2022

Годишни доклади

- **относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2022 година и**
- **относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2022 година**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

BG

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1
За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (http://europa.eu).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2023 г.

В съответствие с член 287, параграфи 1 и 4 от ДФЕС, член 258 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 и член 43 от Регламент (ЕС) 2018/1877 на Съвета от 26 ноември 2018 година относно финансовия регламент, приложим за единадесетия Европейски фонд за развитие и за отмяна на Регламент (ЕС) 2015/323

Сметната палата на Европейския съюз, на заседанията си от 6 и 20 юли 2023 г., прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ
за финансовата 2022 година

Докладите, придружени от отговорите на институциите във връзка с констатациите и оценките на Европейската сметна палата, бяха изпратени на органите по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и на другите институции.

Членове на Европейската сметна палата към момента на приемане на докладите:

Tony Murphy (Председател), Ladislav Balko, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Илиана Иванова, Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ştefan, Ivana Maletić, Francois-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus

Съдържание

	Страница
Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2022 година	**5**
Отговори на институциите във връзка с Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2022 година	**416**
Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2022 година	**521**
Отговори на Комисията във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2022 година	**560**

Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2022 година

Съдържание

		Страница
Общо въведение		7
Глава 1	Декларация за достоверност и съпътстваща информация	10
Глава 2	Бюджетно и финансово управление	61
Глава 3	Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	105
Глава 4	Приходи	184
Глава 5	Единен пазар, иновации и цифрова сфера	212
Глава 6	Сближаване, устойчивост и ценности	237
Глава 7	Природни ресурси и околна среда	296
Глава 8	Миграция и управление на границите Сигурност и отбрана	317
Глава 9	Съседните региони и светът	336
Глава 10	Европейска публична администрация	360
Глава 11	Механизъм за възстановяване и устойчивост	373
Отговори на институциите		416

Общо въведение

0.1. Европейската сметна палата (ЕСП) е институция на Европейския съюз (ЕС), която изпълнява функцията на външен одитор на финансите на ЕС. В това си качество тя действа като независим пазител на финансовите интереси на всички граждани на ЕС, главно като допринася за подобряването на управлението на финансите на ЕС.

0.2. Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)[1] Годишният доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС разглежда както приходите, така и разходите. В него се съдържа *Декларацията за достоверност* на ЕСП, в която се прави оценка дали отчетите на ЕС са надеждни и дали бюджетът на ЕС е изразходван в съответствие с приложимите нормативни разпоредби. Тази декларация се допълва от специфични оценки за основните разходни области на бюджета на ЕС. Отделен годишен доклад разглежда Европейските фондове за развитие.

0.3. Общият бюджет на ЕС се приема ежегодно от Съвета на Европейския съюз и от Европейския парламент. През май 2020 г. Съветът на Европейския съюз прие временния инструмент *NextGenerationEU (NGEU)*, създаден в отговор на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 и финансиран чрез емитиране на облигации. NGEU осигурява финансиране за *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)*[2], който получава около 90 % от средствата по NGEU, и също така предоставя допълнителни средства за текущи програми по МФР за периода 2021—2027 г., разходите по които се подчиняват на специфични за съответния сектор правила.

0.4. Както общият бюджет на ЕС, така и финансирането по NGEU подлежат на *процедура по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.* Чрез тази процедура Парламентът, по препоръка на Съвета, решава дали Европейската комисия е изпълнила задоволително бюджетните си отговорности. Годишният доклад на ЕСП, съчетан по целесъобразност с други изготвени от нея документи, предоставя основа за процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. ЕСП

---

[1] Членове 285—287 от ДФЕС.

[2] Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

изпраща своя публикуван Годишен доклад до националните парламенти, Европейския парламент и Съвета.

0.5. Настоящият Годишен доклад е структуриран по следния начин:

— В **глава 1** са представени Декларацията за достоверност, обобщение на резултатите от одита на ЕСП относно надеждността на отчетите и законосъобразността и редовността[3] на операциите, в т.ч. информацията на Комисията относно редовността, както и обобщение на одитния подход на ЕСП;

— В **глава 2** е представен анализът на ЕСП за бюджетното и финансовото управление;

— В **глава 3** са представени аспекти на изпълнението при разходването на бюджета (*икономичност, ефикасност и ефективност*), като е анализирана и обобщена ключова информация за изпълнението от приетите през 2022 г. специални доклади, както и проследяване на препоръките на ЕСП, отправени в Годишния доклад на ЕСП за 2019 г. относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС, и в специални доклади от 2019 г.;

— В **глава 4** са представени резултатите от одиторските тестове на редовността на приходните операции на ЕС и преглед на елементи на системите за вътрешния контрол, използвани за управление на приходите, както и резултатите от прегледа на одиторите на годишните отчети за дейността на Комисията;

— В **глави 5—10** са представени, по функции от *многогодишната финансова рамка (МФР)* за периода 2021—2027 г., резултатите от извършените от одиторите тестове относно редовността на операциите и преглед на *годишните отчети за дейността* на Комисията, елементи от нейните системи за вътрешен контрол, както и други въпроси, свързани с управлението;

— В ***глава 11*** са представени резултатите от одиторските тестове на редовността на операциите по МВУ и преглед на *годишните отчети за дейността* на Комисията, оценка на избрани системи за наблюдение и контрол, както и одитният подход на ЕСП по отношение на МВУ.

---

[3] По-нататък в настоящия Годишен доклад терминът „редовност“ се използва със същото значение като „законосъобразност и редовност“.

0.6. ЕСП се стреми да представя своите констатации точно и ясно. Невинаги е възможно да се избегне употребата на терминология, специфична за ЕС и неговите политики и бюджет, или от областта на счетоводството и одита. На уебсайта на ЕСП е публикуван речник на термините с разяснения на най-често срещаната специализирана терминология. Термините от този списък са посочени в *курсив* при първоначалната им употреба във всяка глава.

0.7. Като външен одитор ЕСП има задължението да докладва своите одитни констатации и да направи съответните заключения, с оглед да даде независима и безпристрастна оценка относно надеждността на отчетите на ЕС и на законосъобразността и редовността на операциите.

0.8. Отговорите на Комисията във връзка с констатациите на ЕСП (и отговорите на други институции и органи на ЕС, ако е приложимо) са представени заедно с настоящия доклад.

0.9. Повече информация относно работата на ЕСП може да се намери в нейните годишни отчети за дейността, специални доклади, прегледи и становища относно новоприети или изменени законодателни актове на ЕС или други решения с отражение върху финансовото управление. Всички тези документи са публикувани на уебсайта на ЕСП.

Глава 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

Съдържание

	Точки
Декларация за достоверност, представена от Европейската сметна палата (ЕСП) на Европейския парламент и Съвета — доклад на независимия одитор	**I.—XL.**
Въведение	**1.1.—1.4.**
Извършваните от ЕС разходи са важен инструмент за постигане на целите на политиките	**1.3.—1.4.**
Одитни констатации за финансовата 2022 година	**1.5.—1.43.**
Надеждност на отчетите	**1.5.—1.8.**
Отчетите не са засегнати от съществени неточности	**1.5.—1.7.**
Основни одитни въпроси, свързани с финансовите отчети за 2022 г.	**1.8.**
Редовност на операциите	**1.9.—1.30.**
Одитът на ЕСП обхваща приходните и разходните операции, свързани с отчетите	**1.10.—1.13.**
Продължават да се срещат грешки при някои конкретни видове разходи	**1.14.—1.17.**
Сложността на правилата и начинът на отпускане на средствата от ЕС имат отражение върху риска от грешки	**1.18.—1.20.**
Високорисковите разходи представляват значителен дял от одитираната от ЕСП популация и са засегнати съществено от грешки	**1.21.—1.25.**
Грешките, свързани с допустимостта, все още имат най-голям дял в изчисления процент грешки при високорисковите разходи	**1.26.—1.30.**

Информация от Комисията относно редовността 1.31.—1.43.

Изчисленият от Комисията процент грешки е значително под диапазона, изчислен от ЕСП 1.33.—1.35.

Оценката на риска от страна на Комисията вероятно занижава нивото на риска 1.36.—1.37.

Комисията е подобрила докладването си относно финансовите корекции и събирането на вземания 1.38.—1.42.

Докладване относно процедури, свързани с върховенството на закона 1.43.

ЕСП докладва случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ 1.44.—1.51.

Заключения 1.52.—1.56.

Резултати от одита 1.53.—1.56.

Приложения

Приложение 1.1 — Подход и методология на одита

Декларация за достоверност, представена от Европейската сметна палата (ЕСП) на Европейския парламент и Съвета — доклад на независимия одитор

Становище

I. Европейската сметна палата извърши одит на:

а) консолидираните отчети на Европейския съюз, които се състоят от консолидирани финансови отчети[1] и отчети за изпълнението на бюджета[2] за финансовата година, приключила на 31 декември 2022 година, одобрени от Комисията на 28 юни 2023 г.;

б) законосъобразността и редовността на *операциите,* свързани с тези отчети, съгласно член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Надеждност на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

II. Европейската сметна палата счита, че консолидираните отчети на Европейския съюз (ЕС) за годината, приключила на 31 декември 2022 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2022 г., както и за *резултатите* от неговите операции, паричните потоци и промените в нетните активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с Финансовия регламент и счетоводните правила, основаващи се на международно признати счетоводни стандарти за публичния сектор.

---

[1] Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012 на Съвета — ОВ L 193/30.7.2018 г., стр. 1, член 243.

[2] *Пак там*, член 244.

Законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на приходите

III. Европейската сметна палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2022 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Разходи

IV. ЕСП отново изразява две отделни становища относно законосъобразността и редовността на разходите за 2022 г. Това се дължи на факта, че *Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ)* е временен инструмент, разработен и финансиран по коренно различен начин в сравнение с разходите от бюджета при обичайната многогодишна финансова рамка (МФР).

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на бюджетните разходи

V. Поради съществения характер на констатациите, посочени в частта „Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на бюджетните разходи“, Европейската сметна палата счита, че бюджетните разходи, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2022 г., са засегнати от съществено ниво на грешки.

Становище с резерви относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ

VI. С изключение на последиците от въпросите, описани в частта „Основание за изразяване на становище с резерви относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ“, ЕСП счита, че разходите по МВУ, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2022 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Основание за изразяване на становище

VII. Европейската сметна палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и етичните кодекси и международните стандарти на

ИНТОСАЙ (МСВОИ). Нейните отговорности съгласно тези стандарти и кодекси са описани по-подробно в раздела „Отговорност на одитора“ от настоящия доклад. Там е посочена още и допълнителна информация за основата на становището на ЕСП относно приходите (вж. точка ***XXXV***) и разходите по МВУ (вж. точка ***XXXVII***). Европейската сметна палата също така отговаря на условията за независимост и изпълнява етичните си задължения в съответствие с Етичния кодекс на професионалните счетоводители, публикуван от Съвета за международни етични стандарти на счетоводителите. Считаме, че събраните одитни данни са достатъчни и подходящи за обосноваване на нашите становища.

Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на бюджетните разходи

VIII. ЕСП изчислява общия процент грешки при бюджетните разходи, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2022 г., на 4,2 %. Значителна част от тези разходи е засегната съществено от грешки. Това се отнася предимно до разходите, следващи принципа на възстановяване на изразходвани средства, при които изчисленият процент грешки е 6,0 %. Тези разходи са достигнали 110,1 млрд. евро през 2022 г., което представлява 66,0 % от одитната популация на ЕСП[3]. Отражението на установените от одиторите грешки е съществено и широко разпространено сред приетите разходи за годината.

Основание за изразяване на становище с резерви относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ

IX. Единадесет от 13-те плащания по МВУ (и съответното уравняване на авансовото финансиране) са обект на количествено измерими констатации. Шест от тези плащания са засегнати съществено от грешки. Одиторите установиха и случаи на незадоволително разработени мерки и свързани с тях ключови етапи или цели, както и проблеми с надеждността на информацията, която държавите членки включват в своите декларации за управлението. Въз основа на тези елементи считаме, че констатираните грешки имат съществено значение като цяло, но не са широкоразпространени в годишните приети разходи по МВУ.

[3] Подробна информация се съдържа в точки ***1.22***—***1.26*** от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.

Основни одитни въпроси

Европейската сметна палата извърши оценка на задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите

X. Счетоводният баланс на ЕС включва задължение за пенсионни плащания и други надбавки за служителите в размер на 80,6 млрд. евро в края на 2022 г. (2021 г. — 122,5 млрд. евро).

XI. По-голямата част от задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите (73,1 млрд. евро) е свързана с пенсионноосигурителната схема за длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз (2021 г. — 109,7 млрд. евро). Това вписано в отчетите задължение представлява оценка на настоящата стойност на очакваните бъдещи плащания, които ЕС е необходимо да направи с цел уреждане на своите задължения за пенсионни плащания.

XII. Надбавките от пенсионноосигурителната схема се изплащат от бюджета на ЕС. Въпреки че ЕС не е създал конкретен пенсионен фонд, от който да покрива разходите за бъдещите задължения за пенсионни плащания, държавите членки съвместно гарантират изплащането им, а длъжностните лица участват във финансирането на една трета от пенсионноосигурителната схема. Евростат ежегодно изчислява това задължение от името на отговорния счетоводител на Комисията, като използва параметри като възрастов профил и продължителност на живота на служителите на ЕС и допускания за икономическата ситуация в бъдеще. Тези параметри и допускания се оценяват и от актюерските съветници на Комисията.

XIII. По-ниското задължение за пенсионни задължения през 2022 г. се дължи най-вече на увеличения номинален дисконтов процент, който се влияе от увеличението на лихвените проценти в световен мащаб[4].

XIV. Втората по големина част от задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служители е изчисленото задължение на ЕС към Общата здравноосигурителна схема в размер на 5,7 млрд. евро в края на 2022 г. (2021 г. — 10,3 млрд. евро). Това задължение е свързано с разходите за здравеопазване на служителите на ЕС, които се извършват в периода след приключване на трудовата им дейност (след приспадане на техните вноски).

XV. В хода на извършения одит ЕСП провери актюерските допускания за тези схеми и свързаната с тях оценка на стойността. Тази оценка се базира на резултатите от работата, извършена от независими експерти актюери. Одиторите провериха изходните данни, използвани за изчисленията,

актюерските параметри и изчислението на задължението. Беше проверено представянето на пасивите в консолидирания счетоводен баланс, както и бележките към консолидираните финансови отчети.

XVI. ЕСП заключава, че изчисленият общ размер на задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите е представен вярно в консолидираните годишни отчети.

Европейската сметна палата извърши оценка на значимите разчети в края на годината, представени в отчетите

XVII. В края на 2022 г. изчислената стойност на допустимите разходи, извършени от бенефициентите, за които все още не е поискано възстановяване, е 148,7 млрд. евро (2021 г. — 129,9 млрд. евро). Тези суми са отразени като начислени разходи[5].

XVIII. Увеличението на тази стойност е свързано главно с МВУ, който е основният компонент на *NextGenerationEU* (NGEU) — временният инструмент за възстановяване, с който се цели да се подпомогне преодоляването на краткосрочните социално-икономически щети, причинени от пандемията от COVID-19. Плащанията за държавите членки по този инструмент следват предварително определена схема на траншове до 2026 г. В края на 2022 г. начислените разходи по МВУ възлизат на 22,6 млрд. евро. (2021 г. — 12,3 млрд. евро).

XIX. За да оцени разчетите в края на годината, ЕСП провери системата за извършване на изчисления във връзка с разделянето на финансовите периоди, създадена от Комисията с цел да осигурява точност и изчерпателност в генералните дирекции, в които са извършени по-голямата част от разходите. При одитната проверка на извадка от фактури и авансови плащания бяха разгледани съответните изчисления във връзка с разделянето на финансовите периоди, за да се вземе предвид рискът от неточно представяне на начислените разходи. Бяха поискани пояснения от счетоводните служби на Комисията във връзка с приложената обща методология за изготвянето на тези разчети.

---

[4] Годишни отчети на ЕС за 2022 г., бележка 2.9.

[5] Те включват начислени разходи в размер на 85,9 млрд. евро в пасивите на счетоводния баланс и 62,8 млрд. евро в активите на баланса, които намаляват стойността на авансовото финансиране.

XX. Европейската сметна палата заключава, че изчисленият общ размер на начислените разходи и другите авансови плащания към държавите членки са представени вярно в консолидираните годишни отчети.

ЕСП провери активите, генерирани в резултат на процеса на оттегляне на Обединеното кралство от ЕС

XXI. От 1 февруари 2020 г. Обединеното кралство вече не е държава — членка на ЕС. Съгласно Споразумението за оттегляне Обединеното кралство се ангажира да спазва всички финансови задължения по предходната МФР, възникнали в резултат от членството му в ЕС.

XXII. След края на преходния период (31 декември 2020 г.), други реципрочни задължения, поети от ЕС и Обединеното кралство, създават определени задължения и вземания за ЕС. Тези реципрочни задължения следва да бъдат отразени в годишните отчети на ЕС. Комисията изчислява, че към датата на счетоводния баланс отчетите на ЕС показват нетни вземания, дължими от Обединеното кралство, в размер на 23,9 млрд. евро (2021 г. — 41,8 млрд. евро), от които 9,1 млрд. евро са разчетени за плащане през първите 12 месеца след датата на приключване на отчетите.

XXIII. Като част от обичайната одитна процедура ЕСП обсъди с Комисията графика, точността и пълнотата на признатите суми на активите и извършените плащания. Одиторите преизчислиха въпросните суми, равниха ги със съответните счетоводни записи и провериха целесъобразността на всички използвани допускания.

XXIV. Те заключават, че оценката на общия размер на признатите активи, свързани с процеса на оттегляне на Обединеното кралство, е представена вярно в консолидираните годишни отчети.

ЕСП оцени отражението върху отчетите на военната агресия на Русия в Украйна

XXV. На 24 февруари 2022 г. Русия нахлу в Украйна. Тъй като ЕС предоставя помощ на Украйна под формата на заеми и безвъзмездна финансова помощ, одиторите на ЕСП провериха изчисленията на Комисията относно експозицията на ЕС към финансов риск, както и използваните за тях изходни данни, за да се увери, че действителните и потенциалните последици са отразени правилно в отчетите на ЕС. Те сравниха изчисленията на Комисията със своите собствени изчисления и с друга налична информация по този въпрос.

XXVI. Заключението на ЕСП е, че отражението на руската военна агресия срещу Украйна върху консолидираните отчети е представено вярно.

ЕСП разгледа отражението на инструмента NGEU върху отчетите

XXVII. С инструмента NGEU Европейската комисия е мобилизирала значителни средства за подпомагане на секторите на общественото здравеопазване в държавите членки и за смекчаване на социално-икономическото въздействие от пандемията в ЕС. За да финансира NGEU, Европейската комисия набира дълг на капиталовите пазари. Набраните средства се предоставят на държавите членки под формата на безвъзмездна помощ или заеми до размера на предварително определени суми. Тези дейности имат значително отражение върху финансовите отчети. Основната част от NGEU е МВУ.

XXVIII. В рамките на обичайната одитна процедура ЕСП извърши одит на активите, пасивите, приходите и разходите, включително тези, свързани с NGEU. ЕСП заключава, че те са представени вярно в консолидираните годишни отчети.

Други въпроси

XXIX. Ръководството носи отговорност по отношение на информацията, изложена в рубриката „Друга информация“. Тя включва частта „Основни финансови събития през годината“, но не и консолидираните отчети, нито одитния доклад на ЕСП за тях. Становището на ЕСП относно консолидираните отчети не обхваща тази друга информация и поради това не формулираме заключение за достоверност във връзка с нея. В контекста на извършения одит на консолидираните отчети отговорността на ЕСП е да проучи тази информация и да прецени дали тя не показва съществено несъответствие с консолидираните отчети или с данните, получени по време на одита, и дали не съдържа съществени неточности в друго отношение. Ако ЕСП установи, че при данните в раздел „Друга информация“ са налице съществени неточности, тя е длъжна да оповести този факт. Одиторите считат, че не са налице съществени неточности.

Отговорност на ръководството

XXX. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент ръководството отговаря за изготвянето и представянето на консолидираните отчети на ЕС въз основа на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за

изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от *измами* или от грешки. Ръководството също така отговаря за осигуряване на съответствието на дейностите, финансовите операции и отразената във финансовите отчети информация с приложимата нормативна уредба (закони, регламенти, принципи, правила и стандарти). Комисията носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на ЕС (член 317 от ДФЕС).

XXXI. При изготвянето на консолидираните отчети ръководството следва да извърши оценка на способността на ЕС да продължи да работи като действащо предприятие, да оповестява всяка актуална информация и да използва счетоводна отчетност на база принципа на действащо предприятие, освен ако ръководството не възнамерява да ликвидира предприятието или да прекрати неговата дейност, или когато на практика няма друга алтернатива, освен да постъпи по този начин.

XXXII. Комисията отговаря за контрола върху процедурата за финансово отчитане на ЕС.

XXXIII. Съгласно Финансовия регламент (Дял XIII) отговорният счетоводител на Комисията следва да представи за одит консолидираните отчети на ЕС — предварителните отчети до 31 март на следващата година, а окончателните отчети до 31 юли. Още в предварителните отчети следва да се съдържа точно и вярно описание на финансовото състояние на ЕС. Ето защо е изключително важно всички позиции от предварителните отчети да бъдат представени като окончателни изчисления, за да може ЕСП да изпълни задълженията си съгласно Дял XIII на Финансовия регламент и в рамките на определените срокове. Промените между предварителните и окончателните отчети принципно следва да са в резултат единствено на констатациите на ЕСП.

Отговорност на одитора за извършване на одит на консолидираните отчети и на операциите, свързани с тях

XXXIV. Целта на ЕСП е да получи достатъчна увереност, че консолидираните отчети на ЕС не са засегнати от съществени неточности и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни. Въз основа на извършения одит ЕСП също така следва да представи на Европейския парламент и на Съвета Декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. „Достатъчна увереност“ означава високо ниво на увереност, но тя не представлява гаранция, че при одита са разкрити всички евентуални съществени неточности или несъответствия с приложимата нормативна

уредба. Те могат да се дължат на измами или на грешки и се считат за съществени, ако може разумно да се очаква, че, взети поотделно или заедно, те могат да повлияят на евентуалните икономически решения, които ще бъдат приети въз основа на тези консолидирани отчети.

XXXV. В областта на приходите проверката на ЕСП на собствените ресурси от ДДС и БНД приема за своя отправна точка съответните макроикономически агрегати, въз основа на които са изчислени тези ресурси, и прави оценка на системите на Комисията за обработка на данните до етапа на получаването на вноските от държавите членки и вписването им в консолидираните отчети. По отношение на собствения ресурс на база нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса ЕСП направи проверка на процеса на съставяне на прогнозни данни и на контрола на Комисията върху изчисляването на вноските на държавите членки въз основа на тези данни, до момента, в който съответните приходи са получени и записани в отчетите. По отношение на традиционните собствени ресурси ЕСП проверява отчетите на митническите органи и анализира потоците от мита до етапа, в който съответните суми се получат от Комисията и се впишат в сметките. Рискът, свързан с митата, е те да не бъдат декларирани или да бъдат декларирани неточно от вносителите пред националните митнически органи. В такъв случай размерът на реално събраните вносни мита ще е по-малък, отколкото сумата, която теоретично би трябвало да бъде събрана. Тази разлика е известна като „разлика между дължимите и събраните мита“. Укритите мита не се отразяват в счетоводните системи за ТСР на държавите членки и не попадат в обхвата на одитното становище на ЕСП относно приходите.

XXXVI. В областта на разходите ЕСП проверява операциите по извършване на плащания след като разходите са били извършени, вписани и приети. Тази проверка включва всички категории плащания, с изключение на авансовите плащания, към момента на тяхното извършване. ЕСП проверява авансовите плащания след като получателят на тези средства представи доказателства за използването им по предназначение, а съответната институция или орган приеме тези доказателства, като уравни авансовото плащане, което може да се случи през следващата година.

XXXVII. При разходите по МВУ, за разлика от други бюджетни разходи, основното условие за извършване на плащане е задоволителното изпълнение на предварително определени ключови етапи и цели. Затова одиторите на ЕСП проверяват преди всичко дали условията за плащане и хоризонталните условия за допустимост са били изпълнени. Поради факта, че съответствието на направените от крайните получатели разходи с правилата на ЕС и националните правила не е условие за извършване на плащания по МВУ, одитът на ЕСП не включва систематична оценка на този аспект. Регламентът за МВУ не предвижда допълнителни критерии за тълкуване на това кога изпълнението е „задоволително“ и следователно

оставя на Комисията широка свобода на преценка при анализа ѝ дали ключовите етапи и целите са задоволително изпълнени. При разглеждането на качествените постижения се изисква да се направят няколко оценки, което води до различни възможни тълкувания. Този риск се проявява по-силно, когато ключовите етапи или целите са формулирани твърде общо.

XXXVIII. По време на целия одит ЕСП упражнява професионална преценка и поддържа отношение на професионален скептицизъм. Тя също така:

а) установява и прави оценка на риска от съществени неточности в консолидираните отчети или от съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи на измами или на грешки. ЕСП разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от нея становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск, неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат разкрити е по-голям;

б) се запознава с вътрешния контрол, свързан с конкретния одит, с оглед разработване на подходящи одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол;

в) прави оценка на уместността на използваните от ръководството счетоводни политики и на основателността на счетоводните приблизителни оценки и свързаните с тях оповестявания, направени от ръководството;

г) формулира заключение относно уместността на използването от ръководството на счетоводно отчитане на база действащо предприятие и, въз основа на получените одитни доказателства, заключава дали е налице съществена несигурност, свързана със събития или условия, които могат да породят значими съмнения относно способността на организацията да продължи да функционира като действащо предприятие. Ако ЕСП заключи, че е налице такава съществена несигурност, тя трябва да обърне внимание в своя одитен доклад на свързаните с това оповестявания в консолидираните отчети или, в случай че тези оповестявания са недостатъчни, да измени своето становище. Заключенията на ЕСП се основават на одитни доказателства, получени до датата на изготвяне на доклада. Бъдещи събития или условия обаче

могат да принудят организацията да преустанови съществуването си като действащо предприятие;

д) оценява цялостното представяне, структурата и съдържанието на годишните отчети, в т.ч. всички оповестявания, както и дали годишните отчети представят достоверно съответните операции и събития;

е) получава достатъчни и уместни одитни доказателства във връзка с финансовата информация относно организациите в рамките на консолидирания обхват на Европейския съюз, за да изрази становище относно консолидираните отчети и свързаните с тях операции. ЕСП отговаря за насочването, надзора и извършването на одита и тя единствена носи отговорност за своето одитно становище.

XXXIX. Наред с други въпроси, ЕСП информира ръководството относно планирания обхват и график на одита и значимите одитни констатации, включително евентуални значими недостатъци на вътрешния контрол.

XL. По отношение на въпросите, разисквани с Комисията и други одитирани организации, ЕСП определя кои от тях са от най-голямо значение при одита на консолидираните отчети и следователно представляват основни одитни въпроси за текущия период. ЕСП описва тези въпроси в своя доклад, освен ако по силата на действащ закон или регламент се забранява публично оповестяване на въпроса, или когато в изключително редки случаи бъде взето решение, че даден въпрос не трябва да бъде упоменат в нейния доклад, тъй като основателно може да се очаква неблагоприятните последствия от оповестяването на тази информация да бъдат повече от ползите за обществения интерес.

20 юли 2023 г.

Tony Murphy
Председател

Европейска сметна палата
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Въведение

1.1. Настоящата глава от Годишния доклад на Европейската сметна палата (ЕСП):

а) представя контекста на *Декларацията за достоверност* и прави преглед на констатациите и заключенията на ЕСП относно надеждността на отчетите и редовността на свързаните с тях *операции*, вкл. информацията на Комисията относно редовността на операциите;

б) включва информация относно случаите на предполагаема измама, докладвани от ЕСП на Европейската прокуратура (ЕРРО) и Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), и одитите на ЕСП относно действията на ЕС за борба с измамите;

в) представя в обобщен вид одитния подход на ЕСП (вж. ***приложение 1.1***).

1.2. Финансовата 2022 година беше втората година, през която ЕСП одитира плащания по *Механизма за възстановяване и устойчивост* (МВУ)[6]. Резултатите от този одит формират основата на изготвеното от нас становище за редовността на разходите по МВУ за 2022 г. Тъй като МВУ е временен инструмент, който се предоставя и финансира по коренно различен начин от бюджетните разходи по *многогодишните финансови рамки* (МФР), ЕСП представя констатациите и оценките си за разходите по МВУ в отделна глава (***глава 11***).

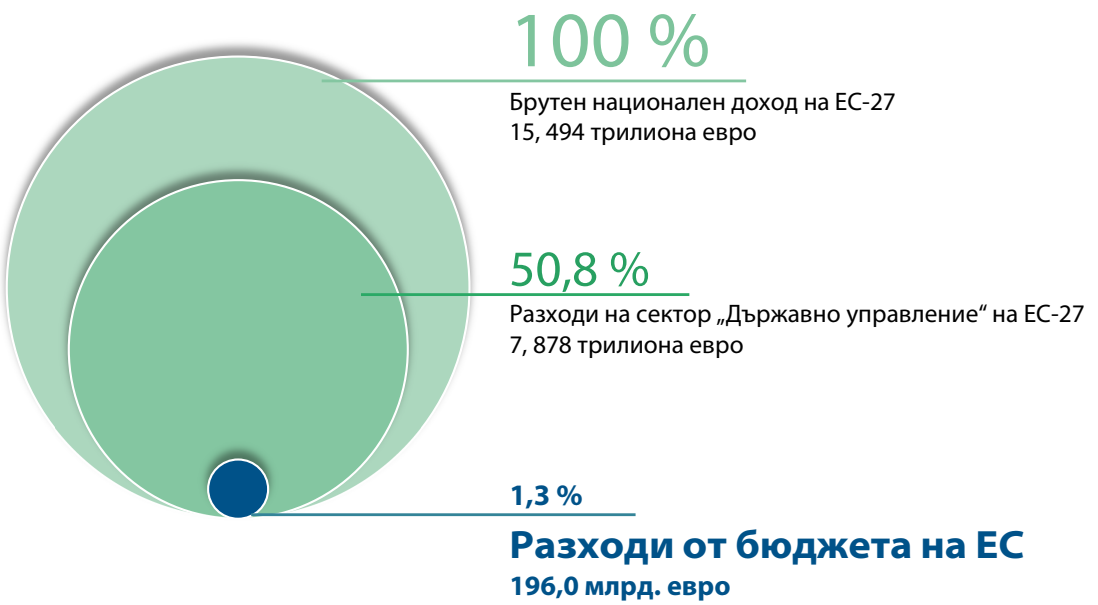
Извършваните от ЕС разходи са важен инструмент за постигане на целите на политиките

1.3. Извършваните от ЕС разходи са важен, но не единствен инструмент за постигане на целите на политиките. Други важни мерки са използването на законодателните рамки, съвместните политически стратегии и правото на свободно движение на стоки, услуги, капитали и хора на територията на ЕС. През 2022 г. общият размер на разходите за сектор „Държавно управление“ на държавите — членки на ЕС, който възлиза на7 878 млрд. евро, представлява 50,8 % от техния *брутен национален доход* (15 494 млрд. евро). Разходите от бюджета на ЕС възлизат на 196,0 млрд. евро, което представлява 2,5 % от общия размер на разходите за сектор „Държавно управление“ на държавите — членки

[6] Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на МВУ.

на ЕС, и 1,3 % от техния брутен национален доход (вж. ***фигура 1.1***). Като се вземат предвид допълнителните плащания с източник *целеви приходи*, с които се предоставя финансирана с дълг на ЕС безвъзмездна финансова помощ по МВУ в размер на 47,3 млрд. евро (вж. точка ***2.7***), общият размер на извършените през 2022 г. плащания възлиза на 243,3 млрд. евро[7].

Фигура 1.1 — Разходи от бюджета на ЕС за 2022 г. и разходи на сектор „Държавно управление“ в ЕС като дял от брутния национален доход (БНД)



Източник: ЕСП, въз основа на данни за БНД на ЕС-27 от консолидираните годишни отчети на Европейската комисия за 2022 г. — приложение А — Приходи; Разходи на сектор „Държавно управление“ на ЕС-27: База данни на Евростат — Държавни приходи, разходи и основни агрегати; данни, извлечени на 25.04.2023 г.; Разходи от бюджета на ЕС: Европейска комисия — консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за 2022 г.

1.4. Средствата от ЕС се изплащат на *бенефициентите* или чрез единични плащания/годишни траншове, или чрез поредица от плащания в рамките на многогодишните разходни схеми. Плащанията от бюджета на ЕС за 2022 г. са в размер на 140,8 млрд. евро — междинни или окончателни плащания, плюс 55,2 млрд. евро авансово финансиране. Както се вижда от ***фигура 1.2***, най-голямата част от бюджета на ЕС е изразходвана за областите „Сближаване,

[7] Консолидирани годишни отчети на ЕС за 2022 г., отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки, раздел 6.3 от МФР: Усвояване на *бюджетни кредити* за плащания.

устойчивост и ценности“ и „Природни ресурси и околна среда“, следвани от „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“.

Фигура 1.2 — Разходи от бюджета на ЕС за 2022 г. по функции от МФР

(в млрд. евро)



Функция 1 от МФР (Глава 5)	„Единен пазар, иновации и цифрова сфера“
Функция 2 от МФР (Глава 6)	„Сближаване, устойчивост и ценности“
Функция 3 от МФР (Глава 7)	„Природни ресурси и околна среда“
Функция 4 от МФР (Глава 8)	„Миграция и управление на границите“
Функция 5 от МФР (Глава 8)	„Сигурност и отбрана“
Функция 6 от МФР (Глава 9)	„Съседните региони и светът“
Функция 7 от МФР (Глава 10)	„Европейска публична администрация“
Специални инструменти	(извън МФР)

Източник: ЕСП.

Одитни констатации за финансовата 2022 година

Надеждност на отчетите

Отчетите не са засегнати от съществени неточности

1.5. Констатациите на ЕСП се отнасят до *консолидираните отчети*[8] на Европейския съюз (наричани по-нататък „отчетите“) за финансовата 2022 г. Отчетите, заедно с писменото изявление на отговорния счетоводител, са получени от ЕСП на 30 юни 2023 г., преди крайния срок за представянето им, определен във *Финансовия регламент*. Към тях е добавен раздел „Основни финансови събития през годината“[9], който не е обхванат в нашето одитно становище. Въпреки това, съгласно изискванията на одитните стандарти, ЕСП направи оценка на неговото съответствие с информацията, изложена в отчетите.

1.6. Публикуваните от Комисията отчети показват, че към 31 декември 2022 г. общият размер на пасивите е 577,2 млрд. евро, а на активите — 445,9 млрд. евро. Разликата от 131,3 млрд. евро представлява (отрицателните) нетни активи, които включват резервите и онази част от разходите, които вече са извършени от ЕС до 31 декември и следва да се финансират от бъдещи бюджети. *Финансовият резултат* (отрицателен) за 2022 г. е 91,9 млрд. евро. Разходите за *NextGenerationEU* (NGEU) заемат значителен дял от споменатите отрицателни суми.

1.7. При извършения одит беше установено, че отчетите не са засегнати от съществени неточности. Резултатите от одитната дейност на ЕСП във връзка с финансовото и бюджетното управление на средствата на ЕС са представени в ***глава 2***.

---

[8] Член 241 от Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046.

[9] Насока за препоръчани практики № 2 (RPG 2) – „Обсъждане и анализ на финансовите отчети“ на Съвета по международни счетоводни стандарти за публичния сектор (СМССПС).

Основни одитни въпроси, свързани с финансовите отчети за 2022 г.

1.8. Основни одитни въпроси са тези, които според нашата професионална преценка са имали най-голямо значение при извършването на одита на финансовите отчети за текущия период. Тези въпроси са разгледани общо в контекста на одита на финансовите отчети и при изготвянето на нашето становище относно отчетите. ЕСП не предоставя отделно становище по тях. ЕСП докладва относно основните одитни въпроси в Декларацията за достоверност.

Редовност на операциите

1.9. ЕСП провери приходите и разходите на ЕС, за да прецени дали неговите ресурси са събрани и изразходвани в съответствие с приложимите закони и други нормативни актове[10]. Резултатите от извършения одит са представени в ***глава 4*** относно приходите и в ***глави 5—10*** относно разходите. Данните, докладвани за МВУ, са представени в ***глава 11***.

Одитът на ЕСП обхваща приходните и разходните операции, свързани с отчетите

1.10. В областта на приходите ЕСП получи достатъчна увереност за целите на своето одитно становище, като извърши оценка на избрани ключови системи и тестове на операциите. Проверената извадка от 65 операции беше формирана така, че да бъде представителна за всички източници на бюджетни приходи на ЕС, което включва приходи от собствени ресурси (мита и ресурси на база данък добавена стойност, нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса и брутен национален доход), както и приходи от други източници. Освен това в извадката на ЕСП бяха включени и външни целеви приходи, използвани за финансиране на невъзстановимия компонент (безвъзмездната финансова помощ)[11] на МВУ (вж. точки ***4.2—4.4***).

1.11. В областта на разходите ЕСП формира представителна извадка от 760 операции. Те включват трансфери на средства от бюджета на ЕС към *крайни получатели* (вж. точки ***(18)*** и ***(19)*** в ***приложение 1.1***). Тестването на тези

---

[10] Включително операции от периода на МФР 2014–2020 г. и предходни периоди.

[11] Това включва средствата, взети от Комисията като заем с цел предоставяне на безвъзмездна финансова подкрепа за държавите членки в рамките на инструмента NGEU. ЕС ще трябва да върне тези средства в бъдеще.

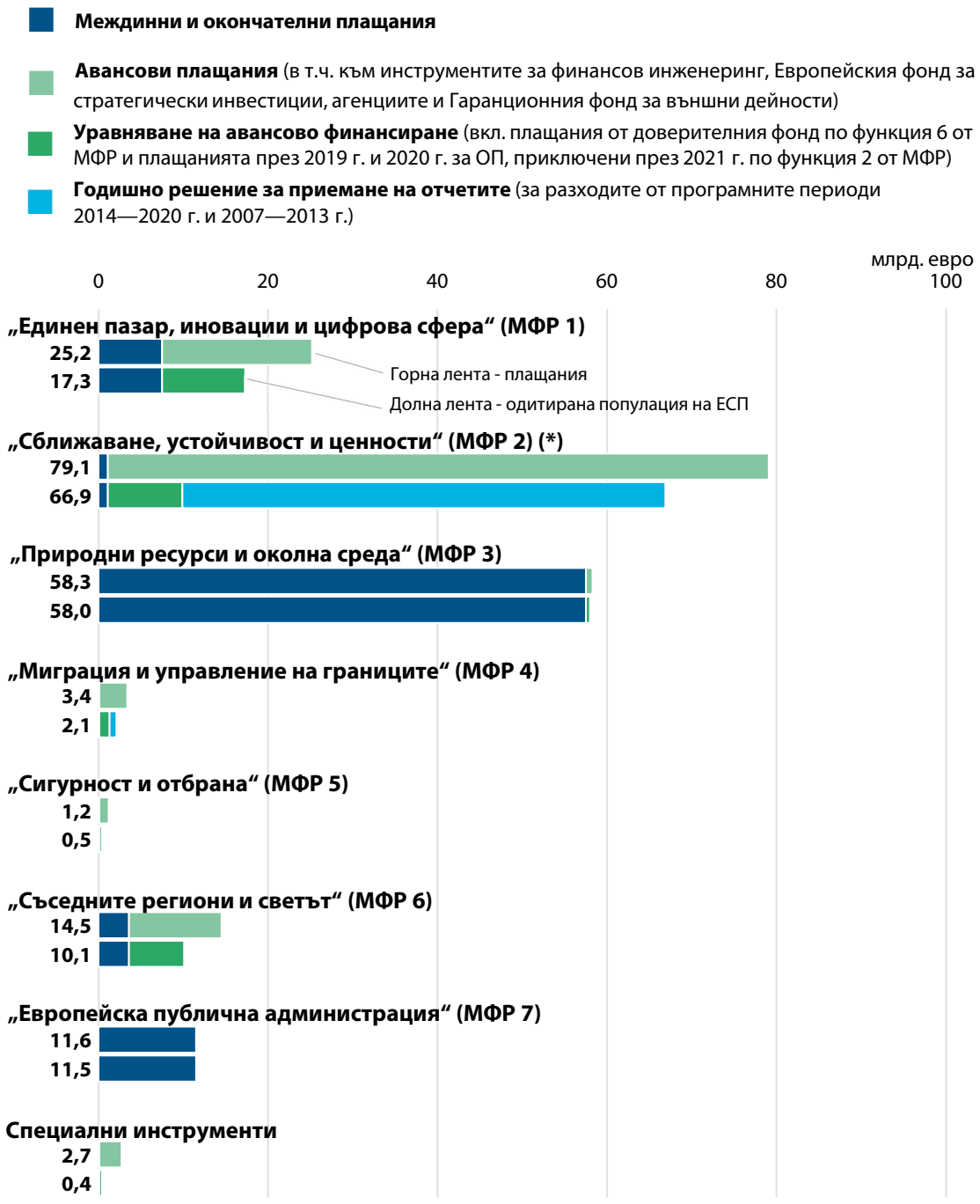
операции допринася за изготвянето на Декларацията за достоверност на ЕСП и за изчисляването на дела на нередовните операции в общата одитна популация, в частта на високорисковите и на нискорисковите разходи (вж. точка ***1.18***) и във всяка функция на МФР, за която ЕСП предоставя специфична оценка (функции 1, 2, 3 и 7).

1.12. През 2022 г. нашата одитна популация за тестване на приходите възлиза на 245,3 млрд. евро (вж. ***фигура 4.1***). Популацията на ЕСП за тестване на разходите възлиза общо на 166,8 млрд. евро, включително допълнителните средства от NGEU за съществуващите програми по МФР за периода 2021—2027 г., които трябва да бъдат изразходвани в съответствие със специфичните за отделните сектори правила. Тези суми включват както вноски от, така и плащания за Обединеното кралство, в съответствие с условията, посочени в Споразумението за оттегляне[12].

1.13. На ***фигура 1.3*** е показана одитната популация на ЕСП за тестване на разходите — с разбивка по междинни и окончателни плащания; *уравняване* на авансови плащания; и годишни решения за приемане на отчетите. За сравнение са показани разходите на ЕС по функции от МФР (вж. точка ***(18)*** от ***приложение 1.1***).

[12] Чл. 136 и чл. 138 от Споразумение за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия.

Фигура 1.3 — Сравнение между одитната популация на ЕСП (166,8 млрд. евро) и разходите от бюджета на ЕС (196,0 млрд. евро) за 2022 г. по функции от МФР



(*) Вж. точки ***6.8*** и ***6.9*** относно одитната популация на ЕСП в размер на (66,9 млрд. евро) за област „Сближаване, устойчивост и ценности“.

Източник: ЕСП.

Продължават да се срещат грешки при някои конкретни видове разходи

1.14. По отношение на редовността на приходите и разходите на ЕС, основните констатации на Европейската сметна палата са:

а) **Приходи:** Като цяло одитните доказателства показват, че приходите не са засегнати от съществено ниво на *грешки*. Проверените системи за управление на приходите като цяло са ефективни. Частично ефективни обаче са някои от ключовите системи за вътрешен контрол на *традиционните собствени ресурси* (ТСР), които одиторите провериха в няколко държави членки, управлението на случаите на отписване на ТСР, както и управлението в Комисията на резервите във връзка с ДДС и отворените въпроси, свързани с ТСР. Освен това, както ЕСП посочи в своя неотдавнашен специален доклад относно БНД[13], рисковете при съставянето на данни като цяло са обхванати в достатъчна степен от верификацията на Комисията, но е имало възможност за по-голямо приоритизиране на нейните действия. ЕСП установи също, че е било забавено още повече изпълнението на някои действия от Плана на Комисията за действие в областта на митниците, насочени към преодоляване на разликата между дължимите и събраните мита. Тази слабост не е в противоречие с изразеното от ЕСП одитно становище относно приходите, тъй като не засяга операциите, свързани с отчетите, а само риска, че ТСР може да бъдат непълни (вж. ***глава 4***).

