



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.12.2013 г.
COM(2013) 934 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Прилагане на нетни финансови корекции за държавите членки в областта на
селското стопанство и политиката за сближаване**

Съдържание

1.	Въведение.....	4
2.	Обща рамка за прилагане на финансовите корекции	5
2.1.	Законодателство и правила за нетните финансови корекции	5
2.2.	Бюджетно и счетоводно третиране на сумите, предмет на нетни финансови корекции — инструмент за целеви приходи	8
3.	Специфични за отделните сектори правила за нетните финансови корекции.....	8
3.1.	Селско стопанство	8
3.1.1.	Правните разпоредби винаги предвиждат нетни финансови корекции.....	8
3.1.2.	Правните механизми за нетните финансови корекции ще бъдат допълнително консолидирани.....	11
3.1.2.1.	Акцент върху по-рисковите разходи.....	11
3.1.2.2.	Никаква свобода на действие и малко корекции с фиксирани суми .	12
3.1.2.3.	По-кратка процедура за уравниване с оглед на съответствието.....	13
3.1.3.	Прекъсването и спирането на плащанията за ОСП ще бъдат съгласувани с фондовете по политиката на сближаване.....	15
3.2.	Фондове в областта на политиката за сближаване.....	16
3.2.1.	Нова правна разпоредба предвижда Комисията да налага нетни финансови корекции на държавите членки	16
3.2.2.	Финансови корекции на нередностите/недостатъците, установени преди 15 февруари на всяка година	17
3.2.3.	Оценка от Комисията на законосъобразността и редовността въз основа на отчетите, одитното становище и придружаващите ги документи, представени до 15 февруари на всяка година.....	18
3.2.4.	Установяване чрез одити от ЕС на нередности, които показват сериозен недостатък, след 15 февруари на всяка година.....	18

3.2.5. Сближаване на добрите практики за надзорната система на Комисията при споделено управление.....	23
---	----

1. Въведение

Като реакция на увеличението на процента на грешки, докладван от Европейската сметна палата (ЕСП) в нейния годишен доклад за финансовата 2012 година, докладчикът по освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и координаторите на основните политически групи в Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент изпратиха писмо до председателя Барозу с искане Европейската комисия да представи съобщение, в което ясно да определи как ще въведе за финансовия период 2014 — 2020 г. по-ефективна форма на нетни финансови корекции за държавите членки, при които се наблюдават слабости в програмите със споделено управление¹. Нетните финансови корекции водят до окончателно намаляване на средствата за съответната държава членка.

В настоящото съобщение се отговаря на това искане, като се обяснява как Комисията възнамерява да приложи нови инструменти и изисквания, свързани с нетните финансови корекции, които са предвидени в правната рамка за финансовия период 2014 — 2020 г., и как това ще се отрази на държавите членки.

В областта на селското стопанство нетните финансови корекции, водещи до загуба на средства от фондовете на ЕС за съответната държава членка, вече са стандартна практика. С новите правила за финансовия период 2014 — 2020 г. тази ситуация се запазва, като се набляга на консолидирането на съществуващите механизми.

За политиката на сближаване нетните финансови корекции, водещи до връщане в бюджета на ЕС на вече изплатени суми, бяха изключение. За новия програмен период 2014 — 2020 г. са предвидени значителни промени в новото законодателство, което предстои да бъде прието. Те ще разширят правомощията на Комисията да налага нетни финансови корекции на държавите членки в случай на установяване на сериозни недостатъци в системите за управление и контрол. Рамката за нетни финансови корекции, предвидена за периода 2014 — 2020 г., не оставя право на преценка на Комисията при приемането на решение за корекция. Нетните финансови корекции ще станат стандартна реакция в случай на сериозни пропуски и ще се прилагат в съответствие с ясен набор от прозрачни критерии и условия.

При прилагането на нетни финансови корекции за мерките и програмите за периода на финансиране 2014 — 2020 г. съответните служби, като прилагат най-добрите практики, ще гарантират сближаване на ефективното използване на този важен корективен

¹ Писмото също така се позова на Съобщението за защитата на бюджета на ЕС (COM(2013) 682 final/2), публикувано на 30 септември 2013 г., което съобщение бе поискано от Европейския парламент в неговата резолюция относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2011 година.

инструмент за защита на бюджета на Съюза в тези две области на споделеното управление. Такова сближаване на най-добрите практики ще се прилага и по отношение на инструментите за прекъсване и спиране на плащанията. Моделът, който се прилага успешно в политиката на сближаване, бе въведен *mutatis mutandis* също и в областта на селското стопанство за периода 2014 — 2020 г.

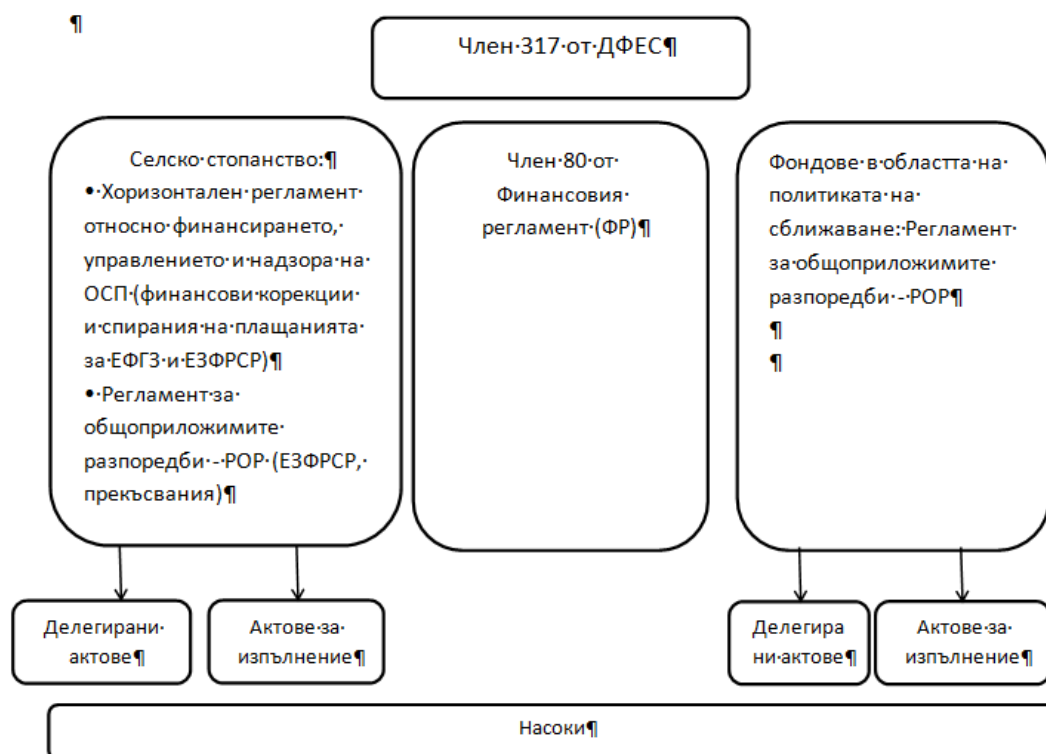
Комисията счита, че всички финансови корекции, включително тези, при които на държавите членки се разрешава да представят нови проекти и нови разходи, за да използват отново коригираните суми, защитават бюджета на ЕС. При все това възпиращият ефект на нетните финансови корекции, при които държавите членки не могат да използват отново коригирани и възстановени суми и поради това губят средства, със сигурност е по-висок. Тези финансови корекции насърчават държавите членки сами да откриват и коригират грешките и по този начин допринасят за подобряване на системите за управление и контрол.