б) **Разходи:** Одитните доказателства сочат, че при разходите общото ниво на грешки[14] е съществено — 4,2 %[15] (вж. ***фигура 1.4***). Нивото на грешки се дължи главно на функция „Сближаване, устойчивост и ценности“, която има най-голям дял в процента грешки (2,5 процентни пункта), следвана от функции „Природни ресурси и околна среда“ (0,8 процентни пункта), „Съседните региони и светът“ (0,4 процентни пункта) и „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ (0,3 процентни пункта). Продължава да е налице съществено ниво на грешки при високорисковите разходи, които се основават главно на принципа на възстановяване на разходите (вж. точки,

---

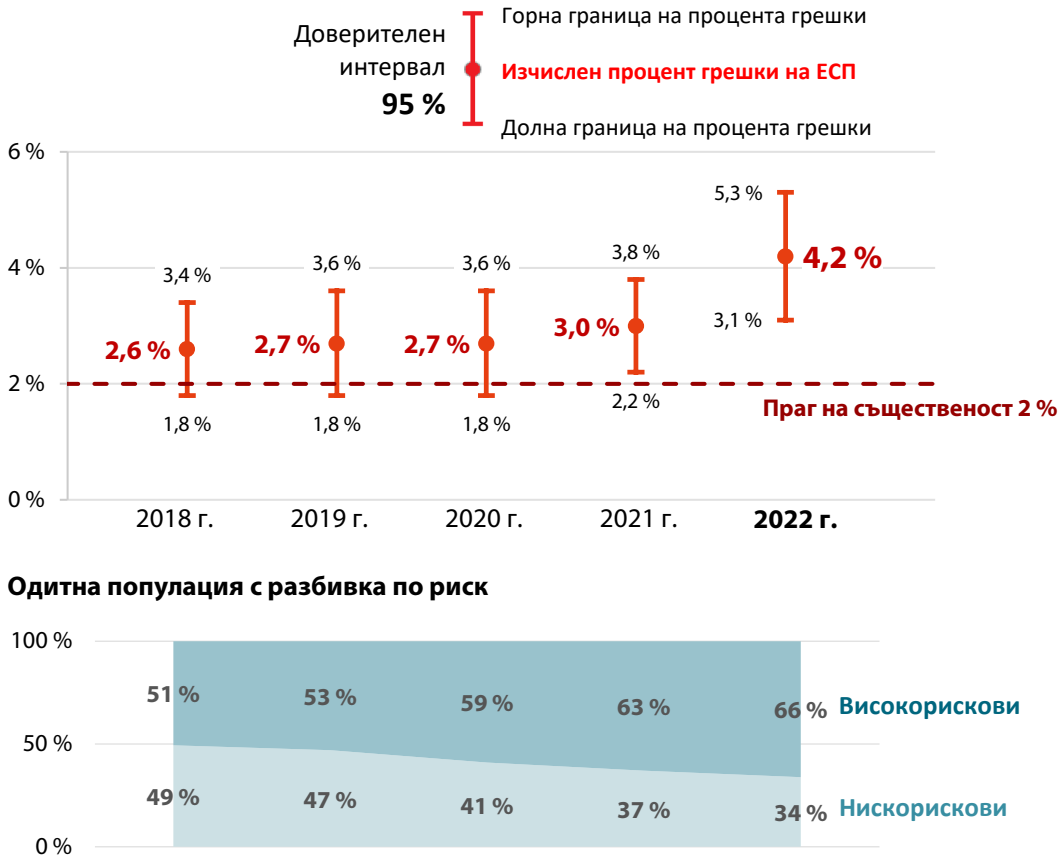
[13] Специален доклад 25/2022 „Верификация на данните за брутния национален доход, използвани за финансиране на бюджета на ЕС — адекватно обхващане на рисковете при събирането на данни като цяло, но следва да се подобри приоритизацията на действията“.

[14] Определение за „грешка“ в ***приложение 1.1***, точка ***(24)***.

[15] С ниво на увереност 95 % ЕСП преценява, че *изчисленият процент грешки* в популацията е между 3,1 % и 5,3 % (съответно долна и горна граница на грешките).

1.18—*1.20*). През 2022 г. тези разходи представляват 66,0 % от одитната популация на ЕСП.

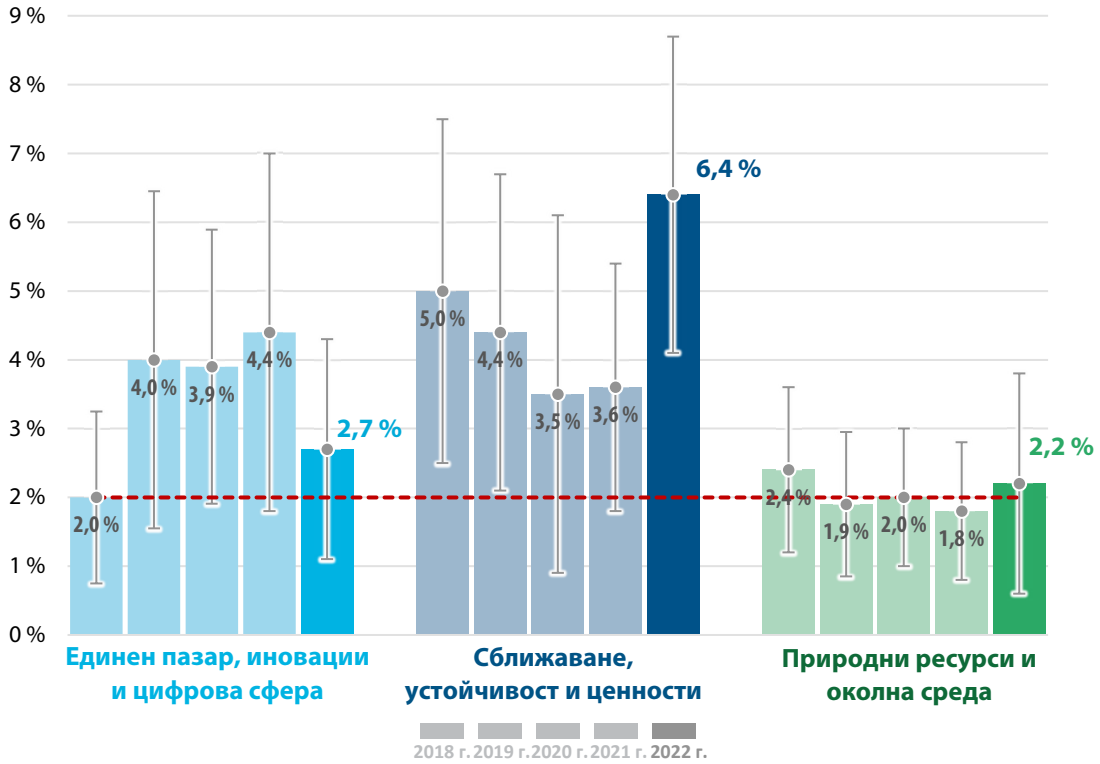
Фигура 1.4 — Изчислен процент грешки и одитна популация (2018—2022 г.)



Източник: ЕСП.

1.15. На *фигура 1.5* се прави сравнение между изчисления от ЕСП процент грешки за функции „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Природни ресурси и околна среда“ в периода 2018—2022 г. Допълнителна информация се съдържа в точки *1.16* и *1.17* и ***глави 5—7.***

Фигура 1.5 — Изчислен процент грешки за функции от МФР 1, 2 и 3 (2018—2022 г.)



Източник: ЕСП.

1.16. Тази година както *изчисленият процент грешки* за функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“, така и броят на откритите грешки са по-високи, отколкото в предишни години. Тези увеличения не показват закономерност от географско естество. Одиторите обаче установиха увеличение при конкретни видове грешки (като недопустими разходи и неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки) (вж. точка ***1.22***). ЕСП отбелязва също, че наближава краят на периода на допустимост за програмите от 2014—2020 г. (31 декември 2023 г.) и това създава допълнителен натиск за усвояване на средства. В допълнение, на държавите членки беше предоставена значителна гъвкавост да препрограмират средствата (включително допълнителното финансиране по *REACT-EU*) и да декларират разходи от 2020 г. насам. Освен това по време на пандемията от COVID-19 ефективността на проверките от страна на управляващите и одитните органи може да е била по-слаба (вж. точка ***6.17***).

1.17. За функция 3 от МФР „Природни ресурси и околна среда“ одиторите отбелязват, че броят на случаите на малки по размер завишавания на декларираните площи се е увеличил както при директните плащания, така и при мерките за развитие на селските райони —от 4 грешки през 2021 г. на 16 грешки

през 2022 г., което може да сочи за наличието на специфични слабости в управлението на *системата за идентификация на земеделските парцели* в някои държави членки.

Сложността на правилата и начинът на отпускане на средствата от ЕС имат отражение върху риска от грешки

1.18. След анализ на риска въз основа на резултати от свои предишни одити и оценка на системите за управление и контрол, ЕСП раздели одитната популация от операции на високорискови и нискорискови разходи, за да избере представителна извадка. ЕСП смята, че:

— Рискът от грешки е по-нисък при разходите, които се извършват съгласно опростени правила. Към този тип разходи спадат предимно тези, свързани с **права за получаване на плащане**, при които бенефициентите следва да отговарят на някои условия, които обикновено не са сложни, както и част от административните разходи (за заплати и пенсии на служителите на ЕС).

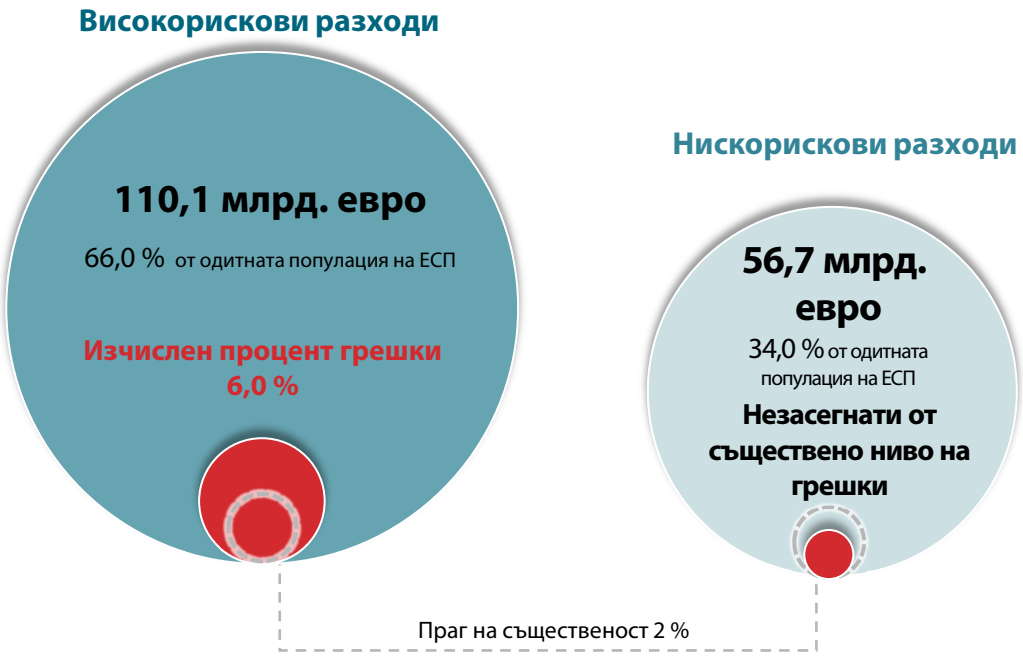
— Рискът от грешки е висок при разходите, които се извършват съгласно сложни правила. Това са предимно **плащания за възстановяване на извършени разходи**, при които бенефициентите подават заявления за направени от тях допустими разходи. За тази цел бенефициентите трябва не само да докажат, че изпълняват дейност, която е допустима за подпомагане, но и да представят доказателства за извършени възстановими разходи. В хода на този процес те често трябва да следват сложни правила по отношение на това кои разходи могат да бъдат заявени за възстановяване (допустимост) и как те могат да бъдат правилно извършвани (обществени поръчки или правила за *държавна помощ*).

1.19. През 2022 г. ЕСП отново установи, че нискорисковите разходи не са съществено засегнати от грешки, но при високорисковите разходи все още се наблюдава съществено ниво на грешки. Затова одитните резултати на ЕСП за 2022 г. потвърждават оценката, изразена в нашия анализ и класификация на риска, че начинът на разходване на средствата дава отражение върху риска от грешки.

1.20. Като взема предвид резултатите от тестването във всички функции на МФР, ЕСП изчислява процента грешки при високорисковите разходи на 6,0 % (2021 г. — 4,7 %), което надхвърля *прага на същественост* от 2,0 %. На

фигура 1.6 и в точки *1.21*—*1.29* е предоставена повече информация относно популацията с висок риск и откритите в нея грешки.

Фигура 1.6 — Разбивка на одитната популация за 2022 г. по високорискови и нискорискови разходи



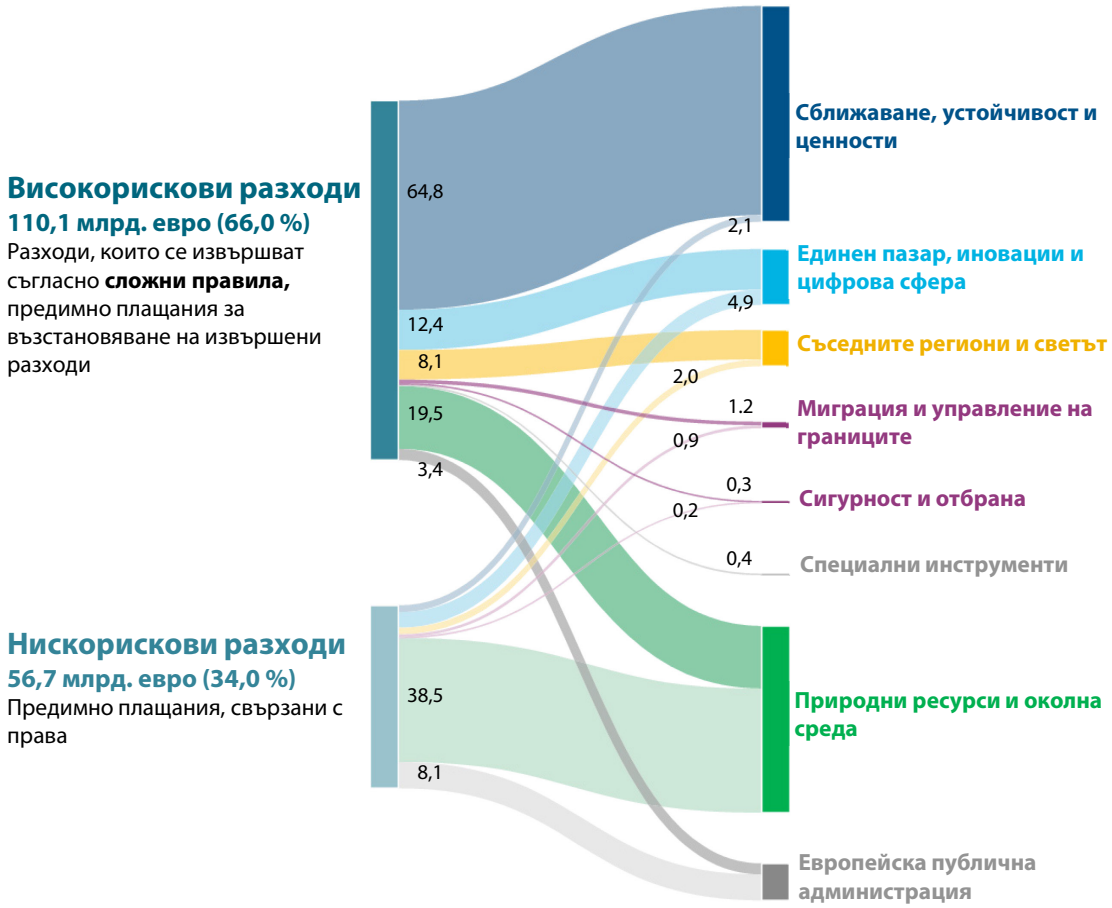
Източник: ЕСП.

Високорисковите разходи представляват значителен дял от одитираната от ЕСП популация и са засегнати съществено от грешки

1.21. Високорисковите разходи представляват 66,0 % от одитната популация на ЕСП. Делът им се е увеличил в сравнение с предходната година, когато те представляваха около 63,2 %. На *фигура 1.7* е показано, че функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ заема най-големия дял от високорисковата популация на ЕСП (64,8 млрд. евро), следвана от функциите „Природни ресурси и околна среда“ (19,5 млрд. евро), „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ (12,4 млрд. евро) и „Съседните региони и светът“ (8,1 млрд. евро). Констатациите на ЕСП за всяка от тези функции са обобщени в точки *1.22*—*1.25*.

Фигура 1.7 — Разбивка на високорисковите и нискорисковите разходи по функции от МФР

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП.

1.22. „Сближаване, устойчивост и ценности“ (***глава 6***) — разходите в тази област се извършват основно чрез *Европейския фонд за регионално развитие* (ЕФРР), *Кохезионния фонд* (КФ) и *Европейския социален фонд плюс* (ЕСФ+). В нея преобладават плащанията за възстановяване на извършени разходи, които ЕСП счита за високорискови. Основните видове грешки, които ЕСП откри и остойности, са недопустими разходи и проекти и нарушения на правилата за обществените поръчки и вътрешния пазар (по-специално правилата за държавна помощ).

1.23. „Природни ресурси и околна среда“ (***глава 7***) — резултатите на одиторите показват, че нивото на грешки е съществено за разходните области, определени от тях като високорискови (развитие на селските райони, пазарни мерки и други области на политика по функция 3 от МФР извън *общата*

селскостопанска политика (ОСП)). Тези области представляват около 34 % от разходите по тази функция, които се основават главно на принципа на възстановяване на вече извършени разходи. Най-често срещаните грешки са недопустими бенефициенти или разходи и неспазване на поети задължения в областта на агроекологията.

1.24. „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ (***глава 5***) — както и в предходни години, разходите за научни изследвания (основно „Хоризонт 2020“) продължават да бъдат високорискови и са основен източник на грешки. Сред грешките в тази област се включват различни категории недопустими разходи (по-специално недопустими преки разходи за персонал и други *преки разходи* и възлагане на дейности на подизпълнители). По отношение на другите програми и дейности ЕСП установи *количествено измерими грешки* в една от 35-те операции от извадката. Тя е свързана с *нередност* при процедура за възлагане на обществени поръчки по проект в рамките на Механизма за свързване на Европа.

1.25. „Съседните региони и светът“ (***глава 9***) — разходите в тази област се основават предимно на принципа на възстановяване и обхващат *външни дейности*, финансирани от бюджета на ЕС. ЕСП счита всички видове разходи по тази функция за високорискови, освен плащанията за *бюджетна подкрепа* и административните разходи, които представляват около 20 %. Повечето грешки, открити при високорисковите разходи в тази област, се отнасят до недопустими разходи, липса на важни оправдателни документи, неспазване на правилата за обществени поръчки и неизвършени разходи.

Грешките, свързани с допустимостта, все още имат най-голям дял в изчисления процент грешки при високорисковите разходи

1.26. Както и в предходни години, в следващата част ЕСП описва подробно установените видове грешки при високорисковите разходи, тъй като това са разходите, които продължават да бъдат засегнати от съществено ниво на грешки. На ***фигура 1.8*** е показан делът на отделните видове грешки в изчисления процент грешки за областта на високорисковите разходи за 2022 г. в сравнение с изчислените проценти за периода 2018—2022 г.

Фигура 1.8 — Дял на високорисковите разходи в изчисления процент грешки за 2022 г. по видове грешки



(*) Грешките на Комисията и междинните звена и други грешки са в размер на 0,4 % през 2022 г.

Източник: ЕСП.

1.27. През 2022 г. ЕСП продължи да открива грешки в допустимостта, главно в областите „Сближаване, устойчивост и ценности“, „Природни ресурси и околна среда“ и „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, които имат най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки за високорисковите разходи — 73 % (2021 г. — 63,3 %). От тези грешки недопустимите разходи, включени в заявките за възстановяване на извършени разходи, представляват 66 %, а недопустимите проекти, дейности или бенефициенти — 8 %.

1.28. През 2022 г. ЕСП откри грешки, свързани с нарушения на правилата за държавна помощ в областта „Сближаване, устойчивост и ценности“ и правилата за обществени поръчки в областите „Сближаване, устойчивост и ценности“,

„Съседните региони и светът“, „Европейска публична администрация“ и „Сигурност и отбрана“. Тези грешки съставляват 20 % от изчисления от ЕСП процент грешки при високорисковите разходи (2021 г. — 19,1 %).

1.29. Освен това плащанията, за които не са предоставени основни оправдателни документи, продължават да бъдат значителна част от процента грешки при високорисковите разходи, главно в областите „Съседните региони и светът“ и „Сближаване, устойчивост и ценности“. Делът на тези грешки е 6 % (2021 г. — 12,1 %) от изчисления процент грешки за високорисковите разходи.

Европейската сметна палата не установи съществено ниво на грешки при нискорисковите разходи

1.30. По отношение на нискорисковите разходи, които представляват 34,0 % от одитната популация, ЕСП заключава, че изчисленият процент грешки е под прага на същественост от 2,0 %, също както през 2020 и 2021 г. Нискорисковите разходи включват предимно плащанията въз основа на права на плащане, част от административните разходи (заплати и пенсии на служителите на ЕС — ***глава 10***) и бюджетната подкрепа за държави извън ЕС („Съседните региони и светът“ — ***глава 9***) (вж. ***фигура 1.7***). Плащанията въз основа на права включват *преките помощи* за земеделски стопани (функция „Природни ресурси и околна среда“ — ***глава 7***) и действията за мобилност на студенти и други лица по *„Еразъм+“* (функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ — ***глава 6***).

Информация от Комисията относно редовността

1.31. Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС, независимо от начина на управление (пряко, непряко или споделено управление). Комисията се отчита за своите действия в три доклада, които са включени в „Интегрирани отчети за финансите и управленската отговорност“:

а) *Годишен доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ);

б) консолидирани годишни отчети на Европейския съюз;

в) доклад относно последващите действия във връзка с *освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета* за предходната финансова година;

г) доклад до органа по освобождаване от отговорност относно вътрешните одити, извършени в предходната финансова година;

д) дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС.

1.32. В ГДУИ се обобщава основната информация относно вътрешния контрол и финансовото управление, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* (ГОД) на различните генерални дирекции (ГД) на Комисията. Отговорностите при докладването следват разпределението на отговорностите, определени в управленските документи на Комисията. Генералните директори носят отговорност за надеждността на информацията, предоставена в съответните ГОД, а колегиумът на членовете на Комисията приема Годишния доклад за управлението и изпълнението, и следователно в крайна сметка носи отговорност за изготвянето на доклада и за представената в него информация.

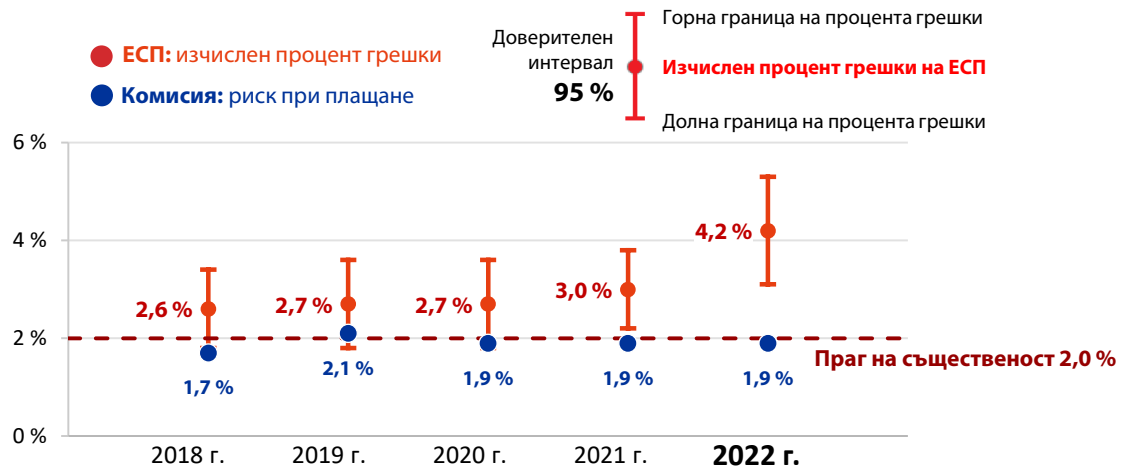
Изчисленият от Комисията процент грешки е значително под диапазона, изчислен от ЕСП

1.33. В Годишния доклад за управление и изпълнение (ГДУИ) Комисията представя изчисления риск при плащане[16] за операциите, свързани с отчетите за 2022 г. Рискът при плащане представлява изчислението на Комисията за размера на неправомерно изплатените средства, към момента на плащане. Това понятие е най-близко до изчислението на ЕСП за процента грешки.

1.34. На ***фигура 1.9*** са представени данните на Комисията за риска при плащане, наред с изчисленото от ЕСП ниво на грешки. Оценката на Комисията за риска при плащане за 2022 г. е 1,9 %, което е значително под изчисления от ЕСП процент грешки — 4,2 % (2021 г. — 3,0 %) и под диапазона на ЕСП, който е между 3,1 % и 5,3 %.

[16] Член 247, параграф 1, буква б), подточка i) от Финансовия регламент изисква Годишният доклад за управлението и изпълнението да включва оценка на нивото на грешки в разходите на Съюза.

Фигура 1.9 — Изчислен от Комисията риск при плащане и изчислен от ЕСП процент грешки



Източник: ЕСП.

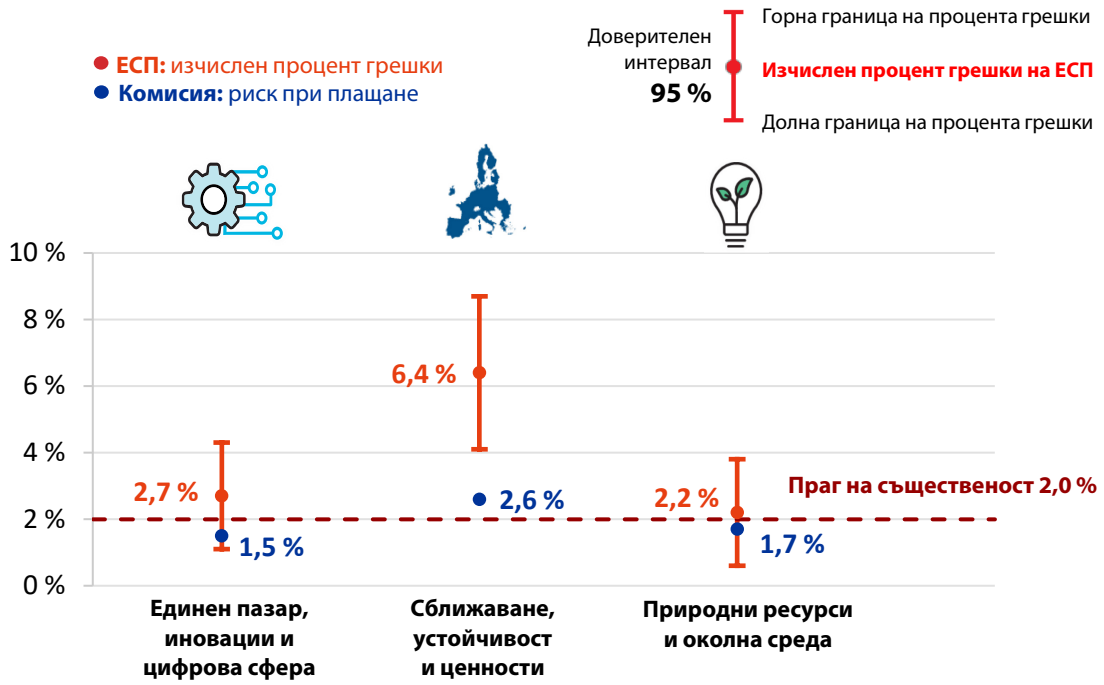
1.35. Стойностите на риска при плащане се публикуват в ГОД на всяка генерална дирекция поотделно и също така като агрегирани стойности по области на политика и общо за Комисията в ГДУИ. На ***фигура 1.10*** ЕСП сравнява изчисления от нея процент грешки с изчисления от Комисията процент по отношение на трите най-големи функции от МФР, за които ЕСП предоставя специфична оценка. Сравнението показва, че стойностите на Комисията са по-ниски от изчислените от ЕСП стойности за три области на политика. ЕСП установи, че:

— за функция 1 **„Единен пазар, иновации и цифрова сфера“** изчислението на Комисията в размер на 1,5 % за риска при плащане е в долната половина на диапазона на ЕСП за изчисления процент грешки (вж. точки ***5.7*** и ***5.40***).

— за функция 2 **„Сближаване, устойчивост и ценности“** изчислението на Комисията е 2,6 % и е значително под диапазона на ЕСП за изчисления процент грешки (вж. точки ***6.16*** и ***6.77***).

— за функция 3 **„Природни ресурси и околна среда“** изчислената от Комисията стойност за риска при плащане (1,7 %) е в долната половина на диапазона на ЕСП, под изчисления от нас процент грешки (вж. точки ***7.15*** и ***7.34***).

Фигура 1.10 — Изчислен от ЕСП процент грешки за 2022 г. и изчислен от Комисията риск при плащане за функции от МФР 1, 2 и 3



Източник: ЕСП.

Оценката на риска от страна на Комисията вероятно занижава нивото на риска

1.36. В Годишния доклад за управлението и изпълнението Комисията представя своята обща оценка на риска за годишните разходи за 2022 г. с цел да открои областите с висок риск и да насочи действията си по-конкретно към тях. Комисията подразделя годишните разходи на области с изчислен нисък риск (под 2,0 %), среден риск (от 2,0 % до 2,5 %) и висок риск при плащане (най-малко 2,5 %). Това разделение е извършено въз основа на оценка на риска при плащане за всяка отделна програма и друг съответен разходен сегмент. За областите „Природни ресурси и околна среда“ и „Сближаване, устойчивост и ценности“ Комисията изчислява общия риск при плащане за отделните разплащателни агенции и оперативни програми в държавите членки и ги отнася към съответната категория риск (нисък, среден или висок). Въз основа на този подход тя оценява риска при плащане като нисък при 63 % от разходите (2021 г.: 55 %) от разходите, среден за 12 % (2021 г. — 23 %) и висок за 25 % (2021 г. — 22 %).

1.37. Одитът на ЕСП обаче установи следните ограничения в последващите проверки на Комисията, които, взети заедно, влияят върху надеждността на нейната оценка на риска.

- Функция 1 от МФР **„Единен пазар, иновации и цифрова сфера“** (общ размер на съответните разходи от Комисията: 20 млрд. евро) обхваща главно разходите, определени от Комисията като разходи с нисък риск (65 % от общия размер на разходите по тази функция). ЕСП обаче вече докладва за слабости в последващите одити на Комисията в тази област[17], които правят по-ненадеждна оценката на Комисията на риска при плащане за съответните програми. За 2022 г. ЕСП изчисли процент грешки в размер на 2,7 % за функция 1 от МФР (вж. точка ***5.7***), което показва, че все още съществуват слабости.

- Функция 2 от МФР **„Сближаване, устойчивост и ценности“** (общ размер на съответните разходи от Комисията: 68 млрд. евро) обхваща оперативните програми, класифицирани от Комисията предимно като разходи с нисък или среден риск (64 % от общия размер на разходите по тази функция) в зависимост от техните потвърдени проценти грешки. За 2022 г. ЕСП изчисли процент грешки в размер на 6,4 % за функция 2 от МФР (вж. точка ***6.77***). Както е посочено в точка ***6.68***, надеждността на докладваната от Комисията в ГОД информация относно редовността зависи до голяма степен от качеството на работата на програмните органи. Комисията извършва документни проверки и одити на съответствието с цел да провери и оцени работата на одитните органи. В процеса на извършвания одит ЕСП констатира, че Комисията продължава да открива нередности чрез своите одити на съответствието, но документните проверки имат присъщи ограничения за потвърждаване на *процента на общия размер остатъчни грешки* (RTER)[18]. За 2022 г. одитните констатации на ЕСП сочат, че показателят на Комисията за риск при плащане е занижен, поради което е възможно някои програми неправилно да са били определени като нискорискови или среднорискови.

- Функция 6 от МФР **„Съседните региони и светът“** (общ размер на съответните разходи от Комисията: 14 млрд. евро) се определя от Комисията

[17] Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 1.37 и Годишен доклад на ЕСП за 2019 г.,каре 1.11.

[18] Специален доклад 26/2021 „Редовност на разходите по политиката на сближаване на ЕС — Комисията оповестява ежегодно минимален и неокончателен процент на грешките“.

като разходи предимно с нисък риск (90 % от общия размер на разходите по тази функция). Нивото на грешките, докладвано в проучването относно процента остатъчни грешки (RER), има голямо отражение върху риска при плащане за тази функция. В предишен свой доклад[19], както и в настоящия (вж. точка ***9.21***), ЕСП е изразила заключението, че ограниченията на проучването относно процента остатъчни грешки могат да доведат до занижаване на риска при плащане по тази функция, което на свой ред може да повлияе върху оценката на риска по нея. В допълнение, ЕСП продължи да открива голям брой количествено измерими грешки при разходите в областта „Съседните региони и светът“ и одитните резултати сочат, че при тази функция рискът от грешки е висок (вж. точки ***9.8*** и ***9.27***).

Комисията е подобрила докладването си относно финансовите корекции и събирането на вземания

1.38. В съответствие с Финансовия регламент Комисията предоставя информация в Годишния доклад за управлението и изпълнението относно превантивните и коригиращите мерки за защита на бюджета от неправомерни или нередовни разходи. В Годишния доклад за 2021 г.[20] ЕСП констатира, че в ГДУИ за 2021 г. Комисията е представила незадоволително *финансовите корекции* и събирането на вземания, които лесно могат да бъдат тълкувани погрешно, тъй като Комисията е добавила сумите, произтичащи от превантивните и коригиращите мерки, и е представила тази обща сума като „корекции за минали плащания“[21].

[19] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 8.22.

[20] *Пак там*, точки 1.42—1.45.

[21] ГДУИ за 2021 г., том II, приложение 2, раздел 2.1, стр. 49.

1.39. В ГДУИ за 2022 г. Комисията дава отговор на констатацията на ЕСП, като пояснява, че общата докладвана сума (4,950 млрд. евро) включва превантивни и корективни мерки, предприети както от самата нея, така и от държавите членки[22]. Тя също така дава подробна информация за общия размер на превантивните и корективните мерки и техния произход (проверки от държавите членки или от ЕС) и представя само сумите на нетните финансови корекции и събрани вземания, приложени през 2022 г. спрямо минали плащания или приети разходи (корективни мерки), като процент от съответните разходи през 2022 г.[23].

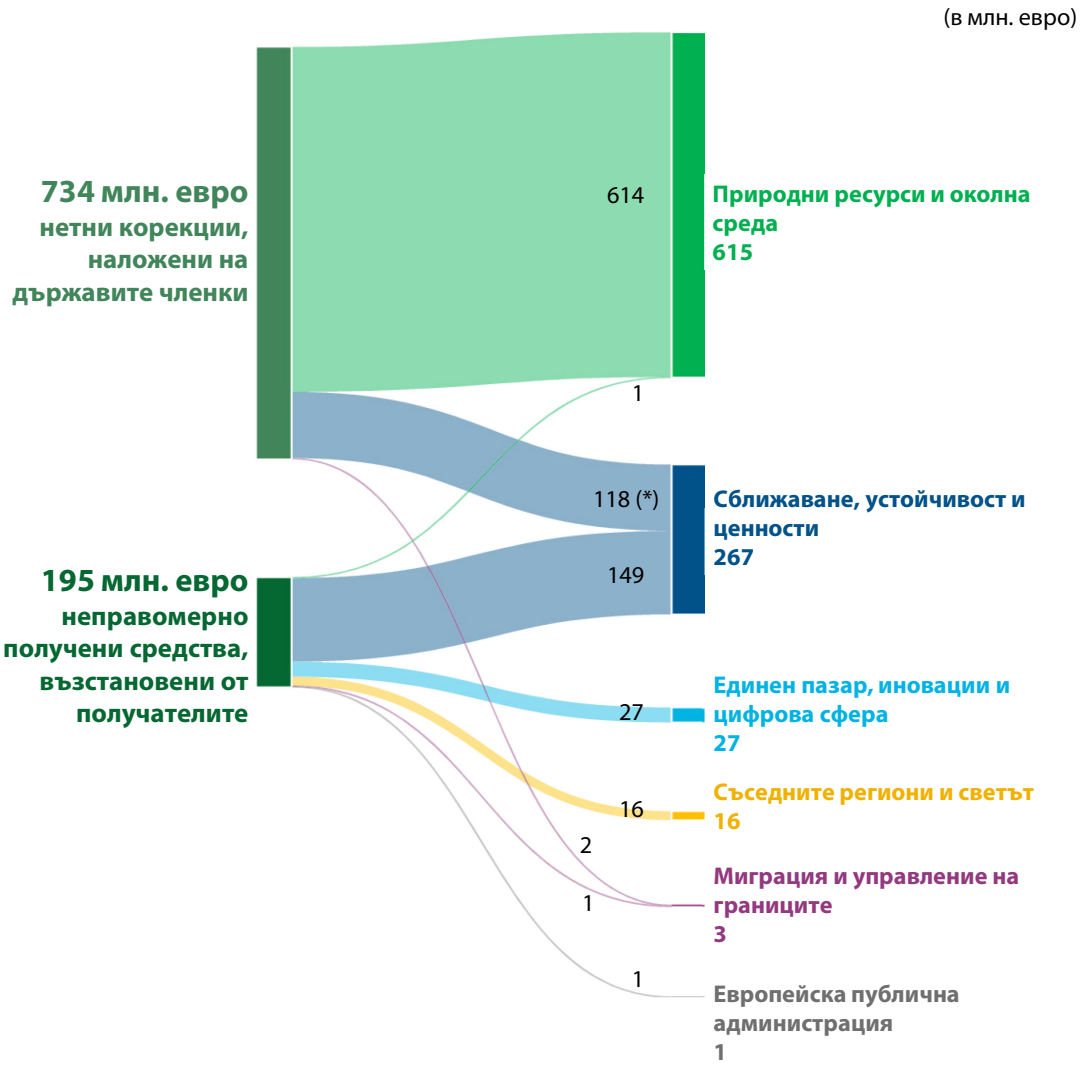
1.40. На ***фигура 1.11*** е показан съставът на действителните корекции, изпълнени от Комисията и докладвани в ГДУИ за 2022 г. (929 млн. евро (2021 г. — 765 млн. евро). Нетните корекции, наложени на държавите членки през 2022 г., възлизат общо на 734 млн. евро (2021 г. — 523 млн. евро), а неправомерно получените средства, възстановени като вземания от крайните получатели — на 195 млн. евро (2021 г. — 242 млн. евро).

---

[22] *Пак там,* стр. 59.

[23] ГДУИ за 2022 г., том III, приложение 5, раздел 5.4, стр. 30—31.

Фигура 1.11 — Извършени от Комисията финансови корекции и вземания (929 млн. евро), отчетени в ГДУИ за 2022 г.



(*) Тази сума се отнася до предишни програмни периоди.

Източник: ЕСП, въз основа на ГДУИ за 2022 г.

1.41. Правните разпоредби за периода 2014—2020 г. предоставят на Комисията по-големи правомощия да не допуска изплащане на неправомерни разходи със средства от бюджета на ЕС. Те ѝ дават право да прилага нетни финансови корекции в случаите, когато държави членки не са успели да установят сериозни недостатъци, при условията, предвидени в член 145, параграф 7 от *Регламент за общоприложимите разпоредби*. В своя Годишен доклад за 2021 г.[24] ЕСП отбелязва, че в края на 2021 г. няма наложени нетни корекции върху държавите членки за периода 2014—2020 г. в областта на сближаването. В края

[24] Годишен доклад за 2021 г., точка 1.44.

на 2022 г. Комисията все още не беше извършила нетни финансови корекции в тази област (вж. точка ***6.71***).

1.42. ЕСП провери дали до края на 2022 г. Комисията (основните генерални дирекции, управляващи разходите за сближаване: „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL) и „Регионална и селищна политика“ (REGIO), са оповестили информация за текущи нетни финансови корекции. ГД „Регионална и селищна политика“ е докладвала, че все още не е приложила нетни финансови корекции. Според Годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ условията за прилагане на нетни финансови корекции са били изпълнени в един случай и с оглед на това през 2023 г. може да бъде започната процедура (вж. точка ***6.72***).

Докладване относно процедури, свързани с върховенството на закона

1.43. След препоръката в Годишния доклад на ЕСП[25] от миналата година, генерални дирекции „Регионална и селищна политика“ и „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са включили в съответните си ГОД за 2022 г. описание на етапа на изпълнение от Комисията на Регламента за обвързаност на бюджета с условия (вж. точка ***6.77***)

[25] *Пак там*, препоръка 5.6.

ЕСП докладва случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ

1.44. *Измама* е всяко преднамерено действие или бездействие, свързано с използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни изявления или документи, неоповестяването на изисквана информация и неправомерното използване на средства на ЕС[26]. Измамата ощетява реално или потенциално финансовите интереси на ЕС.

1.45. Основната отговорност за предотвратяване и разкриване на измами принадлежи на ръководството на дадено предприятие и на лицата, натоварени с неговото управление. Член 325 от ДФЕС изисква Европейският съюз и държавите членки да противодействат на измамите и всички други незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на ЕС.

1.46. В качеството си на външен одитор на ЕС ЕСП няма правомощия да разследва случаи на предполагаема измама, засягаща финансовите интереси на ЕС. Преди да предприеме конкретен одит, тя отчита риска от измами (вж. точки ***(31)***—***(33)*** в ***приложение 1.1***) и редовно преразглежда процедурите си.

1.47. ЕСП изпраща на Европейската прокуратура информация за всички предполагаеми престъпления, попадащи в обхвата на нейните правомощия и включващи участващите държави членки, а на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) — за всички предполагаеми измами, корупция или други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС. Такива подозрения могат да възникнат или в резултат на одитната дейност на ЕСП (включително одити на изпълнението), или въз основа на информация, която ѝ е докладвана пряко от трети страни. След това Европейската прокуратура и ОЛАФ проследяват тези случаи, решават дали да започнат наказателно разследване (в случая на Европейската прокуратура) или административно разследване (в случая на ОЛАФ) и при необходимост си сътрудничат с органите на държавите членки. От март 2022 г. ЕСП препраща случаи на предполагаема измама едновременно на

---

[26] Член 3 от Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директива за защита на финансовите интереси).

Европейската прокуратура и ОЛАФ, когато въпросът попада в сферата на компетентност и на двата органа.

1.48. През 2022 г. ЕСП е докладвала на ОЛАФ 14 случая на предполагаема измама (2021 г. — 15 случая), установени по време на одитната дейност. Въз основа на тази докладвана информация ОЛАФ е образувала две разследвания. Успоредно с това ЕСП е докладвала шест от тези случаи на Европейската прокуратура, от които тя е образувала три разследвания. По време на одита на разходите за 2022 г. одиторите установиха 14 случая на съмнения за измама.