2. Обща рамка за прилагане на финансовите корекции

2.1. Законодателство и правила за нетните финансови корекции

В съответствие с член 317 от ДФЕС законодателството за прилагане на нетните финансови корекции е установено с Финансовия регламент (ФР) и е допълнително разработено в съответните специфични за отделните сектори регламенти, приети от Европейския парламент и Съвета. В рамките на тази правна уредба Комисията приема делегирани актове и актове за изпълнение, а също така може да издава насоки, които изясняват специфични въпроси.

В следната диаграма са показани съответните равнища на общата рамка за прилагане на финансовите корекции:



Новият ФР въвежда във всички области на политиката съгласувана рамка, която включва по-специално принципите за финансовите корекции, прилагани спрямо държавите членки:

Член 80 — Правила относно събирането

...

4. Комисията предприема финансови корекции по отношение на държавите членки с цел изключване от финансиране от Съюза на разходите, които са в нарушение на приложимото право. Комисията определя финансовите корекции, които предприема, въз основа на установяването на сумите, които са изплатени недължимо, както и на финансовите последици за бюджета. Когато такива суми не може да бъдат установени точно, Комисията може да приложи корекции, основани на екстраполация, или корекции с фиксирани суми в съответствие със специфичните за отделните сектори правила.

При определяне на размера на финансовата корекция Комисията взема предвид естеството на нарушението на приложимото право и доколко е сериозно то, както и финансовите последици за бюджета, включително в случай на недостатъци в системите за управление и контрол. Критериите за установяване на финансовите корекции и приложимата процедура може да бъдат определени в специфичните за отделните сектори правила.

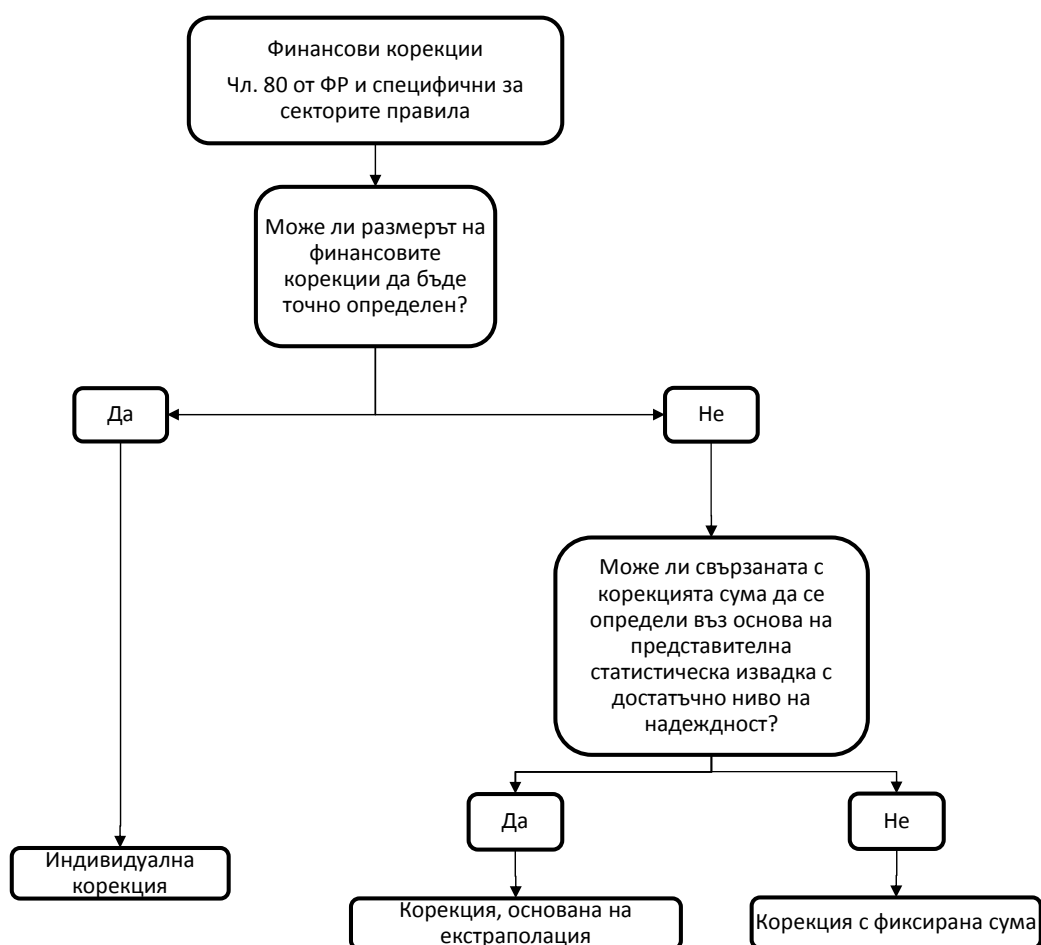
5. Методологията за прилагане на корекции, основани на екстраполация, или корекции с фиксирани суми се установява в съответствие със специфичните за отделните сектори правила с оглед да се даде възможност на Комисията да защити финансовите интереси на Съюза.

Както е предвидено в член 80 от ФР и в специфичните за отделните сектори регламенти, Комисията прилага следните три вида финансови корекции:

1. финансови корекции за индивидуални случаи въз основа на точно установяване на сумите, които са изразходени неправомерно, както и на финансовите последици за бюджета;
2. финансови корекции, основани на екстраполация; и
3. финансови корекции с фиксирани суми.

Финансовите корекции, основани на екстраполация, и тези с фиксирани суми могат да се прилагат само ако не е възможно да се определи точният размер на корекцията. Финансовите корекции, основани на екстраполация, трябва да се основават на представителна извадка, която позволява съответната сума да бъде изразена количествено с достатъчно ниво на надеждност.

В следната диаграма са показани съответните механизми за прилагане на финансови корекции:

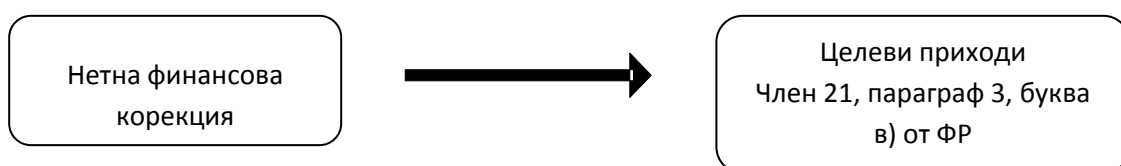


Подробности относно изпълнението на финансовите корекции в различните области на политиката в рамките на споделеното управление са предоставени в раздел 3 от настоящото съобщение.

2.2. Бюджетно и счетоводно третиране на сумите, предмет на нетни финансови корекции — инструмент за целеви приходи

Финансовите корекции водят до „приходи, които възникват от възстановяване,..., на недължимо платени суми“ (член 21, параграф 3, буква б) от ФР).

С изключение на два случая Финансовият регламент² не съдържа специфични разпоредби за това как могат да бъдат използвани целевите приходи, генерирани от нетна финансова корекция.



В член 7 от Правилата за прилагане на Финансовия регламент (ПП) обаче се определя, че в бюджетните забележки се посочва по кои бюджетни редове могат да се записват кредитите, съответстващи на целевите приходи. Така нетните финансови корекции, които се връщат в бюджета на ЕС под формата на целеви приходи, не се заделят за конкретни държави членки.



3. Специфични за отделните сектори правила за нетните финансови корекции

3.1. Селско стопанство

3.1.1. Правните разпоредби винаги предвиждат нетни финансови корекции

В съответствие с правната рамка на общата селскостопанска политика (ОСП) финансовите корекции, налагани от Комисията на държавите членки след

² За Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) бюджетните кредити се записват според „произхода на приходите“ (член 174, параграф 1 от ФР), а за финансовите инструменти — за „същия финансов инструмент“ (член 140, параграф 6 от ФР).

приключване на процедура за уравниване с оглед на съответствието, винаги са били нетни корекции — още от първото решение за уравниване на сметките за 1976 г. — и ще продължат да представляват нетни корекции както за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), така и за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), тъй като:

- коригираните суми действително се възстановяват от държавите членки в бюджета на ЕС; и
- получените суми се третираат като целеви приходи в бюджета на ЕС. Те се използват за финансиране на разходите по ОСП като цяло, без да се заделят за някоя конкретна държава членка (вж. също карето по-долу).

Всяка година Комисията приема между 2 и 4 решения за уравниване с оглед на съответствието за пакет от отделни финансови корекции. През 2013 г. Комисията прие 4 такива решения, които обхващат 147 индивидуални нетни финансови корекции на обща стойност 1,1 млрд. EUR (2% от разходите за ОСП в бюджета за 2013 г.). Това потвърждава тенденцията на нарастване, за която се докладва в точка 4.29 от годишния доклад на Палатата за 2012 г.³

Нетни финансови корекции, приети през 2013 г. (суми в EUR):

Решение:	40	41	42	43	ОБЩО
ЕФГЗ	285.582.274	-130.136.896,33	-142.637.397	-303.566.912	-861.923.480
ЕЗФРСР	-104.699.558	-88.444.255	-32.467.218	-10.598.290	-236.209.321
ДРУГИ	-7.091.796	-8.757.551	-2.661.224	-121.357	-18.631.930
ОБЩО	-397.373.628	-227.338.703	-177.765.840	-314.286.560	-1.116.764.733

³ През 2012 г. Комисията взе три решения за съответствие, които доведоха до финансови корекции в размер на 651 млн. EUR (503 млн. EUR за ЕФГЗ и 148 млн. EUR за ЕЗФРСР). Средният размер на финансовите корекции през последните пет години (2008—2012 г.) е с 30% по-висок, отколкото през предишния период (2003—2007 г.), като се има предвид, че бюджетът се е увеличил между тези два периода.

70% от финансовите корекции, приети през 2013 г., са концентрирани в 4 държави членки (Гърция, Обединеното кралство, Франция и Полша). Концентрирането в тези четири държави членки обаче не е стабилна тенденция, като може да се променя от година на година в зависимост от развитието на качеството на националните или регионалните системи за контрол.

За ЕФГЗ финансовите корекции са извършени чрез приспадане на въпросните суми от месечните плащания, извършени от Комисията през втория месец, следващ решението на Комисията относно финансовата корекция за съответната държава членка.

За ЕЗФРСР финансовите корекции се правят чрез нареждане за събиране на вземания, с което се изисква съответната държава членка да възстанови тези суми в бюджета на ЕС.

Третиране на целевите приходи

Сумите, които са коригирани и върнати от Комисията, се вписват в бюджета на ЕС като целеви приходи в специфични бюджетни редове (позиция 67 01 за ЕФГЗ, позиция 67 11 за ЕЗФРСР).

При ЕФГЗ получените целеви приходи могат да се използват за финансиране на разходни бюджетни редове за покриване на всички видове разходи на ЕФГЗ, без да бъдат насочени към конкретна държава членка. Забележките към бюджета за глави 05 02 (пазари) и 05 03 (преки плащания) ясно показват, че потребностите от финансиране на ЕФГЗ системно намаляват по време на бюджетната процедура със сума, представляваща размерът на прогнозираните целеви приходи, които ще бъдат налични от финансови корекции по време на съответната бюджетна година. Например в бюджета за 2012 г. първоначално бяха вписани финансови корекции в размер на 600 млн. EUR, докато в действителност през тази бюджетна година станаха налични и бяха използвани 647,8 млн. EUR целеви приходи).

Що се отнася до ЕЗФРСР, тъй като бюджетните кредити за поети задължения вече са били изразходени от държавата членка, когато е декларирала разходи за възстановяване от Комисията, събраните суми повече не могат да бъде използвани. Бюджетните кредити за плащания от целевите приходи са на разположение за плащания по бюджетния ред за ЕЗФРСР. Те могат да се използват за всяко плащане за всяка програма за развитие на селските райони. Затова целевите приходи по ЕЗФРСР намаляват общата нужда от бюджетни кредити за плащания и се използват за намаляване на исканията за допълнителни бюджетни кредити за плащания. През 2012 г. целевите приходи от финансови корекции по ЕЗФРСР възлизат на 55 млн. EUR.

Нетните финансови корекции поставят под истински натиск националните бюджети на държавите членки. Поради това бе въведен вариант, според който корекции с определен размер могат да се осъществяват на три годишни транша по искане на съответната държава членка. Такова изпълнение на траншове досега бе прието за България, Гърция, Португалия, Румъния, Испания и Литва. Освен това държавите членки, получаващи финансова помощ от ЕС, могат еднократно да поискат от Комисията да отложи изпълнението на финансовите корекции за срок до 18 месеца,

при условие че се приложат целеви планове за корективни мерки. След изтичане на срока на отлагане корекциите се извършват на три годишни транша. До този момент бяха предоставени отсрочки на Португалия и Гърция. Предоставената отсрочка ще изтече на 31 декември 2013 г. за Гърция и на 31 май 2014 г. за Португалия.