1.49. Най-често срещаните случаи на предполагаема измама или престъпления са: изкуствено създаване на условия за допустимост за финансиране от ЕС; използване на безвъзмездна финансова помощ за цели, различни от одобрените; деклариране на разходи, несъответстващи на критериите за допустимост, и нарушения на правилата за обществени поръчки. ОЛАФ докладва, че е препоръчала възстановяването на общо 541,8 млн. евро от приключени разследвания въз основа на информация, получена от одитната дейност на ЕСП в периода 2011—2022 г.

1.50. Освен че докладва случаи на Европейската прокуратура и ОЛАФ, в настоящия Годишен доклад ЕСП описва и начина, по който Комисията и държавите членки прилагат своите политики относно риска от измами. В **глава 5** ЕСП докладва, че в решението за финансиране с еднократни суми не се съдържа обосновката, изисквана съгласно член 181, параграф 4, буква а) от Финансовия регламент във връзка с риска от нередности и измами (вж. точки ***5.29*** и ***5.30***). В ***глава 6*** ЕСП докладва, че въпреки подобренията одитните органи не обръщат достатъчно внимание на риска от измами (вж. точки ***6.55 и 6.56***) и че органите на държавите членки не докладват предполагаеми случаи на измама в системата за управление на нередностите (СУН), както се изисква (вж. точки ***6.58 и 6.59***).

1.51. Измамите се разглеждат и в отделни тематични одити на ЕСП. Вече е приключен одитът относно конфликта на интереси при споделеното управление (в рамките на ОСП и политиката на сближаване)[27]. ЕСП също така проследи изпълнението на своите препоръки от специалния доклад относно измамите при разходването на средства за сближаване[28] (вж. точка ***6.62***). При това проследяване бяха установени продължаващи слабости. По-специално, Комисията все още не е публикувала конкретни насоки за периода 2021—2027 г. относно мерките за борба с измамите и не е предприела мерки за редовно популяризиране на най-добрите практики. Също така, в шест държави членки все още не бяха приети национални стратегии за борба с измамите. Освен това ЕСП разглежда и конкретни рискове, свързани с измамите, в своите одити на системите за контрол на Комисията и на държавите членки по отношение на Механизма за възстановяване и устойчивост.

[27] Специален доклад 06/2023 „Конфликт на интереси при разходването на средства по политиката на сближаване и селскостопанската политика на ЕС — съществува рамка за неговото предотвратяване, но са налице пропуски в мерките за прозрачност и разкриване“.

[28] Специален доклад 06/2019 „Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване — необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи“.

Заключения

1.52. Настоящата глава от доклада дава обосновка за одитното становище, изразено в Декларацията за достоверност. ЕСП представя съответните одитни резултати в точки ***1.53*** и ***1.54***.

Резултати от одита

1.53. Европейската сметна палата заключава, че отчетите не са засегнати от съществени неточности.

1.54. По отношение на редовността на операциите ЕСП заключава, че операциите, свързани с приходите, не са съществено засегнати от грешки. По отношение на разходите одитните резултати на ЕСП показват, че изчисленият процент грешки се е увеличил от 3,0 % на 4,2 % спрямо предходната година. Това се дължи предимно на по-високи проценти по функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“. ЕСП заключава, че високорисковите разходи (основно следващи принципа на възстановяване на средства) са засегнати от съществено ниво на грешки. През тази година делът на високорисковите разходи в одитната популация на ЕСП нарасна още повече, до 66,0 %, и продължава да бъде значителна част от одитната популация.

1.55. Изчисленият от Комисията процент грешки (риск при плащане), публикуван в ГДУИ за 2022 г., е 1,9 %, което е значително под диапазона на ЕСП.

1.56. Ограниченията в последващите проверки на Комисията и на държавите членки по функции 1, 2 и 6 от МФР влияят върху стойността на риска при плащане, оповестена в ГДУИ, а в резултат на това и върху оценката на риска на Комисията. Проверката на одиторите относно докладването на Комисията за финансовите корекции и събраните вземания показва, че Комисията е взела предвид констатацията на ЕСП от нейния Годишен доклад за 2021 г. по този въпрос, като е подобрила начина на представяне на съответните данни.

Приложения

Приложение 1.1 — Подход и методология на одита

1) В настоящото приложение са описани подходът и методологията на ЕСП за одит на надеждността на отчетите и редовността на приходните и разходните операции (бюджетни разходи) по многогодишната финансова рамка (МФР). Одитният подход на ЕСП по отношение на разходите по Механизма за възстановяване и устойчивост, който е различен и временен инструмент, е описан в ***глава 11***.

2) В настоящото приложение също така са посочени основните разлики между одитния подход на ЕСП и методът на Комисията за оценка и докладване относно нивото на нередности при изпълнението на задълженията ѝ във връзка с управлението на бюджета на ЕС. За тази цел ЕСП дава пояснения относно начина, по който:

   — екстраполира установените грешки и структурира одитната си дейност по функции от МФР (точка ***(12)***);

   — прилага правилата на ЕС и националните правила (точка ***(15)***) и

   — остойностява грешки при възлагането на обществени поръчки (точка ***(27)***).

3) Одитният подход и методология на ЕСП съответстват на международните одитни стандарти и имат за цел осигуряването на достатъчни и подходящи одитни доказателства в подкрепа на одитните становища на ЕСП. Одитната методология на ЕСП е представена на нейния уебсайт. При планирането ЕСП оценява риска от възникване на грешки (присъщ риск) и риска системите да не предотвратяват или да не откриват и коригират грешките (контролен риск).

ЧАСТ 1 — Одитен подход за проверка на надеждността на отчетите

4) Европейската сметна палата проверява консолидираните отчети на ЕС, за да определи тяхната надеждност. Те се състоят от:

   а) консолидирани финансови отчети; и

   б) отчети за изпълнението на бюджета.

5) Консолидираните отчети следва да дават вярна представа във всички съществени аспекти за:

   а) финансовото състояние на Европейския съюз в края на годината;

   б) резултатите от неговите операции и парични потоци; и

   в) промените в нетните активи за приключилата година.

6) В рамките на своя одит Европейската сметна палата:

   а) прави оценка на средата за счетоводен контрол;

   б) проверява функционирането на ключови счетоводни процедури и на процеса на приключване на финансовата година;

   в) анализира основните счетоводни данни за съгласуваност и основателност;

   г) анализира и равнява отчетите и/или салдата;

   д) извършва тестове по същество на поетите задължения, плащанията и конкретни елементи от счетоводния баланс въз основа на представителни извадки;

   е) използва работата на други одитори, когато това е възможно, в съответствие с международните одитни стандарти, особено при одита на дейностите по получаване или отпускане на заеми, управлявани от Комисията, за които има външни одитни заверки.

ЧАСТ 2 — Одитен подход за проверка на редовността на операциите

7) Проверяваните операции при одита на ЕСП върху общия бюджет включват плащания от бюджетните отчети на ЕС и приходи и разходи от отчетите на ЕС за финансовия резултат.

8) Прилаганият одитен подход за оценка на съответствието на разходните операции в отчетите с нормативните разпоредби на ЕС се основава най-вече на пряко тестване за съответствие на произволно избрана представителна извадка от операции. Това може да се допълва от проверка на избрани системи за управление и контрол.

Проверка на системите за управление и контрол

9) Комисията, другите институции и органи на ЕС, органите на държавите членки, страните и регионите бенефициенти създават системи за контрол за управлението на рисковете, засягащи бюджета, и за наблюдение/следене за редовността на операциите. Всяка година ЕСП проверява избрани системи за управление и контрол, за да идентифицира евентуални области за подобрение. Освен това резултатите от проверките се използват за оценката на риска, извършвана от ЕСП (вж. точки ***(11)*** и ***(29)***).

10) ЕСП представя резултатите от своя одит на системите и съответните препоръки за подобрение в ***глави 4—10***.

Подбор и тестване на операциите

11) ЕСП определя общия размер на извадката за цялата популация разходи на ЕС, като категоризира разходите на ЕС като нискорискова популация (предимно разходи, свързани с права за получаване на плащания) и високорискова популация (предимно разходи, които се основават на принципа на възстановяване на вече извършени разходи).

12) ЕСП организира одитната си дейност и докладва резултатите по различните функции от МФР в съответствие със структурата на бюджета, определена от законодателя. Размерът на извадката за всяка функция от МФР се определя въз основа на размера на приетите разходи, категоризацията им от гледна точка на риска и в зависимост от това дали ЕСП предоставя специфична оценка. За тази цел използваме модел за предоставяне на увереност, който използва нашата оценка на риска и взима предвид увереността, която може да се получи от системите за управление и контрол.

13) За всяка функция от МФР, за която изготвя специфична оценка (***глави 5—7*** и ***10***), ЕСП тества представителна извадка от операции, за да изчисли нивото грешки за тази функция.

14) ЕСП използва *метод на извадка по парична стойност* (MUS) за избор на заявките или плащанията, а на по-ниско ниво също и отделни елементи в рамките на една операция (напр. фактури по проекти, парцели в заявка на земеделски стопанин).

15) По отношение на всяка избрана операция ЕСП определя дали заявката за възстановяване на средства или плащането са били извършени за целите, одобрени в бюджета и посочени в съответните законодателни разпоредби

и дали са в съответствие с приложимите закони и разпоредби. В оценката на ЕСП се взема предвид тълкуването на правото на ЕС и на националното право от страна на националните съдилища, националните независими органи и органи със съответни правомощия и от Съда на ЕС.

16) ЕСП проверява по какъв начин са изчислени сумите по заявката или плащането (при заявки за по-големи суми — въз основа на представителна извадка на всички елементи от операцията). Това включва проследяване на операцията от бюджетните сметки до нивото на крайния получател (напр. земеделски стопанин, организатор на обучение, заявител на проект в областта на помощта за развитие) и проверка на съответствието на всяко отделно ниво.

17) При тестването на операциите във връзка с приходите (***глава 4***) ЕСП проверява собствените ресурси от ДДС и от БНД, като приема за своя отправна точка макроикономическите агрегати, въз основа на които са направени изчисленията. За собствените ресурси на база нерециклирани отпадъци от пластмасови опаковки ЕСП разглежда процеса за съставяне на прогнозните данни, тъй като държавите членки ще предоставят своите първи статистически оценки през 2023 г. ЕСП извършва оценка на контрола на Комисията по отношение на вноските на държавите членки до момента на получаването и вписването им в консолидираните отчети. По отношение на традиционните собствени ресурси ЕСП проверява счетоводната документация на митническите органи и потоците от мита — отново от момента на получаването им до вписването им в отчетите от Комисията.

18) Тя проверява разходите както към момента на извършването им от крайните получатели на средства от ЕС в осъществяването на конкретни дейности, така и към момента на последващото им приемане от Комисията („*приети разходи*“) Тази проверка се прилага към всички категории плащания (включително тези, извършени за закупуване на активи). На практика това означава, че популацията от операции на ЕСП обхваща междинни и окончателни плащания. ЕСП не проверява авансовите плащания към момента на тяхното извършване, а по-скоро след като:

    а) крайните получатели на средства от ЕС (напр. земеделски стопанин, изследователски институт, дружество, извършващо строителни дейности или услуги по обществена поръчка) са представили доказателства за използването им; и

б) Комисията (или друга институция или орган, управляващи средства на ЕС) е приела, че средствата са били основателно използвани чрез уравняване на авансовото плащане.

19) Измененията на законодателството от предходната МФР за периода 2014–2020 г. във връзка с функция „Сближаване“ са се отразили върху това, което Комисията счита за „приети разходи“ в тази област. От 2017 г. насам одитната популация за тази функция от МФР се състои от разходи, включени в отчетите, които ежегодно се приемат от Комисията. Това означава, че ЕСП тества операции, за които държавите членки би следвало да са изпълнили всички съответни действия за коригиране на грешки, които самите те са открили. Тестването на операции в областта на сближаването има за цел да допринесе за Декларацията за достоверност за 2022 г., но също и да провери работата на одитните органи и да формира заключение относно надеждността на ключовия показател на Комисията за редовност в тази област — процента остатъчни грешки.

20) Одитната извадка на ЕСП е подбрана така че да даде приблизителна оценка на нивото на грешки за разходите като цяло, а не по отношение на отделните операции (напр. конкретен проект). Процентите грешки, докладвани по тези избрани разходни елементи, не следва да се разглеждат като заключение по отношение на съответните операции, а по-скоро като допринасящи пряко за цялостното ниво грешки общо за разходите на ЕС.

21) ЕСП не проверява ежегодно операции във всички държави членки, страни *бенефициенти* и/или региони *бенефициенти*. Споменаването на определени държави членки, страни и/или региони бенефициенти не означава, че такива случаи не могат да възникнат на други места. Илюстративните примери в настоящия доклад не представляват база за формиране на заключения относно посочените конкретни държави членки и страни и/или региони бенефициенти.

22) ЕСП преценява дали може ефективно да използва проверките относно редовността, които вече са извършени от други одитори. С цел да използва резултатите от тези проверки в своята одитна дейност в съответствие с международните одитни стандарти, ЕСП оценява независимостта и компетентността на външното дружество за одит, както и обхвата и уместността на неговата дейност.

23) За частта от одитната популация, свързана с агенциите на ЕС и съвместните предприятия, ЕСП използва резултатите от одитната дейност, извършена за

целите на съответните специфични годишни доклади за тези агенции[29] и съвместни предприятия[30].

Оценка на резултатите от тестването на операциите

24) ЕСП определя като грешка размерът на онези средства, които не е трябвало да бъдат изплатени от бюджета на ЕС. Грешка възниква, когато средствата не са използвани в съответствие с приложимото законодателство на ЕС или специфичните национални правила.

25) Определена грешка може да се отнася до цялата или до част от сумата в дадена операция. ЕСП дефинира грешките като количествено измерими или количествено неизмерими, в зависимост от това дали е възможно да се измери каква част от одитираната сума е засегната от грешката.

26) Грешките, които са открити и коригирани преди и независимо от извършените от ЕСП проверки, са изключени от изчислението на грешките, тъй като тяхното установяване и коригиране показва, че системите за управление и контрол са действали ефективно.

27) Критериите на ЕСП за остойностяване на грешките при възлагането на обществени поръчки може да се различават от тези, които използва Комисията или държавите членки. ЕСП остойностява само сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки. Като грешки при възлагането на обществени поръчки в размер на 100 % се остойностяват само нарушенията, които са попречили на най-добрата оферта да спечели търга и поради това са направили всички разходи по дадения договор недопустими. За разлика от Комисията[31], ЕСП не използва фиксирани ставки за различните видове нарушения на правилата във връзка с обществените поръчки. ЕСП остойностява грешките в областта на обществените поръчки въз основа на размера на недопустимите разходи в одитираните операции.

28) За тези функции от МФР, за които ЕСП изготвя специфична оценка, както и за приходите и общо за бюджета на ЕС, одиторите изчисляват процент грешки

---

[29] Годишен доклад относно бюджета на ЕС за 2021 г..

[30] Годишен доклад на ЕСП относно съвместните предприятия на ЕС за финансовата 2021 г..

[31] Решение C(2019) 3452 на Комисията от 14.5.2019 г., което включва Приложение за установяване на насоките за определяне на финансови корекции, които трябва да бъдат извършени спрямо финансирани от ЕС разходи в случай на неспазване на приложимите правила за възлагане на обществени поръчки.

(ELE), който отразява и представя в процентно изражение само количествено измеримите грешки. Като примери за грешки могат да се посочат количествено измеримите нарушения на приложимите нормативни разпоредби, правила, договорни условия или условия за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. ЕСП изчислява също така долна граница (LEL) и горна граница (UEL) на процента грешки.

29) ЕСП вече не основава своята Декларация за достоверност единствено върху изчисления от нея общ процент грешки. От 2016 г. насам тя продължава да определя както нискорискови области на бюджета на ЕС, в които очаква да открие несъществено ниво на грешки в приетите разходи, така и области с висок риск, за които допуска, че ще има съществено ниво на грешки. За тази цел ЕСП разглежда, наред с присъщия и контролния риск, и оценката си на системите за управление и контрол, както и резултатите от предишни одити. Например въз основа на своя предишен одитен опит ЕСП разглежда като високорискови някои разходи по функция 3 от МФР, свързани с права на плащания в областта на развитието на селските райони, и някои административни разходи по функция 7 от МФР (напр. разходи, несвързани със заплати). Това разделение ни позволява да определим възможно най-ефективно дали откритите съществени грешки са широко разпространени (вж. точка ***(37)***).

30) Подходът на ЕСП не е пригоден за събиране на данни относно честотата на грешки в цялата популация. Ето защо представените данни за броя на откритите грешки в дадена функция от МФР, разходите, управлявани от дадена генерална дирекция или разходите в дадена държава членка, не са показателни за честотата на грешките във финансираните от ЕС операции или в отделните държави членки.

ЧАСТ 3 — Одитни процедури, свързани с измами

31) ЕСП установява и оценява риска от съществени неточности в консолидираните отчети или съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи на измами или на грешки.

32) Разработват се и се изпълняват одитни процедури в отговор на тези рискове и се събират одитни доказателства, които са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от ЕСП становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск,

неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат разкрити е по-голям;

33) Ако ЕСП има основание да се съмнява, че е била извършена измама, тя докладва за това на Европейската прокуратура или ОЛАФ съобразно тяхната съответна компетентност.

Част 4 Декларация за достоверност — изразяване на одитно становище на ЕСП

34) ЕСП формулира становището си въз основа на достатъчни, уместни и надеждни одитни доказателства за редовността на операциите, свързани с консолидираните отчети на ЕС. Тези доказателства се получават чрез проверка на системите за управление и контрол и тестване на операциите, за които докладваме в ***глави 4—10***. Извършената дейност позволява да се изрази информирано становище дали грешките в популацията надвишават или остават под прага на същественост.

35) За своето становище ЕСП използва ниво на същественост в размер на 2 %. При формирането на становище се вземат предвид също и естеството, стойността и контекста на грешките и друга налична информация.

36) Когато ЕСП установи наличието на съществено ниво на грешки и определи отражението му върху одитното становище, тя трябва да прецени дали грешките или липсата на одитни доказателства са „широко разпространени“[32]. В случай че грешките са съществени и широко разпространени, ЕСП формулира отрицателно становище.

37) Грешка и/или липса на одитни доказателства се определят като „широко разпространени“, ако по преценка на одитора те не се ограничават до конкретни елементи, отчети или позиции във финансовите отчети (т.е. те се срещат навсякъде в тестваните отчети или операции). Дори да са така ограничени, те все пак са широко разпространени, ако представляват или биха могли да представляват значителна част от финансовите отчети или са свързани с оповестявания, които са от основно значение за разбирането на финансовите отчети от страна на ползвателите.

[32] Международен одитен стандарт (МОС) 705 (преработен), Модификация на мнението, изразено в доклада на независимия одитор.

ЧАСТ 5 — Връзка между одитните становища относно надеждността на отчетите и тези относно редовността на операциите

38) Съгласно международните одитни стандарти[33] когато одиторите формулират одитни становища относно надеждността на отчетите и редовността на свързаните с тях операции, изразяването на модифицирано становище относно редовността на операциите само по себе си не води до модифицирано становище относно надеждността на отчетите.

[33] Вж. точка 16 от МСВОИ 4000.

Глава 2

Бюджетно и финансово управление

Съдържание

	Точки
Въведение	**2.1.**
Бюджетно и финансово управление през 2022 г.	**2.2.—2.26.**
Степента на усвояване на бюджета на ЕС е висока при поетите задължения и плащанията	**2.2.—2.17.**
През 2022 г. повечето от бюджетните кредити за поемане на задължения са били усвоени	**2.4.—2.5.**
Окончателните бюджетни кредити за плащания са усвоени почти изцяло	**2.6.—2.7.**
Усвояването на средствата от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. е продължило и през 2022 г., макар и по-бавно от 2021 и 2020 г.	**2.8.—2.9.**
Комисията е поела ангажименти за повече средства от фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. по РОР, но късното одобряване на програмите на държавите членки е довело до ниско ниво на плащанията	**2.10.—2.12.**
Различни инструменти за финансиране на ЕС са използвани за реагиране при извънредни ситуации	**2.13.—2.17.**
Изпълнението на NGEU се е ускорило през 2022 г., но напредъкът е по-бавен от очакваното	**2.18.—2.22.**
Неразплатените поети задължения от бюджета на ЕС и безвъзмездната помощ по NGEU са достигнали рекордния размер от 453 млрд. евро	**2.23.—2.26.**
Рискове и предизвикателства	**2.27.—2.57.**
Дългът и експозицията на ЕС са се увеличили през 2022 г.	**2.27.—2.39.**
Разходите, свързани с дълга на ЕС, са се увеличили значително	**2.27.—2.31.**
Общата експозиция е по-висока главно поради допълнителните заеми по линия на МВУ и SURE	**2.32.—2.37.**
Общият фонд „Провизии“ е увеличил активите си през 2022 г.	**2.38.—2.39.**
Военната агресия на Русия срещу Украйна увеличава финансовите рискове за бюджетите на ЕС в бъдеще	**2.40.—2.44.**

Паралелното и забавено прилагане на няколко инструмента увеличава риска държавите членки да загубят финансиране 2.45.—2.49.

Високата инфлация се отразява върху бюджета на ЕС 2.50.—2.57.

Високата инфлация намалява покупателната способност на бюджета на ЕС и така намалява реалния му размер 2.52.—2.56.

Високата инфлация променя дела на приходите на ЕС от различни източници 2.57.

Заключения и препоръки 2.58.—2.66.

Заключения 2.58.—2.66.

Препоръки

Въведение

2.1. В настоящата глава са представени основните въпроси в областта на бюджетното и финансовото управление на бюджета на ЕС за 2022 г. и допълнителното финансиране от инструмента *NextGenerationEU (NGEU)*[1]. Европейската сметна палата (ЕСП) докладва също така относно бюджетните и финансовите рискове и предизвикателства, които може да възникнат пред ЕС през следващите години. Настоящата глава се основава на извършения от ЕСП преглед на изпълнението на бюджета на ЕС, както и на документи, публикувани от Комисията и други заинтересовани страни. Беше взета предвид и работата, извършена във връзка с изготвянето на Годишния доклад, специалните доклади, прегледите и становищата на ЕСП.

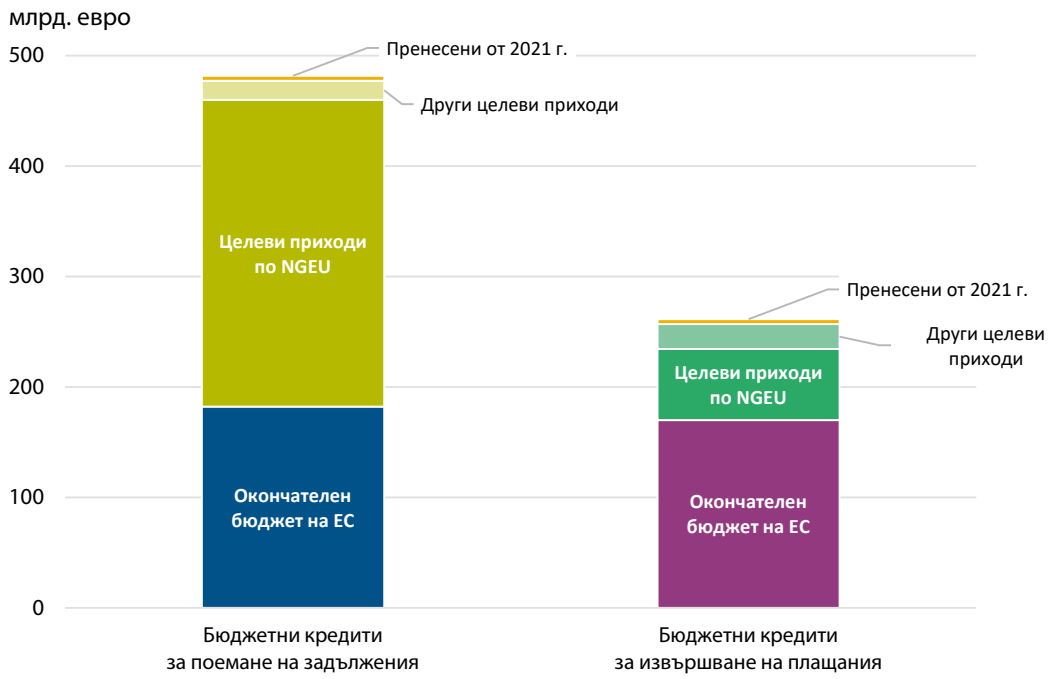
[1] Регламент (ЕС) 2020/2094 на Съвета.

Бюджетно и финансово управление през 2022 г.

Степента на усвояване на бюджета на ЕС е висока при поетите задължения и плащанията

2.2. В настоящия раздел ЕСП анализира как е изпълнен бюджетът на ЕС през 2022 г. — втората година от *многогодишната финансова рамка (МФР)* за периода 2021—2027 г.[2] На ***фигура 2.1*** е показан общият размер на наличните средства от бюджета на ЕС, в т.ч. безвъзмездната финансова помощ по NGEU.

Фигура 2.1 — Общо налични средства от бюджета на ЕС, в т.ч. безвъзмездна финансова помощ по NGEU



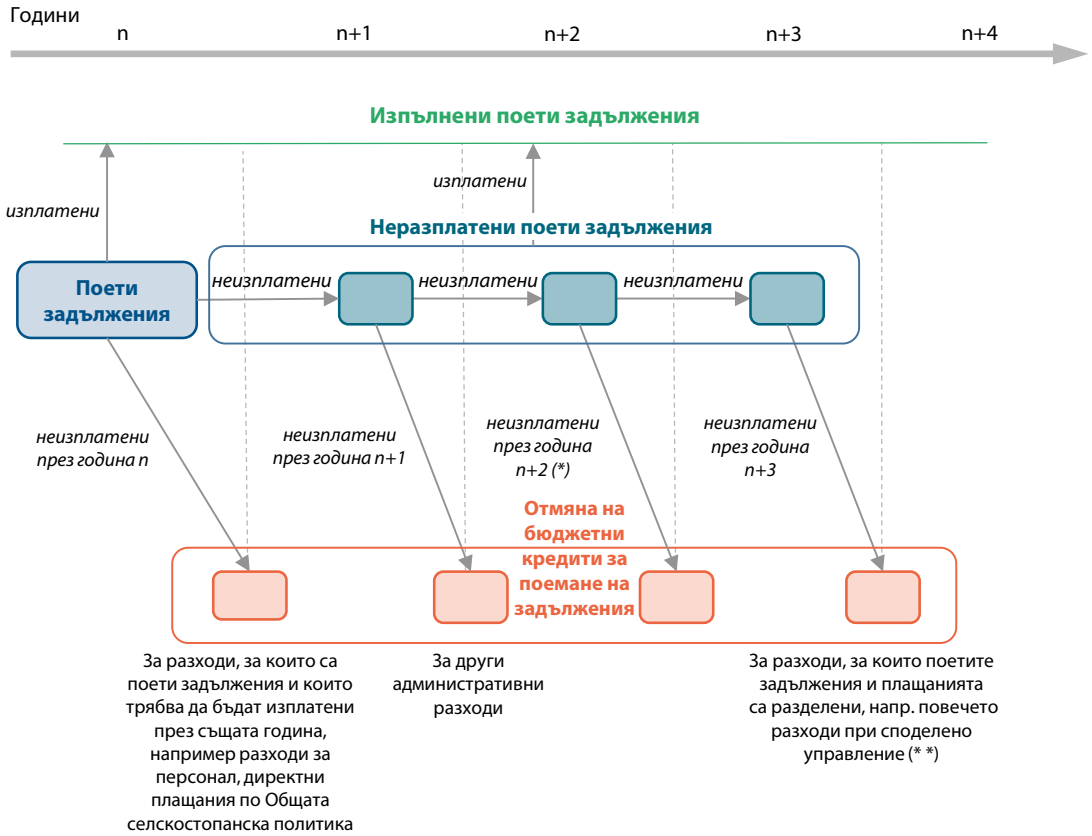
Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните отчети на ЕС за 2022 г.

2.3. Разходите, които са финансирани от *бюджетни кредити, пренесени от предходни финансови години*, и от *целеви приходи*, не са включени в този анализ, тъй като не са част от приетия бюджет и за тях се прилагат различни правила. По отношение на целевите приходи обаче анализът на ЕСП обхвана

[2] Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 на Съвета — Регламент за МФР.

и допълнителните суми по NGEU (компонента за *безвъзмездна финансова помощ* на *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)*[3] и допълнителните средства по съществуващи програми за финансиране по МФР), като не включи заемния компонент на МВУ, който не е част от бюджета на ЕС. На ***фигура 2.2*** е показана схематична хронология на изпълнението на бюджетните задължения.

Фигура 2.2 — Схематична хронология на изпълнението на бюджетните задължения за общия бюджет на ЕС



Поети задължения — правни ангажименти за разходване на средства за конкретни дейности (например проекти, договори).

Неразплатени поети задължения — сума на поетите, но все още неизплатени задължения.

Отменени бюджетни кредити — анулиране на неразплатени поети задължения при изтичане на законоустановените срокове за плащане.

(*) За последната година от МФР за периода 2021—2027 г. За ЕЗФРСР за периода 2023—2027 г. правилото за „година n+2“ се прилага за целия период.

(**) Областите на политика, като например външната дейност или „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ при пряко или непряко управление, следват различни механизми, при които поетите задължения се отменят, ако не бъдат спазени договорните изисквания.

Източник: ЕСП.

[3] Регламент (ЕС) 2021/241.

През 2022 г. повечето от бюджетните кредити за поемане на задължения са били усвоени

2.4. В първоначалния бюджет, одобрен от *бюджетния орган*, размерът на *бюджетните кредити за поемане на задължения* е 169,5 млрд. евро. През 2022 г. бюджетът е изменен пет пъти (размерът на бюджетните кредити за поемане на задължения е изменен при три от тях) и в крайна сметка е увеличен до 182,2 млрд. евро. От това увеличение със 12,7 млрд. евро 12,2 млрд. евро представляват една четвърт от бюджетните кредити за поемане на задължения по фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. в рамките на Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР)[4], които не са били използвани през 2021 г.[5] Това е в съответствие с Регламента за МФР, който позволява, в случай на късно приемане на новите правила или програми, тези средства да бъдат прехвърлени на равни части към годишните бюджети за годините от 2022 до 2025.

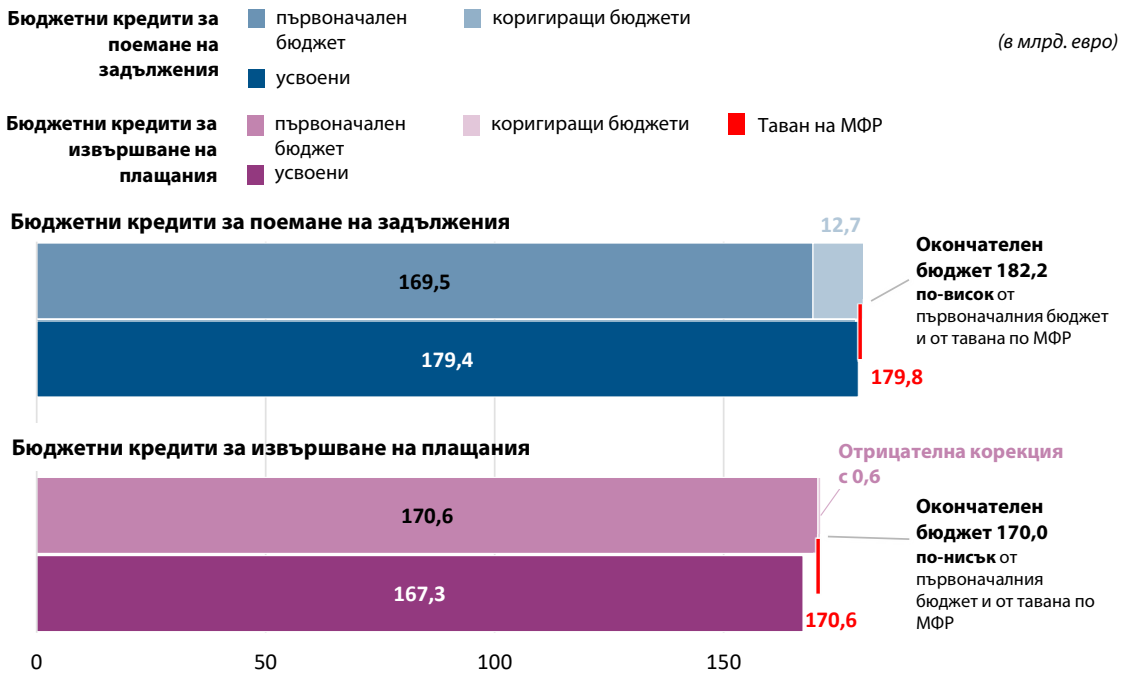
2.5. В окончателния бюджет кредитите за поемане на задължения възлизат на 182,2 млрд. евро, което надхвърля тавана на МФР от 179,8 млрд. евро (вж. ***фигура 2.3***). Това е станало възможно чрез използването на *специални инструменти*, като например *Инструмента за гъвкавост, Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит*, *Европейския фонд за приспособяване към глобализацията за съкратени работници* и *Резерва за солидарност и спешна помощ*, за суми над определените тавани в седемгодишната финансова рамка (най-много 21,1 млрд. евро по цени от 2018 г. за седемгодишния период на МФР). Тези инструменти се използват при нови или непредвидени събития, като например природни бедствия и предизвикателства в областта на миграцията. В окончателния бюджет през 2022 г. са поети задължения за общо 179,4 млрд. евро, или над 98 % от наличните средства. Неизползваните бюджетни кредити за поемане на задължения в размер на 0,1 млрд. евро са свързани с една програма, която не е била приета и е трябвало да бъде отменена, поради което държавата членка е „загубила“ свързаните с нея бюджетни кредити.

---

[4] Регламент (ЕС) 2021/1060.

[5] ЕСП, Годишен доклад за 2021 г., точка 2.8.

Фигура 2.3 — Изпълнение на бюджета за 2022 г.



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2022 г.

Окончателните бюджетни кредити за плащания са усвоени почти изцяло

2.6. Първоначалният размер на бюджетните кредити за плащания е 170,6 млрд. евро. След различни изменения на бюджета през 2022 г. бюджетният орган ги е определил окончателно на 170,0 млрд. евро. Това нетно намаление се дължи на по-ниските нужди от плащания по Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и по програмата за действията на Съюза в областта на здравето (програма „ЕС в подкрепа на здравето“)[6], съответно в размер на 0,8 млрд. евро и 0,1 млрд. евро. За ЕЗФРСР спадът в нуждите от плащания е предизвикан от отлагането или прекратяването на проектите на някои бенефициенти поради високата инфлация. Освен това в някои държави членки използването на NGEU за финансиране на проекти се е увеличило, докато усвояването на средства по ЕЗФРСР се е забавило[7]. Въпреки това този спад е частично компенсиран от допълнителните нужди от плащания, свързани с войната на Русия срещу Украйна, както и с високата инфлация и растящите цени на енергията. Бюджетни кредити за извършване на плащания в размер на

[6] Регламент (ЕС) 2021/522.

[7] Проект на коригиращ бюджет № 5, COM(2022) 351, точка 8.

0,2 млрд. евро са използвани за засилване на подкрепата за украинските бежанци и за най-засегнатите държави членки[8], а други 0,2 млрд. евро — за административни разходи и пенсии[9]. Почти всички налични бюджетни кредити за плащания в бюджета на ЕС са усвоени. Извършените плащания са достигнали размер от 167,3 млрд. евро, което представлява 98 % от общата сума на разполагаемите бюджетни кредити . вж. ***фигура 2.3***.

2.7. Като се вземат предвид допълнителните плащания на стойност 71,8 млрд. евро, финансирани от целеви приходи (предимно безвъзмездна финансова помощ по NGEU и допълнителни средства по програми за финансиране в рамките на МФР), и пренесените от 2021 г. бюджетни кредити в размер на 4,2 млрд. евро, извършените през 2022 г. плащания възлизат общо на 243,3 млрд. евро. Това означава, че са използвани 93 % от всички бюджетни кредити за плащания в размер на 261,3 млрд. евро.

Усвояването на средствата от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. е продължило и през 2022 г., макар и по-бавно от 2021 и 2020 г.

2.8. Плащанията от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), с изключение на ресурсите по NGEU, възлизат на 64,9 млрд. евро, което е по-ниско от 2021 г. (75,1 млрд. евро) и 2020 г. (72,0 млрд. евро). В края на 2022 г. всички плащания по оперативните програми на ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. възлизат на 396,1 млрд. евро от общо 492,6 млрд. евро (80,4 %). Комисията очаква по-голямата част от оставащите 96,5 млрд. евро да бъдат изплатени до края на 2023 г.[10] Последната счетоводна година за ЕСИ фондовете приключва на 30 юни 2024 г.[11], а последните искания за междинни плащания трябва да бъдат подадени до 31 юли 2024 г.[12] На ***фигура 2.4*** са представени кумулативните нива на усвояване на средствата по всички ЕСИ фондове без финансирането по NGEU към края на 2022 г.

---

[8] Проект на коригиращ бюджет № 3, COM(2022) 262, точка 3.

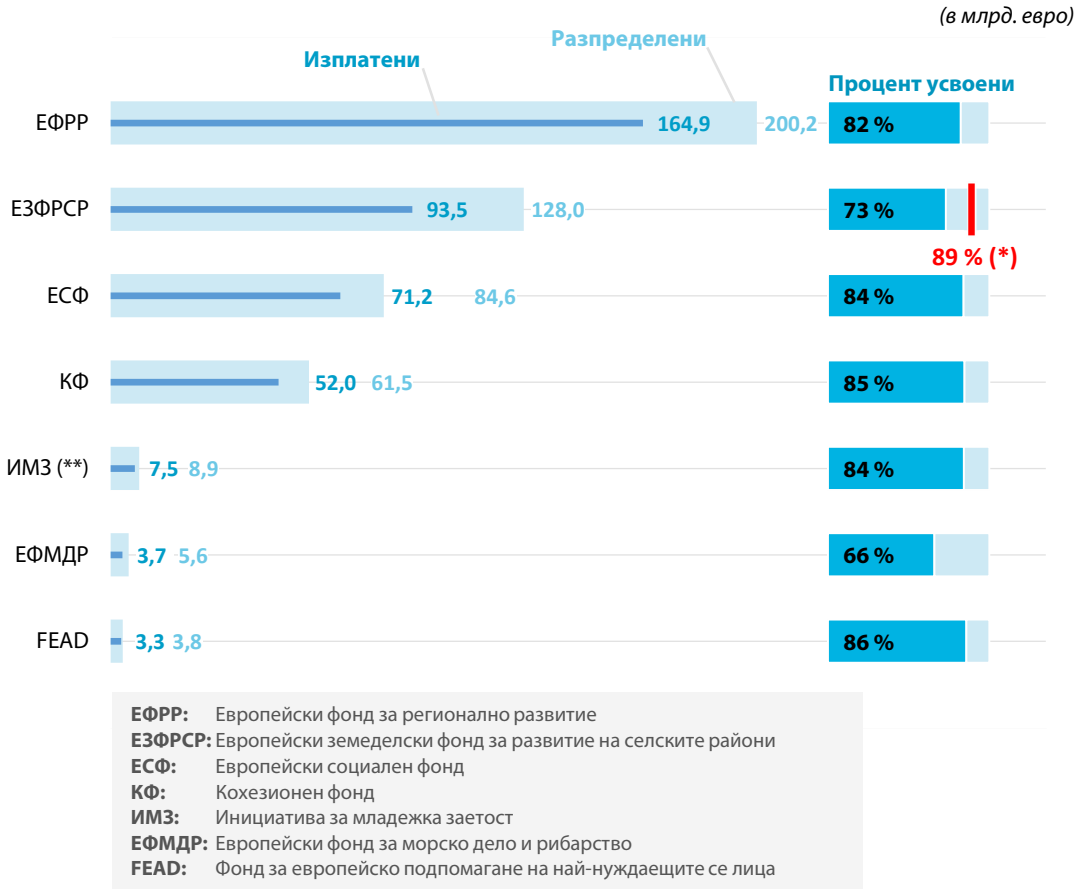
[9] Проект на коригиращ бюджет № 5, COM(2022) 351, точка 7.

[10] Доклад за дългосрочната прогноза за бюджета за периода 2023—2027 г., COM(2022) 315.

[11] Насоки на Комисията за приключване на оперативните програми по ЕСИ фондовете, 2021/C 417/01.

[12] Член 135, параграф 2 от Регламент 1303/2013.

Фигура 2.4 — Усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. (с изключение на финансирането по NGEU) към края на 2022 г.



(*) Червената линия показва процента на усвояване, ако се изключат допълнителните средства за ЕЗФРСР за 2021 г. и 2022 г. в размер на 28,1 млрд. евро от МФР за периода 2021—2027 г. ЕЗФРСР е получил допълнителни средства поради въвеждането на двегодишен преходен период, след който Фондът е прехвърлен изцяло в рамката на стратегическите планове по Общата селскостопанска политика за периода 2023—2027 г.

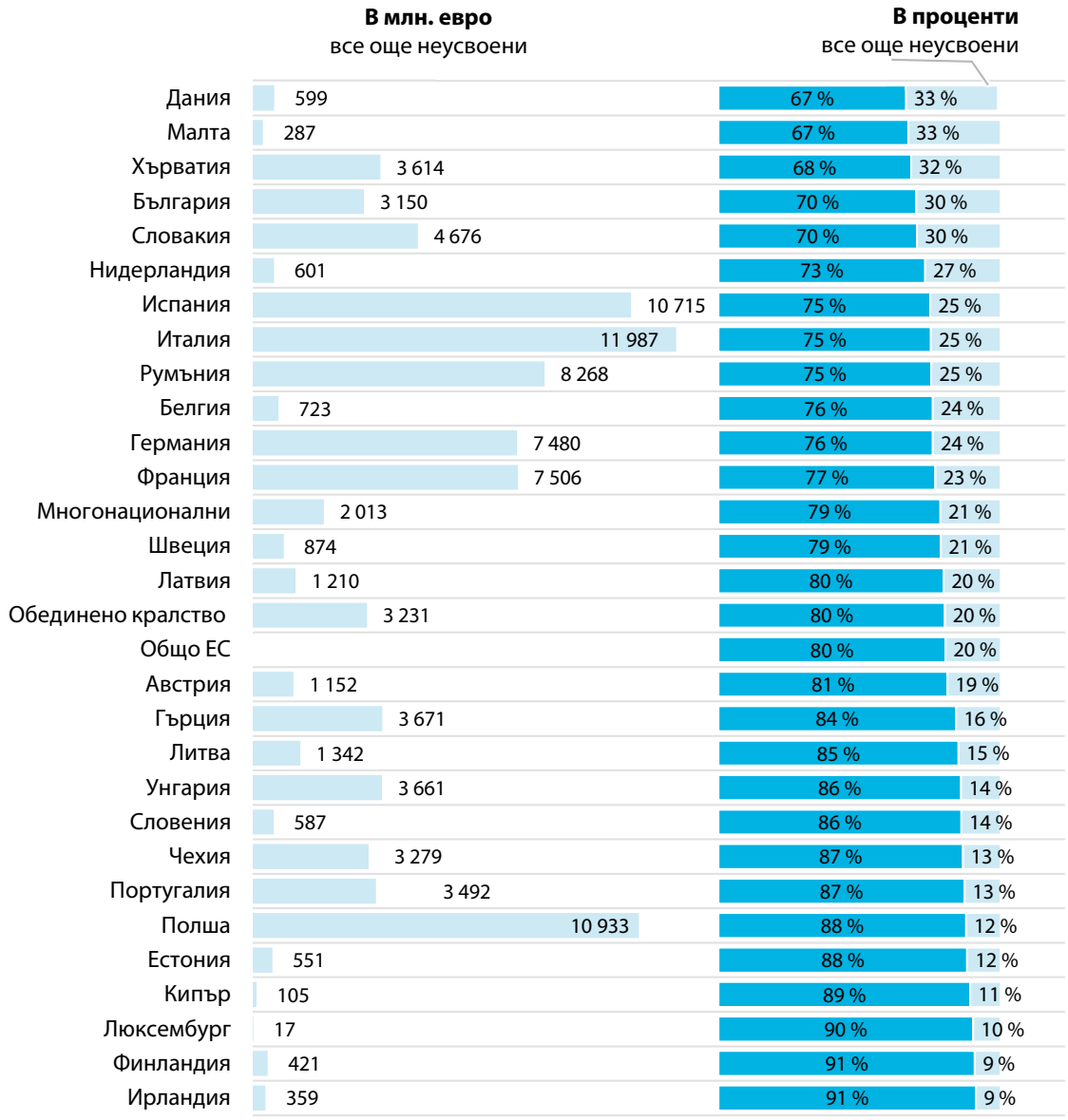
(**) ИМЗ включва специални вноски от ЕСФ.

Бележка: Разликите се дължат на закръгляване.

Източник: ЕСП, въз основа на месечен доклад за напредъка на Комисията.

2.9. ЕСП отбеляза значителни разлики в усвояването на ЕСИ фондовете от отделните държави членки. От една страна, 11 държави членки са получили 85 % или повече от заделените суми към края на 2022 г., като три от тях са получили 90 % или повече (Люксембург, Ирландия и Финландия). От друга страна, за три държави членки (Дания, Малта и Хърватия) степента на усвояване е под 70 %. Вж. ***фигура 2.5***.

Фигура 2.5 — Нива на усвояване на средства по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. (без финансирането от NGEU)



Бележка: „Средства за усвояване“ са плащанията, които държавите членки все още могат да поискат от Комисията. Те невинаги са точно отражение на напредъка при изпълнението на проектите в държавите членки. Разликите се дължат на закръгляване.

Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комисията.

Комисията е поела ангажименти за повече средства от фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. по РОР, но късното одобряване на програмите на държавите членки е довело до ниско ниво на плащанията

2.10. В началото на новата МФР се наблюдава преход от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. към фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. Основните промени включват консолидирането на три фонда в Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+)[13], замяната на Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) с Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури (ЕФМДРА)[14] и създаването на нов Фонд за справедлив преход (ФСП)[15], чиято цел е да подпомага икономическата диверсификация и преструктуриране на териториите, неблагоприятно засегнати от прехода към неутрална по отношение на климата икономика. ЕЗФРСР продължава да се изпълнява по РОР до 2022 г.[16], а от 2023 г. нататък е обхванат от новия Регламент относно Общата селскостопанска политика (ОСП)[17]. Вж. ***фигура 2.6***.

[13] Регламент (ЕС) 2021/1057.

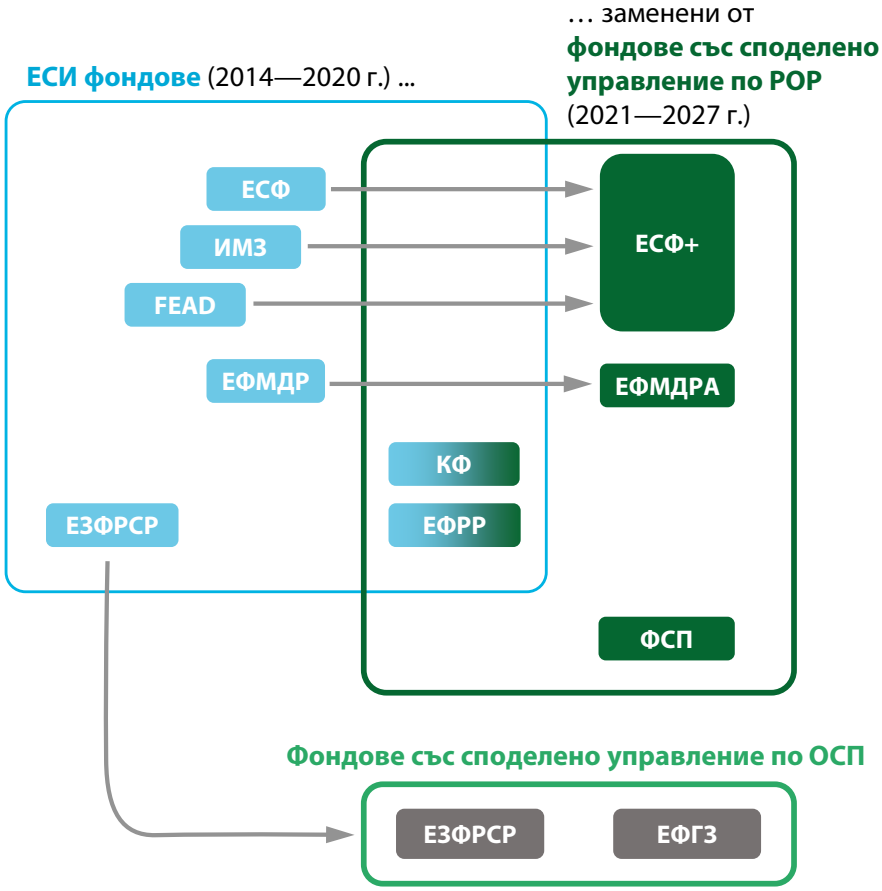
[14] Регламент (ЕС) 2021/1139.

[15] Регламент (ЕС) 2021/1056.

[16] Регламент (ЕС) 2020/2220.

[17] Регламент (ЕС) 2021/2116.

Фигура 2.6 — Преход от ЕСИ фондове към фондове със споделено управление по РОР



КФ: Кохезионен фонд
ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕФГЗ: Европейски фонд за гарантиране на земеделието
ЕФМДРА: Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури
ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕСФ+: Европейски социален фонд плюс
FEAD: Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица
ЕФМДР: Европейски фонд за морско дело и рибарство
ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие
ФСП: Фонд за справедлив преход
ИМЗ: Инициатива за младежка заетост

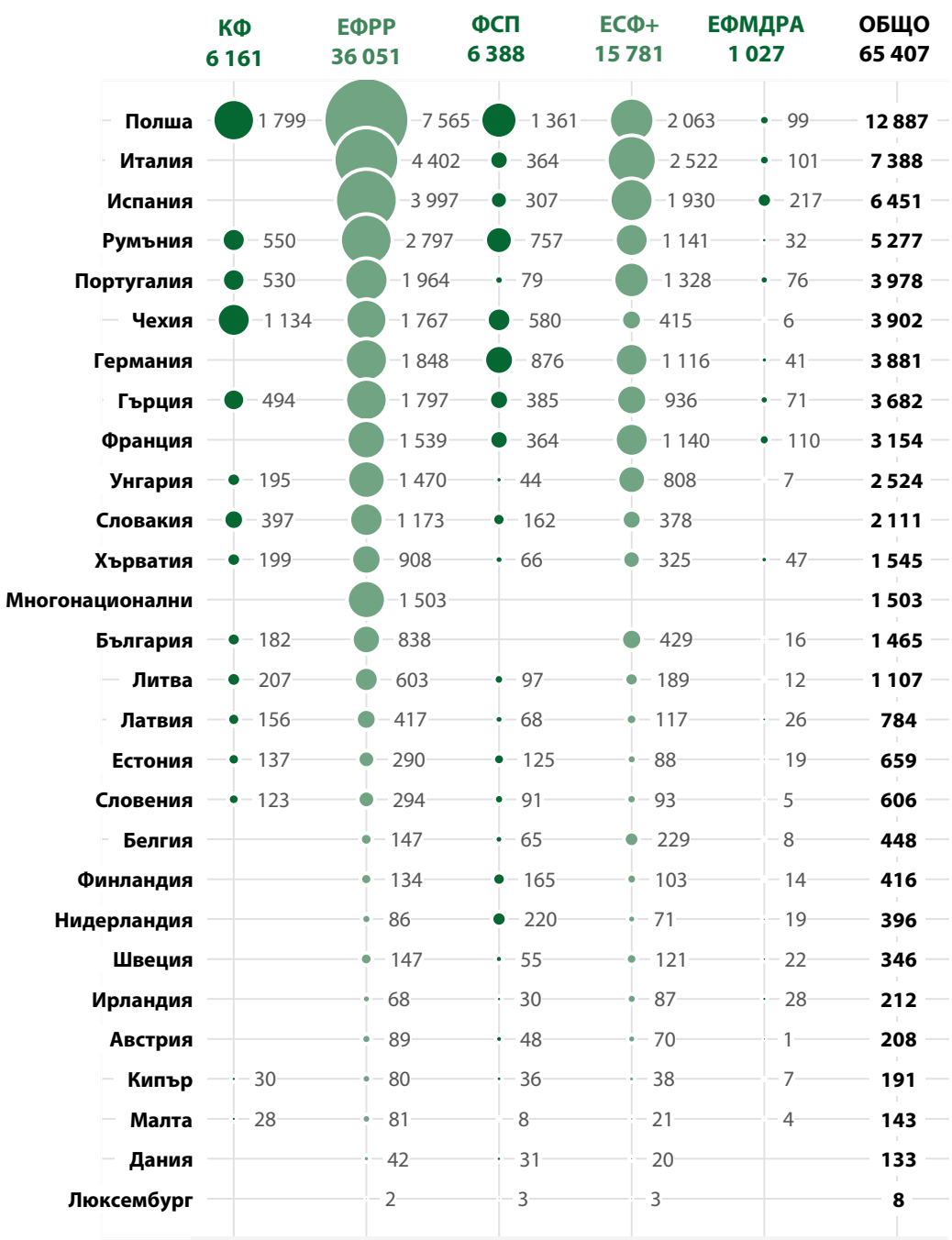
Забележка: Фондовете по РОР за периода 2021—2027 г. обхващат също и фондовете в областта на миграцията, вътрешната сигурност и управлението на границите, които са частично под пряко и частично под споделено управление.

Източник: ЕСП, въз основа на законодателството на ЕС.

2.11. За тези фондове със споделено управление по РОР държавите членки са поели задължения за 65,4 млрд. евро, или 90 % от наличните бюджетни кредити за задължения (през 2021 г. те са поели задължения само за 2 % от наличните 50,1 млрд. евро), вж. ***фигура 2.7***. Причината за това е, че всички споразумения за партньорство и повечето от програмите с държавите членки за тези фондове са били одобрени през 2022 г.

Фигура 2.7 — Поети задължения през 2022 г. за фондовете със споделено управление по РОР

(в млн. евро)



КФ: Кохезионен фонд
ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие
ФСП: Фонд за справедлив преход
ЕСФ+: Европейски социален фонд плюс
ЕФМДРА: Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури

Бележка: Разликите се дължат на закръгляване.

Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комисията.

2.12. През 2022 г. годишните плащания по тези задължения са били ниски (5,7 млрд. евро) и са свързани предимно с авансово финансиране.

Различни инструменти за финансиране на ЕС са използвани за реагиране при извънредни ситуации

2.13. През 2020 и 2021 г. законодателните органи на ЕС променят правилата в областта на сближаването и ги правят по-гъвкави[18], така че държавите членки да могат да преразпределят средства от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. към действия за справяне с пандемията от COVID-19. Измененото законодателство разширява обхвата на допустимите разходи, за да може да се включат и разходите, свързани с COVID-19, и разрешава 100 % съфинансиране със средства от ЕС. Това е дало възможност на държавите членки да преразпределят 24,0 млрд. евро до края на първото тримесечие на 2023 г. Към ЕСИ фондовете се добавят допълнителни средства по NGEU в размер на 50,6 млрд. евро, които се отпускат по инструмента Помощ за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа (REACT-EU)[19] за финансиране на преодоляването на последиците от кризата и подготовката за екологично, цифрово и устойчиво икономическо възстановяване (разходите са допустими до края на 2023 г., а плащанията може да се извършват до края на 2026 г.). През 2021 г. е било възможно при определени условия да се използва ЕЗФРСР за преодоляване на проблеми с ликвидността, предизвикани от пандемията от COVID-19, а от 2022 г. насам — и от военната агресия на Русия в Украйна[20].

2.14. През 2022 г. са въведени нови мерки за гъвкавост, чиято цел е да помогнат на отговорните органи в държавите членки да се справят с притока на хора, бягащи от Украйна. ЕС създава инициативата „Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа“ (CARE)[21] и нейния приемник „Гъвкава помощ за територите — Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа“ (FAST-CARE)[22]. CARE разширява обхвата на правилото за 100 % съфинансиране за счетоводната 2021—2022 година за програмите от периода

---

[18] Регламент (ЕС) 2020/460 и Регламент (ЕС) 2020/558.

[19] Регламент (ЕС) 2020/2221.

[20] Регламент (ЕС) 2020/872 за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013 и Регламент (ЕС) № 2022/1033 за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013.

[21] Регламент (ЕС) 2022/562.

[22] Регламент (ЕС) 2022/2039.

2014—2020 г. и предоставя извънредно финансиране със средства по ЕФРР и ЕСФ, в т.ч. по REACT-EU, които все още не са били разпределени за проекти в подкрепа на бежанците по специален приоритет. За периода 2014—2020 г. по CARE на държавите членки са предоставени 3,5 млрд. евро допълнително авансово финансиране от ресурсите на REACT-EU. FAST-CARE позволява процент на съфинансиране до 100 % за специалните приоритети и в двата програмни периода (до юни 2024 г. за периода 2021—2027 г.). Тази инициатива позволява използването на средства по КФ и ЕФМДР за МФР за периода 2014—2020 г. По МФР за периода 2021—2027 г. FAST-CARE, наред с другото, предоставя и 3,5 млрд. евро допълнително авансово финансиране за програми по ЕФРР, ЕСФ+ и КФ и позволява заделяне на до 5 % от първоначално разпределените средства по ЕФРР И ЕСФ+ за даден специален приоритет.

2.15. Фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. могат да се използват и за реагиране при извънредни събития[23]. Също така е възможно гъвкаво прехвърляне на части от първоначално разпределените по държави средства между отделните инструменти за финансиране[24]. Наред с това планът *REPowerEU*[25], чиято основна цел е да намали допълнително зависимостта на ЕС от руски изкопаеми горива, е одобрен през февруари 2023 г.[26] За да мобилизират ресурси за този план, държавите членки могат да използват МВУ (оставащи заеми и нова безвъзмездна финансова помощ), както и други източници, като например средствата, разпределени за тях по фондовете на политиката на сближаване.

2.16. На ***фигура 2.8*** са представени основните мерки на ЕС, въведени от 2020 г. насам в отговор на пандемията от COVID-19, военната агресия на Русия срещу Украйна и енергийната криза.

---

[23] Член 20 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

[24] Пак там, член 26, параграф 1.

[25] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План REPowerEU, COM(2022) 230.

[26] Регламент (ЕС) 2023/435.

Фигура 2.8 — Основни мерки на ЕС за реагиране при кризи в периода 2020—2023 г.



Източник: ЕСП, въз основа на законодателството на ЕС.

2.17. Средствата по политиката на сближаване също се използват като спешен резерв за извънредни ситуации, особено през последните 3 години. От гледна точка на бюджета това намалява риска от отменяне на бюджетни кредити, вж. точки ***2.48***—***2.49***. Въпреки това ЕСП отбелязва, че основната стратегическа цел на финансирането по политиката на сближаване е засилването на социалното, икономическото и териториалното сближаване на европейските региони[27].

Изпълнението на NGEU се е ускорило през 2022 г., но напредъкът е по-бавен от очакваното

2.18. За да могат държавите членки да получат безвъзмездна финансова помощ по МВУ, на първо място Комисията трябва да даде положителна оценка на техните национални планове за възстановяване и устойчивост, след което Съветът трябва да ги одобри. Последните пет плана са одобрени през 2022 г., което

[27] Специален доклад 02/2023 „Адаптиране на правилата на политиката на сближаване в отговор на пандемията от COVID-19“, точка 85.

означава, че понастоящем финансовите пакети с безвъзмездна финансова помощ по МВУ са приети за всички държави членки. На второ място с държавите членки следва да бъдат сключени финансови споразумения. До края на 2022 г. почти 70 % от безвъзмездната финансова помощ е заделена по такива споразумения, а останалите 30 % са налични за разпределяне през 2023 г.[28] На трето място, за да получат плащания, различни от авансово финансиране, държавите членки трябва да постигнат определени ключови етапи и цели, определени в решенията за изпълнение на Съвета.

2.19. 2022 г. е втората година на изпълнение на безвъзмездната финансова помощ по МВУ и допълнителните средства по NGEU, които се добавят към съществуващите програми за финансиране по МФР. Поетите задължения са се увеличили от 143,5 млрд. евро (през 2021 г.) до 306,2 млрд. евро. Държавите членки ще трябва да поемат задължения за оставащите средства по NGEU (115,1 млрд. евро) през 2023 г., тъй като това няма да бъде възможно след края на годината[29].

2.20. Авансовото финансиране и плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ са се увеличили слабо от 46,4 млрд. евро през 2021 г. до 47,1 млрд. евро през 2022 г. (очакваната от Комисията стойност е била 63,0 млрд. евро[30]). В резултат на това 244,5 млрд. евро помощ по МВУ следва да бъдат изплатени в периода 2023—2026 г., ако за останалите средства бъдат поети задължения до края на 2023 г.[31] Вж. ***фигура 2.9***.

---

[28] Член 12, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2021/241.

[29] Пак там, член 12.

[30] Доклад за дългосрочната прогноза за бюджета за периода 2021—2027 г., COM(2021) 343.

[31] Член 24 от Регламент (ЕС) 2021/241.

Фигура 2.9 — Усвояване на средства по NGEU: МВУ

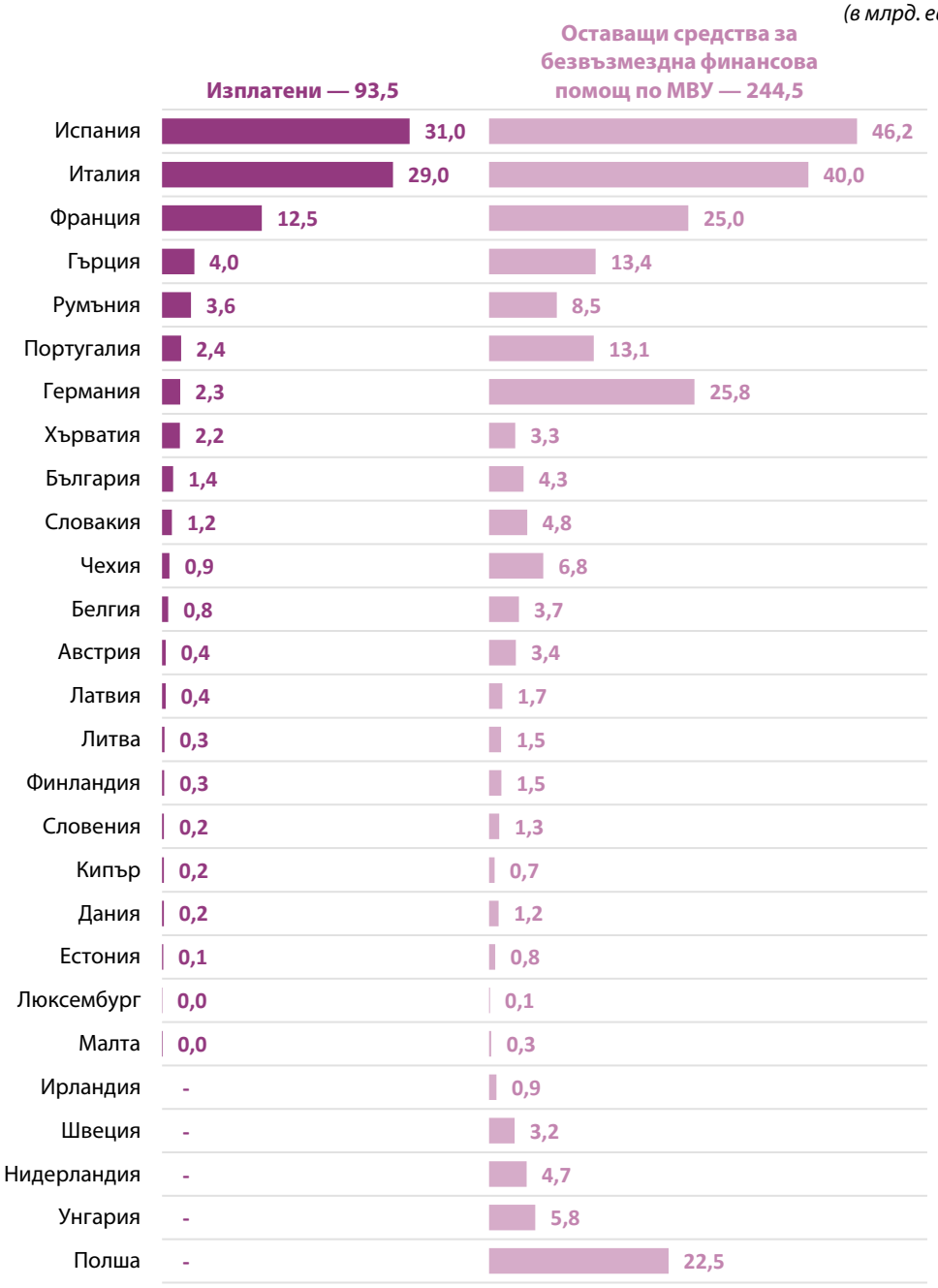


Източник: ЕСП, по данни от консолидираните годишни отчети на ЕС за 2022 г. и отчетите за изпълнението на бюджета от счетоводната система на Комисията.

2.21. През 2022 г. Комисията е извършила плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ в размер на 47,1 млрд. евро, от които 46,9 млрд. евро са свързани с изпълнението на ключови етапи и цели (2021 г. — съответно 46,4 млрд. евро и 10,0 млрд. евро). На ***фигура 2.10*** е показан размерът на изплатената безвъзмездна финансова помощ по МВУ и оставащите налични средства за плащане към края на 2022 г.

Фигура 2.10 — Плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ и оставащи средства в края на 2022 г.

(в млрд. евро)



Бележка: Разликите се дължат на закръгляване.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните отчети на ЕС за 2022 г.

2.22. Допълнителните средства, които се добавят към съществуващите програми по МФР, са се увеличили от 7,2 млрд. евро на 16,1 млрд. евро. Плащанията по две програми — Фондът за справедлив преход (ФСП) и Механизмът за гражданска защита на Съюза — са започнали през 2022 г. В резултат на това 59,8 млрд. евро допълнителни средства по програмите на ЕС следва да бъдат изплатени в периода 2023—2026 г., ако за останалите средства бъдат поети задължения до края на 2023 г.[32] Вж. ***фигура 2.11***.

Фигура 2.11 — Усвояване на средства по NGEU: допълнителни средства по програмите на ЕС



Източник: ЕСП, по данни от консолидираните годишни отчети на ЕС за 2022 г. и отчетите за изпълнението на бюджета от счетоводната система на Комисията.

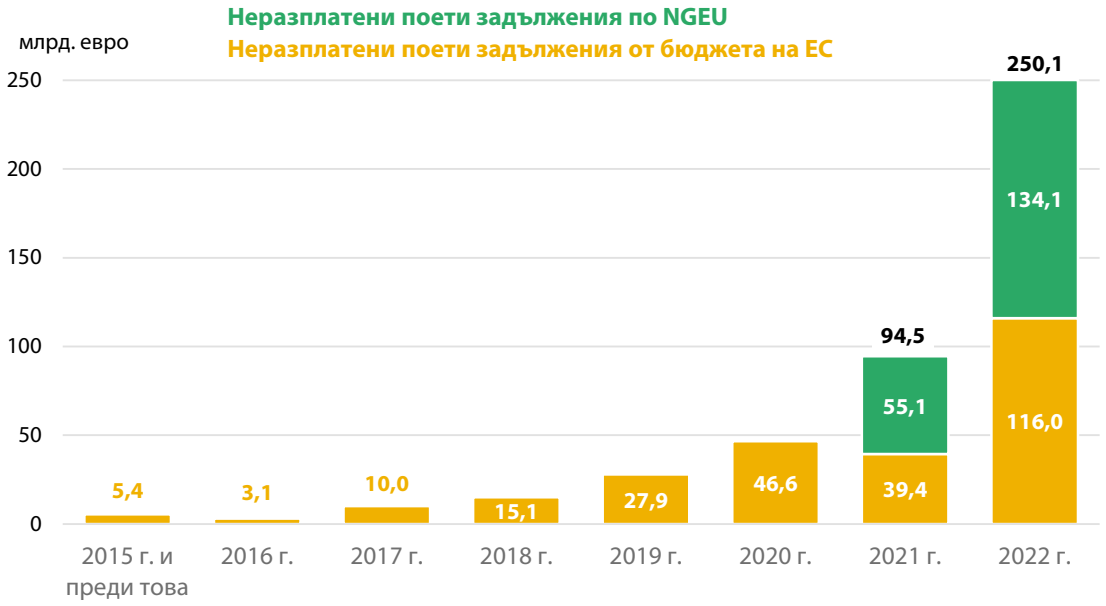
[32] Пак там, член 24.

Неразплатените поети задължения от бюджета на ЕС и безвъзмездната помощ по NGEU са достигнали рекордния размер от 453 млрд. евро

2.23. В края на 2022 г. *неразплатените поети задължения* — задължения, които са поети, но по които все още не са извършени плащания, са достигнали нов рекорден размер от 452,8 млрд. евро. За 2022 г. те включват задължения, свързани с бюджета на ЕС (263,7 млрд. евро) и с изпълнението на NGEU (189,1 млрд. евро). Увеличението от 33 % на неразплатените поети задължения в размер на 341,6 млрд. евро от 2021 г. се дължи основно на по-активното ангажиране на средства през втората година от изпълнението на NGEU, както и на началото на изпълнението на фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г.

2.24. Неразплатените поети задължения от 2022 г. представляват 55 % от общия размер на тези задължения. На ***фигура 2.12*** са показани неразплатените поети задължения по години на възникване.

Фигура 2.12 — Неразплатени поети задължения по година на възникване и вид финансиране (от бюджета на ЕС и от NGEU)

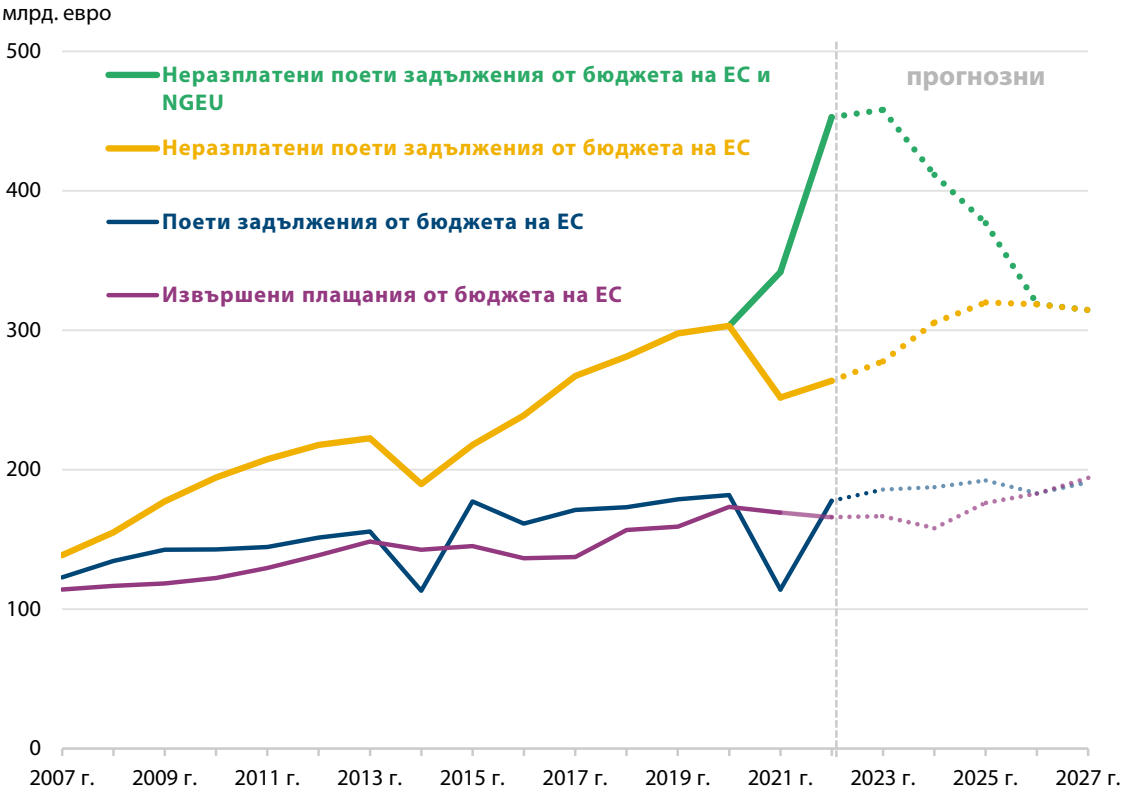


Забележка: Разликите се дължат на закръгляване.

Източник: ЕСП, по данни от консолидираните годишни отчети на ЕС за 2022 г. и отчетите за изпълнението на бюджета от счетоводната система на Комисията.

2.25. За 2023 г. Комисията очаква неразплатените поети задължения да достигнат исторически връх, който може да надхвърли 458 млрд. евро[33], главно поради новите задължения по NGEU (вж. точка ***2.18***) заедно с новите поети задължения за фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. Тъй като няма да има нови поети задължения по NGEU след 2023 г. и плащанията за NGEU ще продължат да превишават новите поети задължения от бюджета на ЕС до 2026 г., неразплатените поети задължения се очаква да намалеят между 2024 и 2026 г. Вж. ***фигура 2.13***.

Фигура 2.13 — Неразплатени поети задължения, поети задължения и плащания за периода 2007—2022 г. и прогноза за периода 2023—2027 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните годишни отчети на ЕС за годините от 2006 до 2022, а за разчетите до 2027 г. — на данни от Доклада за дългосрочната прогноза за бюджета за периода 2023—2027 г., COM(2022) 315.

[33] Доклад за дългосрочната прогноза за бюджета за периода 2023—2027 г., COM(2022) 315.

2.26. Въз основа на допусканията и прогнозите на Комисията неразплатените поети задължения ще намалеят до 314,4 млрд. евро до края на последната година от текущата МФР (2027 г.). В сравнение с неразплатените поети задължения през 2020 г., последната година от предходната МФР, това все пак представлява малко увеличение. Освен това Комисията използва две конкретни допускания за своите прогнози: на първо място, че държавите членки ще положат повече усилия за ускоряване на използването на фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г.; и на второ място, че автоматичните технически адаптации на таваните за плащане са достатъчни за покриване на нуждите от плащания. Тези две допускания трябва да бъдат изпълнени, за да се намалят неразплатените поети задължения до нивото, показано на ***фигура 2.13***.

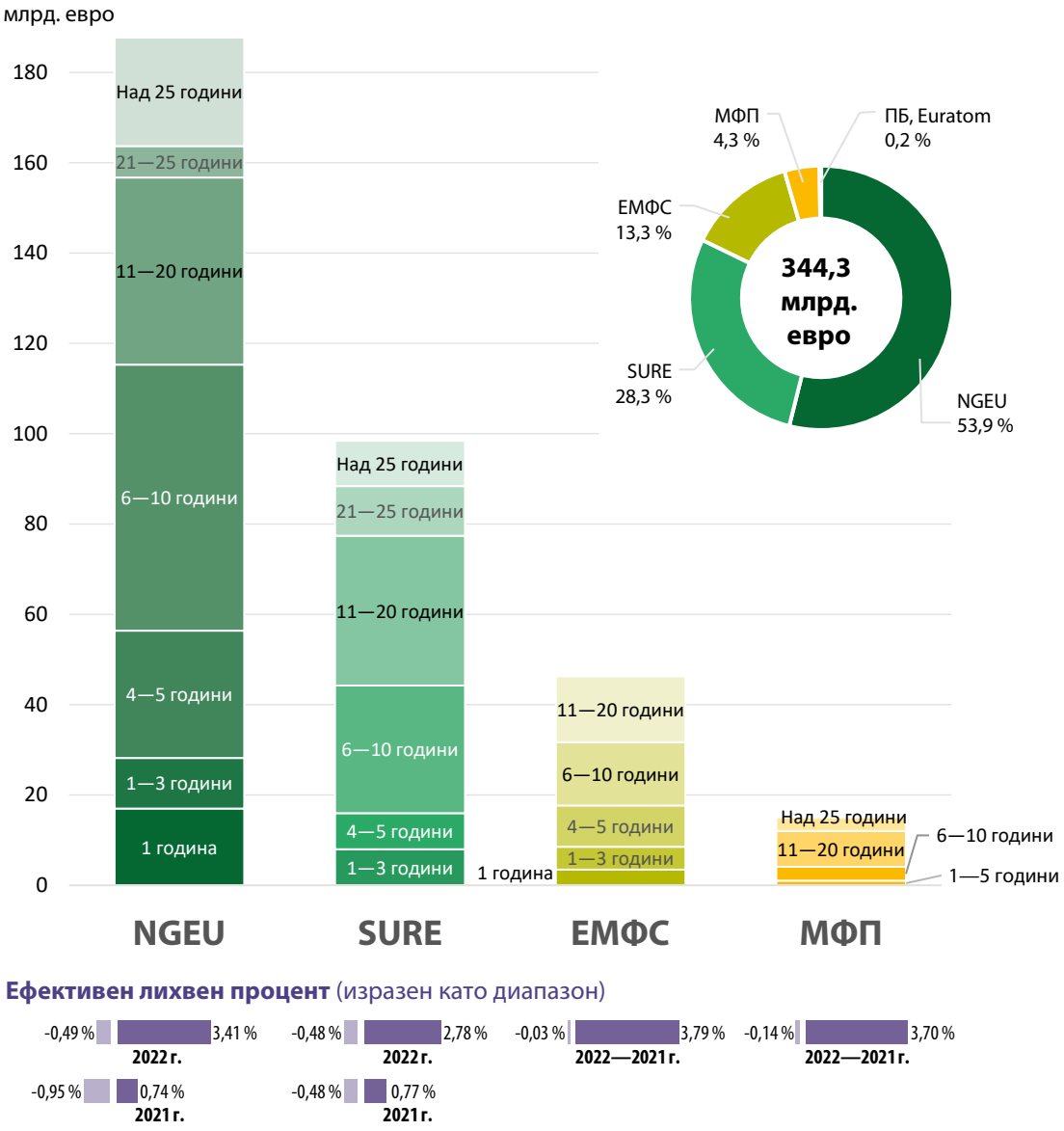
Рискове и предизвикателства

Дългът и експозицията на ЕС са се увеличили през 2022 г.

Разходите, свързани с дълга на ЕС, са се увеличили значително

2.27. За целите на анализа на дълга на ЕС ЕСП разгледа полученото от пазарите финансиране, главно дългосрочните облигации, гарантирани от бюджета на ЕС, които са източник на финансиране за Next Generation EU и финансовата помощ за държавите членки и трети страни (Европейски инструмент за временна подкрепа за смекчаване на рисковете от безработица при извънредни ситуации (SURE), Европейски механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС), макрофинансова помощ (МФП), платежен баланс и Евратом). Този дълг (включително начислените лихви) до края на 2022 г. е нараснал до 344,3 млрд. евро (2021 г. — 236,7 млрд. евро), главно поради новите заеми за Next Generation EU в размер на 96,9 млрд. евро, средствата по SURE в размер на 8,7 млрд. евро и МФП в размер на 7,5 млрд. евро. На ***фигура 2.14*** са представени матуритетът и ефективният лихвен процент на тези заеми.

Фигура 2.14 — Матуритет и ефективни лихвени проценти на заемите, покрити от бюджета на ЕС



NGEU: NextGenerationEU
SURE: Европейски инструмент за временна подкрепа за смекчаване на рисковете от безработица при извънредни ситуации
ЕМФС: Европейски механизъм за финансово стабилизиране
МФП: Макрофинансова помощ
ПБ: Механизъм за подкрепа на платежния баланс

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните отчети на ЕС за 2022 г.

2.28. От тези заеми само инструментът Next Generation EU носи лихвен риск за бюджета на ЕС. Другите програми за финансова помощ функционират на принципа на огледалното финансиране („бек-ту-бек“). Това означава, че Комисията предоставя заеми на държави членки или на трети държави при същите условия (като матуритет и лихвен процент), при които тя заема средства от пазарите. Тъй като паричните потоци от предоставени и получени заеми взаимно се компенсират, очаква се да няма лихвен риск за бюджета на ЕС за взетите заеми.

2.29. Комисията може да заеме до 806,9 млрд. евро за NGEU, а средните разходи на ЕС за финансиране вече са се увеличили. В стратегията NGEU разходите за финансиране се разпределят между бенефициентите (при заеми) и бюджета на ЕС (при безвъзмездната финансова помощ). През 2022 г., поради нарастващите пазарни лихвени проценти, разходите за ново финансиране по линия на NGEU са се увеличили от 0,14 % през втората половина на 2021 г. на 1,24 % през първата половина на 2022 г. и 2,60 % през втората половина на 2022 г.[34] През 2022 г. общите нетни разходи по заеми възлизат на 0,5 млрд. евро. В тези разходи се включват разходите по лихви за получените заеми и приходите от лихви за отпуснатите заеми.

2.30. Предвид факта, че ЕЦБ предприема мерки за затягане на паричната политика, за да противодейства на инфлацията, разходите за финансиране на заемите по NGEU се очаква да нараснат. В резултат на това Комисията е трябвало да увеличи сумата, заделена в бюджета за 2023 г., с 0,3 млрд. евро за лихвени плащания, свързани със заемите по линия на NGEU[35]. За тази цел тя е използвала *Единния инструмент за маржовете*, т.е. неизползваните маржове от предходни години. Тъй като лихвените плащания като цяло са свързани с пазарната доходност, при която се наблюдава възходяща тенденция, разходите за финансиране биха могли да се увеличат значително през следващите години.

---

[34] Шестмесечни доклади относно изпълнението на операциите по получаване на заеми, управление на дълга и свързаните с това операции по отпускане на заеми за периода от юни 2021 г. до декември 2022 г., COM(2023) 93, COM(2022) 335 и COM(2022) 43.

[35] Приет годишен бюджет на ЕС за 2023 г.

2.31. Погасяването на заемите по NGEU трябва да започне до 2028 г. и да приключи до 2058 г.[36] Частта от заетите средства по NGEU, която впоследствие се предоставя под формата на заеми на отделните държави членки (385,8 млрд. евро), трябва да бъде изплатена от тези държави членки. Частта от Next Generation EU, предоставена под формата на безвъзмездна финансова помощ обаче (421,1 млрд. евро), трябва да бъде възстановена от бюджета на ЕС. През декември 2021 г. Комисията е предложила три допълнителни източника на приходи за бюджета на ЕС, които могат да се използват за възстановяване на компонента на NGEU за безвъзмездна помощ[37]. Комисията възнамерява да отправи предложение за въвеждане на нови източници на приходи до края на 2023 г.

Общата експозиция е по-висока главно поради допълнителните заеми по линия на МВУ и SURE

2.32. За да може да направи сравнение с глава 2 от Годишния доклад на ЕСП за 2021 г., тази година ЕСП продължи да анализира експозицията на бюджета на ЕС. За тази цел бяха разгледани:

а) гаранциите от бюджета на ЕС за средствата, заети от пазарите и използвани на свой ред за финансиране за заеми, отпуснати на държави членки или трети държави, в случай на неизпълнение на тези заеми;

б) задълженията, които биха могли да възникнат в бъдеще при настъпване на конкретно събитие и които се оповестяват в годишните отчети като *условни задължения* и представляват предоставени бюджетни гаранции[38].

2.33. Произтичащата от това експозиция на бюджета на ЕС възлиза на 248,3 млрд. евро до края на 2022 г., което представлява увеличение спрямо 204,9 млрд. евро през 2021 г. На ***фигура 2.15*** е представена разбивка на експозицията по видове източници и покритие на риска.

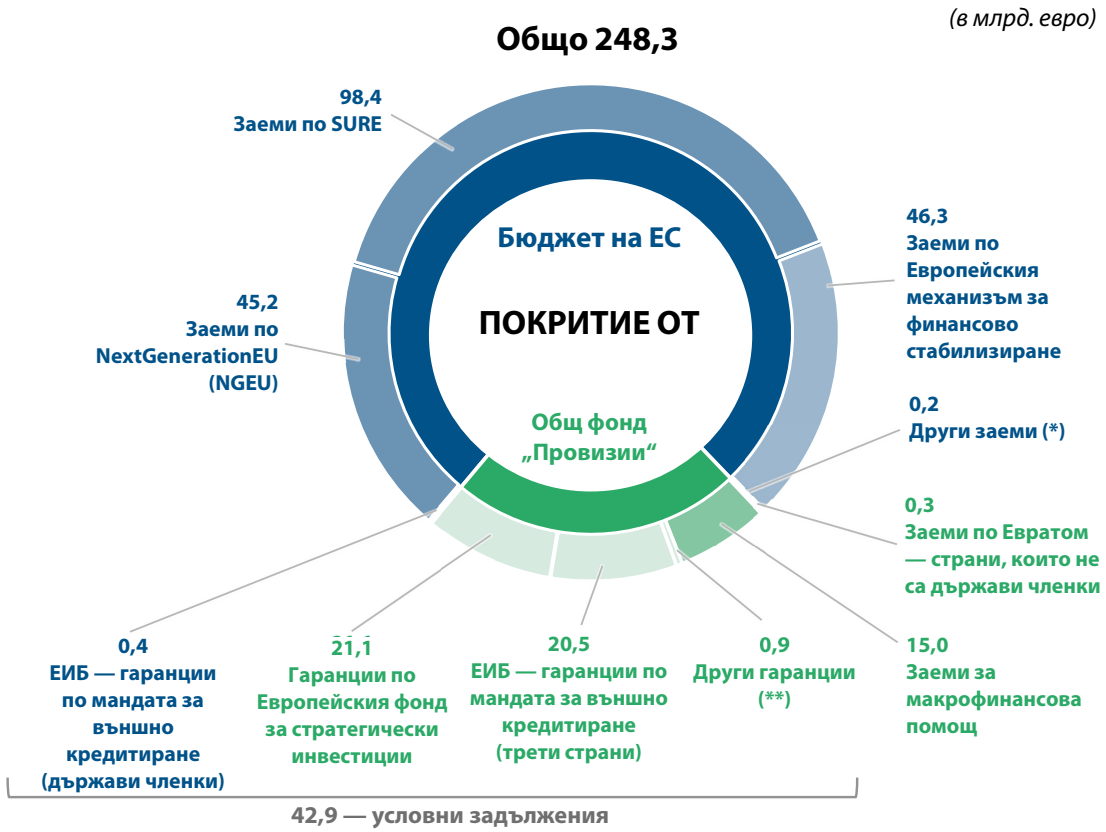
---

[36] Член 5, параграф 1 от Решение (ЕС) 2020/2053 на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз.

[37] Предложения на Комисията COM(2021) 569 и COM(2021) 570.

[38] Бележка 4.1.1 към консолидираните годишни отчети на ЕС за 2022 г.

Фигура 2.15 — Обща експозиция на бюджета на ЕС в края на 2022 г., разбивка по източници и покритие на риска



(*) Заеми за подкрепа на платежния баланс — 0,2 млрд. евро, заеми от Евратом — държави членки — 0,03 млрд. евро.

(**) Гаранция от Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР) — 0,4 млрд. евро, гаранция от InvestEU — 0,3 млрд. евро и гаранция от ЕФУР + — 0,2 млрд. евро.

Бележка: Разликите се дължат на закръгляване.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2022 г.