Въздействие на нетните финансови корекции върху държавите членки

Във всички държави членки националните и регионалните органи, отговорни за прилагането на ОСП, са пряко засегнати от нетните финансови корекции на ЕС. Такива корекции, които се отнасят за разходи, извършени от държавите членки през предходни бюджетни години, водят до намаляване на финансирането от ЕС през текущата бюджетна година. В много случаи това принуждава държавите членки да набавят финансовите средства, необходими за запълване на недостига, чрез бюджетни прехвърляния или коригиращи бюджети. В този контекст нетните финансови корекции водят до конкретни бюджетни и административни реакции. Например:

- в Германия през 2006 г. беше изменена Конституцията вследствие на повтарящите се спорове между органите на федерално равнище и провинциите за изясняване на споделянето на тежестта по отношение на финансови корекции;

- в Дания вследствие на значителна финансова корекция през 2009 г. наскоро беше създаден специален механизъм за споделяне на тежестта между Министерството на финансите и Министерството на селското стопанство.

3.1.2. Правните механизми за нетните финансови корекции ще бъдат допълнително консолидирани

3.1.2.1. Акцент върху по-рисковите разходи

Одитните дейности на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ се ръководят от анализ на риска, т.е. повечето одити са насочени към държавите членки, мерките и програмите, засегнати от по-висок риск. Веднъж годишно ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ провежда централен анализ на риска, който обхваща всички разходи по ОСП във всички държави членки: данните от предишните одити на генералната дирекция, от ЕСП, от OLAF и от националните сертифициращи органи се събират и обработват, за да се определят най-рисковите области, върху които трябва да се съсредоточат бъдещите одити. Например в резултат на по-високите нива на грешки, докладвани от Палатата в нейните декларации DAS за 2011 г. и за 2012 г., броят на одитите на ЕЗФРСР бе увеличен значително през 2013 г. (35) и ще се увеличи допълнително през 2014 г. (до 45), като по този начин ще бъде удвоен в сравнение с 2012 г. (23). Друго следствие е, че някои държави членки се проверяват всяка година, докато не бъдат отстранени всички сериозни недостатъци, както е илюстрирано с примера по-долу.

Пример за интензивен надзор

Одитите на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), извършени от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ през 2008 г. и 2009 г., разкриха и потвърдиха сериозни недостатъци: проверките на място закъсняваха, а системата за идентификация на

зеделските парцели (СИЗП) не беше актуална и достатъчно точна. В резултат на одиторска мисия през март 2011 г. беше заключено, че първоначалният план за действие, поискан от страна на Комисията за отстраняване на тези недостатъци в срок до 2011 г., е бил приложен само частично. Липсата на навременно прилагане на коригиращи действия доведе до резерва в годишния отчет за дейността за 2010 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, придружена от нов план за действие за отстраняване на недостатъците в срок до 2013 г. В своя годишен отчет за дейността за 2012 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ докладва, че одиторска мисия през март 2013 г. е потвърдила, че планът за действие може да се счита за завършен; ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ обаче запази резервата, тъй като достатъчни доказателства, че осъвременената СИЗП се използва правилно, няма да бъдат налични преди първия цикъл декларации/проверки/плащания. Междувременно беше наложена първа финансова корекция във връзка с разходите за 2008 г. и втора — за 2009 г.; процедурата за уравниване с оглед на съответствието за 2010 г., 2011 г. и 2012 г. ще бъде финализирана към края на 2014 г., а друга процедура за уравниване с оглед на съответствието за разходите за 2013 г. трябва да приключи до края на 2015 г.

Стратегията за одит за периода 2014 — 2020 г. ще се основава на тригодишна периодично актуализирана програма за засилен анализ на риска, която ще осигури по-добро покритие на общите разходи. Същевременно одитните дейности ще продължат да са по-интензивни в най-рисковите области.

3.1.2.2. Никаква свобода на действие и малко корекции с фиксирани суми

Всеки идентифициран риск за бюджета на ЕС систематично води до нетна финансова корекция. Комисията не разполага с избора да не го коригира, тъй като е правно задължена да изключва всякакви открити неправомерни разходи от финансирането от ЕС. За ЕФГЗ и ЕЗФРСР финансовите корекции се уреждат от новия Хоризонтален регламент за ОСП, който определя процедурата дори още по-стриктно, поради което методът и критериите за определяне на размера на финансовите корекции ще бъдат установени в делегиран акт. Приемането на този делегиран акт е планирано за първото тримесечие на 2014 г.

Както е предвидено в Хоризонталния регламент, делегираният акт ще установи критериите за преценяване на риска за бюджета на ЕС (вж. приложение 1). По отношение на корекциите с фиксирани суми е предвидено да се определи как следва да бъде оценявана сериозността на нередностите, като се вземе предвид нейният характер (основен или спомагателен контрол), но също и нейното повторение (повторение от предишна година без подобрение) и натрупване с други недостатъци (рискът от грешки е вероятно да бъде по-висок, когато има няколко недостатъка). По този начин ще бъдат взети предвид констатациите на ЕСП в точка 4.30⁴ от нейния годишен доклад за

⁴Годишен доклад на ЕСП за 2012 г., точка 4.30: „Използването на корекции с фиксирани ставки не отчита в достатъчна степен естеството и сериозността на нарушението, тъй като една и съща фиксирана корекция в размер на 5% се прилага, без значение дали слабостите са установени само за един ключов контрол или за няколко такива контроли.“

2012 г., особено в случаите, в които са налице няколко недостатъка за една и съща популация. Щом делегираният акт влезе в сила, ще бъдат приети насоки на Комисията с повече подробности и технически елементи.

Финансовият регламент и новият Хоризонтален регламент за ОСП предвиждат класиране на видовете финансови корекции, при което корекциите с фиксирани суми могат да бъдат използвани само ако са изчислени корекции или ако корекции, основани на екстраполация, не могат да бъдат установени с пропорционални усилия.

Изчислените корекции и корекциите, основани на екстраполация, се основават понастоящем на одиторските констатации на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и на информацията, предоставена от държавите членки по време на състезателната процедура. В бъдеще ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ ще разполага с повече информация, която да внася в процеса, от ежегодните становища, които трябва да се предоставят от референтната 2014 г. нататък от сертифициращите органи, извършващи възложената им нова задача да разглеждат представителни извадки от операциите.

3.1.2.3. По-кратка процедура за уравниване с оглед на съответствието

Провеждането на състезателна процедура преди извършване на финансови корекции е правно задължение. Затова преди прилагането на нетна финансова корекция Комисията трябва да предостави възможност на държавите членки да представят доказателства и аргументи, които могат да противоречат на нейните първоначални констатации. Сегашният регламент относно финансирането на ОСП⁵ и новият Хоризонтален регламент за ОСП предвиждат, че *„на държавите членки се дава възможност да покажат, че действителната степен на несъответствие е по-ниска от преценката на Комисията“*. Принципът на състезателна процедура между одитора и одитирания обект е също основен елемент на одитните стандарти за качество.

В допълнение към състезателната процедура член 52, параграф 3 от Хоризонталния регламент за ОСП предвижда „процедура за сближаване на позициите на страните“, ако не е постигнато споразумение в края на състезателната процедура. Регламент № 1306/2013 Продължителността на самото сближаване е ограничена до 4 месеца. Но целият процес от искането на съответната държава членка до крайния резултат от анализа на Комисията на препоръките на помирителния орган отнема най-малко 6 месеца⁶.

⁵ Този срок може да бъде удължен до 1 март в изключителни случаи по искане на държавата членка, вж. член 59, параграф 5 от Финансовия регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета.

⁶ Той може да отнеме дори и по-дълго време, ако трябва да бъде преразгледан целият случай.

Комисията започна и ще продължи да извършва действия, целящи рационализиране на цялата процедура. На първо място, новият Хоризонтален регламент за ОСП описва точно естеството, обхвата и реда на последователните стъпки, както и различните видове финансови корекции. На второ място, разпоредбите на делегирания акт (метод и критерии за изчисляване на финансовата корекция) и на изпълнителните актове (подробности за процедурата на уравняване с оглед на съответствието със задължителни крайни срокове) имат за цел по-нататъшно рационализиране на правната рамка и ограничаване на риска от ненужни закъснения. На трето място, на по-стабилна основа ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ ще засили своето наблюдение на напредъка на процедурите за уравняване с оглед на съответствието, за да гарантира стриктното спазване на сроковете.

Подробности относно предвидената процедура за прилагане на нетни финансови корекции за общата селскостопанска политика са дадени в приложение 1.

Следната диаграма описва последователните етапи от процедурата за уравняване с оглед на съответствието, която води до нетна финансова корекция, извършена съгласно новия Хоризонтален регламент за ОСП. Както е посочено в отговора на Комисията по точка 4.31⁷ от годишния доклад на ЕСП за 2012 г. относно прекомерната продължителност на процедурата за уравняване с оглед на съответствието, има възможност за значително ускоряване на процедурата, така че в стандартните случаи финансовите корекции да могат да се решат две години след като е бил осъществен първоначалният одит.

⁷ Отговор на Комисията по точка 4.30 от годишния доклад на ЕСП за 2012 г.: „По-специално в рамките на подготовката за извършването на реформата на ОСП Комисията ще продължи своите усилия за подобряване и ускоряване на процеса, като има предвид необходимостта от поддържане на стандартите за качество и правото на отговор на държавата членка“.

Процедура за уравниване с оглед на съответствието на ГД "Селско стопанство и развитие на селските райони" за нетните финансови корекции

Пример за сроковете на протичане на процедурата при одит, проведен на място през февруари 2014 г.

Година	Месец	Процедурни стъпки	Етап от процедурата	Обхват на финансовата корекция
2014	J	НАЧАЛО НА ПРОЦЕДУРАТА		финансовата корекция може да обхване разходи, направени в рамките на 24 месеца преди уведомяването
	F	Одитна мисия		
	M			
	A			
	M	Доклад от мисията и уведомяване на ДЧ за констатациите	Етап на състезателна процедура с ДЧ	финансовата корекция може да обхване разходи, направени след уведомяването за констатациите, докато ДЧ покаже, че са предприети коригиращи мерки
	J			
	J			
	A	Двустранна среща с ДЧ за обсъждане на установените недостатъци, действията, които трябва да се предприемат, и риска за бюджета на ЕС		
2015	S		Етап на помиряване за ДЧ	
	O			
	N		Етап на помиряване за ДЧ	
	D	Уведомяване на ДЧ за финансовата корекция и откриване на процедурата за сближаване		
	J			
	F	Процедура за сближаване (при поискване от ДЧ) Помирителният орган е независим от Комисията и ДЧ. Неговата роля е да сближи позициите на двете страни. Заключениета му не са задължителни за Комисията.		
2016	M		комитология и процедура за вземане на решение на Комисията	
	A	Окончателно писмо до ДЧ с окончателната финансова корекция		
	M	КРАЙ НА ПРОЦЕДУРАТА		
	J	Решение на Комисията за финансовите корекции		
	M	Действително възстановяване в бюджета на ЕС от ДЧ		

3.1.3. Прекъсването и спирането на плащанията за ОСП ще бъдат съгласувани с фондовете по политиката на сближаване

След приемането на новия Хоризонтален регламент за ОСП от законодателя, през 2014 г. ще влезе в сила нова правна рамка за прекъсване и спиране на плащанията на средства по ОСП, която ще засили правомощията на Комисията за спиране на финансирането на ЕС в случаите, при които са установени рискове от нередовни плащания.

Съответно Комисията може да намали или преустанови месечните (ЕФГЗ) или междинните (ЕЗФРСР) плащания при следните условия:

ако „ако един или повече ключови компоненти на въпросната национална система за контрол не съществува или е неефективен поради установени сериозни или постоянни пропуски“ (или съществуват подобни сериозни пропуски в системата за възстановяване на нередовните плащания) и:

- или пропуските са с траен характер и вече са били причина за най-малко две решения за извършване на финансова корекция,

или

- Комисията прави заключението, че засегнатата държава членка не е в състояние да приложи необходимите коригиращи мерки в непосредствено бъдеще, в съответствие с план за действие с ясни показатели за напредъка, който трябва да бъде съставен след консултация с Комисията.

Първото тире отговаря на настоящото положение съгласно Регламент (ЕО) № 1290/2005; второто тире е ново. Това е по същество законодателният отговор на препоръката, формулирана от Европейския парламент в неговата резолюция относно освобождаването от отговорност за 2011 г., съгласно която препоръка правилата за спиране на плащанията за ОСП следва да бъдат приведени в съответствие с тези за Кохезионния фонд.

По отношение на ЕФГЗ в съответствие с новите правила месечните плащания в полза на държавите членки могат да продължат, докато не бъдат изпълнени условията за вземане на решение за спиране; ритъмът на месечните плащания не позволява използването на процедура за прекъсване. Въпреки това по отношение на ЕЗФРСР новият Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР) ще предвижда също прекъсването на междинните плащания от оправомощения разпоредител с бюджетни кредити (т.е. генералния директор) като допълнителен, бърз и реактивен инструмент в случай на опасения относно законосъобразността и редовността на плащанията.