2.34. Увеличението на експозицията в бюджета на ЕС е свързано главно със средствата, заети с цел отпускане на допълнителните заеми по линия на МВУ и SURE в размер съответно на 27,2 млрд. евро и 8,7 млрд. евро (в края на 2021 г. — съответно 18,0 млрд. евро и 89,7 млрд. евро), които се предоставят на държавите членки, и заемите за МФП за Украйна през 2022 г. в размер на 7,2 млрд. евро, вж. точка ***2.43***. Експозицията към условни задължения се е увеличила от 41,9 млрд. евро на 42,9 млрд. евро в края на 2022 г. Това се дължи главно на нарасналите плащания за инвестиции, обхванати от гаранции по Европейския фонд за стратегически инвестиции. В консолидираните отчети за 2022 г. Комисията е променила оповестяването на условните задължения. В ***каре 2.1*** е представено обяснение на тази промяна.

Каре 2.1 Промяна в оповестяването на условни задължения

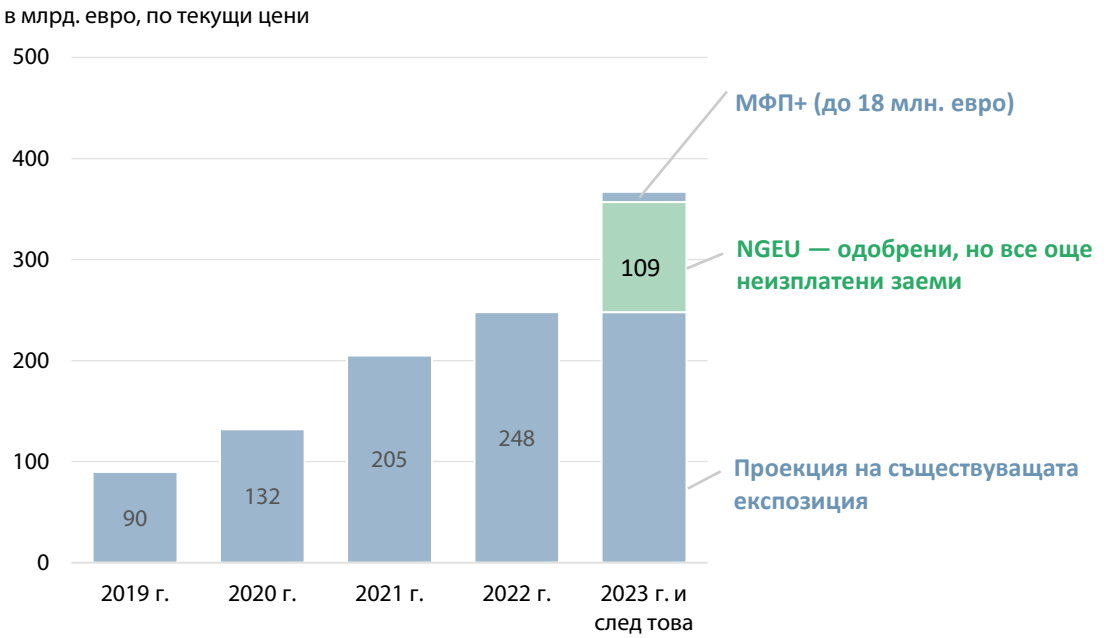
В своите консолидирани отчети за 2021 г. Комисията е оповестила условни задължения (съществуващи гаранции по изплатени или получени заеми) в размер на 277,9 млрд. евро. Те включват гаранции от бюджета на ЕС в размер на 236,0 млрд. евро за покриване на заетите средства, свързани с отпускането на заеми главно за SURE, МВУ, МФП и Европейския механизъм за финансово стабилизиране (163,0 млрд. евро), както и безвъзмездна финансова помощ и заеми по линия на NGEU, които все още не са отпуснати (73,0 млрд. евро). За 2022 г. тези гаранции вече не са оповестени като условни задължения. Всяко искане за плащане по тези гаранции ще бъде свързано с евентуално неизпълнение на задълженията по отпуснатите заеми. Ето защо информацията за гаранциите е представена в раздела на консолидираните отчети за отпуснатите заеми.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните отчети на ЕС за 2021 г. и 2022 г.

2.35. Освен това в края на 2022 г. на държавите членки вече са били одобрени заеми в размер на 109,0 млрд. евро по линия на МВУ, но не са били изплатени. Също така 18,0 млрд. евро са били предоставени на Украйна по линия на инструмента МФП +, които трябва да бъдат изплатени през 2023 г. (вж. точка ***2.44***).

2.36. Общата експозиция в размер на 248,3 млрд. евро в края на 2022 г. ще продължи да нараства, главно поради заемите по линия на МВУ и МФП + през 2023 г. и 2024 г., вж. точка ***2.44***. На ***фигура 2.15*** са съпоставени предишната и прогнозната експозиция на бюджета на ЕС от 2019 г. нататък.

Фигура 2.16 — Предишна и прогнозна експозиция на бюджета на ЕС



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за годините от 2019 до 2022 и информация от Комисията.

2.37. Общата експозиция може да бъде разбита на годишна експозиция — максималния размер на средствата, които трябва да бъдат покрити от бюджета на ЕС, и евентуално използване на бюджетния марж[39], в случай на неизпълнение на плащания през дадена година. „Бюджетен марж“ е разликата между тавана на заложените в МФР разходи и тавана на собствените ресурси, в рамките на който Комисията има право да поиска, като крайна мярка, ресурси от държавите членки за обслужване на дълга на ЕС. Комисията предостави на ЕСП данни за годишната експозиция, произтичаща от финансовата помощ за държавите членки и трети страни, както и от мандата за външно кредитиране, която възлиза на 7,7 млрд. евро за 2023 г. (7,0 млрд. евро за 2022 г и 4,4 млрд. евро за 2021 г.). В тази стойност не е включена годишната експозиция на останалите програми, обхванати от бюджетни гаранции (ЕФСИ, InvestEU, ЕФУР и ЕФУР +). Наред с това Комисията публикува годишната експозиция на бюджета на ЕС, свързана с финансовата помощ за държавите членки, но не публикува такава информация по отношение на бюджетните гаранции и финансовата помощ за трети страни.

[39] За повече информация вж. Специален доклад 05/2023 „Финансова среда на ЕС“, фигура 2 и точка 16.

Общият фонд „Провизии“ е увеличил активите си през 2022 г.

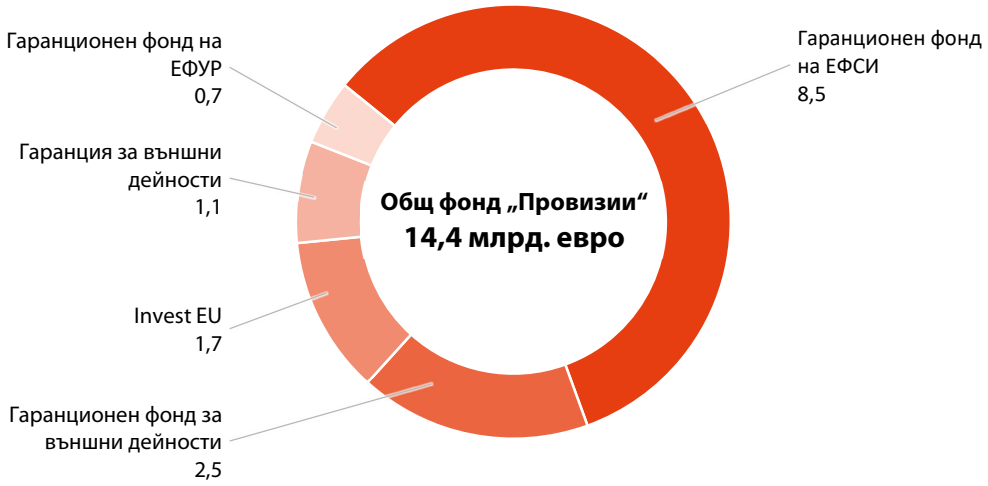
2.38. Рискът, на който е изложен бюджетът на ЕС, може да бъде намален чрез създаване на подходящ резерв от финансови активи или гаранции, получени от държавите членки. Съгласно изискванията на Финансовия регламент[40] Комисията е създала общ фонд „Провизии“ (ОФП) в началото на МФР за периода 2021—2027 г. Той обединява всички активи, определени в бюджета на ЕС за бюджетни гаранции, както и за заеми за финансова помощ за трети страни, но има обособени „раздели“ за всеки от тях, така че съответните средства да могат да бъдат отнесени към отделните програми. В случай на неизпълнение на задълженията по гарантираните заеми, исканията за плащане във връзка с бюджетните гаранции и финансовата помощ за държави извън ЕС ще се покриват от средствата в ОФП, преди да бъдат отправени към бюджета на ЕС.

2.39. В края на 2021 г. активите на ОФП възлизат на 12,3 млрд. евро. През 2022 г. фондът е допълнително подсилен чрез вноски от бюджета на ЕС в размер на 3,3 млрд. евро. Активите до голяма степен се инвестират в дългови ценни книжа с фиксирани лихвени проценти и се вписват във финансовите отчети на фонда по тяхната пазарна стойност. Поради покачващите се лихвени проценти през 2022 г. стойността на тези активи е спаднала с повече от 1,1 млрд. евро и в края на годината възлиза на 14,4 млрд. евро. Вж. ***фигура 2.17***.

[40] Член 212 от Регламент (ЕС) 2018/1046.

Фигура 2.17 — Общ фонд „Провизии“ и неговите компоненти към края на 2022 г.

(в млрд. евро)



Бележка: Разликите се дължат на закръгляване.

Източник: ЕСП, въз основа на финансовите отчети на ОФП към 31 декември 2022 г.

Военната агресия на Русия срещу Украйна увеличава финансовите рискове за бюджетите на ЕС в бъдеще

2.40. Към края на 2021 г. размерът на непогасените заеми за Украйна по програмата за макрофинансова помощ и Евратом е с номинална стойност от 4,7 млрд. евро. Освен това заемите от ЕИБ за Украйна, подкрепени с гаранции от ЕС, възлизат на 2,1 млрд. евро. В своя годишен доклад за 2021 г. ЕСП подчерта рисковете за бюджета на ЕС, произтичащи от военната агресия на Русия срещу Украйна, и отбеляза, че войната може да застраши изплащането на тези заеми[41].

[41] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 2.54.

2.41. За финансовата помощ за трети държави, която включва заеми по МФП и Евратом, съществува провизия, заделена от бюджета на ЕС за ОФП. Размерът ѝ се определя чрез оценка на съответните финансови рискове и в съответствие с принципа на предпазливост[42]. Процентът на провизиране за финансова помощ за трети държави е определен на 9 %[43].

2.42. През юли 2022 г. Комисията е преразгледала риска от неизпълнение на нови заеми за МФП за Украйна. В резултат на това и с цел защита на бюджета на ЕС Комисията е определила процента на провизиране на заемите от 6 млрд. евро за Украйна на 70 %. За да се спази това изискване, наред с първите 9 % загуби, покрити от ОФП, от държавите членки е поискано да предоставят неотменими гаранции, съответстващи на 61 % от изплатените суми по МФП. Това решение[44] за прилагане на процент на провизиране в размер на 70 % се отнася и до новите заеми от бюджета по мандата за външно кредитиране на ЕИБ за Украйна.

2.43. През 2022 г. експозицията на бюджета на ЕС към Украйна се е увеличила със 7,2 млрд. евро в рамките на МФП и 1,7 млрд. евро под формата на заеми, отпуснати от ЕИБ и подкрепени с гаранции от ЕС. В края на 2022 г. експозицията на бюджета на ЕС към Украйна се е увеличила на 15,6 млрд. евро (11,6 млрд. евро заеми по МФП, 0,3 млрд. евро заеми от Евратом и 3,7 млрд. евро бюджетни гаранции за заеми, предоставени от ЕИБ и още една институция. В същото време Комисията е определила корекция за обезценка на заемите за МФП, отпуснати на Украйна, в размер на 2,2 млрд. евро, което отразява очакваните кредитни загуби през целия им жизнен цикъл.

---

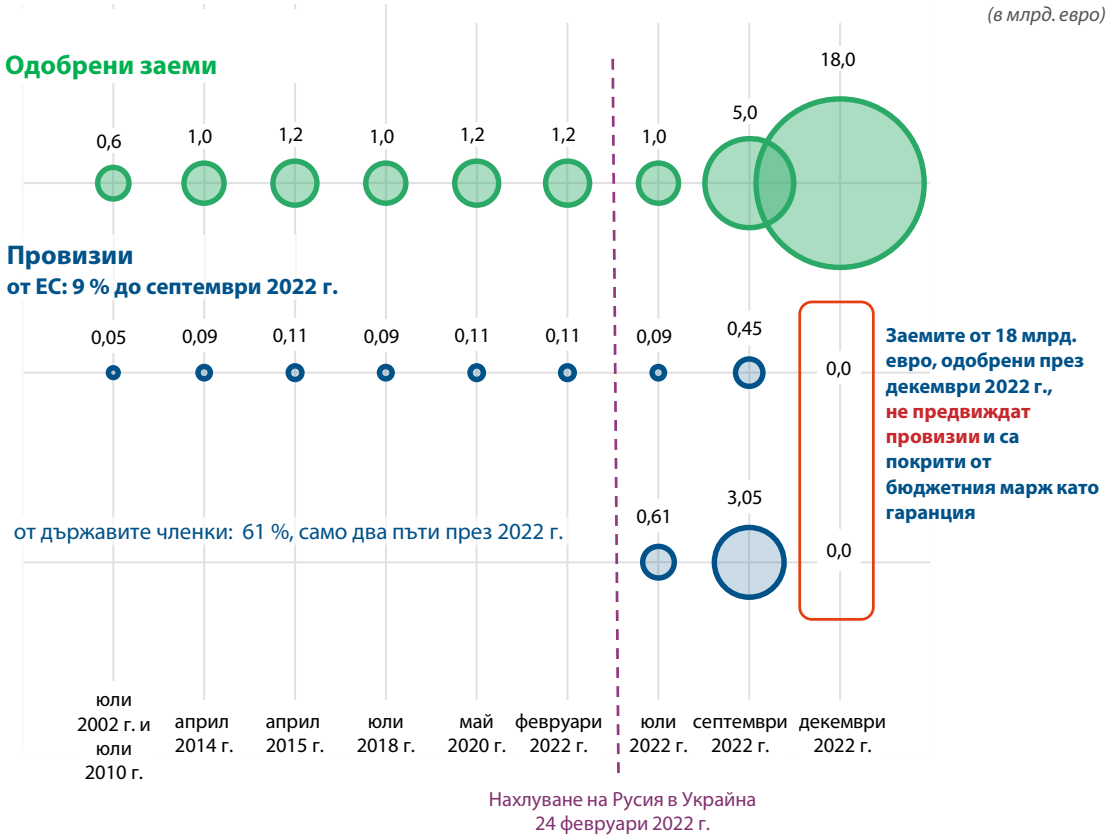
[42] Член 211, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2018/1046.

[43] Член 31, параграф 5, трета алинея от Регламент (ЕС) 2021/947 за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество – Глобална Европа.

[44] Решение (ЕС) 2022/1628.

2.44. Инструментът МФП +[45] е одобрен в края на 2022 г. Той е предназначен за нови заеми за Украйна и разрешава отпускането на допълнителни 18,0 млрд. евро през 2023 г., ако са изпълнени определени условия. МФП + обаче не изисква провизии за покриване на риска от неизпълнение, за разлика от правилата за трети държави във Финансовия регламент. В предходно становище ЕСП вече подчерта, че това положение представлява риск за бюджета на ЕС[46]. В миналото само финансовата помощ за държавите членки не е изисквала провизиране. Всички загуби, свързани с МФП +, ще трябва да бъдат покрити от бъдещите бюджети на ЕС или от бюджетния марж между тавана на МФР и тавана на собствените ресурси. Вж. ***фигура 2.18***.

Фигура 2.18 — Хронология на одобрените заеми по МФП за Украйна, включително провизии



Източник: ЕСП, въз основа на приложимото законодателство.

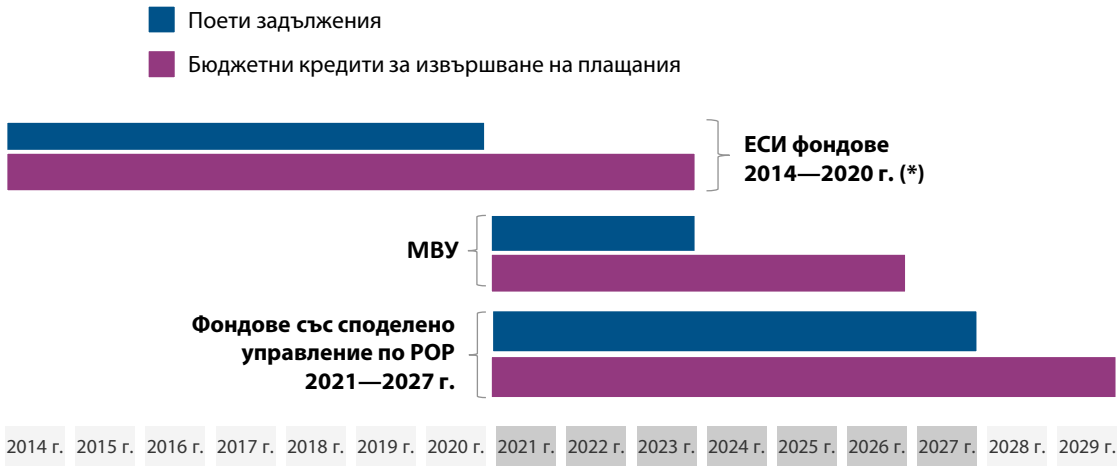
[45] Регламент (ЕС) 2022/2463.

[46] Становище 07/2022 относно установяването на диверсифицирана стратегия за финансиране като общ метод на получаване на заеми.

Паралелното и забавено прилагане на няколко инструмента увеличава риска държавите членки да загубят финансиране

2.45. Понастоящем държавите членки усвояват средства от няколко инструмента едновременно, вж. ***фигура 2.19***. Те трябва да приключат останалите програми по ЕСИ фондовете от МФР за периода 2014—2020 г., докато изпълнението на фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. по РОР също е започнало, макар и със закъснение. В същото време повечето държави членки са достигнали етапа на изпълнение на финансирането по линия на Next Generation EU. Наред с всичко това те трябва да прилагат мерки, въведени във връзка с военната агресия на Русия срещу Украйна (като CARE и FAST-CARE). Миналата година ЕСП подчерта рисковете, свързани с тези едновременни дейности, за всички органи, отговарящи за управлението и контрола на тези средства. ЕСП счита, че тези рискове все още съществуват и че съответната препоръка към Комисията да гарантира наличието на допълнителна консултантска подкрепа за националните органи продължава да бъде валидна[47].

Фигура 2.19 — Хронология на поемането на задължения и изплащането на средства от ЕСИ фондовете, МВУ и фондовете по РОР със споделено управление



(*) За ЕЗФРСР е въведен преходен период за 2021 г. и 2022 г., след което той ще бъде включен изцяло в рамките на стратегическите планове по ОСП. Това означава, че сроковете за поемане на задължения и извършване на плащания се удължават реално с 2 години за ЕЗФРСР (съответно 2022 г. и 2025 г.).

Източник: ЕСП, въз основа на приложимото законодателство.

[47] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 2.41.

2.46. Късното приемане на законодателството за фондовете със споделено управление от МФР за периода 2021—2027 г. и паралелното прилагане на няколко инструмента създават натиск върху административните ресурси. Това на свой ред води до забавяне при одобряването на всички споразумения за партньорство с държавите членки и на повечето от програмите. Всички тези задачи са изпълнени едва през втората половина на 2022 г. В крайна сметка повечето държави членки са започнали да отпускат финансови ресурси за проекти едва в края на 2022 г. или началото на 2023 г., приблизително 2 години след началото на периода на МФР.

2.47. В общия случай, правилото за отмяна на бюджетните кредити за поемане на задължения в година n + 3 задължава Комисията да отменя средствата по програми, които не са били използвани до края на третата финансова година след бюджетната година. За последната година от МФР за периода 2021—2027 г. обаче ще се прилага по-строгото правило за „година n + 2“. Това се различава от правилата за ЕСИ фондовете през предходния период на МФР, където правилото за „година n + 3“ се прилага и през последната година от действието на рамката. Следователно периодът на изпълнение за фондовете със споделено управление по РОР е по-кратък от този за ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г.

2.48. Рискът от отмяна на бюджетни кредити за фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. се е увеличил значително, тъй като няколко инструмента се прилагат едновременно, оставащото финансиране по линия на ЕСИ фондовете и Next Generation EU има приоритет и се наблюдават закъснения в изпълнението на тези фондове. Срокът за плащане по тези фондове също е по-кратък с една година в сравнение с предходния период на МФР и е налице припокриване с плащанията по линия на Next Generation EU до 2026 г.

2.49. Въпреки че мерките, описани в точки ***2.13***—***2.17***, помагат за усвояването на средствата, всяка отрицателна икономическа промяна може да направи невъзможно да се постигне изпълнение с необходимия темп през 2023 г. и 2024 г., което може да увеличи риска от отмяна на бюджетни кредити, особено за фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. Това се дължи на факта, че държавите членки може да се затруднят да съфинансират проекти и вместо това да изберат да използват други фондове на ЕС, които предлагат повече гъвкавост. Комисията е представила малко по-ниска прогноза за отменените бюджетни кредити за периода 2023—2027 г. — 7,6 млрд. евро в сравнение с 8,4 млрд. евро в прогнозата от 2021 г. Ако обаче изпълнението на фондовете със споделено управление не се ускори значително през 2024 г.

и 2025 г., рискът от отмяна на бюджетни кредити на по-късен етап през периода ще се увеличи експоненциално.[48]

Високата инфлация се отразява върху бюджета на ЕС

2.50. В Регламента за МФР се определят максималните допустими разходи от бюджета на ЕС за период от 7 години. Освен това се определят годишни тавани (максимални размери за бюджетните кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания). Всички тези суми са определени по цени от 2018 г. Корекцията по текущи цени се извършва въз основа на фиксирано годишно увеличение от 2 %[49]. Този постоянен дефлатор е в съответствие с целта за ценова стабилност на Европейската централна банка (ЕЦБ) и през последните 20 години е бил достатъчен. До 2021 г. средната за ЕС инфлация варира между 0 % и 4 % (за половината от периода тя е над 2 %, а за другата половина под това равнище).

2.51. През 2022 г. обаче инфлацията на потребителските цени е нараснала значително, като средният годишен процент за ЕС достига 9,2 %[50]. Прогнозите на ЕЦБ сочат, че инфлацията в ЕС ще продължи да бъде висока през следващите няколко години. Следователно фиксираният дефлатор от 2 %, определен в Регламента за МФР, може да се окаже недостатъчен, ако тази висока инфлация се запази.

Високата инфлация намалява покупателната способност на бюджета на ЕС и така намалява реалния му размер

2.52. Увеличението на годишния бюджет на ЕС се коригира с фиксиран дефлатор от 2 %, което означава, че неговата покупателна способност се намалява с разликата между стойността на дефлатора и средния процент на инфлация, т.е. с приблизително 7,2 % през 2022 г. Това по същество означава, че относителният размер на бюджета на ЕС намалява пропорционално на размера на икономиките на държавите членки.

---

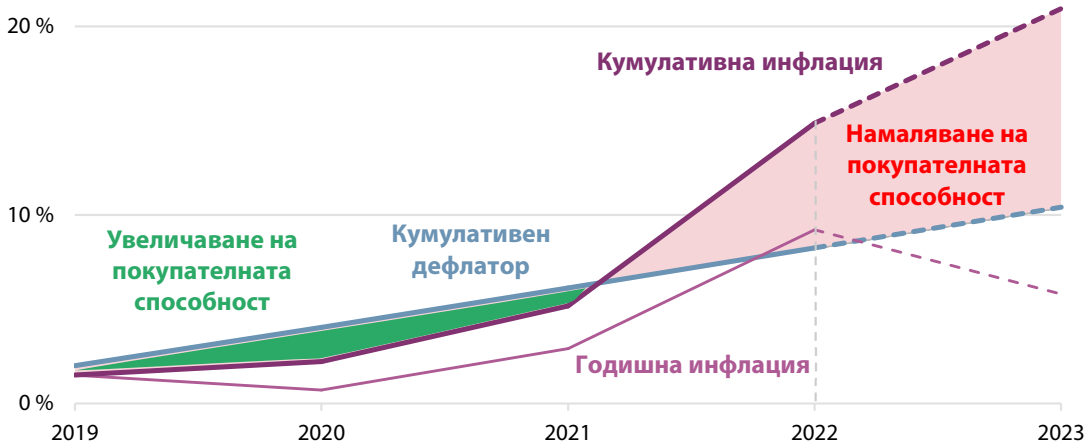
[48] Доклад за дългосрочната прогноза за бюджета за периода 2023—2027 г., COM(2022) 315.

[49] Член 4, параграф 2 от Регламента за МФР.

[50] Годишната инфлация в ЕС се е увеличила над три пъти през 2022 г., Евростат, 9 март 2023 г.

2.53. Загубата на покупателна способност на бюджета на ЕС ще се увеличава всяка година, в която процентът на инфлация се задържа над 2 %. Въз основа на прогнозата на Комисията за инфлацията[51] ЕСП изчислява, че бюджетът на ЕС може да загуби близо 10 % от покупателната си способност до 2023 г., вж. ***фигура 2.20***.

Фигура 2.20 — Промени в покупателната способност на бюджета на ЕС



Източник: ЕСП, въз основа на Икономическа прогноза от пролетта на 2023 г. на Комисията.

2.54. Загубата на покупателна способност на бюджета на ЕС ще се отрази в различна степен на неговите разходи. Части от бюджета на ЕС са фиксирани разходи и обикновено са свързани с инфлацията. Следователно тези бюджетни позиции ще нараснат повече от очакваното в началото на периода на МФР. Това от своя страна ще окаже допълнителен натиск върху намалената покупателна способност на бюджета на ЕС и ще има отрицателно въздействие върху размера на наличните средства за гъвкаво реагиране при кризи и непредвидени събития.

[51] Европейска комисия, Икономическа прогноза от пролетта на 2023 г.

2.55. Един от основните примери за това са административните разходи, които се влияят от инфлацията. Още през 2022 г. Комисията е трябвало да отпусне допълнителни 0,2 млрд. евро по функция 7 — Европейска публична администрация — поради нарастващата инфлация и цени на енергията. Тя е използвала наличния марж по съответния подтаван за разходите на институциите и общия таван за функция 7. Друг пример са разходите по финансирането, вж. точка ***2.30***.

2.56. Инфлацията и произтичащата от това загуба на покупателна способност означават, че средствата на ЕС може да не са в състояние да постигнат целите си в същата степен. През 2022 г. Комисията вече е отбелязала намаляване на нуждите от плащания от ЕЗФРСР, тъй като някои бенефициенти на средства от ЕС са отложили или анулирали проекти, позовавайки се на увеличението на разходите[52] (вж. точка ***2.6***). Възможно е тази ситуация да продължи и през 2023 г. и да окаже отрицателно въздействие върху графика на изпълнение на проектите.

Високата инфлация променя дела на приходите на ЕС от различни източници

2.57. В контекста на високата инфлация при равни други условия сумите, събрани от традиционните собствени ресурси (ТСР) и от собствените ресурси на база данък добавена стойност (ДДС), вероятно ще се увеличат, тъй като и двата вида ресурси са свързани с цените на продаваните стоки. Това, в съчетание с намаляването на относителния размер на бюджета на ЕС (вж. точка ***2.52***), означава, че делът на собствения ресурс на база брутен национален доход (БНД) („балансиращ собствен ресурс“) ще намалее.

[52] Проект на коригиращ бюджет № 5, COM(2022) 351, точка 8.

Заключения и препоръки

Заключения

2.58. Повечето от наличните бюджетни кредити за поемане на задължения в бюджета на ЕС са били използвани през 2022 г., особено поради факта, че поемането на задължения по фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. е започнало през тази година. Окончателните бюджетни кредити за плащания също са усвоени почти изцяло. Усвояването на средствата от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. е продължило през 2022 г., макар и по-бавно от 2021 и 2020 г. Усвояването на сумите, за които са поети задължения по фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г., остава ниско и е свързано главно с авансово финансиране. Вж. точки ***2.2***—***2.12***.

2.59. Различни инструменти на ЕС за финансиране са били използвани за спешно реагиране при неочаквани събития. Въведени са нови мерки за гъвкавост, чиято цел е да помогнат на отговорните органи в държавите членки да се справят с притока на хора, бягащи от Украйна. Вж. точки ***2.13***—***2.17***.

2.60. Поемането на задължения по NGEU се е ускорило през 2022 г. Държавите членки са получили 47,2 млрд. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ по МВУ, които са почти изцяло свързани с изпълнението на ключовите етапи и целите. Това е повече, отколкото през 2021 г., когато плащанията по линия на Next Generation EU са били свързани предимно с авансово финансиране, но в по-малък размер от очакваното. Вж. точки ***2.18***—***2.22***.

2.61. Неразплатените поети задължения от бюджета на ЕС и финансирането с безвъзмездна помощ по линия на Next Generation EU, които представляват бъдещи дългове, ако не бъдат отменени, са достигнали рекордно равнище от над 450 млрд. евро в края на 2022 г. Това се дължи на увеличения размер на поетите задължения за средствата, предоставени по линия на Next Generation EU, както и на факта, че изпълнението на фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. е започнало през 2022 г. Според Комисията, след допълнително увеличение до около 460 млрд. евро през 2023 г., неразплатените поети задължения следва да намалеят през периода 2024—2027 г. до 314 млрд. евро, особено като се има предвид, че няма да се поемат нови задължения по линия на Next Generation EU след 2023 г. Тази сума обаче все още е малко по-висока

в сравнение с 2020 г., последната година от предходната МФР. Вж. точки ***2.23***—***2.26***.

2.62. Дългът на ЕС през 2022 г. е нараснал до 344,3 млрд. евро в края на годината (2021 г. — 236,7 млрд. евро), главно поради новите заеми за Next Generation EU, SURE и МФП. От тези заеми само инструментът Next Generation EU носи лихвен риск за бюджета на ЕС. През 2022 г. нетният размер на лихвите, платени по получените заеми по линия на Next Generation EU, възлиза на 0,5 млрд. евро. Вж. точки ***2.27***—***2.31***.

2.63. Експозицията на бюджета на ЕС, представляваща неговите гаранции по получени заеми, предназначени за отпускане на заеми чрез няколко инструмента за финансиране, и условните задължения, се е увеличила от 205 млрд. евро през 2021 г. на 248 млрд. евро през 2022 г. Това се дължи главно на допълнителните заеми по линия на МВУ и SURE, предоставени на държавите членки, и на заемите по МФП, предоставени на Украйна. Освен това в края на 2022 г. допълнителни 109 млрд. евро заеми по МВУ вече са били заделени, но все още не са били изплатени. През 2023 г. следва да бъдат отпуснати и 18 млрд. евро заеми за Украйна по наскоро одобрения инструмент МФП +. Следователно експозицията на бюджета на ЕС ще продължи да нараства. Рискът, на който е изложен бюджетът на ЕС, се смекчава частично от гаранциите, получени от държавите членки, и от общия фонд „Провизии“ (ОФП). Размерът на средствата, управлявани от ОФП, се е увеличил от 12,3 млрд. евро през 2021 г. на 14,4 млрд. евро през 2022 г. (вж. точки ***2.32***—***2.39***).

2.64. Експозицията на бюджета на ЕС към Украйна се е увеличила над два пъти през 2022 г. в сравнение с 2021 г. (от 7 млрд. евро на 16 млрд. евро). Одобряването на допълнително подпомагане от 18 млрд. евро по МФП + в края на 2022 г. ще увеличи значително тази експозиция за бюджета в бъдеще. Освен това, тъй като допълнителните 18 млрд. евро не изискват провизиране, рискът за следващите бюджети на ЕС се увеличава. Всички свързани с това загуби ще трябва да бъдат покрити от бъдещите бюджети на ЕС или от бюджетния марж между тавана на МФР и тавана на собствените ресурси. Вж. точки ***2.40***—***2.44***.

2.65. Паралелното и забавено прилагане на няколко инструмента увеличава риска държавите членки да загубят финансиране. Повечето държави членки са започнали да отпускат финансиране за проекти едва в края на 2022 г. поради закъсненията при одобряването на законодателството и съответно на споразуменията за партньорство и програмите. Ако обаче изпълнението на фондовете със споделено управление не се ускори значително през 2024 г.

и 2025 г., рискът от отмяна на бюджетни кредити на по-късен етап през периода ще се увеличи експоненциално. Вж. точки ***2.45***—***2.49***.

2.66. Високата инфлация се отразява върху бюджета на ЕС по различни начини. Тя намалява неговата покупателна способност, увеличава особено много постоянните разходи, като например административните разходи и разходите по финансирането, и също така променя процентния дял на приходите от различни източници. Вж. точки ***2.50***—***2.57***.

Препоръки

Препоръка 2.1 — Да се намали съществено равнището на неразплатените поети задължения

С оглед на високото равнище на неразплатени поети задължения, които очакват плащания от бъдещите бюджети на ЕС, Комисията следва да набележи възможности да помогне на държавите членки да ускорят усвояването на средствата на ЕС, по-специално на фондовете със споделено управление съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби, като същевременно спазват принципа на добро финансово управление.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 2.2 — Да се оцени въздействието върху бюджета на ЕС на високата инфлация в продължение на няколко години

Комисията следва да оцени въздействието върху бюджета на ЕС на високата инфлация, продължаваща няколко години, и да набележи инструменти за смекчаване на произтичащите от това основни рискове. Във връзка с това Комисията следва да защитава капацитета на бюджета на ЕС да изпълнява своите правни и договорни задължения, като например нарастващите разходи за финансиране.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 2.3 — Да се осигури устойчивост на експозицията на бюджета на ЕС

Предвид нарастващата експозиция на бюджета на ЕС във връзка със заемите за нуждите от допълнителни плащания, предизвикани например от пандемията от COVID-19 и военната агресия на Русия срещу Украйна, както и нуждите от бюджетни гаранции, Комисията следва да предприеме всички необходими действия, за да се гарантира, че инструментите за намаляване на риска, като например общия фонд „Провизии“, разполагат с достатъчен капацитет, както и да оповестява своята оценка на общата годишна експозиция.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Глава 3

Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

Съдържание

	Точки
Въведение	**3.1.—3.3.**
Част 1 — Резултати от одитите на изпълнението на ЕСП: основни послания	**3.4.—3.76.**
Въведение	**3.4.—3.10.**
Действия на ЕС в отговор на COVID-19 и възстановяване след кризата	**3.11.—3.22.**
Въведение	3.11.
Основни послания на ЕСП	3.12.—3.16.
Основни заинтересовани страни на институционално равнище	3.17.—3.22.
Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани	**3.23.—3.39.**
Въведение	3.23.
Основни послания на Европейската сметна палата	3.24.—3.33.
Основни заинтересовани страни на институционално равнище	3.34.—3.39.
Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона	**3.40.—3.51.**
Въведение	3.40.
Основни послания на Европейската сметна палата	3.41.—3.45.
Основни заинтересовани страни на институционално равнище	3.46.—3.51.
Изменение на климата, околна среда и природни ресурси	**3.52.—3.65.**
Въведение	3.52.
Основни послания на Европейската сметна палата	3.53.—3.58.
Основни заинтересовани страни на институционално равнище	3.59.—3.65.
Фискални политики и публични финанси в ЕС	**3.66.—3.76.**
Въведение	3.66.
Основни послания на Европейската сметна палата	3.67.—3.71.
Основни заинтересовани страни на институционално равнище	3.72.—3.76.

Част 2 — Проследяване на препоръките, отправени в „Доклад на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година“ 3.77.—3.80.

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2019 г. 3.81.—3.102.

Въведение 3.81.—3.84.

Констатации и оценки 3.85.—3.101.

Делът на препоръките, изцяло приети от одитираните от ЕСП обекти, е намалял слабо 3.85.—3.86.

Делът на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки също е намалял слабо 3.87.—3.88.

73 % от препоръките на ЕСП към Европейската комисия са изпълнени изцяло или в значителна степен 3.89.—3.95.

56 % от препоръките на ЕСП към други одитни обекти са изпълнени изцяло или в значителна степен 3.96.—3.98.

Делът на изпълнените в срок препоръки е намалял 3.99.—3.100.

Нивото на изпълнение е пряко свързано с приемането на одитните препоръки от страна на одитираните обекти 3.101.

Заключение 3.102.

Приложения

Приложение 3.1 — Проследяване на предходни препоръки за „Доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година“

Приложение 3.2 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2019 г. – Европейска комисия

Приложение 3.3 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2019 г. – други одитни обекти

Приложение 3.4 — Специални доклади, при които всички препоръки към Комисията са изпълнени изцяло или в значителна степен

Въведение

3.1. Всяка година Европейската сметна палата (ЕСП) анализира редица аспекти във връзка с *изпълнението* и *резултатите*, постигнати от разходването бюджета на ЕС, който се изпълнява от Комисията в сътрудничество с държавите членки[1].

3.2. За финансовите години от 2019 до 2021 г. за пръв път, като пилотен проект, ЕСП раздели годишния си доклад на две отделни части. В първата част се разглежда надеждността на отчетите на ЕС, както и *законосъобразността и редовността* на свързаните с тях *операции*, а във втората част — изпълнението на разходните *програми* в бюджета на ЕС. От финансовата 2022 година ЕСП взе решение да се завърне към практиката на единен годишен доклад, който да включва глава относно постигнатите резултати.

3.3. Тази година главата относно резултатите обхваща следните теми:

- част 1 — резултати и основни послания от специалните доклади на ЕСП от 2022 г. относно постигнатите резултати, както и свързана информация от Комисията и бюджетните и законодателните органи (Европейския парламент и Съвета);
- част 2 — изпълнение на препоръките в доклада на ЕСП от 2019 г., отнасящи се до резултатите, постигнати с бюджета на ЕС;
- част 3 — изпълнение на препоръките, които ЕСП е отправила в своите специални доклади, публикувани през 2019 г.

[1] Член 317 от Договора за функционирането на ЕС.

Част 1 — Резултати от одитите на изпълнението на ЕСП: основни послания

Въведение

3.4. В специалните доклади на Европейската сметна палата се констатира дали се прилагат в достатъчна степен принципите на *добро финансово управление*[2] при изпълнението на бюджета на ЕС. Те разглеждат ключови цели, свързани с постигането на резултати и съответствието. През 2022 г. ЕСП публикува 28 специални доклада, в които се разглеждат много от предизвикателствата, пред които е изправен ЕС в различни области на разходи и политики.

3.5. Работата на ЕСП се съсредоточи върху следните стратегически области, които ЕСП счита за приоритети в съответствие със стратегията си за периода 2021—2025 г.:

- действията на ЕС в отговор на COVID-19 и възстановяване след кризата;
- увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани;
- устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона;
- изменение на климата, опазване на околната среда, природни ресурси; както и
- фискални политики и публични финанси в ЕС.

3.6. Във ***фигура 3.1*** е представен преглед на всички публикувани от ЕСП през 2022 г. специални доклади по стратегически области.

[2] Член 33 от Финансовия регламент.

Фигура 3.1 — Стратегически области на ЕСП, разгледани от специални доклади през 2022 г.

 **Ответни мерки във връзка с COVID-19**	▪ СД 13/2022: Свободно движение в ЕС по време на пандемията от COVID-19 ▪ СД 18/2022: Институциите на ЕС в контекста на пандемията от COVID-19 ▪ СД 19/2022: Обществени поръчки за ваксини срещу COVID-19 в ЕС ▪ СД 21/2022: Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост ▪ СД 28/2022: “Подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE)
 **Конкурентоспособност**	▪ СД 03/2022: Въвеждане на 5G в ЕС ▪ СД 06/2022: Права върху интелектуална собственост в ЕС ▪ СД 07/2022: Инструменти за интернационализация на МСП ▪ СД 08/2022: Подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие за конкурентоспособността на МСП ▪ СД 15/2022: Мерките за разширяване на участието в „Хоризонт 2020“ ▪ СД 16/2022: Използването на данни в Общата селскостопанска политика ▪ СД 23/2022: Полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и европейските структурни и инвестиционни фондове ▪ СД 24/2022: Дейности в областта на електронното управление, насочени към предприятията
 **Устойчивост и европейски ценности**	▪ СД 01/2022: Подкрепа от ЕС за върховенството на закона в Западните Балкани ▪ СД 05/2022: Киберсигурност в институциите, органите и агенциите на ЕС ▪ СД 14/2022: Европейската комисия и борбата с измамите в областта на общата селскостопанска политика ▪ СД 27/2022: Финансиране от ЕС за трансгранично сътрудничество със съседните държави

Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси	▪ СД 02/2022: Енергийна ефективност в предприятията ▪ СД 09/2022: Разходи от бюджета на ЕС в областта на климата за периода 2014—2020 година ▪ СД 10/2022: LEADER и воденото от общностите местно развитие ▪ СД 12/2022: Дълготрайност в развитието на селските райони ▪ СД 20/2022: Действия на ЕС за борба с незаконния риболов ▪ СД 22/2022: Подкрепа от ЕС за възгледобивните региони
Фискални политики и публични финанси в ЕС	▪ СД 04/2022: Инвестиционни фондове ▪ СД 11/2022: Защита на бюджета на ЕС ▪ СД 17/2022: Използване на външни консултанти в Европейската комисия ▪ СД 25/2022: Верификация на данните за брутния национален доход, използвани за финансиране на бюджета на ЕС ▪ СД 26/2022: Европейска статистика

Източник: ЕСП.

3.7. Одитираните обекти имат право да предоставят отговори на констатациите и оценките на ЕСП[3]. Тези отговори, в които се посочва също така дали те приемат или не препоръките на одиторите, се публикуват заедно със специалните доклади на ЕСП. Специалните доклади на ЕСП от 2022 г. съдържат 214 препоръки по широк кръг от теми, предимно отправени към Комисията. Одитираните обекти са приели изцяло 91 % от препоръките на ЕСП.

3.8. Съветът и Европейският парламент могат да решат да анализират специалните доклади на ЕСП. В рамките на този процес Съветът може да изготви заключения. В някои случаи Съветът се въздържа от приемане на заключения за специални доклади, например когато Комисията вече е внесла законодателно предложение в областта, разглеждана от специалния доклад на ЕСП.

3.9. Комисията по бюджетен контрол (CONT) е основната комисия в Европейския парламент, която разглежда специалните доклади на ЕСП. Тя може да реши да назначи свой член за докладчик за даден специален доклад, който може да изготви работен документ изцяло на своя отговорност. Ако бъде изготвен работен документ, обикновено той обобщава констатациите и оценките

[3] Пак там, член 259.

на ЕСП и представя препоръките на члена на комисията CONT по този въпрос, които не представляват становища на цялата комисия или тези на Парламента. В някои случаи специалните доклади се представят единствено на комисиите, които са специализирани по съответните въпроси. В тези случаи не се изготвят работни документи. Някои елементи от специалните доклади на ЕСП могат да бъдат включени в резолюциите, свързани с годишната процедура по *освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета* (освобождаване от отговорност), като в такива ситуации оценките в тези резолюции официално отразяват становището на Европейския парламент. В своята резолюция за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2021 г., приета през май 2023 г., Европейският парламент[4] подкрепи препоръките, отправени от ЕСП в нейния годишен доклад, както и в съответните специални доклади.

3.10. Следващите точки съдържат основните послания на специалните доклади на ЕСП, представени по стратегически области. Добавени са и позоваванията на Съвета, както и на Европейския парламент (в решението му за освобождаване от отговорност) по отношение на специалните доклади на ЕСП. ЕСП също така представя примери за ранни действия, предприети от Комисията в отговор на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2022 г. Това допълва позицията на Комисията, както е представена в нейните отговори на специалните доклади на ЕСП, и не засяга редовните проверки за проследяване, които ЕСП извършва след 3 години.

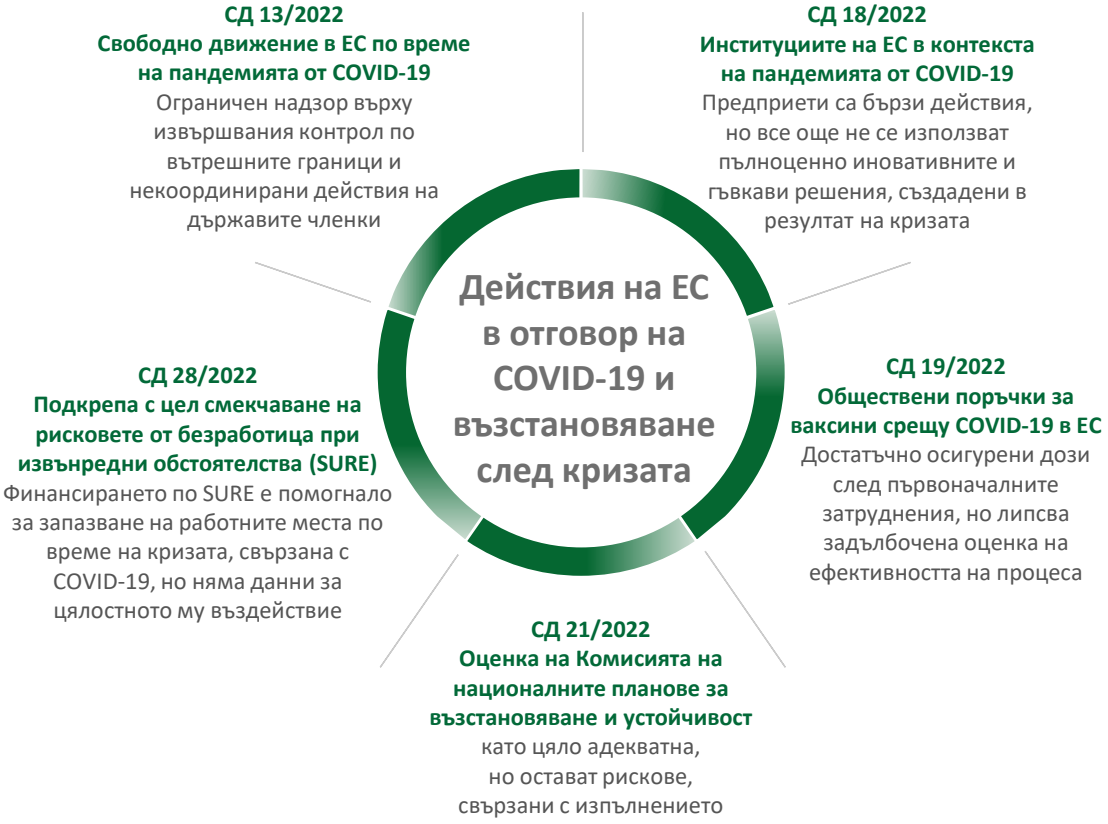
Действия на ЕС в отговор на COVID-19 и възстановяване след кризата

Въведение

3.11. През 2022 г. ЕСП публикува пет специални доклада на теми в стратегическа област „Действия на ЕС в отговор на COVID-19 и възстановяване след кризата“ (вж. ***фигура 3.2***).

[4] Резолюция на Европейския парламент от 10 май 2023 г., съдържаща становищата, които са неразделна част от решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2021 година, раздел III — Комисия и изпълнителни агенции.

Фигура 3.2 — Специални доклади, публикувани през 2022 г. в стратегическа област „Действия на ЕС в отговор на COVID-19 и възстановяване след кризата“



Източник: ЕСП.

Основни послания на ЕСП

3.12. Едно от следствията на кризата, свързана с COVID-19, е, че държавите членки въведоха контрол по вътрешните граници, за да наложат ограничения за пътуване с цел ограничаване на разпространението на вируса. ЕСП разгледа дали Комисията е предприела ефективни действия за защита на правото на свободно движение на хора по време на пандемията от COVID-19. Тя заключава[5], че ограниченията в правната рамка са възпрепятствали надзора на Комисията върху ограниченията, наложени от държавите членки. Освен това Комисията не е упражнила необходимия надзор, за да се увери, че контролът по вътрешните граници е в съответствие с шенгенското законодателство. Въпреки инициативите на Комисията ограниченията за пътуване, въведени от държавите членки, до голяма степен не са били координирани.

[5] Специален доклад 13/2022.

3.13. ЕСП също така разгледа как институциите на ЕС са се справили с пандемията от COVID-19, равнището им на готовност и какви поуки са извлекли. Нейното заключение е[6], че институциите на ЕС са показали устойчивост, когато са се сблъскали с кризата, свързана с COVID-19, благодарение на бързата си и гъвкава реакция и на извършените преди това инвестиции в областта на цифровизацията. Въпреки това плановете им за непрекъснатост на дейността не са били предназначени за дългосрочни прекъсвания, а *ефикасността* на новите начини на работа е оценена като частична.

3.14. В доклада на ЕСП относно действията на ЕС за подкрепа на държавите членки в борбата им с COVID-19 се заключава[7], че ЕС е осигурил диверсифициран набор от ваксини за държавите членки, въпреки че е започнал процедурата за обществена поръчка по-късно, отколкото Обединеното кралство и САЩ. Преговарящите от страна на ЕС са успели да осигурят постигането на целите на Съюза във връзка с възлагането на обществени поръчки по-добре в по-късните договори, подписани с производителите на ваксини. ЕСП също така установи, че Комисията е имала ограничени възможности да влияе върху трудностите, засягащи веригата за доставки, а въздействието ѝ за увеличаване на капацитета за производство на ваксини е неясно.

3.15. *Механизмът за възстановяване и устойчивост* (МВУ) е основният елемент от действията на ЕС в отговор на пандемията от COVID-19. ЕСП установи[8], че извършената от Комисията оценка на плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ) на държавите членки като цяло е била адекватна, като се имат предвид сложността на процеса и съответните ограничения във времето. ЕСП откри обаче редица слабости в процеса и рискове за успешното изпълнение на МВУ. Например:

- характеристиките на плащанията зависят по-скоро от преговорите, отколкото от съответните разходи, и Комисията все още не е определила методология за изчисляване на спирането или частичното намаление на плащанията (вж. точка ***3.19***);
- при някои от ключовите етапи и целите липсва яснота или не обхващат всички основни етапи на изпълнението на дадена мярка.

---

[6] Специален доклад 18/2022.

[7] Специален доклад 19/2022.

[8] Специален доклад 21/2022.

3.16. В доклада на ЕСП относно *подкрепата с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства* (SURE) се констатира[9], че според някои данни подкрепата е достигнала до милиони хора, но липсата на изчерпателна информация от държавите членки ограничава възможностите на Комисията да изчисли колко работни места са били запазени.

Основни заинтересовани страни на институционално равнище

Примери за действия на Комисията

3.17. Комисията е публикувала две проучвания, които анализират въздействието на мерките, свързани с границите, предприети от държавите членки в борбата срещу COVID-19. Подобно на специалния доклад на ЕСП на тази тема една ключова констатация от първото проучване[10] е, че въздействието на насоките на Комисията върху затварянето на границите не е било систематично.

3.18. Както посочва Комисията в своя Годишен доклад относно вътрешните одити, извършени през 2021 г., нейната Служба за вътрешен одит настоява генералните дирекции и службите ѝ да продължават:

- да оценяват надлежно рисковете вследствие на пандемията от COVID-19, свързани с финансовото управление; както и
- да определят и прилагат подходящи смекчаващи мерки, като например адаптиране или преформулиране на стратегиите си за контрол.

3.19. През февруари 2023 г. Комисията е публикувала рамка за оценка на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите, както и методология за определяне на преустановяването на плащания по линия на МВУ.

---

[9] Специален доклад 28/2022.

[10] Европейска комисия: Analysis of the impact of border-related measures taken by Member States in the fight against COVID-19, 2022 г.

Становища на Европейския парламент и на Съвета

3.20. Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент е изготвила работни документи за три от петте специални доклада в тази област[11]. Един доклад[12] е бил насочен към други комисии, а за друг доклад[13] е била изготвена информационна бележка, която обобщава основните му послания.

3.21. Резолюцията на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2021 г. се позовава на четири от петте доклада[14]. Например във връзка със специалния доклад относно осигуряването на ваксини, Европейският парламент не е удовлетворен от факта, че Комисията не е предоставила на ЕСП допълнителна информация относно съдържанието на тези договори. Във връзка с доклада на ЕСП относно оценката на националните планове за възстановяване и устойчивост, Европейският парламент призова Комисията да докладва на органа по освобождаване от отговорност как се съотнася всяко искане за плащане към броя на ключовите етапи и целите, които трябва да се постигнат от всяка държава членка, и да предложи мерки, с които да направи възможно постигането на всички ключови етапи и цели до 31 август 2026 г.

3.22. Съветът е изготвил заключения за два от петте специални доклада в тази област[15]. Като цяло тези заключения подкрепят препоръките на ЕСП и също така включват допълнителни бележки. Например:

- заключенията на Съвета във връзка със специалния доклад на ЕСП относно устойчивостта на институциите на ЕС по време на кризата, свързана с COVID-19[16], подчертават необходимостта от внимателно отчитане и приоритизиране на въздействието върху околната среда на новите начини на работа в институциите на ЕС като част от дългосрочните стратегии за сградния фонд и *екологизирането*;

---

[11] Специални доклади 18/2022, 19/2022 и 21/2022.

[12] Специален доклад 13/2022.

[13] Специален доклад 28/2022.

[14] Специални доклади 18/2022, 19/2022, 21/2022 и 28/2022.

[15] Специални доклади 18/2022 и 19/2022.

[16] Специален доклад 18/2022.

- в заключенията на Съвета във връзка със специалния доклад на ЕСП относно обществените поръчки за ваксини[17] Комисията се приканва да извърши независима оценка на адекватността на процедурите с цел оценка на *ефективността* от гледна точка на общественото здравеопазване, на елементите на договорните клаузи, както и на критериите за подбор на преговарящия екип.

Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани

Въведение

3.23. През 2022 г. ЕСП публикува осем специални доклада на теми в стратегическа област „Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани“ (вж. ***фигура 3.3***). ЕСП съсредоточи одитната си работа върху подкрепата на ЕС за предприятията, за научни изследвания и иновации и за цифровата икономика и събирането и анализа на данни.

[17] Специален доклад 19/2022.

Фигура 3.3 — Специални доклади, публикувани през 2022 г., в стратегическа област „Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани“



Източник: ЕСП.

Основни послания на Европейската сметна палата

3.24. ЕСП анализира дали *Европейският фонд за регионално развитие* (ЕФРР) е допринесъл за подобряване на конкурентоспособността на *малките и средните предприятия* (МСП). Нейното заключение е[18], че подкрепата от ЕФРР за периода 2014—2020 г. е стимулирала готовността на МСП да инвестират, но ефективността ѝ за увеличаване на тяхната конкурентоспособност е била затруднена от недостатъци в подхода на финансиране, предприет от *управляващите органи* на държавите членки. В повечето програми на ЕФРР поканите за представяне на предложения не са успели да преодолеят всички пречки пред конкурентоспособността, с които МСП се сблъскват. Процедурите за

[18] Специален доклад 08/2022.

подбор на повечето програми по ЕФРР не са били разработени по начин, който да гарантира финансиране на най-конкурентните предложения за проекти.

3.25. ЕСП извърши одит на стратегията на ЕС за интернационализация на МСП и на две от ключовите инициативи в тази област: мрежата Enterprise Europe и инициативата Startup Europe. ЕСП установи[19], че в стратегията точно са определени основните пречки и държавите членки са предприели редица действия за подпомагане на интернационализацията на МСП. Въпреки това не е имало пълна информация за всички свързани действия в областта, а финансовата устойчивост на действията на ЕС невинаги е била разглеждана в достатъчна степен.

3.26. ЕСП провери дали Комисията е осигурила необходимите законодателни и подкрепящи мерки за защита на марките, дизайните и географските означения на ЕС. Тя констатира[20], че Комисията е създала подходящи законодателни и подкрепящи мерки за защита на търговските марки на ЕС. Законодателството относно дизайните на ЕС обаче е непълно и остаряло, а в законодателството относно географските означения има недостатъци. Освен това ЕСП откри слабости в рамката за управление и отчетност на Службата на ЕС за интелектуална собственост и недостатъци в рамката на ЕС за прилагане на правата върху интелектуална собственост.

3.27. През 2022 г. Европейската сметна палата завърши два одита в областта на подкрепата за научни изследвания и иновации: един относно разширяването на участието в *„Хоризонт 2020“* и друг относно полезните взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и *европейските структурни и инвестиционни фондове* (ЕСИ фондове).

3.28. ЕСП оцени дали мерките за разширяване по „Хоризонт 2020“ са подходящи предвид целите, които трябва да изпълнят. Тя констатира[21], че мерките за разширяване на участието биха могли да дадат начален тласък на развитието на научните изследвания и иновациите (НИИ) в държавите бенефициенти, но същинската трайна промяна зависи от пълноценния принос на

[19] Специален доклад 07/2022.

[20] Специален доклад 06/2022.

[21] Специален доклад 15/2022.

националните правителства за превръщането на НИИ в приоритет, както по отношение на инвестициите, така и по отношение на реформите.

3.29. Европейската сметна палата разгледа дали Комисията и съответните национални/регионални органи са предприели подходящи мерки за създаване на полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и европейските структурни и инвестиционни фондове. ЕСП заключава[22], че полезни взаимодействия са постигнати в различна степен. Например въпреки че планираните мерки за създаване на полезни взаимодействия нагоре по веригата (подкрепа от ЕСИ фондове за дейности за изграждане на капацитет с цел увеличаване на шансовете *бенефициентите* след това да получат финансиране по „Хоризонт 2020“) са изпълнени добре, мерките за създаване на полезни взаимодействия надолу по веригата (финансиране от ЕСИ фондове за по-нататъшно развитие на резултатите от проекти по „Хоризонт 2020“) почти не са изпълнени.

3.30. 5G мрежата е от стратегическо значение за вътрешния пазар на ЕС, но също така поражда рискове за сигурността. ЕСП провери дали Комисията е подкрепила държавите членки ефективно за постигане на целите на ЕС за внедряване на техните 5G мрежи и за преодоляване на опасенията за сигурността на 5G мрежите по съгласуван начин. Одитът на ЕСП показа[23], че има забавяне при внедряването на 5G мрежите от страна на държавите членки. Въпреки че Комисията е предоставила подкрепа на държавите членки, тя не е определила ясно очакваното качество на 5G услугите.

3.31. ЕСП провери дали действията на Комисията в областта на електронното управление, насочени към предприятията, са били ефективни. Заключението ѝ е[24], че Комисията е подкрепила въвеждането на електронно управление в държавите членки чрез финансирани от ЕС проекти, като е предоставяла техническа подкрепа на националните органи и е насърчавала сътрудничеството между тях. Обаче въпреки че Комисията е завършила своя план за действие на ЕС в тази област, не всички новосъздадени цифрови обществени услуги са били достъпни в целия ЕС.

---

[22] Специален доклад 23/2022.

[23] Специален доклад 03/2022.

[24] Специален доклад 24/2022.

3.32. Един одит засяга събирането и анализа на данни съгласно *Общата селскостопанска политика* (ОСП), която представлява над една трета от бюджета на ЕС. ЕСП оцени дали Комисията е използвала пълноценно данните и методите за анализ на данни за целите на анализа на ОСП.

3.33. Европейската сметна палата установи[25], че Комисията е съхранявала големи количества данни за разработването, мониторинга и оценката на ОСП и е използвала основно конвенционални инструменти за анализа на данни, събрани от държавите членки. Въпреки това, настоящите данни за ОСП и инструментите, с които Комисията разполага, не са предоставили някои значими елементи, необходими за изготвянето на добре информирани политики. Комисията е предприела няколко инициативи за по-добро използване на съществуващите данни, но остават пречки пред пълноценното използване на събраните данни.

Основни заинтересовани страни на институционално равнище

Примери за действия на Комисията

3.34. През март 2022 г. Комисията е представила няколко законодателни предложения във връзка с правата върху интелектуална собственост, включително предложение за преразглеждане на системата за географските означения за селскостопански продукти, а през април 2022 г. — предложение за регламент относно защитата на географските означения за занаятчийски и промишлени продукти. Освен това през ноември 2022 г. Комисията е представила предложение за регламент относно промишления дизайн на Общността и предложение за директива относно правната закрила на промишлените дизайни.

3.35. През ноември 2022 г. е публикувано Съобщение на Комисията, озаглавено „Полезни взаимодействия между програма „Хоризонт Европа“ и програмите на ЕФРР“. Целта му е да очертае новите възможности, с които разполагат управляващите органи на програмите по политиката на сближаване, националните звена за контакт за *„Хоризонт Европа“* и организаторите/вносителите на проекти по линия на „Хоризонт Европа“.

[25] Специален доклад 16/2022.

3.36. През септември 2022 г. е приет Регламент за изпълнение (ЕС) 2022/1475 на Комисията за определяне на подробни правила по отношение на оценката на стратегическите планове по общата селскостопанска политика и представянето на информация за мониторинга и оценката. Той посочва обхвата на данните, които трябва да бъдат представени от държавите членки на Комисията, за мониторинга и оценката на ОСП.

Становища на Европейския парламент и на Съвета

3.37. Членове на Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент са изготвили работни документи за четири[26] от осемте специални доклада в тази област, като останалите четири специални доклада са били насочени към други комисии. Резолюцията на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност за 2021 г. се позовава на четири от осемте доклада[27].

3.38. Съветът е представил заключения за всички осем специални доклада в тази стратегическа област. Като цяло тези заключения подкрепят препоръките на ЕСП и също така включват допълнителни бележки. Например:

- в заключенията на Съвета относно доклада на ЕСП във връзка с въвеждането на 5G Комисията се приканва да работи заедно с държавите членки за препоръчването на политики и мерки с цел постигане на европейските цели за свързаност и 5G покритие на всички населени райони в ЕС до 2030 г., като същевременно взема предвид основни геополитически и икономически фактори;

- в заключенията на Съвета относно доклада на ЕСП във връзка със защитата на правото върху интелектуална собственост Комисията също така се призовава да представи съответното законодателно предложение незабавно, за да направи защитата на дизайна по-достъпна и привлекателна за творците и предприятията;

- в заключенията на Съвета относно доклада на ЕСП във връзка с „Хоризонт 2020“ Комисията също така се приканва да оцени въздействието на разширяването на мерките относно участието в програмата, тъй като те са

---

[26] Специални доклади 06/2022, 08/2022, 16/2022 и 23/2022.

[27] Специални доклади 07/2022, 08/2022, 15/2022 и 16/2022.

били въведени с цел увеличаване на участието на държавите членки с ниски резултати в областта на научните изследвания и иновациите;

- в заключенията на Съвета относно доклада на ЕСП във връзка с полезните взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и ЕСИ се счита, че стремежът към полезни взаимодействия между фондовете не следва да пречи на оценката на предложенията в рамките на „Хоризонт Европа“, и Комисията се приканва да обърне необходимото внимание на потенциалните нежелани въздействия на полезните взаимодействия и да предприеме предпазни мерки, ако е необходимо;

- в заключенията си относно доклада на ЕСП във връзка с електронното управление Съветът призовава Комисията да следи за съгласуваността между изискваните действия и съответните *финансови инструменти*, които биха могли да помогнат на държавите членки да постигнат цифрова трансформация на обществените си услуги.

3.39. В случая с подкрепата от Европейския фонд за регионално развитие за конкурентоспособността на МСП обаче Съветът не е подкрепил препоръката на ЕСП, която гласи, че процедурата за подбор следва да бъде разработена по начин, който да гарантира финансиране на най-конкурентните предложения за проекти. Съветът споделя мнението на Комисията, че управляващият орган носи крайната отговорност за изготвянето на целесъобразни амбициозни процедури за подбор и критерии за избор на операциите. Въпреки това Съветът е приканил Комисията да вземе предвид предимствата и недостатъците на конкурентните и неконкурентните процедури за подбор въз основа на всеки отделен случай.

Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона

Въведение

3.40. През 2022 г. ЕСП публикува четири специални доклада на теми в стратегическа област „Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона“ (вж. ***фигура 3.4***). По отношение на външните заплахи за ЕС одитната работа на ЕСП се концентрира върху върховенството на закона и трансграничното сътрудничество, а по отношение на вътрешните заплахи — върху киберсигурността и *измамите*.

Фигура 3.4 — Специални доклади, публикувани през 2022 г. в стратегическа област „Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона“



Източник: ЕСП.

Основни послания на Европейската сметна палата

3.41. Върховенството на закона е една от основните ценности, върху които е основан ЕС, и представлява съществено условие за присъединяването на *страните кандидатки* към ЕС. В одита на ЕСП беше разгледан въпросът дали подкрепата от ЕС за върховенството на закона в Западните Балкани през периода 2014—2020 г. е била ефективна. Одиторите установиха[28], че макар и действията на ЕС да са допринесли за реформи в технически и оперативни области, като например подобряването на ефективността на съдебната система и разработването на съответно законодателство, те са имали слабо въздействие като цяло върху основните реформи в областта на върховенството на закона в региона. Основна причина за това е била недостатъчната политическа воля на

[28] Специален доклад 01/2022.

национално равнище за задвижване на необходимите реформи. Освен това в ИПП II са липсвали строги клаузи за обвързаност с условия, които обвързват пряко забавянето на реформите в областта на върховенството на закона с ограничаването на финансирането в други сектори.

3.42. Трансграничното сътрудничество е ключов елемент от политиката на ЕС за съседство, която обхваща 16 държави по неговите *външни граници*. ЕСП разгледа дали програмите за трансгранично сътрудничество са били ефективни за подобряване на териториалното сътрудничество по външните граници на ЕС.

3.43. Заключението ѝ е[29], че програмите за периода 2014—2020 г. са предоставили подходяща и ценна подкрепа на регионите от двете страни на външната граница на ЕС, но изпълнението е започнало много късно. Поради нашествието на Русия в Украйна Комисията е преустановила финансовите споразумения за програми с Русия и Беларус, а изпълнението на 9 от 17-те програми, предложени за периода 2021—2027 г. с участието на Русия и Беларус, е твърде несигурно.

3.44. Поради чувствителната информация, която обработват, институциите, органите, службите и агенциите на ЕС са привлекателни цели за потенциални хакери. Заключението от проверката на ЕСП на киберсигурността на институциите на ЕС[30] е, че те не са постигнали ниво на подготвеност в областта на киберсигурността, което да съответства на заплахите. Подходът им към киберсигурността невинаги е бил последователен и в някои случаи са липсвали основни механизми за контрол и ключови добри практики в областта на киберсигурността, а обученията, свързани с киберсигурността, не са били предоставяни систематично.

3.45. ЕСП провери дали Комисията е предприела подходящи действия за справяне с измамите при разходването на средства по ОСП, както и това дали е установила и е реагирала правилно на рисковете от измами при тези разходи. Одиторите установиха[31], че Комисията е реагирала на случаи на измами при разходите по ОСП, но не е била достатъчно активна за ограничаване на последствията върху плащанията по ОСП от евентуалното незаконно заграбване

---

[29] Специален доклад 27/2022.

[30] Специален доклад 05/2022.

[31] Специален доклад 14/2022.

на земи, при мониторинга на мерките на държавите членки за борба с измамите и използването на потенциала на новите технологии.

Основни заинтересовани страни на институционално равнище

Примери за действия на Комисията

3.46. През декември 2022 г. Комисията е публикувала *работен документ на службите* си[32], който предоставя единен набор от показатели за използване при всички интервенции в тази област, за да се гарантира, че резултатите могат да бъдат обобщени, а въздействието и резултатите от ИПП III могат да бъдат по-ясно доказани за целия инструмент.

3.47. През март 2022 г. Комисията е издала законодателно предложение за регламент относно обща правна уредба за киберсигурността.

Изявления на Европейския парламент и на Съвета

3.48. Членове на Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент са изготвили работни документи за два[33] от четирите специални доклада на ЕСП в тази стратегическа област, а един специален доклад[34] е бил насочен към друга комисия.

3.49. Резолюцията на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2021 г. се позовава на два от четирите доклада[35]. Например по отношение на доклада на ЕСП относно измамите при разходването на средства по ОСП Европейският парламент подчерта, че слабостите в проверките на държавите членки могат да бъдат използвани от недобросъвестни лица и че Комисията следва да наблюдава по-добре националните мерки за борба с измамите, да предоставя по-конкретни

---

[32] Работен документ на службите на Комисията: The Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III) Results Framework, 2022 г.

[33] Специални доклади 01/2022 и 14/2022.

[34] Специален доклад 05/2022.

[35] Специални доклади 01/2022 и 14/2022.

насоки и да насърчава използването на нови технологии за предотвратяване и разкриване на измами.

3.50. В края на март 2023 г. Съветът е бил изготвил заключения за всички четири специални доклада на ЕСП в тази стратегическа област. Като цяло тези заключения подкрепят препоръките на ЕСП и също така включват допълнителни бележки.

3.51. Например в заключенията на Съвета относно специалния доклад на ЕСП във връзка с измамите в областта на ОСП също се подчертава, че финансовото отражение на докладваните *нередности*, свързани с измами, като цяло е слабо, а броят нередности и свързаните с тях суми не е пряк показател за размера на измамите, засягащи бюджета на ЕС.

Изменение на климата, околна среда и природни ресурси

Въведение

3.52. През 2022 г. ЕСП публикува шест специални доклада на теми в стратегическа област „Изменение на климата, околна среда и природни ресурси“. Три от тези доклади разглеждат теми, свързани с управлението на природни ресурси, два засягат теми във връзка с енергията, а един разглежда междусекторната тема за разходи от бюджета на ЕС, свързани с климата (вж. ***фигура 3.5***).

Фигура 3.5 — Специални доклади, публикувани през 2022 г. в стратегическа област „Изменение на климата, околна среда и природни ресурси“.



Източник: ЕСП.

Основни послания на Европейската сметна палата

3.53. Програмата LEADER е въведена от ЕС като инициатива, ориентирана „от долу нагоре“, която подкрепя развитието на селските райони в неблагоприятно положение чрез проекти, насочени към местните потребности. ЕСП провери дали LEADER е донесла ползи, които оправдават свързаните с нея допълнителни разходи и рискове, по-специално в сравнение с традиционните разходни програми на ЕС (с подход „от горе надолу“). Заключението[36] ѝ е, че подходът LEADER към развитието на селските райони е насърчил ангажираността на местно ниво, но няма достатъчно данни, които да сочат, че ползите надвишават направените разходи и поетите рискове.

[36] Специален доклад 10/2022.

3.54. От 2007 г. насам ЕС е изразходвал приблизително 10 млрд. евро за диверсификация на икономиката в селските райони и 15 млрд. евро за подобряване на инфраструктурата в селските райони чрез *програмите за развитие на селските райони*. Проектите, подкрепени от тези програми, като цяло е трябвало да продължат да функционират 5 години. ЕСП провери дали инвестициите са дали дълготрайни резултати. ЕСП установи[37], че повечето проекти за развитие на селските райони, свързани с инфраструктура и диверсификация, са функционирали до края на законовия период на дълготрайност, но проектите за диверсификация са били преустановени скоро след изтичането му и е имало ограничена информация за дългосрочните ползи от проектите.

3.55. Незаконният, недекларирал и нерегулиран риболов („незаконен риболов“) е една от най-големите заплахи за морските екосистеми, подкопаващ усилията за устойчиво управление на рибарството. ЕСП разгледа рамката, действията и разходите на ЕС за предотвратяване на това продукти, получени от незаконен, да бъдат предлагани за консумация от гражданите на ЕС. Тя заключава[38], че системите за контрол на ЕС са смекчили риска от незаконен риболов, но ефективността им е била намалена поради различното прилагане на проверки и санкции от държавите членки.

3.56. Подобренията в енергийната ефективност и прекратяването на употребата на въглища са ключови фактори за постигането на амбицията на ЕС да стане неутрален по отношение на климата до 2050 г. ЕСП разгледа дали средствата от ЕС за подобряване на енергийната ефективност в предприятията са били разходвани разумно и дали подкрепата от ЕС действително е допринесла за социално-икономическия и енергийния преход в регионите на ЕС, в които се наблюдава спад на въгледобивната промишленост.

3.57. В доклада на ЕСП относно енергийната ефективност в предприятията се заключава[39], че Комисията не е извършила оценка на потенциала на предприятията за реализиране на икономии на енергия и на финансовите потребности, а планирането на средствата от страна на държавите членки не е било съгласувано с националните приоритети в областта на енергийната

---

[37] Специален доклад 12/2022.

[38] Специален доклад 20/2022.

[39] Специален доклад 02/2022.

ефективност. ЕСП също така заключи[40], че подкрепата от ЕС за въглищните региони не е имала достатъчна насоченост и въздействие върху създаването на работни места и върху енергийния преход. Въпреки цялостния напредък въглищата остават значителен източник на емисии на парникови газове в някои държави членки.

3.58. В одита на ЕСП относно разходите в областта на климата се прави проверка дали Комисията е докладвала уместна и надеждна информация за разходите в областта на климата за периода 2014—2020 г. ЕСП установи[41], че Комисията е завишила докладваните суми най-малко със 72 млрд. евро, предимно поради отчитане на завишен принос на финансирането за селското стопанство, но също и на финансирането за инфраструктура и за сближаване.

Основни заинтересовани страни на институционално равнище

Примери за действия на Комисията

3.59. През 2022 г. Комисията е публикувала работен документ на службите, който предоставя обобщение на *последващите оценки* на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. Като цяло заключенията на обобщаващия доклад по темите, разгледани в три от специалните доклади на ЕСП относно развитието на селските райони и разходите, свързани с климата, са били в съответствие с констатациите на ЕСП, въпреки че в някои случаи се отнасят до различен *програмен период*. Тези заключения са следните:

- само 6 % от държавите членки и районите са докладвали положително въздействие на мерките за околната среда върху смекчаването на изменението на климата. Това положително въздействие обаче би могло да се разглежда като страничен ефект, а не като резултат от ясно насочване в програмите за развитие на селските райони;
- оказва се, че интервенциите, насърчаващи диверсификацията на икономиката в селските райони, до голяма степен не водят до пряко и измеримо въздействие в краткосрочен план;
- въпреки че подходът LEADER е отчетен положително от запитаните заинтересовани страни, твърде малко отчети са предоставили заключения

[40] Специален доклад 22/2022.

[41] Специален доклад 09/2022.

относно подхода, а измеримите показатели не са отразили специфичните му характеристики и цели.

3.60. През юли 2022 г. Комисията е публикувала изследване относно законодателните рамки и системите за принудително изпълнение на държавите членки по отношение на регламента на ЕС за незаконния, недекларирал и нерегулиран риболов. В изследването са били установени значителни слабости в множество законодателни рамки и липса на съответни санкции.

3.61. През декември 2022 г. Комисията е публикувала насоки за държавите членки за актуализиране на националните им планове в областта на енергетиката и климата за периода 2021—2030 г. В документа с насоки държавите членки се насърчават да увеличат равнището си на амбиция с цел ускоряване на екологичния преход към неутралност по отношение на климата, включително постепенното спиране на използването на енергия от въглища, като същевременно намаляват социалните въздействия и въздействията върху заетостта.

3.62. През май 2022 г. Комисията е представила *плана REPowerEU*, предложение за намаляване на зависимостта от изкопаеми горива и за ускоряване на екологичния преход.

Становища на Европейския парламент и на Съвета

3.63. Членове на Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент са изготвили работни документи за пет от шестте специални доклада в тази област[42], а един е бил насочен към друга комисия[43].

3.64. Резолюцията на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2021 г. се позовава на два от шестте доклада[44]. Във връзка с доклада на ЕСП относно разходите в областта на климата Европейският парламент не е удовлетворен от факта, че Комисията все още не е коригирала слабостите при отчитането на данни съгласно новата ѝ методология.

---

[42] Специални доклади 02/2022, 09/2022, 10/2022, 12/2022 и 22/2022.

[43] Специален доклад 20/2022.

[44] Специални доклади 09/2022 и 10/2022.

3.65. Съветът е изготвил заключения за пет[45] от шестте специални доклада в тази област. Като цяло тези заключения подкрепят препоръките на ЕСП и също така включват допълнителни бележки. Например:

- в заключенията на Съвета относно доклада на ЕСП във връзка с подхода LEADER за развитието на селските райони се отбелязва, че невинаги е било възможно желаните цели да бъдат определени и постигнати поради обезлюдяването на селските райони;

- заключенията на Съвета относно доклада на ЕСП във връзка с дълготрайността в развитието на селските райони гласят, че процедурата за подбор следва да бъде подобрена допълнително и отбелязват, че дългосрочното въздействие на подкрепените проекти е от съществено значение за развитието на селските райони;

- в заключенията на Съвета относно доклада на ЕСП във връзка с енергийната ефективност в предприятията се изтъква, че проектите за енергийна ефективност, които са изправени пред увеличения на цените и проблеми с прекъсвания във веригата на доставките, следва да бъдат успешно завършени;

- в заключенията на Съвета относно доклада на ЕСП във връзка с разходите в областта на климата се подчертава значимостта на една стабилна, надеждна, ясно представена и основана на научни доказателства методология на ЕС за проследяване на разходите за климата, чрез която да се отчитат най-добрите практики на национално и местно ниво.

Фискални политики и публични финанси в ЕС

Въведение

3.66. През 2022 г. ЕСП публикува шест специални доклада на теми в стратегическа област „Фискални политики и публични финанси в ЕС“. Три от тези доклади разглеждат бюджетни въпроси на ЕС, един разглежда инвестиционни фондове и един — статистически данни (вж. ***фигура 3.6***).

[45] Специални доклади 02/2022, 09/2022, 10/2022, 12/2022 и 22/2022.

Фигура 3.6 — Специални доклади, публикувани през 2022 г. в стратегическа област „Фискални политики и публични финанси“



Източник: ЕСП.

Основни послания на Европейската сметна палата

3.67. При управление на плащания от бюджета на ЕС Комисията цели да избегне сключване на финансови споразумения с ненадеждни контрагенти, като например такива, участващи в измама. Одитът на ЕСП относно практиката на включване в черен списък оцени ефективността на действията на Комисията за постигането на тази цел. Тъй като Комисията все повече използва външни консултанти за извършването на редица консултантски и поддържащи услуги, ЕСП провери дали използването на външни консултанти се е осъществило по начин, който е защитил интересите на ЕС и е гарантирал ефективност на вложените средства.

3.68. По отношение на приходите в бюджета, където *брутният национален доход* (БНД) на държавите членки е основният източник на финансиране за

бюджета на ЕС, ЕСП разгледа дали Комисията е управлявала ефективно и ефикасно най-скоро завършилия цикъл на верификация на БНД (2016—2019 г.).

3.69. Ключовите заключения от специалните доклади, разглеждащи бюджетни въпроси, са следните:

- практиката на включване в черен списък на субекти, кандидатстващи за средства от ЕС[46], не е била използвана ефективно, тъй като е нямало съгласуван набор от задължения за различните режими на плащане. Например използването на системите за отстраняване не е било задължително за фондовете, управлявани от държавите членки;

- начинът, по който Комисията управлява използването на външни консултанти[47], не е гарантирал напълно постигането на максимална ефективност на вложените средства. Комисията не е управлявала рисковете от свръхзависимост и потенциален конфликт на интереси в достатъчна степен, а отчетността ѝ относно използването на консултанти е била слаба;

- като цяло Комисията ефективно е идентифицирала високорискови въпроси при проверките на основани на БНД вноски[48], но не е предприела своевременно действия по отношение на всички от тях.

3.70. В областта на капиталовите пазари и инвестиционните фондове[49] ЕС има за цел да създаде единен конкурентен пазар, който предоставя по-голям избор от по-евтини, но надеждни инвестиционни продукти и гарантира финансова стабилност. ЕСП разгледа усилията на ЕС за създаване на този единен пазар за инвестиционни фондове. ЕСП установи[50], че действията на ЕС са допринесли за създаването на единен пазар за инвестиционни фондове, но те все още не са постигнали желаните резултати, тъй като действителните трансгранични дейности и ползите за инвеститорите остават ограничени. Последователността и ефективността на надзора на фондовете и защитата на инвеститорите също са били недостатъчни.

---

[46] Специален доклад 11/2022.

[47] Специален доклад 17/2022.

[48] Специален доклад 25/2022.

[49] Специален доклад 04/2022.

[50] Пак там.

3.71. ЕСП разгледа дали Комисията е предоставила висококачествена статистика за ЕС. Тя заключава[51], че Комисията е предоставила статистика за ЕС с достатъчно добро качество като цяло, но установи редица слабости, включително пропуски в данните за конкретни области (напр. труд, бизнес и здравеопазване).

Основни заинтересовани страни на институционално равнище

Примери за действия на Комисията

3.72. През май 2022 г. Комисията е публикувала изследване, което да допринесе за създаването на стратегията за инвестиции на дребно, планирана за 2022 г. съгласно плана за действие от 2020 г. на съюза на капиталовите пазари Заключенията на изследването съвпадат с тези от доклада на ЕСП.

3.73. През май 2022 г. Комисията е публикувала предложение за преработване на финансовите правила, приложими за общия бюджет на ЕС. Преработеният текст използва препоръки от специалния доклад на ЕСП относно практиката на включване в черен списък, във връзка с отстраняването на ненадеждни контрагенти от финансиране и разширяването на обхвата на системата за ранно откриване и отстраняване, за да се включат в него и средствата под *споделено управление*.

Изявления на Европейския парламент и на Съвета

3.74. Членове на Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент са изготвили работни документи за три специални доклада[52], а останалите два специални доклада[53] са насочени към други комисии.

3.75. Резолюцията на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2021 г. се позовава на два от петте доклада[54]. Например, във връзка с доклада на ЕСП относно включването на търговци в черен списък, Европейският парламент призова Комисията да

---

[51] Специален доклад 26/2022.

[52] Специални доклади 11/2022, 17/2022 и 25/2022.

[53] Специални доклади 04/2022 и 26/2022.

[54] Специални доклади 11/2022 и 17/2022.

работи съвместно с Парламента по преработването на *Финансовия регламент* с цел по-нататъшно усъвършенстване на системата за ранно откриване и отстраняване и превръщането ѝ в ефикасен и ефективен инструмент. Що се отнася до доклада на ЕСП относно външните консултанти, Европейският парламент поиска от Комисията да доразвие своята рамка, уреждаща използването на външни консултанти, и да използва по-добре резултатите от услугите на външните консултанти.

3.76. Съветът е изготвил заключения за три[55] от петте специални доклада на ЕСП относно тази стратегическа област. Не е изготвил заключения относно доклада във връзка с включването в черен списък, тъй като моментът е съвпаднал с дискусиите за законодателно предложение, а заключенията относно доклада във връзка с европейската статистика все още не са завършени. Като цяло тези заключения подкрепят препоръките на ЕСП и също така включват допълнителни бележки, например:

- заключенията на Съвета относно инвестиционните фондове приканват Комисията да продължи да наблюдава развитията в пазара в тази област и да докладва редовно за възможни пречки пред задълбочаването на единния пазар за инвестиционни фондове;

- заключенията на Съвета относно външните консултанти са приканили Комисията да вземе предвид отражението върху бюджета от възлагането на дейности и процеси на външни изпълнители в сравнение със запазването им като задачи за собствените си служители, като същевременно гарантира оптимизацията на човешките ресурси на настоящото равнище и се стреми към повишаване на ефективността.

[55] Специални доклади 04/2022, 17/2022 и 25/2022.

Част 2 — Проследяване на препоръките, отправени в „Доклад на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година“

3.77. Тази част предоставя информация относно проследяването на изпълнението на препоръките, отправени в доклада на ЕСП относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС, обхващащ 2019 финансова година. Това проследяване е важна част от одитния процес и е обяснено по-подробно в точка ***3.81*** от ***част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП***.

3.78. В доклада се съдържат пет препоръки, като петата препоръка е разделена на четири подпрепоръки. Всички препоръки и подпрепоръки са отправени към и приети от Комисията.

3.79. ЕСП извърши преглед, за да оцени до каква степен са били преодолени установените слабости. Резултатите от работата на ЕСП отразяват ситуацията в началото на април 2023 г. ЕСП класифицира две препоръки като изцяло изпълнени, а две като изпълнени в известна степен. По отношение на препоръка 5 ЕСП оцени две от четирите ѝ подпрепоръки като изцяло изпълнени, а другите две като изпълнени в значителна степен.

3.80. В ***приложение 3.1*** е представен преглед на етапа на изпълнение на петте препоръки.

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2019 г.

Въведение

3.81. Всяка година ЕСП проверява до каква степен одитираните органи и организации са предприели действия в отговор на препоръките, отправени от нея 3 години преди това. Това проследяване на изпълнението на препоръките на ЕСП е важна стъпка от цикъла на одита. То предоставя на ЕСП обратна информация за осъществяването на препоръчаните действия от одитираните органи и организации, за решаването на поставените въпроси, и насърчава одитираните обекти да изпълняват препоръките на ЕСП. То е важно и с оглед на разработването и планирането на одитната дейност на ЕСП в бъдеще, както и за проследяването на рисковете.

3.82. Тази година одиторите анализираха изпълнението на препоръките в 22 от общо 25-те специални доклада, публикувани през 2019 г. Препоръките, отправени в останалите три специални доклада[56], са извън обхвата на тази проверка, тъй като одиторите вече са проследили тяхното изпълнение в отделни одити или планират да направят това в бъдеще.

3.83. ЕСП проследи изпълнението на общо 213 препоръки. От тях 179 са отправени към Европейската комисия. Останалите 34 препоръки са към Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейския съвет, *Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището*, Европейския банков орган и Европейската агенция за гранична и брегова охрана (*Фронтекс*).

---

[56] Специален доклад 01/2019 „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“, Специален доклад 03/2019 „Европейски фонд за стратегически инвестиции — необходими са действия за постигане на пълен успех“, както и Специален доклад 12/2019 „Електронна търговия – не са преодолени редица предизвикателства при събирането на ДДС и мита“.

3.84. За проследяването на препоръките ЕСП използва документни проверки и събеседвания с одитираните обекти. С цел да извърши справедлив и балансиран преглед, ЕСП изпрати своите констатации до одитираните обекти и взе предвид отговорите им в окончателния си анализ. За да се избегне двойно отчитане, препоръките са групирани по одитираните обекти, към които те са главно насочени (с изключение на Специален доклад 13/2019, тъй като препоръките в него се отнасят за всичките три одитирани институции). Резултатите от работата на ЕСП отразяват ситуацията в края на април 2023 г.

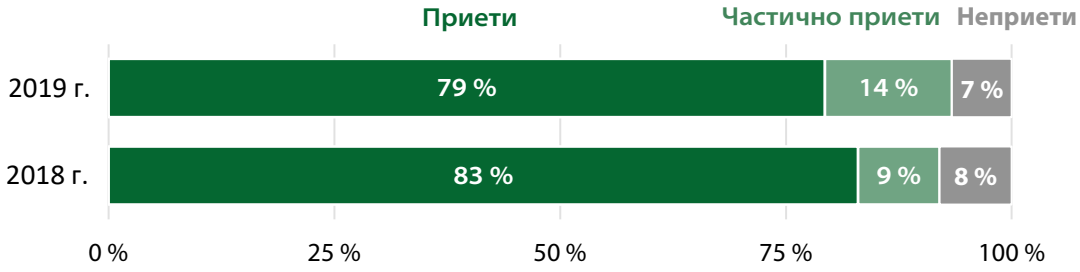
Констатации и оценки

Делът на препоръките, изцяло приети от одитираните от ЕСП обекти, е намалял слабо

3.85. ЕСП провери общо 213 препоръки, от които 199 препоръки (93 %) са приети изцяло или частично от одитираните обекти, а 14 (7 %) не са приети (вж. ***фигура 3.7***).

3.86. В сравнение с предходната година процентът на препоръките, приети изцяло, е намалял от 83 % на 79 %.