Комбинацията от двете превантивни действия (прекъсване за ЕЗФРСР, спиране за двата фонда) и нетните финансови корекции ще позволи на Комисията да действа бързо и ефективно и да защитава бюджета на ЕС: няма да бъдат правени нови плащания или те ще бъдат намалени до нивото на очаквания риск по време на спирането; нередовните плащания, които вече са извършени, ще се покриват изцяло чрез финансови корекции.

3.2. Фондове в областта на политиката за сближаване

3.2.1. Нова правна разпоредба предвижда Комисията да налага нетни финансови корекции на държавите членки

За програмния период 2014 — 2020 г. се въвежда значителна промяна. При определени условия, изложени в член 145, параграф 6 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР), Комисията трябва да приеме решение за прилагане на нетна

финансова корекция. В такива случаи съществуващата сега възможност за държавата членка да приеме корекцията и да използва отново средствата на ЕС се премахва.

В рамките на новия финансов цикъл на управление 15 февруари след всяка отчетна година⁸ е крайната дата за прилагането на новата разпоредба за нетните финансови корекции във връзка с разходите от предходната отчетна година. До тази дата държавите членки трябва да представят на Комисията отчетите на програмата, декларацията за управлението, одитното становище и съответните доклади. Това означава, че цялата работа по контрола и проверката на национално ниво трябва да е завършена, така че държавата членка да може да удостовери законността и правомерността на разходите, включени в годишните счетоводни отчети.

3.2.2. Финансови корекции на нередностите/недостатъците, установени преди 15 февруари на всяка година

Правилата за програмния период 2014 — 2020 г. по отношение на финансовите корекции за нередностите, установени преди 15 февруари на всяка година, са подобни на тези от текущия програмен период, които са с общо приложение, независимо от датата на установяване. Целта е да се запазят стимули за държавите членки да откриват и коригират нередностите и да изключват сумите от разходите, декларирани пред Комисията, като по този начин се избягва загубата на средства от ЕС (вж. 3.2.5).

Неправомерните разходи, установени при национални проверки или одити, трябва да бъдат приспаднати от отчетите, които се представят на Комисията до 15 февруари на всяка година. След като направи това, държавата членка ще може отново да използва така коригираните суми за нови допустими операции в рамките на програмата, както е в настоящия програмен период.

В случай на одити от ЕС, извършени за разходите, преди заверените отчети да бъдат предоставени на Комисията, и с които са открити нередности, изискващи финансови корекции, са възможни два сценария, както и в текущия период. Ако държавата членка е съгласна с финансовата корекция, която следва да бъде направена, и предприеме действия, тя ще може да използва повторно коригираните суми за нови допустими операции (член 145, параграф 4 от POP). Ако държавата членка не е съгласна, Комисията ще приеме решение за финансова корекция след състезателната процедура, предвидена в член 145 от POP. Тази финансова корекция винаги ще бъде нетна и разпределените средства за програмата и за държавата членка ще бъдат намалени пропорционално. Държавата членка няма да може да използва повторно тази сума.

⁸ Този срок може да бъде удължен до 1 март в изключителни случаи по искане на държавата членка, вж. член 59, параграф 5 от Финансовия регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета.

3.2.3. Оценка от Комисията на законосъобразността и редовността въз основа на отчетите, одитното становище и придружаващите ги документи, представени до 15 февруари на всяка година

Въвеждането на новата разпоредба за ежегодно докладване от страна на държавата членка и за нетните финансови корекции предполага промени в начина, по който Комисията ще изпълнява своите отговорности. Комисията ще оценява и преглежда одитните становища (елементи, свързани с функционирането на системите и със законосъобразността и правомерността) и годишните доклади за контрола, включително докладваните проценти на грешки, както и декларациите за управление и годишните обобщения, в рамките на три месеца от датата на получаване на тези документи, предоставяни до 15 февруари. На тази основа Комисията ще направи своята оценка на риска и ще установи своя план за одит за определяне на необходимите одити, основани на риска и насочени към избрани програми.

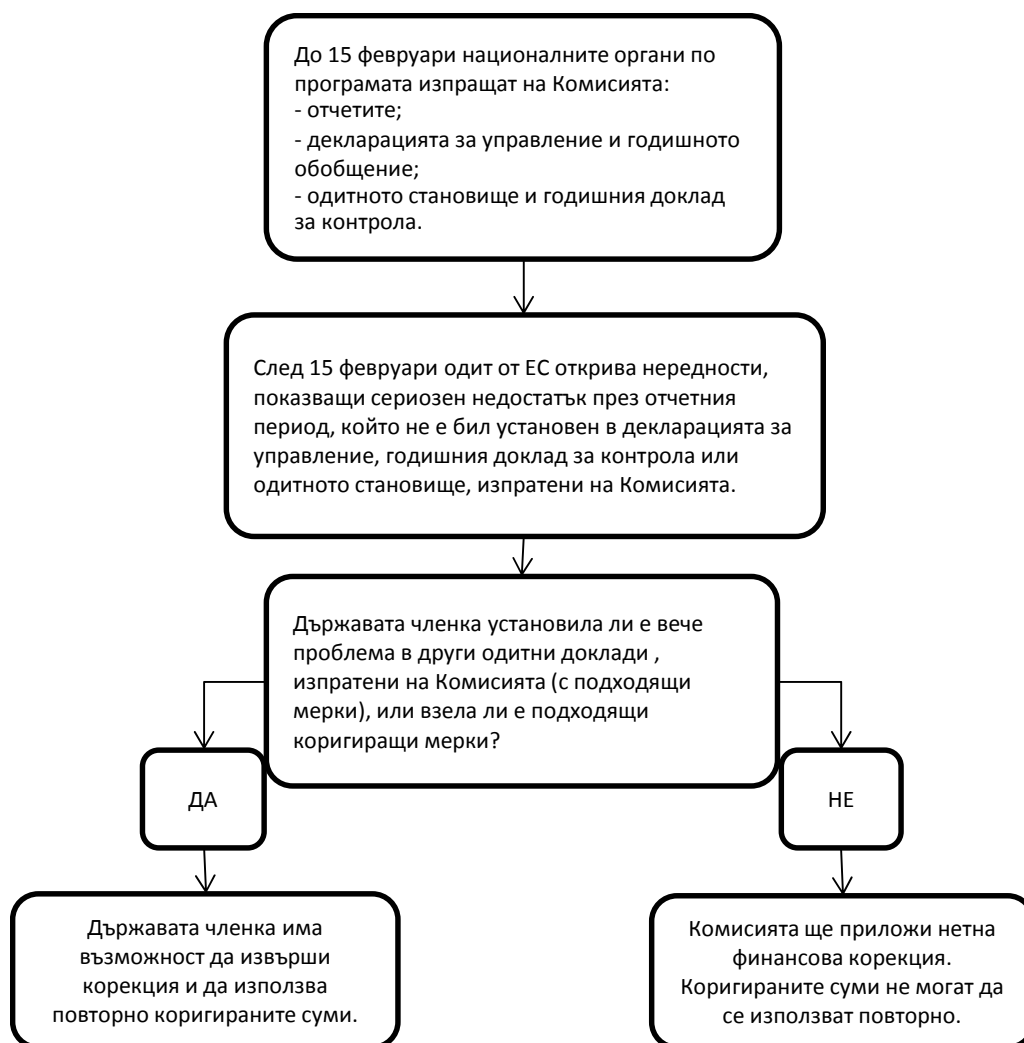
Комисията ще извършва своите одити, основани на риска, до края на календарната година, през която държавата членка е представила одиторски становища, декларации за управление и други свързани с това документи. Тя ще проучи, чрез документни одитни дейности и проверки на място и чрез повторно извършване на извадки от национални одити, дали докладваната информация е надеждна и следователно представлява подходяща основа за увереност по отношение на законосъобразността и редовността. Ще се отдава приоритет на одитните програми, които имат съществено въздействие върху плащанията от Комисията за съответния фонд през отчетната година. Резултатите от минали периоди на органите на държавите членки също ще бъдат взети предвид при определяне на приоритетите за одитиране на база на риска.