Фигура 3.7 — Приемане на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2018 г. и 2019 г. от одитираните обекти



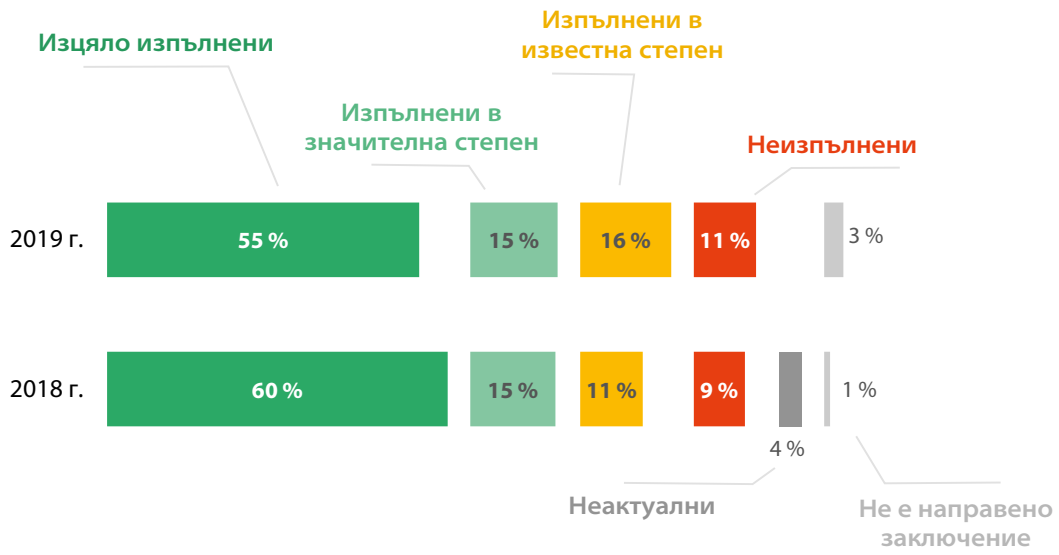
Източник: ЕСП.

Делът на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки също е намалял слабо

3.87. За четири от общо 213-те проверени от одиторите препоръки срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП. От останалите 209 препоръки одитираните обекти бяха изпълнили изцяло 114 (55 %). Други 32 препоръки (15 %) са изпълнени в значителна степен (вж. ***фигура 3.8***).

3.88. В сравнение с предходната година процентът на препоръките, изпълнени изцяло или в значителна степен, е намалял от 75 % на 70 %. Общият дял на препоръките, които са изпълнени в известна степен или не са изпълнени, се е увеличил от 20 % на 27 %. В ***приложение 3.2*** и ***приложение 3.3*** е представена подробна информация за етапа на изпълнение на препоръките.

Фигура 3.8 — Изпълнение на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2018 г. и 2019 г. от одитираните обекти



Източник: ЕСП.

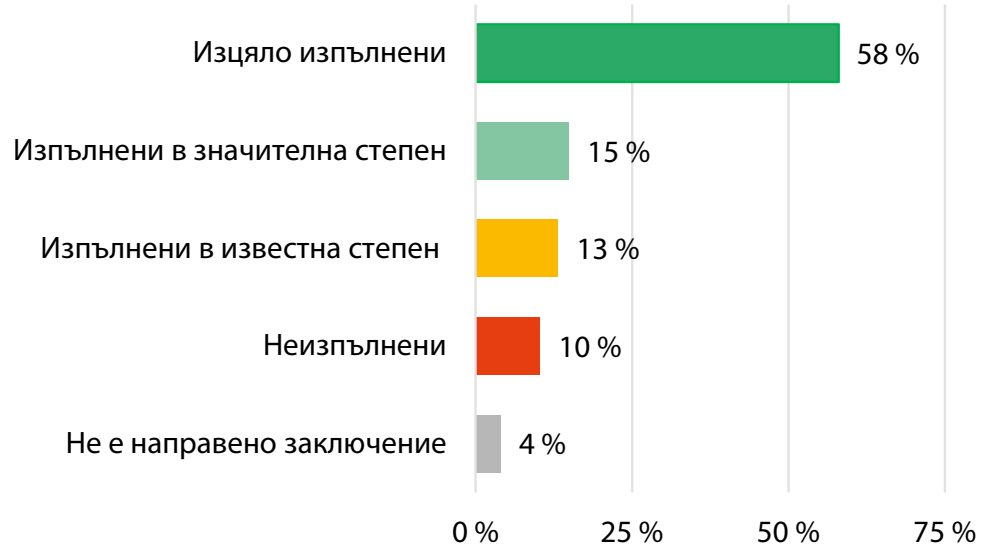
73 % от препоръките на ЕСП към Европейската комисия са изпълнени изцяло или в значителна степен

3.89. Общият брой на отправените към Комисията препоръки е 205. Двадесет и шест от тях се съдържат в следните три специални доклада на ЕСП: 01/2019, 03/2019 и 12/2019, които са предмет на отделно проследяване и затова не са включени в настоящия доклад (вж. точка ***3.82***).

3.90. При четири от проверените от одиторите 179 препоръки срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП. От останалите 175 препоръки Европейската комисия е изпълнила изцяло 101 (58 %), а други 26 (15 %) е изпълнила в значителна степен. Освен това Комисията е изпълнила 24 (13 %) препоръки в известна степен, а 17 (10 %) не е изпълнила изобщо (вж. ***фигура 3.9***). В случаите, когато одитираният обект не е изпълнил препоръките на ЕСП, най-често причината за това е, че той не ги е приел (вж.

точка ***3.101***). В седем случая (4 %) ЕСП не успя да достигне да заключение (напр. тъй като беше твърде рано да се оцени степента на изпълнение на препоръката).

Фигура 3.9 — Изпълнение на отправените към Комисията препоръки в специалните доклади на ЕСП за 2019 г.



Източник: ЕСП.

3.91. В ***приложение 3.2*** е представен подробно етапът на изпълнение на препоръките. В него е представено и кратко описание на подобренията и на продължаващите слабости, засягащи например препоръките, които са изпълнени в известна степен.

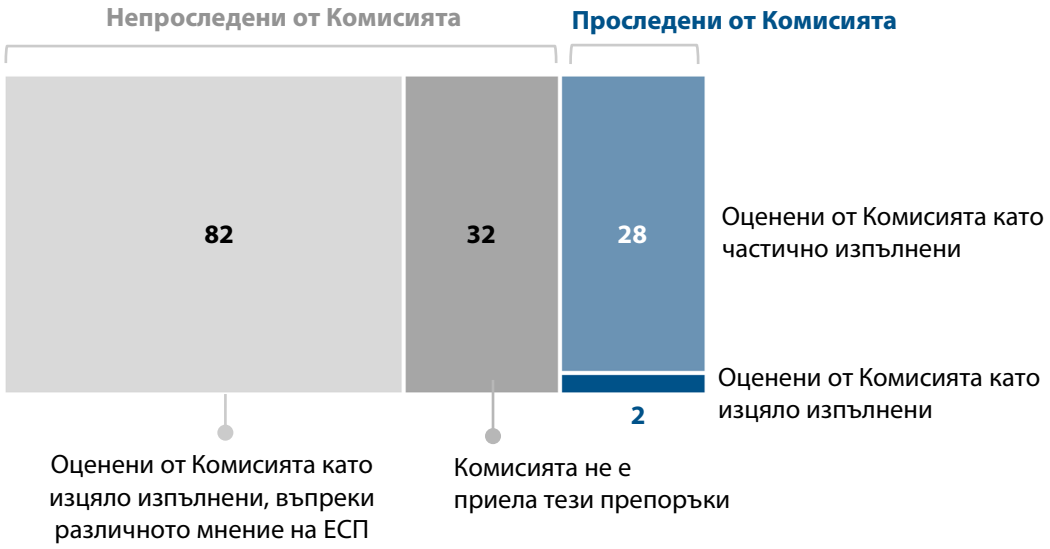
3.92. При девет от общо 22-та специални доклада (вж. ***приложение 3.4***) Европейската комисия е изпълнила всички отправени към нея препоръки изцяло или в значителна степен.

3.93. Понякога съществуват различия в оценката на Комисията и тази на ЕСП по въпроса дали препоръките са изпълнени и в каква степен. Ако Комисията счете, че дадена препоръка е изцяло изпълнена, тя обикновено спира да проследява нейното изпълнение, дори ако оценката на ЕСП относно степента на изпълнение е различна.

3.94. ЕСП оцени като все още неизпълнени 47 препоръки в специалните доклади на ЕСП от 2017 г. и 97 препоръки в специалните доклади от 2018 г. при извършените от нея през 2020 г. и 2021 г. проверки за проследяване на

изпълнението на препоръките[57]. Тази година 114 от тези общо 144 препоръки са все още неизпълнени и Комисията вече не ги проследява (вж. ***фигура 3.10***). Комисията не е приела 32 от тези 114 препоръки в самите специални доклади. Според нея останалите 82 препоръки са били изцяло изпълнени преди последните проверки за проследяване през изминалите 2 години, въпреки че оценката на ЕСП е различна.

Фигура 3.10 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2017 г. и 2018 г., които не бяха изпълнени изцяло от Комисията по време на две предходни проверки на ЕСП за проследяване



Източник: ЕСП.

3.95. Комисията е продължила да проследява изпълнението на останалите 30 от 144 -те препоръки, които не са били изпълнени изцяло. Според нея, оттогава насам тя е завършила изпълнението на две от тези 30 препоръки. Като прилага подхода на проследяване по отношение на неизпълнените препоръки, използван за двете предходни проверки за проследяване (в специалните доклади от 2017 г. и 2018 г.), ЕСП продължава да наблюдава тези случаи, като анализира данните от Комисията, но не ги е проверила подробно.

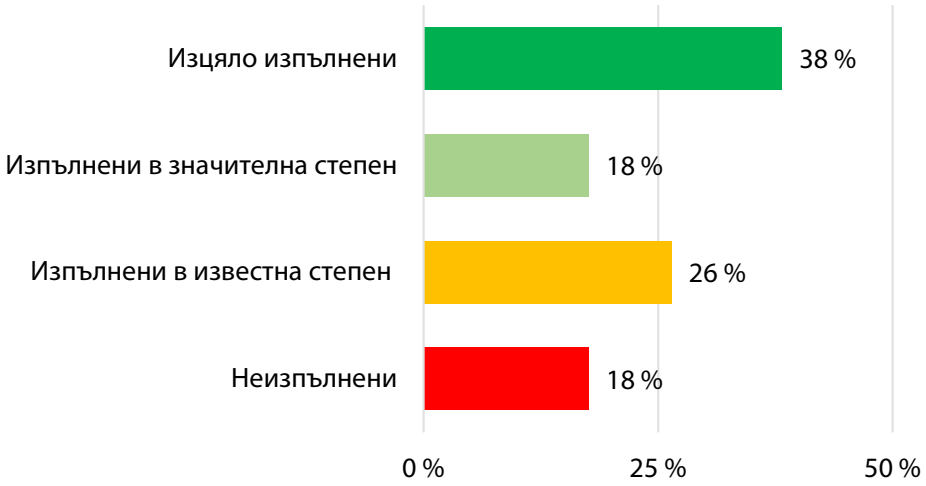
[57] Вж. Доклад за 2020 г. на ЕСП относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС, точки 7.11—7.13, и Доклад за 2021 г. на ЕСП относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС, точки 3.13—3.15.

56 % от препоръките на ЕСП към други одитни обекти са изпълнени изцяло или в значителна степен

3.96. В специалните доклади на ЕСП 10/2019, 13/2019, и 24/2019 са отправени общо 34 препоръки, насочени към одитирани обекти, различни от Европейската комисия (Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейския съвет, Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището, Европейския банков орган и Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс).

3.97. Тези одитирани обекти са изпълнили изцяло 13 (или 38 %) от препоръките на ЕСП. Други шест препоръки (18 %) са били изпълнени в значителна степен (вж. ***фигура 3.11***). От останалите препоръки те са изпълнили девет (26 %) в известна степен, а шест от тях (или 18 %) не са изпълнили изобщо. Във всичките шест случая одитираните обекти не са приели препоръката на ЕСП или са я приели само частично.

Фигура 3.11 — Изпълнение на препоръките в специалните доклади на ЕСП за 2019 г., отправени към одитни обекти, различни от Комисията



Източник: ЕСП.

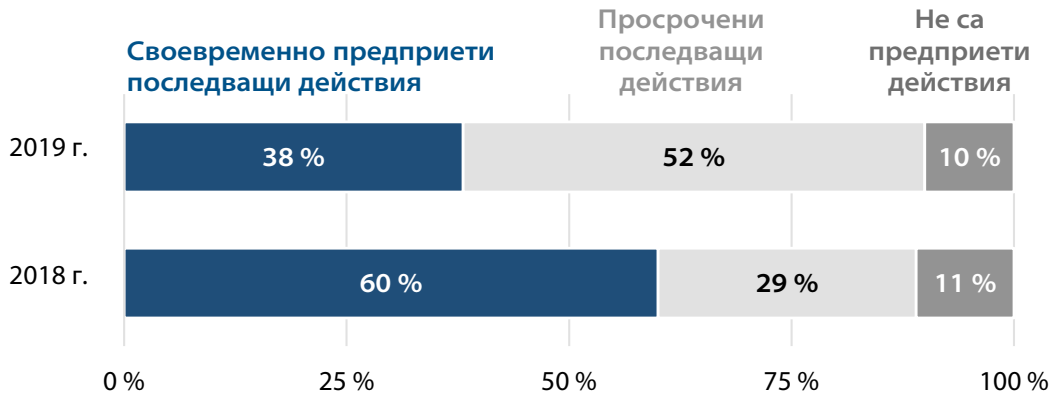
3.98. В ***приложение 3.3*** е представен подробен преглед на етапа на изпълнение на препоръките, отправени към одитни обекти, различни от Комисията. В него е представено и кратко описание на извършените подобрения и съществуващите слабости, свързани с препоръките, които са били изпълнени до известна степен.

Делът на изпълнените в срок препоръки е намалял

3.99. През последните няколко години ЕСП систематично определя срок за изпълнението на препоръките в специалните си доклади. Сроковете се обсъждат и съгласуват с одитираните обекти и се посочват в специалните доклади на ЕСП, за да може всички страни да са наясно с тях.

3.100. Спрямо предходната година делът на препоръките, изпълнени в срок, е намалял от 60 % на 38 %, а делът на препоръките без предприети по тях действия е останал относително стабилен (вж. ***фигура 3.12***). Одитираните от ЕСП обекти са посочили пандемията от COVID-19 като причина за забавянията.

Фигура 3.12 — Своевременно предприемане на действия от одитираните обекти в отговор на препоръките от специалните доклади на ЕСП за 2018 г. и 2019 г.



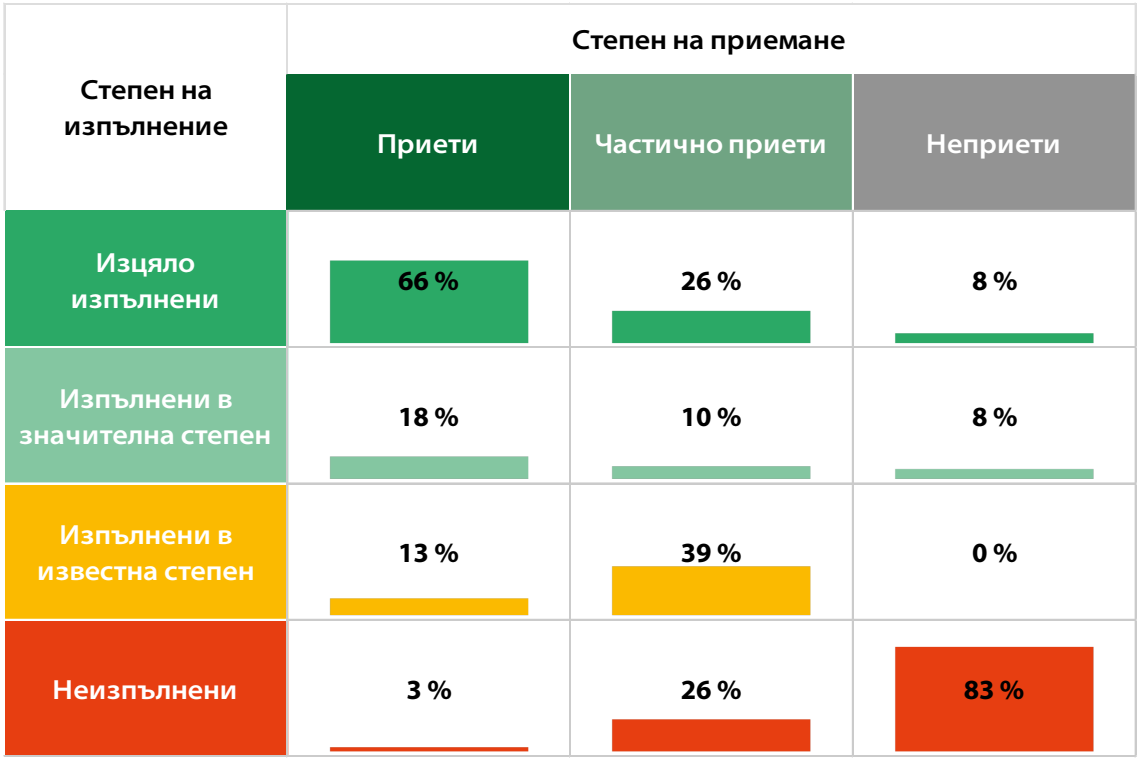
Забележка: При изчислението не са взети предвид следните препоръки: с неизтекъл още срок (16 случая за 2018 г. и четири случая за 2019 г.), такива, при които ЕСП не можа да достигне до заключение (три случая за 2018 г. и седем случая за 2019 г.), и неактуални (13 случая за 2018 г.).

Източник: ЕСП.

Нивото на изпълнение е пряко свързано с приемането на одитните препоръки от страна на одитираните обекти

3.101. Анализът на ЕСП показва, че 105 (66 %) от 159-те препоръки в специалните доклади, приети изцяло от одитираните обекти, са изпълнени изцяло. За разлика от това, само една (8 %) от 12-те препоръки в специалните доклади, които не са приети от одитираните обекти, е изпълнена изцяло. На ***фигура 3.13*** е представена степента на изпълнение на препоръките като разбивка по степен на приемане, откъдето се вижда, че е пряко свързана със степента на приемане на препоръките от страна на одитираните обекти.

Фигура 3.13 — Ниво на изпълнение на препоръките като разбивка по степен на приемане на препоръките от страна на одитираните обекти



Забележка: Процентните стойности на нивото на изпълнение са пряко свързани със съответното равнище на приемане. В изчислението не са включени четирите случая, за които срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на проверката на ЕСП, както и седемте случая, за които ЕСП не можа да направи заключение. Данните са представени като цели числа с цел да се подобри четливостта, което може да доведе до разлики при закръглянето.

Източник: ЕСП.

Заключение

3.102. Анализът на ЕСП показва, че в сравнение с предходната година приемането на препоръките от специалния доклад от 2019 г. е намаляло от 83 % на 79 %. Делът на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки е намалял от 75 % на 70 %. Също така делът на изпълнените в срок препоръки е намалял от 60 % за предходната година на 38 % за настоящата година. Пандемията от COVID-19 е била причината, която одитираните обекти са посочили най-често за тези забавяния в изпълнението.

Приложения

Приложение 3.1 — Проследяване на предходни препоръки за „Доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година“

Степен на приемане на препоръките: приета; частично приета; не е приета.

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Своевременност на действията: в срок; просрочени; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за своевременно предприемане на действия.

Препоръка на Европейската сметна палата (ЕСП)	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
		Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
Препоръка 1: Комисията следва да продължи да докладва относно изпълнението на разходните програми на ЕС поне докато се извършват значителни плащания във връзка с даден период на МФР, т.е. след изтичането на съответния период на МФР. Поради това, за известен период след стартирането на следващите програми по МФР, Комисията следва да докладва паралелно относно изпълнението на две групи програми.				

Препоръка на Европейската сметна палата (ЕСП)	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
		Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
Препоръка 2: Комисията следва да подобри надеждността на информацията относно изпълнението, представена в програмните декларации и в ГДУИ (напр. чрез проверки на качеството, споделяне на добри практики и постоянни инструкции за програмните декларации) и системно да посочва наличието на евентуални проблеми.			Издадените от централните служби на Комисията насоки за генералните дирекции, изпълняващи финансовите програми, са били актуализирани, като в тях се посочва, че всички проблеми, установени във връзка с надеждността на данните за показатели следва да бъдат докладвани в *програмните декларации*. Тези насоки обаче следва допълнително да включват подробности относно проверките на съответните данни, които трябва да бъдат извършени от генералните дирекции, а резултатите от тези проверки следва да бъдат докладвани в техните *годишни отчети за дейността*.	
Препоръка 3: Комисията следва да гарантира разпространението на извлечените поуки от извършения от КРК контрол, за да може в бъдещите оценки да се избегнат слабостите, особено по отношение на модела и методологията.				

Препоръка на Европейската сметна палата (ЕСП)	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
		Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
Препоръка 4: За да осигури прозрачност, Комисията следва да обяснява в програмните декларации как са заложени целите за показателите и откъде са взети съответните данни.			Инструкциите в циркулярното писмо във връзка с бюджета са били актуализирани и изискват от генералните дирекции да публикуват метода, използван за определяне на целите за показателите по програмите. Значителен брой от методологиите за определяне на цели обаче все още не са документирани, а около една трета от целите за показателите по програмите все още не са определени.	
Препоръка 5а: В своите доклади относно изпълнението Комисията следва да включи: а) повече анализ на ефикасността и икономичността на програмите, когато съответната информация бъде на разположение;				
Препоръка 5б: В своите доклади относно изпълнението Комисията следва да включи: б) по-систематичен анализ на значимите външни фактори, засягащи изпълнението на програмата;				
Препоръка 5в: В своите доклади относно изпълнението Комисията следва да включи:				

Препоръка на Европейската сметна палата (ЕСП)	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
		Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
в) ясни оценки, по всички докладвани показатели за изпълнение, относно това дали са на път да постигнат целите си;				
Препоръка 5г: В своите доклади относно изпълнението Комисията следва да включи: г) ясни, балансирани и достатъчно подробни оценки на изпълнението, обхващащи всички цели на програмата.				

Приложение 3.2 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2019 г. – Европейска комисия

Степен на приемане на препоръките: приета; частично приета; не е приета.

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не е направено заключение.

Своевременност на действията: в срок; просрочени; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за своевременно предприемане на действия.

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
СД 02/2019 „Химически опасности в храната ни — политиката на ЕС за безопасност на храните осигурява защита, но е изправена пред предизвикателства“.	1, буква а)	73			От 2019 г. насам Комисията е провела редица оценки на различни видове законодателство, както и *оценки на въздействието*. Комисията е установила слабости и е започнала да предприема действия за преодоляването на някои от тях. Процесът на оценяване на потенциалните промени в законодателството относно химическите опасности все още продължава. Комисията възнамерява да завърши оценката си до 2025 г. Комисията все още не е обмислила как да разработи законодателството по такъв начин, който да позволява съгласуваното му прилагане.	
	1, буква б)	73				
	2	75				
	3, буква а)	76				

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	3, буква б)	76	✓			
СД 04/2019 „Системата за контрол на биологичните продукти е усъвършенствана, но някои предизвикателства остават“	1, буква а)	93	✓			
	1, буква б)	93	✓			
	1, буква в)	93	✓			
	2, буква а)	97	✓			
	2, буква б)	97	✓			
	2, буква в)	97	✓		Комисията е предприела конкретни мерки за засилване на проверките на редица внасяни биологични продукти от няколко държави извън ЕС. Комисията не е изготвила общи насоки за държавите членки за извършване на конкретни проверки на осъществявания от контролиращите лица надзор върху вносителите.	
	3, буква а)	98	✓		През последните години Комисията е провела ограничен брой дейности по проследимост. Няма доказателства, че резултатите от тях се използват за по-добро насочване на одитите или проверки ad hoc на контролиращите лица и в държави извън ЕС.	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	3, буква б)	98	✓		През юни и юли 2020 г. Комисията е представила резултатите от дейностите по проследимост и е отчела пред комитета за биологичното производство, че слабости съществуват. Комисията все още не е идентифицирала възможните коригиращи действия заедно с компетентните органи.	
	3, буква в)	98	✓		През 2021 г. Комисията е приела правни разпоредби за подобряването на трансграничната достъпност до данни относно сертификатите за биологично производство и, на по-късен етап, за разширяването на същата система до държави извън ЕС. Необходимите оперативни развития за подобряването на трансграничната достъпност все още са незавършени.	
СД 05/2019 „Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) — ценен инструмент за помощ, но с все още неизяснен принос за намаляване на бедността“	1, буква а)	61	✓			
	1, буква б)	61	✓			
	1, буква в)	61	✓	✗	Регламентът относно Европейския социален фонд плюс не урежда особено важния аспект на препоръката — държавите членки да се задължат да определят препоръчаните остойностени цели.	
	2, буква б)	61	✓			
	3	61	✓		ЕСП заключава, че е твърде рано да се оценява степента на изпълнение за тази препоръка.	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
СД 06/2019 „Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване — необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи“	1, буква б)	80	✓		Някои управляващи органи в десетте държави членки без национални стратегии за борба с измамите (България, Чехия, Гърция, Франция, Хърватия, Италия, Латвия, Унгария, Малта и Словакия) са приели формални политики за борба с измамите, но шест държави членки все още не са предприели конкретни мерки (Ирландия, Кипър, Нидерландия, Полша, Словения и Финландия).	
	3, буква б)	87	✓		Комисията е предприела известни действия за повишаване на осведомеността, но ЕСП счита, че Центърът за ресурси и знания за борбата с измами във фондовете на ЕС до известна степен повтаря съществуващото разпространение посредством системния сайт за обмен на електронни данни. Предложените промени в преработения финансов регламент, насочени към превръщането на инструментите за интелигентен анализ на данни в задължителни, имат потенциала да предоставят възможността за използване на анализ на данни на всички свързани участници, включително Европейската сметна палата. Не са били предприети мерки за подобряване на насърчаването на методи за разкриване на измами посредством редовно разпространение на конкретни случаи на добри практики, а Комисията все още не е публикувала специфични насоки за периода 2021—2027 г. относно мерки за борба с измамите, които да бъдат предприети от органите на държавите членки.	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	3, буква в)	87			Профилите на държавите за оценка на капацитета за разкриването и докладването на държавите членки, които са били планирани към момента на одита на ЕСП, все още са в процес на разработване, а изпълнението им е било забавено.	
	4, буква а)	89			Европейската служба за борба с измамите е обновила системата за управление на нередностите с цел да даде възможност за докладване на нередности във връзка с програмния период 2021—2027 г., а три държави членки вече са докладвали предполагаеми или потвърдени случаи на измами към днешна дата, макар и да не са свързани с кохезионната политика. Системата включва вграден аналитичен инструмент, който предлага редица специализирани анализи. Системата за управление на нередностите все още не е адаптирана изцяло, а държавите членки продължават да отчитат занижен брой случаи на съмнения за измама, както беше установено в работата на одиторите на ЕСП по *Декларацията за достоверност*. Това показва, че са необходими допълнителни действия.	
	4, буква б)	89			През 2019 и 2020 г. Комисията е предприела първи стъпки за напомняне на *одитните органи,* но не и на управляващите органи, относно задължението им систематично да оценяват хоризонталните последствия от измамите. През 2022 г. Комисията е изискала от управляващите органи да вземат предвид разкритите случаи на измама в своите стратегии за	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
					проверка на управлението. Препоръката на ЕСП обаче беше систематично да вземат предвид хоризонталните последствия от предполагаема или установена измама за всички други потенциално засегнати операции. От 2020 г. насам, и по-специално след приемането на новия *Регламент за общоприложимите разпоредби* за програмния период 2021—2027 г., не са били предприети допълнителни стъпки, изискващи от управляващите органи да извършват такава оценка.	
	4, буква в)	89				
	5	91			Комисията е насърчила службите за координиране на борбата с измамите да разширят ролята си така, че да обхваща координирането с всички национални органи, отговорни за разследването и потенциалното преследване на предполагаеми измами, а не единствено с управляващите органи. Комисията след това не е предложила допълнителни пояснения относно функциите на службите за координиране на борбата с измамите, които остават недостатъчно определени. Ограниченията в определението на функциите и задълженията на службите за координиране на борбата с измамите намаляват ефективността на тези последващи действия. Единственият начин да се преодолеят тези ограничения би бил Комисията да предложи законодателство.	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
СД 07/2019 „Действия на ЕС за трансгранично здравно обслужване — въпреки значителните амбиции е необходимо по-добро управление“	1, буква а)	68				
	1, буква б)	68				
	1, буква в)	68				
	2, буква а)	70				
	2, буква б)	70				
	3, буква а)	72			Комисията е започнала оценка на стратегията на ЕС за действия в областта на редките заболявания. Все още не взела решение дали стратегията трябва да бъде променена, но възнамерява да го направи до 2023 г. след консултация и обмисляне.	
	3, буква б)	72				
	3, буква в)	72				
СД 08/2019 „Вятърна и слънчева енергия за производство на електроенергия – необходими са значителни действия, за да се постигнат целите на ЕС“	1	82				
	2	83				
	3, буква а)	85				
	3, буква б)	85				
	4	86				

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	5, буква а)	87			Забавянията в развитието на инфраструктурата на електроенергийната мрежа и междусистемните връзки се отразяват върху използването на възобновяеми енергийни източници. Комисията трябва да установи кои са държавите членки, за които мрежата все още ограничава по-нататъшното използване на възобновяеми източници на енергия.	
	5, буква б)	87			Комисията трябва да посъветва тези държави членки, за които мрежата потенциално затруднява разпространението на енергията от възобновяеми източници, да предприемат действия за преодоляване на недостатъците на мрежата.	
	5, буква в)	87			В редица случаи Комисията е предложила използването на средствата по линия на кохезионната политика за мрежата и междусистемните връзки. Всички тези инвестиционни мерки обаче са били предприети след целевия срок за изпълнение, предложен в препоръката на ЕСП. Завършването на програмирането на Европейския фонд за регионално развитие и *Кохезионния фонд* за периода 2021—2027 г. ще предостави допълнителни доказателства, че средства по линия на политиката на сближаване са били използвани за тази цел.	
	6	89				
	1, подточка i)	100				

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
СД 09/2019 „Подкрепата от ЕС за Мароко — незадоволителни резултати до момента“	1, подточка ii)	100				
	1, подточка iii)	100				
	2, подточка i)	101				
	2, подточка ii)	101				
	2, подточка iii)	101				
	3, подточка i)	102				
	3, подточка ii)	102				
	3, подточка iii)	102				
	4, подточка i)	103			Комисията първоначално е отхвърлила препоръката на ЕСП, като е продължила практиката си, основана на всеки отделен случай. Не е предоставила на ЕСП ясни процедури в подкрепа на този подход. Следователно ЕСП не може да направи по-общи заключения относно степента на изпълнение на случаи, различни от въпросния конкретен случай.	
	4, подточка ii)	103			Комисията е отказала да отпусне средства, когато условията не са били спазени, което показва, че прегледът на проверката на плащанията работи по предназначение. Въпреки това актуализираните насоки не предвиждат систематична проверка на подкрепящите данни.	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	4, подточка iii)	103			Комисията първоначално е отхвърлила препоръката на ЕСП, като е продължила практиката си, основана на всеки отделен случай. Не е предоставила на ЕСП ясни процедури в подкрепа на този подход. Следователно ЕСП не може да направи по-общи заключения относно степента на изпълнение на случаи, различни от въпросния конкретен случай.	
	5, подточка i)	104			Броят на посещения на място, провели се преди 2020 г., е бил ограничен (едно посещение на място през 2019 г. и едно през 2021 г.). Посещенията на място не са дали възможност да бъдат предприети корективни действия по време на периода на изпълнение (преди вземане на решение относно отпускането на средства). Комисията не разполага с методология за вземане на решения дали посещенията на място са необходими.	
	5, подточка ii)	104				
	5, подточка iii)	104				
	6	106			Комисията е разработила и изпълнила подробен план за действие относно подкрепата за здравния сектор, с три конкретни кампании. Тя също така е определила цели, специфични средства за комуникация и измерими показатели. Комисията и Европейската служба за *външна дейност* не са въвели задължение, което да обвързва отпускането на средства с	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
					видимостта. Програмата за подкрепа на здравния сектор (PASS III) не е била видима за обществеността.	
СД 10/2019 „Стрес тестове на банките в ЕС — осигуряват най-големия обем досега информация за банките, но са необходими по-добра координация и повече внимание към рисковете“	5	113			Комисията изтъква слабостите в съществуващата структура на европейските надзорни органи в своя доклад (COM(2022) 228) и е поискала от заинтересованите страни да представят становища. Комисията не е предложила промени в съществуващото законодателство за справяне с установените слабости, тъй като е счела, че съзаконодателите не са били в подкрепа на по-нататъшни промени и че моментът не е бил подходящ.	
СД 11/2019 „Нормативната уредба на ЕС допринася за модернизиране на управлението на въздушното движение, но финансирането до голяма степен не е било необходимо“	1	72				
	2	72				
	3, буква а)	73				
	3, буква б)	73				
	4, буква а)	74				
	4, буква б)	74				
	5, буква а)	75				

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	5, буква б)	75			При тази препоръка срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП на последващите действия. Новите планове за резултатите, включително съответните цели за резултатите, следва да бъдат представени до 1 октомври 2024 г.	
СД 13/2019 „Етичните рамки на одитираните институции на ЕС — възможности за подобрение“	1 (2)	88				
	1 (3)	88				
	1 (4)	88				
	2 (1)	89				
	2 (2)	89				
	2 (3)	89			На 8 юни 2023 г. Комисията е предложила да се създаде междуинституционален орган по етика (COM(2023) 311 final).	
	3	90				
СД 14/2019 „Споделете мнението си!“ — Обществените консултации на Комисията ангажират	1 (първо тире)	111				
	1 (второ тире)	111				

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
гражданите, но информационните дейности, насочени към обществеността, не са достатъчни“	2 (първо тире)	113				
	2 (второ тире)	113				
	3 (първо тире)	114				
	3 (второ тире)	114				
	4 (първо тире)	115				
	4 (второ тире)	115				
	4 (трето тире)	115				
	5 (първо тире)	117				
	5 (второ тире)	117				
	6	118				
СД 15/2019 „Изпълнение от Комисията на пакета от	1.1	97				
	1.2	97				

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
мерки от 2014 г. за реформи в условията, засягащи персонала — големи икономии, но не без последици за служителите“	2	97	✓			
	3	97	✓			
СД 16/2019 „Европейски икономически сметки за околната среда – ползата за създателите на политики може да се подобри“	1, буква а)	58	✓			
	1, буква б)	58	✓			
	1, буква в)	58	✓			
	2, буква а)	60	✓			
	2, буква б)	60	✓		Въз основа на дискусии с националните органи относно разходите и ползите, три нови модула за европейските икономически сметки за околната среда са били включени в предложението от юли 2022 г. за преразглеждане на Регламент (ЕС) 691/2011 (COM(2022) 329). Не е ясно до каква степен Комисията е оценила специфичните нужди от създаване на политики в съответните си отдели, когато е предложила тези нови модули.	
	3, буква а)	62	✓			
	3, буква б)	62	✓			

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	3, буква в)	62	✓	Напълно изпълнена		✓
СД 17/2019 „Централно управлявани интервенции на ЕС за рисков капитал — необходима е по-голяма насоченост“	1, буква а)	113	✓	Неизпълнена	Комисията е оттеглила първоначалното си предложение от 2018 г. за програмата *InvestEU* и през май 2020 г. е представила ново предложение за тази програма в отговор на кризата, свързана с COVID-19 (COM(2020) 403 final). Поради неотложността на предложението Комисията не е провела формална оценка на въздействието на новите елементи, които не са били част от първоначалното предложение от 2018 г. Препоръката на ЕСП трябваше да бъде изпълнена до подписването на гаранционното споразумение между Европейската комисия, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и *Европейския инвестиционен фонд* (ЕИФ), което стана през март 2022 г. Въпреки първоначалната неотложност периодът от почти 2 години между представянето на преразгледаното законодателно предложение и подписването на споразумението е щял да бъде достатъчен за извършване на последващ подробен анализ, както е препоръчано.	✗
	1, буква б)	113	✓	Напълно изпълнена		✓
	1, буква в)	113	✗	Неизпълнена	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	✗
	2, буква а)	116	✓	В процес на изпълнение	Инвестиционните насоки вече включват нова цел, свързани с държавите умерени и нововъзникващи новатори. Делът на общото финансиране по програма	!

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
					InvestEU, което може да бъде предоставено на всеки три държави членки заедно също е бил ограничен. Въпреки че тези мерки са стъпки напред, те са скромни и не е много вероятно да постигнат мащабен преход към по-слабо развити пазари на рисков капитал. Във връзка с тази препоръка Комисията представи и други общи действия, като например прегледа на Регламента за европейските фондове за рисков капитал. Тези действия се отнасят до пазарите като цяло, но не и конкретно до слабо развитите пазари.	
	2, буква б)	116			Комисията е подобрила определението за минималните прагове за частни инвестиции от всеки фонд, като вече не счита насърчителните банки за частни, но не е определила целеви стойности. Що се отнася до *ефективното привличане* на частни инвеститори, минималните прагове за всеки фонд не са заместител на целевите стойности, като се вземат предвид целите на политиката, местните пазари на рисков капитал или секторите на дейност.	
	2,буква в)	116			Комисията се е позовала на разпоредби относно възможността за излизане чрез *вторични продажби*. Вторичните продажби могат да бъдат насърчени посредством клаузи за постепенно излизане, споменати в свързаните споразумения, но до този момент гаранционните споразумения не са включвали разпоредби, които задължават или насърчават партньорите по изпълнението да включват клаузи за	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
					излизане. Споразуменията предвиждат само опция за клаузи за излизане, което не отговаря на целта на нашата препоръка. Следователно оценката на ЕСП е, че препоръката не е изпълнена.	
	2, буква г)	116	✓	✗	Инвестиционните насоки позволяват отклонения от *принципа pari passu* в случаи от значение за конкретна политика, чието значение не е уточнено допълнително. Схемата, наречена „Европейско действие за разгръщане на рисковия капитал“, спомената в споразумението между ЕС, Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд, не може да бъде определена като асиметрична (в тези схеми се запазва отношението риск — печалба) и не е свързана със сериозен пазарен дефект. Тъй като по тази причина попада извън обхвата на препоръката на ЕСП, препоръката се счита за неизпълнена.	✗
	3, буква а)	121	✗	✗	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	✗
	3, буква б)	121	✓		ЕСП не можа да оцени степента на изпълнение на тази препоръка поради липсата на доказателства.	↻
	3, буква в)	121	✓	✗	Комисията е приела тази препоръка, но споменатите в специалния доклад на ЕСП слабости продължават да съществуват. Набелязването на опции за излизане има незначителна роля в Поканата за изразяване на интерес, публикувана от ЕИФ.	✗

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	3, буква г)	121	⊗	✕	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	⊗
	3, буква д)	121	✓			
СД 18/2019 „Емисии на парникови газове в ЕС – докладването на емисиите е добро, но е необходима по-качествена информация за бъдещото им намаляване“	1	70	✓			
	2, буква а)	75	✓			
	2, буква б)	75	✓		В края на 2022 г. ЕСП започна одит на стратегическите планове по ОСП, който следва да позволи на ЕСП да проследи тази препоръка. Одитният доклад предстои да бъде публикуван през първата половина на 2024 г.	↻
	2, буква в)	75	✓			
СД 19/2019 „INEA — реализирани са ползи, но следва да се преодолеят някои недостатъци, свързани с МСЕ“.	1, буква а)	83	✓			
	1, буква б)	83	✓			
	2, буква а)	84	✓			
	2, буква б)	84	✓		Комисията и Европейската *изпълнителна агенция* за климата, инфраструктурата и околната среда са взели предвид препоръката на ЕСП, която гласи, че в известно отношение трябва да се засили използването на цели и показатели, ориентирани към резултатите. Някои показатели за изпълнението, като например тези, които измерват качеството на услугите и удовлетворението на потребителите, са били	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
					въведени с годишния отчет за 2021 г. Показателите не обхващат ключови аспекти от изпълнението, като например степента на изпълнение на програмата или *усвояването* на средствата.	
	3, буква а)	85				
	3, буква б)	85				
	3, буква в)	85				
	4, буква а)	88				
	4, буква б)	88				
	4, буква в)	88				
	5, буква а)	89			Въведен е инструмент за наблюдение, за да се събира информация с цел отчитане на показателите за *крайни продукти*. Показателите, въведени за *Механизма за свързване на Европа* за периода 2021—2027 г., не обхващат проектните резултати.	
	5, буква б)	89			Не са предприети действия относно препоръката на ЕСП за включване на *показатели за резултати* в целите на поканата, проследяването им чрез споразуменията и докладването за тях. Не са били въведени показатели, основани на резултатите.	
	1	85				

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
СД 20/2019 „Информационни системи на ЕС, подпомагащи граничния контрол — силен инструмент, но е необходим по-голям акцент върху предоставянето на навременни и пълни данни“	2, буква а)	88	✓			
	2, буква б)	88	✓			
	3	91	✓			
	4, буква а)	94	✓			
	4, буква б)	94	✓			
	5, буква а)	95	✓			
	5, буква б)	95	✓			
СД 21/2019 „Предизвикателството „резистентност към антимикробни средства“ — постигнат е напредък в сектора на животновъдството, но	1, буква а)	68	✓			
	1, буква б)	68	✓			
	1, буква в)	68	✓			
	2	70	✓			

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
ЕС все още няма решение на тази здравна заплаха“	3, буква а)	75			През декември 2021 г. Комисията започна изследване за последващата оценка на „Хоризонт 2020“, включително подкрепата на програмата за изследване на антимикробната резистентност. Очаква се докладът, съдържащ последващата оценка, да бъде публикуван през 2023 г. Не е била извършена всеобхватна оценка на подкрепата от Комисията за изследване на антимикробната резистентност (включително, но не само подкрепата от „Хоризонт 2020“) с цел установяване на слабостите в системите за финансиране/отпускане на *безвъзмездна финансова помощ* и разработване на предложения за преодоляване на тези слабости.	
	3, буква б)	75				
	3, буква в)	75				
СД 22/2019 „Изисквания на ЕС към националните бюджетни рамки — необходимо е по-нататъшно засилване на рамките и по-добър мониторинг върху изпълнението им“	1	100				
	2	101			Комисията е представила задълбочен анализ на основните слабости в изискванията за средносрочни бюджетни рамки и независими фискални институции, като е предоставила идеи за реформи. Подобренията в тези изисквания все още не са приложени, тъй като не са били включени в настоящото законодателство. Публикуваното на 9 ноември 2022 г. съобщение относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС също не отразява тези подобрения. През април 2023 г. Комисията е	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
					представила законодателно предложение относно реформата на икономическото управление. Предложението отговаря само частично на препоръката на ЕСП, предимно по отношение на укрепването на независимите фискални институции, и в много по-малка степен по отношение на средносрочните бюджетни рамки.	
	3, буква а)	102			Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	
	3, буква б)	102			Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	
	4, буква а)	105				
	4, буква б)	105				
	4, буква в)	105				
	4, буква г)	105			Комисията е подготвила стратегия за мониторинга на функционирането на националните бюджетни рамки. Стратегията не описва структурираната методология, използвана за оценката на прилагането на Директива 2011/85. Комисията не е представила достатъчни доказателства за първата оценка, извършена през 2022 г. (включително необходими последващи действия); нито пък е представила достатъчни доказателства за това, че стратегията се прилага редовно.	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
СД 23/2019 „Стабилизиране на доходите на земеделските стопани – необходимо е да се преодолеят слабото използване на инструментите и свръхкомпенсирането, въпреки наличието на широк набор от инструменти“	1	86			В края на 2022 г. ЕСП започна одит на стратегическите планове по ОСП, който следва да позволи на ЕСП да проследи тази препоръка. Одитният доклад предстои да бъде публикуван през първата половина на 2024 г.	
	2, буква а)	88			Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	
	2, буква б)	88			Съгласно новата ОСП Комисията ще събира по-подробни данни относно използването на различни инструменти за управление на риска, отколкото съгласно предходната ОСП. Комисията все така няма да може да наблюдава застрахованите площ и капитал, обхванати от инструментите за управление на риска.	
	3, буква а)	90			Комисията заявява причините за определяне на извънредни мерки в съображенията към съответните регламенти. Комисията е поддържала позицията си, че отхвърля тази част от препоръките, които изискват предварително определение на обективни пазарни и икономически параметри и критерии за използване на извънредни мерки.	
	3, буква б)	90			Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	
	4, буква а)	91			Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	4, буква б)	91	✓		Изменението на Делегиран регламент (ЕС) 2017/891 на Комисията има за цел да предотврати случаи на свръхкомпенсиране в сектора на плодовете и зеленчуците. Комисията не е предприела действия за предотвратяване на случаи на свръхкомпенсиране в сектори, различни от сектора на плодовете и зеленчуците; нито за изискване на значително съфинансиране, когато държавите членки играят голяма роля при определянето на ключови елементи от схемите за подпомагане.	
СД 24/2019 „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“	1	152	✓			
	2, буква а)	157	✓			
	2, буква б) подточка i)	157	✓			
	2, буква б) подточка ii)	157	✓			
	2, буква б) подточка iii)	157	✓			
	2,буква в)	157	✓			
	5, буква а)	163	✓			
	5, буква б)	163	✓			

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	5, буква в)	163	✓			
	6, буква а)	166	✓			
	6, буква б)	166	✓			
	6, буква в)	166	✓			
	6, буква г)	166	✓			
СД 25/2019 „Качество на данните в областта на бюджетната подкрепа — слабости в някои показатели и при проверката на плащанията на променливи траншове“	1	55	✓			
	2, буква а)	56	✓			
	2, буква б)	56	✓			
	3, буква а)	57	✓			
	3, буква б)	57	✓			
	4	58	✓			
	5	59	✓			
	6, буква а)	60	✓			
	6, буква б)	60	✓			

Приложение 3.3 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2019 г. – други одитни обекти

Степен на приемане на препоръките: приета; частично приета; не е приета.