3.2.4. Установяване чрез одити от ЕС на нередности, които показват сериозен недостатък, след 15 февруари на всяка година

Ако одитите от ЕС (Комисията или Европейската сметна палата), провеждани след 15 февруари на всяка година, установят нередности, които показват сериозен недостатък, засягащ съответната отчетна година, Комисията е длъжна да вземе официално решение за прилагане на финансова корекция, ако условията, определени в регламента, са изпълнени. Комисията не разполага с право на собствена преценка по този въпрос. Извършената финансова корекция ще бъде винаги нетна. Това означава, че разпределените средства за програмата и общият размер на разпределените средства за държавата членка ще бъдат автоматично намалени със сумата на корекцията дори ако по време на състезателната процедура държавата членка приеме резултатите от одита и се съгласи с финансовата корекция. Вследствие на това не съществува възможност за съответната държава членка да използва повторно сумата, предмет на нетна финансова корекция, по друга програма.

Условията, заложи в регламента, които задължават Комисията да прилага нетни финансови корекции, са следните:

- Нередностите, открити чрез одити от ЕС, показват сериозен недостатък, който засяга отчетен период, за който държавата членка е представила декларация за управлението и одитно становище, в които проблемът не е бил установен.
- След 15 февруари и преди откриването чрез одитите от ЕС държавата членка не е установила проблема в други одитни доклади, представени на Комисията (с подходящите мерки), или не е предприела подходящи коригиращи мерки.



Когато условията за нетна финансова корекция са изпълнени, държавата членка ще има право да представи своите забележки в срок от два месеца⁹, както и всякакви допълнителни одиторски доказателства по време на изслушване, преди Комисията да приеме окончателното решение за финансова корекция. Сроковете на тази състезателна процедура с държавата членка са ясно определени в регламента. И накрая, независимо от това дали държавата членка в крайна сметка приема, или не

⁹ Удължен с още два месеца в случай на предложена корекция, основана на екстраполация, или с фиксирана сума, за да може държавата членка да докаже, че фактическият мащаб на нередността е по-малък от посочения в оценката на Комисията.

позицията на Комисията по отношение на изискваната финансова корекция, Комисията трябва да приеме официално решение в рамките на максимум 6 месеца от изслушването на държавата членка.

Определение на сериозен недостатък

За да се гарантира правна сигурност, понятието „сериозен недостатък в ефективното функциониране на системата за управление и контрол“ е определено в Регламента за общоприложимите разпоредби (член 2). По същество това означава, че ако недостатъкът в някое от ключовите изисквания на системата е такъв, че да доведе до риск от съществени грешки, то той е сериозен.

Член 2, параграф 39 от РОР:

...

„сериозен недостатък в ефективното функциониране на системата за управление и контрол“ означава, за целите на прилагането на фондовете и ЕФМДР по четвърта част, недостатък, по отношение на който са необходими значителни подобрения в системата, който излага фондовете и ЕФМДР на значителен риск от нередности и чието съществуване е несъвместимо с одитно становище без резерви по отношение на функционирането на системата за управление и контрол.

...

Съгласно РОР Комисията е упълномощена да определи в делегиран акт подробните правила относно критериите за оценка на функционирането на системите за управление и контрол, включително основните видове сериозни недостатъци, критериите за определяне на равнището на приложимата финансова корекция и критериите за прилагане на финансови корекции, основани на екстраполация, или с фиксирани суми. Делегираният акт ще бъде с общо приложение, независимо от момента на откриване на недостатъците.

Делегираният акт ще се основава на актуалните насоки за оценка на ключовите изисквания на системите за управление и контрол и за определяне на нивото на корекциите с фиксирани суми. Поради това Комисията ще има по-стабилно правно основание в сравнение с текущия програмен период и възнамерява да приеме делегирания акт в началото на февруари 2014 г. Критериите за оценка и нивата на корекциите с фиксирани суми следователно ще бъдат добре известни предварително на всички заинтересовани страни по програмата.

Подходът, предвиден от Комисията, е, че тя ще направи заключение относно съществуването на сериозен недостатък въз основа на своята оценка на ключовите изисквания на системата (вж. диаграмата по-долу), когато най-малко един от основните ключови изисквания (с удебелен шрифт в диаграмата по-долу) или два от останалите ключови изисквания се считат за частично функциониращи или за нефункциониращи. В такива случаи ще се прилага финансова корекция с фиксирана сума, освен ако държавата членка предостави в рамките на четири месеца по-точна

оценка на риска чрез одита на подходяща и представителна извадка от съответните разходи като основа за корекция, основана на екстраполация.

Предвижда се съществуващите нива за корекциите с фиксирани суми да бъдат запазени: 5%, 10%, 25% и 100%. Този подход на прилагане на корекции с фиксирани суми се потвърждава от съдебната практика на Съда.

Независимо от това решението за прилагане на дадено ниво на финансова корекция трябва да вземе предвид пропорционалността и остатъчния риск за бюджета на Съюза, както се изисква в РОР. С оглед на това в изключителни случаи Комисията може да приложи междинно ниво на корекция с фиксирана сума (напр. 50% или 20%).

13 ключови изисквания за системите на управление и контрол:

1. Подходящо разделение на функциите и системите за докладване и надзор
2. Подходящи процедури за гарантиране на надеждна система за записване на данните
3. **Подходящи процедури за подбор на операции**
4. **Подходящи управленски проверки**
5. **Подходяща одитна пътека**
6. Ефективно прилагане на мерки за борба с измамите
7. Подходящи процедури за декларациите за управление и годишните обобщения
8. Подходящи процедури за заявленията за плащане
9. **Подходящи процедури за изготвяне и сертифициране на годишните отчети**
10. Подходящи процедури за поддържане на компютърни архиви
11. Подходящи процедури за водене на сметките за оттеглянията и събиранията
12. **Подходящи одити на системите и одити на операциите**
13. **Подходящи процедури за надеждно одитно становище и за изготвяне на годишния доклад за контрола**

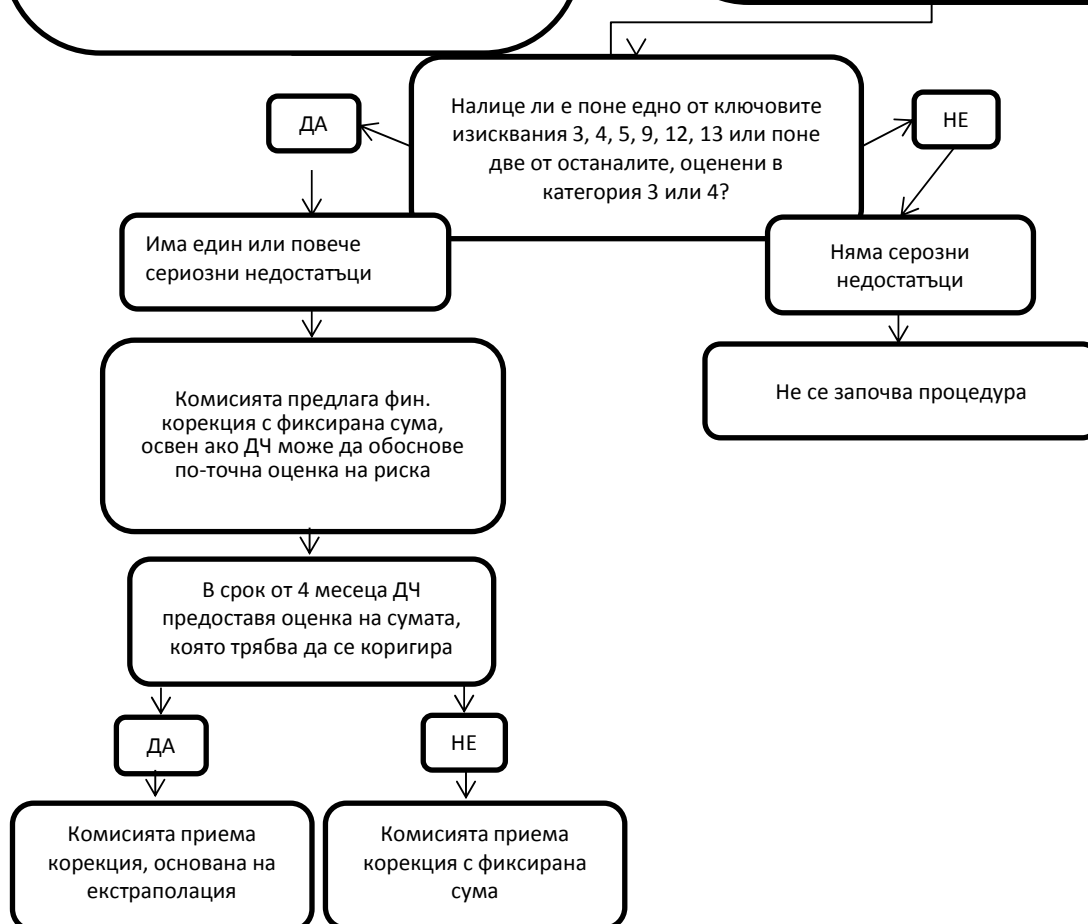
4 категории за оценка на нивото на съответствие и за оценка на ключовите изисквания:

Категория 1: Работи добре; необходими са само дребни подобрения

Категория 2: Работи добре, но са необходими някои подобрения

Категория 3: Работи отчасти; необходими са значителни подобрения

Категория 4: Не работи като цяло



По-високо ниво на корекцията за повтарящи се недостатъци

За случаите, в които чрез одити от ЕС се откриват едни и същи недостатъци въпреки предишна финансова корекция, Комисията възнамерява да включи разпоредба в делегирания акт, която да позволява по-висока ставка на корекцията, отколкото при първата корекция. Това ще бъде ясно послание за държавите членки, че трябва да коригират бързо и трайно своите системи за управление и контрол, след като в тях бъде установен сериозен недостатък.

Подробности относно предвидената процедура за прилагане на нетни финансови корекции за фондовете в областта за политиката на сближаване са дадени в приложение 2.

3.2.5. Сближаване на добрите практики за надзорната система на Комисията при споделено управление

За периода 2007 — 2013 г. основният превантивен правен инструмент, който упражнява натиск върху държавите членки да въведат ефективни системи за управление и контрол, се състои от процедури за прекъсване или спиране на плащанията за (част от) дадена оперативна програма. Комисията счита, че тези процедури са били от основно значение за същественото подобряване на процента на грешките в сравнение с периода 2000 — 2006 г.

Процедури за прекъсване и спиране общо за 2012 — 2013 г.

	ЕФРР и Кохезионен фонд	ЕСФ
Предупреждения	175	16
Прекъсвания	184	60
В етап преди спиране	137	34
Решения за спиране	6 за 13 програми	11 за 11 програми

Въпреки това постигнатият напредък в намаляването на процента на грешките се оказва недостатъчен и за следващия програмен период съществуващите превантивни инструменти ще бъдат допълнени с по-силни коригиращи инструменти, като най-добрите практики ще бъдат разпространени в различните области на политиката със споделено управление.

Ключовите компоненти на системата за надзор на Комисията за програмния период 2014 — 2020 г. са следните:

- Прекъсвания и спирания (съответно член 83 и член 142 от РОР), съществуващи за политиката на сближаване в рамките на настоящия програмен период 2007 — 2013 г.
- Задължителни нетни финансови корекции за сериозни системни недостатъци въз основа на нова разпоредба (член 145, параграф 7), въведена в РОР.

Въвеждането на правно основание за извършването, при определени условия, на задължителни нетни финансови корекции през следващия програмен период помага за преодоляване на една слабост в действащата правна рамка, която беше отчетена от Европейския парламент и от Съвета в техните препоръки относно освобождаването от отговорност през последните години. Възпиращият ефект на новите разпоредби за нетните финансови корекции, съгласно които държавите членки не могат да използват повторно коригираните и възстановените суми и поради това губят тези средства, ще бъде значително по-висок в сравнение с текущия период и ще осигури сериозни стимули за ефективни мерки за контрол.

Това сближаване с практиките, които вече съществуват за общата селскостопанска политика, ще допълни правния инструментариум на Комисията, за да може тя да упражнява своята надзорна роля спрямо фондовете в областта на политиката на сближаване, включително относно корективните мерки, и ще засили по-нататъшното хармонизиране на правната рамка във всички области от бюджета на ЕС със споделено управление.