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Своевременност на действията: в срок; просрочени; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за своевременно предприемане на действия.

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
Европейски банков орган (ЕВА)						
СД 10/2019 „Стрес тестове на банките в ЕС — осигуряват най-големия обем досега информация за банките, но са необходими по-добра координация и повече внимание към рисковете“.	1 (1)	109			Европейският банков орган (ЕБО) изисква повече информация от компетентните органи относно процесите им, отколкото е изисквал преди, и ги обобщава в доклад. Не е планирал или извършил проверки на място. Проверките на работата на компетентните органи се съсредоточават върху съществените статистически извънредни стойности във високорискови области и върху *грешките* при данните.	
	1 (2)	109				
	1 (3)	109				
	1 (4)	109				

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	2	109			ЕБО е започнал работа по развиването на умения за макропруденциален тест за устойчивост. Съветът на надзорниците на ЕБО е взел решение да въведе централизирани елементи в бъдещата рамка за стрес тест в рамките на ЕС и да изгради експертни знания в областта на моделирането „от горе надолу“. ЕБО е започнал да развива вътрешни умения за макропруденциален тест за устойчивост, но реалните резултати са ограничени на този етап.	
	3	110			ЕБО е увеличил общия обем на извадката с 20 банки, като така непряко е подобрено географското покритие. Подходът му за подбор на извадката за стрес тестовете все още не е основан на риска, нито специфичен за отделните държави, тъй като Съветът на надзорниците не е подкрепил такъв подход. Стрес тестовете може да не обхващат банки, които са по-малки и несистемни, но все пак изложени на висок риск, въпреки че може да е важно такива банки да бъдат обхванати поради потенциални странични ефекти.	
	4 (1)	112				
	4 (2)	112			Възможността за множество сценарии е била обмислена, но в крайна сметка не е била изпълнена. ЕБО счита, че тази възможност може да бъде задействана, ако в крайна сметка се използва подход „от горе надолу“. Същото се прилага в случая с	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
					рисковете, специфични за всяка отделни държава, и с анализа на риска.	
	4 (3)	112			ЕБО е посочил равнището на обща тежест по отношение на БВП и двигателите за него, ясно и на ранен етап в негативния сценарий за стрес теста от 2020 г. Заедно с Европейския съвет за системен риск ЕБО е определил мярка за тежестта предварително във всяка държава, като се е концентрирал върху БВП като основен двигател. Сценариите за стрес тестовете през 2020 и 2021 г. са били основани на единен набор от установени рискове. ЕБО не е извършил *шокови тестове по държави* или анализи на чувствителността.	
	6 (1)	114			Докладите на ЕБО вече включват специфични за банките капиталови изисквания и до известна степен представят резултатите по групи и по вид банка. Те вече сравняват резултатите от стрес тестовете с тези от предходните доклади. В стрес теста за цял ЕС от 2023 г. ЕБО възнамерява допълнително да подобри интерактивните инструменти, като предостави таблици, които включват всички банки. Това ще позволи сравняването на банки по отношение на въздействия, равнища на капитала и други важни показатели, както и ще предостави различни възможности за клъстеризация за целите на анализа. Все още е трудно за потребителите да сравняват банки по ключови показатели посредством интерактивните таблици. При обяснението на	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
					резултатите докладите не ги обвързват със стреса, на който въпросните банки са изложени.	
	6 (2)	114			Европейският банков орган изказва повече твърдения относно кои фактори са уместни за устойчивостта. Докладите му включват твърдения относно движещите фактори (като например кредитния риск или пазарния риск), но те са от общ характер. ЕБО не изказва твърдения относно кои елементи от сценария са ключовите двигатели на риска. Нито пък прави общи изказвания относно устойчивостта на банковата система на ЕС.	
Европейски парламент						
СД 13/2019 „Етичните рамки на одитираните институции на ЕС — възможности за подобрение“	1 (1)	88			Европейският парламент е изготвил единна стратегия в областта на етиката, която също така включва бъдещи проекти в областта на етиката. Към декември 2022 г. обаче проектът на единна стратегия в областта на етиката не е бил приет и не представя подробни цели и приоритети, които да бъдат наблюдавани с показатели за изпълнението.	
	1 (2)	88			Европейският парламент е включил в своя портал за управление на човешки ресурси автоматизиран работен процес за обработване на свързани с етиката искания. Все още не е завършил и одобрил процедурите си за проверки на декларациите на служителите.	

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	1 (3)	88	⊗	✗	Европейският парламент нито е приел, нито е изпълнил препоръката.	⊗
	1 (4)	88	✓	▬		⏱✓
	1 (5)	88	⊗	✗	Европейският парламент нито е приел, нито е изпълнил препоръката.	⊗
	1 (6)	88	✓	✗	Парламентът все още не е предприел достатъчно действия за засилване на разпоредбите за периода след мандата за членовете на Европейския парламент.	⊗
	2 (1)	89	✓	▬		⏱!
	2 (2)	89	✓	▬		⏱!
	2 (3)	89	✓	✗		⊗
	3	90	✓	▬		⏱✓
Съвет на Европейския съюз и Европейски съвет						
СД 13/2019 „Етичните рамки на одитираните институции на ЕС — възможности за подобрение“	1 (1)	88	✓	▬		⏱!
	1 (2)	88	✓	▬	Генералният секретариат на Съвета е стартирал структура в областта на етиката, която предоставя насоки на служителите по въпроси, свързани с конфликт на интереси. Не съществуват писмени вътрешни стандартни процедури за проверка на декларациите за интересите на служителите.	⏱!

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
	1 (4)	88	✓			
	2 (1)	89	✓			
	2 (2)	89	✓			
	2 (3)	89	✓	✗		✗
	3	90	✓			
Агенция на Европейския съюз в областта на убежището						
СД 24/2019 „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“	3, буква а)	159	✓			
	3, буква б)	159	✓			
	3, буква в)	159	✓			
Европейска агенция за гранична и брегова охрана (Frontex)						
СД 24/2019 „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за	4, буква а)	160	✓			
	4, буква б)	160	✓			
	4, буква в)	160	✓			

Номер и заглавие на доклада	№	Т. от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Своевременност на действията
преодоляване на разминаването между цели и резултати“						

Приложение 3.4 — Специални доклади, при които всички препоръки към Комисията са изпълнени изцяло или в значителна степен

- Специален доклад 07/2019 „Действия на ЕС за трансгранично здравно обслужване — въпреки значителните амбиции е необходимо по-добро управление“
- Специален доклад 09/2019 „Подкрепата от ЕС за Мароко — незадоволителни резултати до момента“
- Специален доклад 11/2019 „Нормативната уредба на ЕС допринася за модернизиране на управлението на въздушното движение, но финансирането до голяма степен не е било необходимо“
- Специален доклад 14/2019 „Споделете мнението си!“ — Обществените консултации на Комисията ангажират гражданите, но информационните дейности, насочени към обществеността, не са достатъчни“
- Специален доклад 15/2019 „Изпълнение от Комисията на пакета от мерки от 2014 г. за реформи в условията, засягащи персонала — големи икономии, но не без последици за служителите“
- Специален доклад 16/2019 „Европейски икономически сметки за околната среда – ползата за създателите на политики може да се подобри“
- Специален доклад 18/2019 „Емисии на парникови газове в ЕС – докладването на емисиите е добро, но е необходима по-качествена информация за бъдещото им намаляване“
- Специален доклад 24/2019 „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“
- Специален доклад 25/2019 „Качество на данните в областта на бюджетната подкрепа — слабости в някои показатели и при проверката на плащанията на променливи траншове“

Забележка: В списъка по-горе не са включени трите препоръки, за които срокът все още не беше изтекъл към момента на проверката на ЕСП, както и двете препоръки, за които ЕСП не можа да направи заключение.

Глава 4

Приходи

Съдържание

	Точки
Въведение	4.1.—4.6.
Кратко описание	4.2.—4.3.
Обхват и подход на одита	4.4.—4.6.
Редовност на операциите	4.7.
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	4.8.—4.28.
Продължават да съществуват слабости в отчитането и управлението на ТСР от държавите членки	4.9.—4.13.
Закъснения в преразглеждането на случаите на отписване на митнически задължения	4.14.—4.15.
Слабо намаление на броя на резервите по отношение на ДДС и отворените въпроси по отношение на ТСР и продължаващи слабости в тяхното управление	4.16.—4.18.
Недостатъци в управлението на резервите относно ДДС, свързани с неприлагане на Директивата за ДДС	4.19.—4.20.
Адекватно обхващане на рисковете при събирането на данни за БНД като цяло, но следва да се подобри приоритизацията на действията	4.21.
Напредък в разрешаването и оттеглянето на резерви във връзка с БНД, но се наблюдават някои закъснения	4.22.—4.23.
Продължаващи закъснения в предприемането на действия от страна на Комисията за подобряване на управлението на риска, свързан с ТСР, и за намаляване на разликата между събраните и дължимите мита	4.24.—4.28.
Годишни отчети за дейността	4.29.—4.31.
Заключение и препоръки	4.32.—4.37.
Заключение	4.32.—4.34.
Препоръки	4.35.—4.37.

Приложения

Приложение 4.1 — Процедура за изготвяне на отчетите за ТСР за мита (събрани и все още несъбрани) и включването им в отчетите и бюджета на ЕС

Приложение 4.2 — Брой неприключени резерви относно БНД и ДДС и отворени въпроси относно ТСР по държави членки към 31 декември 2022 г.

Приложение 4.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с приходите

Въведение

4.1. В тази глава се съдържат констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) относно приходите, които включват *собствени ресурси*, *външни целеви приходи*, използвани за финансиране на разходи по *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)*[1], и други приходи. На ***фигура 4.1*** е показана разбивка на приходите за 2022 г.

Фигура 4.1 — Приходи — Разбивка за 2022 г.(*)



(*) В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точка ***17***). Общата сума 245,3 млрд. евро представлява действителният размер на приходите в бюджета на ЕС. Сумата 171,2 млрд. евро в отчета за финансовия резултат е изчислена чрез използване на система за *счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване*.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2022 г.

[1] Това включва и средствата, за които Комисията е сключила заеми с цел предоставяне на безвъзмездна финансова подкрепа на държавите членки по инструмента *Next Generation EU (NGEU)*, които ЕС ще трябва да изплати в бъдеще.

Кратко описание

4.2. Две трети от приходите на ЕС (63,5 %) се формират от четирите категории собствени ресурси[2].

а) ***Собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД)*** представляват 42,3 % от приходите в бюджета на ЕС и изравняват бюджета до балансирана позиция след изчисляване на приходите от всички други източници. Вноската на всяка държава членка е пропорционална на нейния БНД.

б) ***Традиционните собствени ресурси (ТСР)*** осигуряват 10,6 % от приходите на ЕС. Те включват мита върху вноса, които се събират от държавите членки. Бюджетът на ЕС получава 75 % от общата сума, а държавите членки задържат останалите 25 % за покриване на разходите по събирането им.

в) ***Собствените ресурси на база данък върху добавената стойност (ДДС)*** представляват 8,0 % от приходите на ЕС. Тези собствени ресурси се изчисляват чрез прилагане на единна ставка към общата сума на приходите на държавите членки от ДДС, събрани от всички облагаеми доставки, разделени на среднопретеглената ставка на ДДС.

г) ***Собствените ресурси на база нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса*** осигуряват 2,6 % от приходите на ЕС. Този вид ресурс е въведен през 2021 г. и се изчислява чрез прилагане на единна ставка към теглото на нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, генерирани във всяка държава членка.

4.3. Външните целеви приходи, които представляват основно средства, взети назаем от Комисията с цел предоставяне на безвъзмездна финансова подкрепа на държавите членки в контекста на инструмента Next Generation EU (NGEU), съставляват 25,4 % от приходите на ЕС. Приходите на ЕС включват също суми, получени от други източници. Най-значимите от тях са вноски и възстановени суми, произтичащи от споразумения и програми на ЕС (8,5 % от приходите на ЕС), като например приходи от *уравняването по съответствие* на *Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)* и *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)* и от вноските на държави извън ЕС в научноизследователските програми и дейности на ЕС.

---

[2] Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз.

Обхват и подход на одита

4.4. Прилагайки одитния подход и методи, описани в ***приложение 1.1***, Европейската сметна палата извърши оценка на избрани ключови системи и тестове на операции, за да получи достатъчна увереност за целите на своето одитно становище относно приходите. Целта на ЕСП беше да използва резултатите от тази оценка за обосновка на своята цялостна *Декларация за достоверност*, както е описано в ***приложение 1.1***. Във връзка с приходите за 2022 г. ЕСП провери следните елементи:

а) извадка от 65 издадени от Комисията *нареждания за събиране на вземания*, съставена така че да бъде представителна за всички източници на приходи (в т.ч. 10 операции във връзка с външни целеви приходи за безвъзмездната финансова помощ по NGEU);

б) системите на Комисията, които имат за цел:

   i) да следят за това данните за БНД, ДДС и нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса на държавите членки да осигуряват подходяща основа за изчисляване и събиране на вноските от собствени ресурси; В първия случай одиторите използваха резултатите от неотдавнашния специален доклад на ЕСП относно БНД[3];

   ii) да управляват ТСР и да следят за това държавите членки да прилагат ефикасни системи за събиране, докладване и внасяне на точните суми ТСР;

   iii) да изчисляват сумите, получени като собствени ресурси в резултат на корекционни механизми;

   iv) да управляват глоби и санкции;

[3] Специален доклад 25/2022 „Верификация на данните за брутния национален доход, използвани за финансиране на бюджета на ЕС — адекватно обхващане на рисковете при събирането на данни като цяло, но следва да се подобри приоритизацията на действията“.

в) счетоводните системи и системите за управление на ТСР на три държави членки (Белгия, Германия и Полша), избрани както въз основа на размера на събраните от тях мита, така и въз основа на извършената от ЕСП оценка на риска. Одиторите проследиха и изпълнението на препоръката на ЕСП в Годишния доклад за 2020 г., отнасяща се до надеждността на отчетите за ТСР на Нидерландия[4];

г) надеждността на информацията относно *редовността на операциите*, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* на ГД „Бюджет“ и Евростат.

4.5. Оценката на одиторите на системите на Комисията за изчисляване на вноските от БНД и ДДС се основава на приетите данни за БНД и хармонизираната *база за начисляване на ДДС*, предоставена от държавите членки. Одитът не тества пряко статистическите данни и информацията, предоставени от Комисията и държавите членки. За собствените ресурси на база нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса ЕСП разгледа процеса на съставяне на прогнозните данни, тъй като държавите членки ще представят своите първи действителни статистически прогнози през 2023 г. Освен това одиторите не провериха системите на Комисията за извършване на операции по получаване и отпускане на заеми, свързани с инструмента NGEU. Системите на Комисията за управление на дълга се анализират в специален доклад на ЕСП[5].

4.6. Рискът, свързан с митата, е те да не бъдат декларирани или да бъдат декларирани от вносителите неточно пред националните митнически органи. В такъв случай размерът на реално събраните вносни мита ще е по-малък, отколкото сумата, която теоретично би трябвало да бъде събрана. Тази разлика е известна като *„разлика между дължимите и събраните мита“*. Укритите мита не се отразяват в счетоводните системи за ТСР на държавите членки и не попадат в обхвата на одитното становище на ЕСП относно приходите. Тези суми обаче могат да се отразят на размера на установените от държавите членки мита. Ето защо за четвърта поредна година одиторите разгледаха предприетите от ЕС действия за намаляване на разликата между дължимите и събраните мита и на риска от непълни ТСР. ЕСП провери постигнатия от Комисията напредък в осъществяването на избрани действия, предвидени в нейния План за действие

---

[4] Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 3.14 и препоръка 3.3.

[5] Специален доклад 16/2023 „Управление от страна на Комисията на дълга по NGEU — обнадеждаващо начало, но е необходимо по-добро хармонизиране с най-добрите практики“.

в областта на митниците[6], които са насочени към преодоляване на слабости, отбелязани преди това в доклади на ЕСП[7], и които допринасят за намаляване на разликата между дължимите и събраните мита.

[6] Съобщение на Комисията „Преминаване към следващото ниво на Митническия съюз: план за действие“ (COM(2020) 581), 28 септември 2020 г.

[7] Вж. по-конкретно Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 3.18, Специален доклад 04/2021 на ЕСП „Митнически контрол — недостатъчната хармонизация вреди на финансовите интереси на ЕС“ и Специален доклад 12/2019 „Електронна търговия — не са преодолени редица предизвикателства при събирането на ДДС и мита“.

Редовност на операциите

4.7. В този раздел са представени констатациите и оценките на Европейската сметна палата относно редовността на операциите, свързани с приходите. Заключението се основава на тестовете на ЕСП за редовност на приходните операции, свързани с отчетите на ЕС, и на оценката ѝ на системите на Комисията за изчисляване и събиране на приходи. Одитната проверка на извадка от 65 нареждания за събиране на вземания установи, че нито едно от тях не е засегнато от *количествено измерими грешки*.

Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

4.8. ЕСП провери няколко системи за контрол (вж. точка ***4.4***). Изложените по-долу констатации и оценки относно тези системи не са в противоречие с изразеното от одиторите цялостно становище без резерви относно редовността на приходите на ЕС (вж. ***глава 1***). Те обаче посочват слабости при събирането на отделните категории собствени ресурси. Слабости бяха отбелязани и при действията на ЕС за намаляване на разликата между дължимите и събраните мита и на риска от непълни ТСР.

Продължават да съществуват слабости в отчитането и управлението на ТСР от държавите членки

4.9. ЕСП провери как три държави членки (Белгия, Германия и Полша) изготвят своите отчети за ТСР (които се състоят от отчет за събраните мита и отчет за установените, но все още несъбрани мита)[8], както и процедурите им за управление на ТСР, дължими към бюджета на ЕС (вж. ***приложение 4.1***).

4.10. Не бяха открити съществени проблеми по отношение на управлението на събраните мита и съставянето на отчетите за ТСР на Германия и Полша. Бяха открити слабости обаче в Белгия по отношение на осчетоводяването на ТСР и управлението на тези мита (вж. ***каре 4.1***). Както беше докладвано и миналата година[9], Комисията е оценила надеждността на отчетите за ТСР като частично задоволителна в 15 държави членки и незадоволителна в една държава. Установихме, че тези държави членки все още не са предприели действия за коригиране на всички констатирани слабости.

---

[8] Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) 2018/194 на Комисията.

[9] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 3.10.

Каре 4.1

Значителни пропуснати суми в отчетите за ТСР (събрани мита) на Белгия поради установена със закъснение грешка

ИТ системата на белгийските митнически органи не е обработила финансовите данни от декларациите за внос, обхващащи стоки с различен статус за целите на изчисляването на митата. Вътрешният контрол не е открил този пропуск в продължение на повече от 2 години. В резултат на това 440 млн. евро са останали извън месечните отчети за ТСР за събраните мита (включително разходите по събирането) в периода от средата на 2019 г. до началото на 2022 г.

Въпреки че белгийските органи са установили и коригирали тази грешка със закъснение и са превели съответните суми ТСР в бюджета на ЕС, към момента на одита на ЕСП те не бяха извършили по-широка ИТ оценка (одит или преглед) на счетоводната си система и не бяха предприели действия относно слабостите във вътрешния контрол. Това може да се отрази върху надеждността на отчетите за събрани мита.

След извършения от ЕСП одит белгийските органи ни информираха, че някои от вътрешните им проверки върху съставянето на отчетите за ТСР са засилени и че планират да централизират обработката на месечните операции.

4.11. Одитите на ЕСП в горепосочените държави членки не доведоха до съществени констатации и оценки относно начина, по който те изготвят своите отчети за ТСР за установените, но все още несъбрани мита. Както и в предходни години обаче[10], бяха констатирани недостатъци в начина, по който националните митнически органи управляват тези мита. В частност, забелязахме слабости в управлението на митническите задължения в Полша, по-конкретно административни забавяния поради *последващия контрол след освобождаване на стоките* (вж. ***каре 4.2***).

[10] Вж. например Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 3.12, Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 3.16, и Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 3.9.

Каре 4.2

Административни забавяния при установяването на митнически задължения, уведомяването за такива задължения и събирането им поради извършване на последващ контрол след освобождаване на стоките в Полша

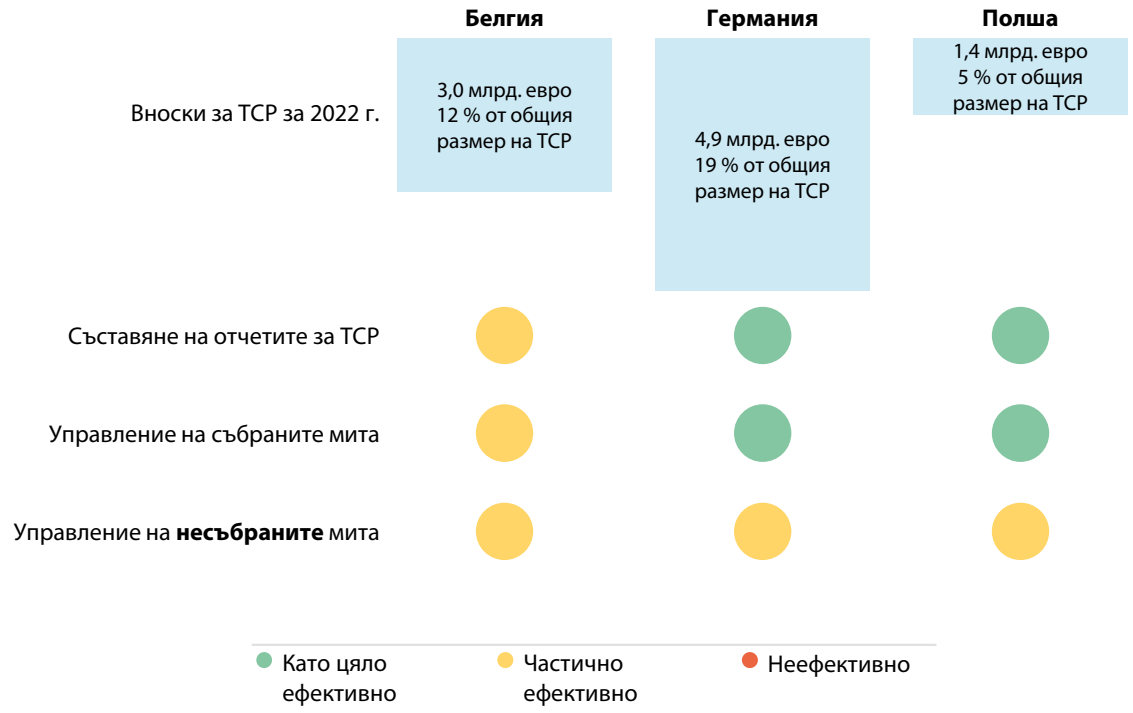
Административните процедури в Полша, основани на националното законодателство, неоправдано забавят установяването на митнически задължения, уведомяването за тях и събирането им предвид извършването на проверки след освобождаване на стоките. Те не съответстват изцяло на изискванията на *Митническия кодекс на Съюза*[11], тъй като предвиждат допълнителни стъпки, които не са предписани от Митническия кодекс на Съюза, по отношение на правото на длъжника да бъде изслушан и изчисляването на окончателния размер на задълженията. Допълнителното време, необходимо за установяване на митническите задължения, може да възпрепятства ефективното събиране на такива суми.

Полските власти ни информираха, че Министерство на финансите е в процес на обсъждане на възможността за опростяване на административните процедури.

4.12. Одиторите откриха и случаи на неточно отчитане на митнически задължения в Белгия, както и невъзстановими мита, които не са отписани в отчетите на Германия. Комисията продължава да разкрива и докладва подобни слабости в държавите членки, свързани с управлението на митата, които все още не са събрани. Тя също така проследява предприетите мерки в отговор на констатации и оценки на ЕСП, отправени към националните митнически органи. Извършената от ЕСП оценка на ключови системи за вътрешен контрол на ТСР е представена на ***фигура 4.2***.

[11] По-конкретно член 22, параграф 6, член 29 и член 105, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 952/2013 за създаване на Митнически кодекс на Съюза.

Фигура 4.2 — Оценка на ключови системи за вътрешен контрол на ТСР в избраните държави членки



Източник: ЕСП.

4.13. Във връзка с препоръката към Нидерландия в Годишния доклад на ЕСП за 2020 г. одиторите провериха напредъка в преодоляването на слабостите в ИТ системите, които се отразяват върху надеждността на отчетите за ТСР. Приветстваме значителните усилия, предприети от нидерландските митнически власти за въвеждане на модернизирана ИТ система, позволяваща автоматизирано съставяне на отчети. Отбелязваме все пак, че новата система е въведена през декември 2022 г., а първото тримесечие на 2023 г. се счита за преходен период, по време на който националните органи са извършили допълнителна работа с оглед потвърждаване на надеждността на съставените данни. Ето защо считаме, че препоръката относно надеждността на отчетите за ТСР на Нидерландия е изпълнена само в известна степен до определения срок — края на 2022 г. (вж. ***приложение 4.3***).

Закъснения в преразглеждането на случаите на отписване на митнически задължения

4.14. Митническо задължение може да бъде отписано и извадено от отчетите за ТСР на държавите членки, когато след определен период от време сумите се окажат несъбираеми поради непреодолима сила или поради обстоятелства,

които не могат да бъдат приписани на органите на държавите членки. Преди отписването на такива дългове, които надвишават 100 000 евро, Комисията трябва да прецени дали да освободи държавите членки от задължението да плащат съответните суми в бюджета на ЕС[12].

4.15. Одиторите провериха неприключените случаи на отписвания от държави членки в размер на 177,5 млн. евро, при които оценката на Комисията все още не е била финализирана в края на 2022 г. Констатирахме, че 58 % от тези случаи (59 от 101) се дължат на искания за повторна оценка от държави членки, които не са съгласни с първоначалната оценка на Комисията. Някои от тези искания очакват отговор на Комисията от 2015 г. насам. Фактор, допринасящ за това, е, че няма нормативно определен срок. Това може да доведе до случаи, които остават неразрешени за продължителен период от време, и несигурност по отношение на бюджета на ЕС. Отбелязваме, че след май 2022 г.[13] е въведен нормативен срок от три месеца за случаите на отписване, чиято преоценка е поискана от държавите членки в рамките на шест месеца от първоначалната оценка.

Слабо намаление на броя на резервите по отношение на ДДС и отворените въпроси по отношение на ТСР и продължаващи слабости в тяхното управление

4.16. На ***фигура 4.3*** е показана процедурата на Комисията за верификация на изчисленията на ТСР и базата за начисляване на ДДС на държавите членки. ЕСП разгледа тази процедура и представя общ преглед на състоянието в края на 2022 г., действащите резерви и отворени въпроси, поставени от Комисията във връзка с разкритите слабости (вж. ***приложение 4.2***). В сравнение с предходната година, броят на *резервите, свързани с ДДС* е намалял слабо от 82 на 81 (1 %), а броят на *отворените въпроси, свързани с ТСР* е намалял от 304 на 283 (7 %). През 2022 г. Комисията е оттеглила 30 % от резервите за ДДС (25 от 82) и 27 % от отворените въпроси за ТСР (81 от 304) спрямо броя им в началото на годината.

---

[12] Член 13 от Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014.

[13] Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014, изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2022/615, който въвежда член 13б.

Фигура 4.3 — Процедура на проверка на ТСР и базите за ДДС на държавите членки



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

4.17. Одиторите констатираха ограничен напредък в приключването на поддържани над 5 години резерви по отношение на ДДС. През 2022 г. Комисията успя да оттегли само една резерва, поддържана от дълго време, докато 14 са останали отворени в края на годината. Миналата година[14] ЕСП отправи препоръка Комисията да подобри управлението на резервите за ДДС.

4.18. През 2022 г. Комисията е въвела вътрешни срокове за дейността си по проследяване на отворените въпроси във връзка с ТСР. Въпреки това бяха констатирани продължителни забавяния в комуникацията между държавите членки и Комисията. Тъй като отворените въпроси все още не са приоритизирани по важност, ЕСП поддържа оценката си от миналата година, според която остава изпълнена в значителна степен отправената в Годишния доклад на ЕСП за 2019 г. препоръка относно необходимостта да бъде подобрено управлението на въпросите за ТСР[15].

[14] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 3.16 и препоръка 3.2.

[15] *Пак там*, точка 3.17 и приложение 3.3.

Недостатъци в управлението на резервите относно ДДС, свързани с неприлагане на Директивата за ДДС

4.19. Четири от поддържаните от дълго време резерви по отношение на ДДС са свързани с недостатъци в прилагането на правото на ЕС. Одиторите установиха, че една от тях е свързана със започването от страна на Комисията на *производство за установяване на нарушение* срещу държава членка през 2009 г. поради неприлагане от държавата на Директивата за ДДС към сделките на публични и частни субекти[16]. Комисията не е предприела всички стъпки на производството за установяване на нарушение и не е предприела други своевременни действия за отстраняване на несъответствието, преди да премине към правоприлагане. Държавата членка е приела законодателното изменение, необходимо за спазване на правото на ЕС, едва през декември 2021 г. и то ще влезе в сила от януари 2024 г. 15 години ще са изминали, докато държавата членка изпълни изискванията на директивата на ЕС. След извършване на проверка в тази държава членка през април 2023 г. Комисията заключи, че неспазването на законодателството на ЕС не е имало финансово отражение.

4.20. Одиторите провериха и друга резерва, която се отнася до неправилното прилагане от страна на една държава членка на Директивата за ДДС по отношение на специална схема за ДДС за агенти[17]. Те откриха информация, че 13 държави членки не са изпълнили въпросната схема в съответствие със законодателството на ЕС. Комисията обаче не е изразила резерви за другите засегнати държави членки с оглед да проучи дали те са в нарушение на правото на ЕС. Забавянията при изразяването на резерви увеличават риска от погасяване по давност и могат да доведат до превеждане на неточни вноски в бюджета на ЕС.

Адекватно обхващане на рисковете при събирането на данни за БНД като цяло, но следва да се подобри приоритизацията на действията

4.21. В специалния си доклад от 2022 г.[18] относно приключилия цикъл на верификация на БНД за периода 2016—2019 г. ЕСП заключава, че като цяло

---

[16] Член 2, член 9, параграф 1, член 13 и член 132 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност (Директива за ДДС).

[17] Член 306, параграф 1 и член 308 от Директивата за ДДС.

[18] Специален доклад 25/2022.

Комисията е успяла да идентифицира високорисковите проблеми при съставянето на националните сметки в държавите членки, но не е предприела своевременно мерки спрямо всички тях. ЕСП установи, че Комисията е проверила много въпроси, които са се оказали със слабо отражение върху БНД, и че са налице недостатъци по отношение на инструментите, които тя е използвала за документиране на своите верификации.

Напредък в разрешаването и оттеглянето на резерви във връзка с БНД, но се наблюдават някои закъснения

4.22. До края на 2022 г. Комисията е оттеглила 60 % от резервите, свързани с конкретни операции за БНД (96 от общо 160), и 47 % от *хоризонталните резерви* за БНД (66 от общо 140), изразени въз основа на цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. (вж. ***приложение 4.2***). Одиторският анализ на поддържаните в края на 2022 г. *резерви, свързани с БНД* показа, че до крайния срок — септември 2021 г. — държавите членки са представили съответната информация по отношение на 21 резерви за конкретни операции и осем хоризонтални резерви. Комисията обаче не е изпълнила вътрешната си цел да оттегли тези резерви в срок до една година от получаването на информацията, която е трябвало да оцени. В повечето случаи това се дължи на необходимостта да се получат допълнителни разяснения от съответните държави и да се извърши допълнителна работа. Одиторите отбелязаха също така, че до края на 2022 г. седем държави членки[19] не са предприели действия по отношение на резервите за БНД или са предприели само частични действия, и че крайният срок за това вече е бил изтекъл. Забавянията в предприемането на мерки по отношение на резервите за БНД и в последващото оттегляне на тези резерви увеличава несигурността в националните бюджети и бюджета на ЕС относно вноските на база БНД.

4.23. Комисията е продължила да работи по цикъла на верификация на БНД за периода 2020—2024 г., като извършва оценка на риска по отношение на съставянето на националните сметки, прави документни проверки на *описите на БНД*, които обясняват процедурите на държавите членки за събиране на статистически данни, приключва първото сравнение между държавите членки и провежда информационни посещения в националните статистически институти. До края на 2022 г. Комисията е оттеглила общи резерви за БНД[20] за четири

[19] България, Ирландия, Гърция, Хърватия, Люксембург, Малта и Румъния.

[20] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 3.18.

държави членки[21], които са забавили изпращането на своите описи на Комисията, и е оставила една отворена резерва за Малта, която е представила своя опис едва през декември 2022 г.

Продължаващи закъснения в предприемането на действия от страна на Комисията за подобряване на управлението на риска, свързан с ТСР, и за намаляване на разликата между събраните и дължимите мита

4.24. Миналата година[22] ЕСП направи преглед на цялостното изпълнение на Плана за действие в областта на митниците на Комисията и докладва, че напредъкът по редица действия е недостатъчен. През 2022 г. тя провери по-подробно изпълнението на избрани планирани действия, насочени към засилване на капацитета на ниво ЕС за анализ на данните за внос, преразглеждане на стратегията за управление на риска в областта на митниците и внасяне на законодателни промени за преодоляване на митническия риск, свързан с вноса чрез електронна търговия. Одитът на ЕСП установи, че забавянето продължава.

4.25. До края на 2022 г. Комисията е отбелязала известен напредък в разработването на пет проекта за анализ на данни, които биха подобрили капацитета на равнището на ЕС за оценка на риска в областта на митниците, но е приключила само един от тях и е споделила съответните резултати с държавите членки. В трите държави членки, одитирани във връзка с ТСР (вж. точка ***4.9***), въпросният инструмент за анализ на данни не е използван в практиката, тъй като митническите органи са счели националните си системи за по-подходящи за целите на управлението на риска. Комисията не е постигнала вътрешната си цел за изпълнение на петте проекта за анализ на данни до края на 2022 г. Понастоящем тя планира да приключи четири от тях до края на 2023 г. — крайния препоръчан от ЕСП срок за изграждане на цялостен капацитет за анализ и координация[23]. В ***каре 4.3*** са описани примери за установени от одиторите предизвикателства в оставащата работа по анализа на митническите данни на равнище ЕС.

---

[21] Гърция, Хърватия, Люксембург и Румъния.

[22] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 3.13.

[23] Специален доклад 04/2021 на ЕСП, препоръка 2.

Каре 4.3

Примери за предизвикателства, свързани с финализирането на проектите на равнище ЕС за анализ на митнически данни

- Комисията не разполага с официален план за осъществяване на останалите четири проекта за анализ на данни, като по този начин увеличава риска да не постигне планираните резултати до края на 2023 г.
- Съществуващите ограничения, свързани с поверителността и обмена на данни, все още не са отстранени, което може да намали полезността на инструментите и на резултатите от анализа на данните.
- Все още не може да бъде постигнат пълен капацитет за анализ на данни поради забавянето от страна на някои държави членки на усъвършенстването на техните информационни системи и докладването на необходимите данни на Комисията[24].

4.26. През май 2023 г. Комисията е приела законодателно предложение за значителни реформи в областта на митниците[25] с цел по-добро функциониране на митническия съюз. Изготвянето на новата стратегия за управление на риска в областта на митниците е отложено от третото тримесечие на 2022 г. до приемането на измененията в Митническия кодекс на Съюза. Поради това Комисията е продължила да следва стратегията си от 2014 г., окончателният доклад за изпълнението на която беше представен на основните заинтересовани страни през 2021 г. Това означава, че не се предвижда по-нататъшно докладване за изпълнението от 2022 г. нататък, докато новата стратегия не бъде одобрена.

[24] Решение за изпълнение (ЕС) 2023/237 на Комисията предоставя дерогация от крайния срок от края на 2022 г. и отлага за края на 2023 г. пълното въвеждане на митническите информационни системи в 16 държави членки.

[25] Предложение на Комисията за митническа реформа на ЕС, COM(2023) 258.

4.27. Настоящата правна рамка за вноса чрез електронна търговия не позволява на държавите членки да извършват цялостен анализ на риска, тъй като наличната информация е недостатъчна, което се отразява на *ефективността* на митническия контрол. Въпреки че въведената от юли 2021 г. нова декларация за електронна търговия предоставя допълнителна информация, посетените за целите на одита на ТСР държави членки посочиха, че нейната пълнота, качество и надеждност не са достатъчни за анализ на риска и ще са необходими алтернативни или допълнителни данни за внасяните стоки. Законодателното предложение на Комисията[26] (вж. точка ***4.26***) има за цел да разреши тези проблеми. Въпреки това към настоящия момент Комисията все още не е приела насоки за държавите членки относно начините за справяне със съществуващите финансови рискове, свързани с вноса чрез електронна търговия.

4.28. Одиторите отбелязаха също, че Комисията все още не е оценила отражението на рисковете, свързани с електронната търговия, върху събирането на митата, въпреки че удълженият срок за това е второто тримесечие на 2022 г. В доклада си от 2022 г.[27] експертите от Wise Persons Group заключиха, че наличните данни за вноса чрез електронна търговия не позволяват да се оцени разликата в приходите, събирани от националните митнически органи.

---

[26] *Пак там*.

[27] The Wise Persons Group report, Putting more union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe, Брюксел, март 2022 г.

Годишни отчети за дейността

4.29. Информацията относно редовността на операциите, представена в годишните отчети за дейността за 2022 г. на ГД „Бюджет“ и Евростат, като цяло потвърждава констатациите и заключенията на ЕСП.

4.30. ГД „Бюджет“ е оттеглила *резервата* за неточна стойност на внесените в бюджета на ЕС ТСР, дължаща се на занижаване на стойността на текстилни изделия и обувки, внесени от Китай в периода 2011—2017 г. Резервата е формулирана за пръв път през 2016 г., когато са остойностени загубите на ТСР, относими към Обединеното кралство, след което през 2018 г. обхватът ѝ е разширен и до останалите държави членки, без остойностяване.

4.31. Въз основа на окончателното решение на Съда на ЕС от 8 март 2022 г.[28] по делото за нарушение, заведено от Комисията срещу Обединеното кралство, Комисията е преизчислила загубите на ТСР за бюджета на ЕС на 1,57 млрд. евро главница и още 1,4 млрд. евро лихви. Обединеното кралство е изплатило дължимите суми[29]. През 2023 г. ГД „Бюджет“ възнамерява да преизчисли загубите на ТСР, които могат да бъдат отнесени към всички държави членки, като използва същия подход, който се прилага за Обединеното кралство след горепосоченото решение на Съда на ЕС.

[28] Решение по дело C-213/19 *Европейска комисия* срещу *Обединеното кралство*.

[29] Обединеното кралство е платило 0,7 млрд. евро главница през 2022 г., а останалите суми — през 2023 г.

Заключение и препоръки

Заключение

4.32. Като цяло одитните доказателства показват, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки. Проверените системи за управление на приходите като цяло са ефективни. Въпреки това остават частично ефективни някои от ключовите системи за вътрешен контрол на ТСР, които одиторите провериха в няколко държави членки, управлението на случаите на отписване на ТСР, както и управлението от Комисията на резервите във връзка с ДДС и отворените въпроси, свързани с ТСР (вж. точки ***4.9***—***4.12*** и ***4.16***—***4.20***).

4.33. Както вече сме посочили в неотдавнашния специален одитен доклад на ЕСП относно БНД, рисковете при съставянето на данни като цяло са обхванати в достатъчна степен от верификацията на Комисията, но е имало възможност за по-голямо приоритизиране на нейните действия (вж. точка ***4.21***). Този доклад съдържа препоръки за усъвършенстване на цикъла на верификация на БНД, който започва през 2025 г.

4.34. ЕСП установи също, че е имало още по-голямо забавяне в изпълнението на определени действия от Плана на Комисията за действие в областта на митниците (вж. точки ***4.24***—***4.28***), насочени към преодоляване на разликата между дължимите и събраните мита. Тази слабост не е в противоречие с изразеното от ЕСП одитно становище относно приходите, тъй като не засяга операциите, свързани с отчетите, а само риска, че ТСР може да бъдат непълни.

Препоръки

4.35. В ***приложение 4.3*** са представени констатациите от прегледа на ЕСП на изпълнението на две препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2019 г. Комисията е изпълнила една препоръка в известна степен и една в значителна степен.

4.36. Одиторите също така проследиха една препоръка, отправена към Нидерландия в Годишния доклад на ЕСП за 2020 г., която е трябвало да бъде изпълнена до края на 2022 г., и една препоръка в Годишния доклад за 2021 г., чийто целеви срок за изпълнение е бил обвързан със сроковете, определени

в Плана за действие в областта на митниците. Считаме, че и двете препоръки са изпълнени в известна степен.

4.37. Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2022 г. Европейската сметна палата отправя следните препоръки към Комисията:

Препоръка 4.1 — Да се подобри управлението на случаите, свързани с неприлагане на Директивата за ДДС

Комисията следва да преразгледа своите процедури за управление на случаите на неприлагане на Директивата за ДДС, които биха могли да имат отражение върху бюджета на ЕС, като:

а) систематично следи сроковете за изпълнение на различните етапи както на производството за установяване на нарушение, така и на други действия по правоприлагане, предназначени да отстраняват несъответствия, и предприема своевременни действия за избягване на прекомерни забавяния;

б) оценява дали установено в една държава членка несъответствие, засягащо собствения ресурс на база ДДС, има хоризонтален характер и следователно може да се прилага и за други държави членки;

в) предприема своевременни действия и евентуално формулира хоризонтални резерви, които да гарантират правилно плащане на националните вноски на база ДДС в бюджета на ЕС.

Целеви срок за изпълнение: до средата на 2024 г.

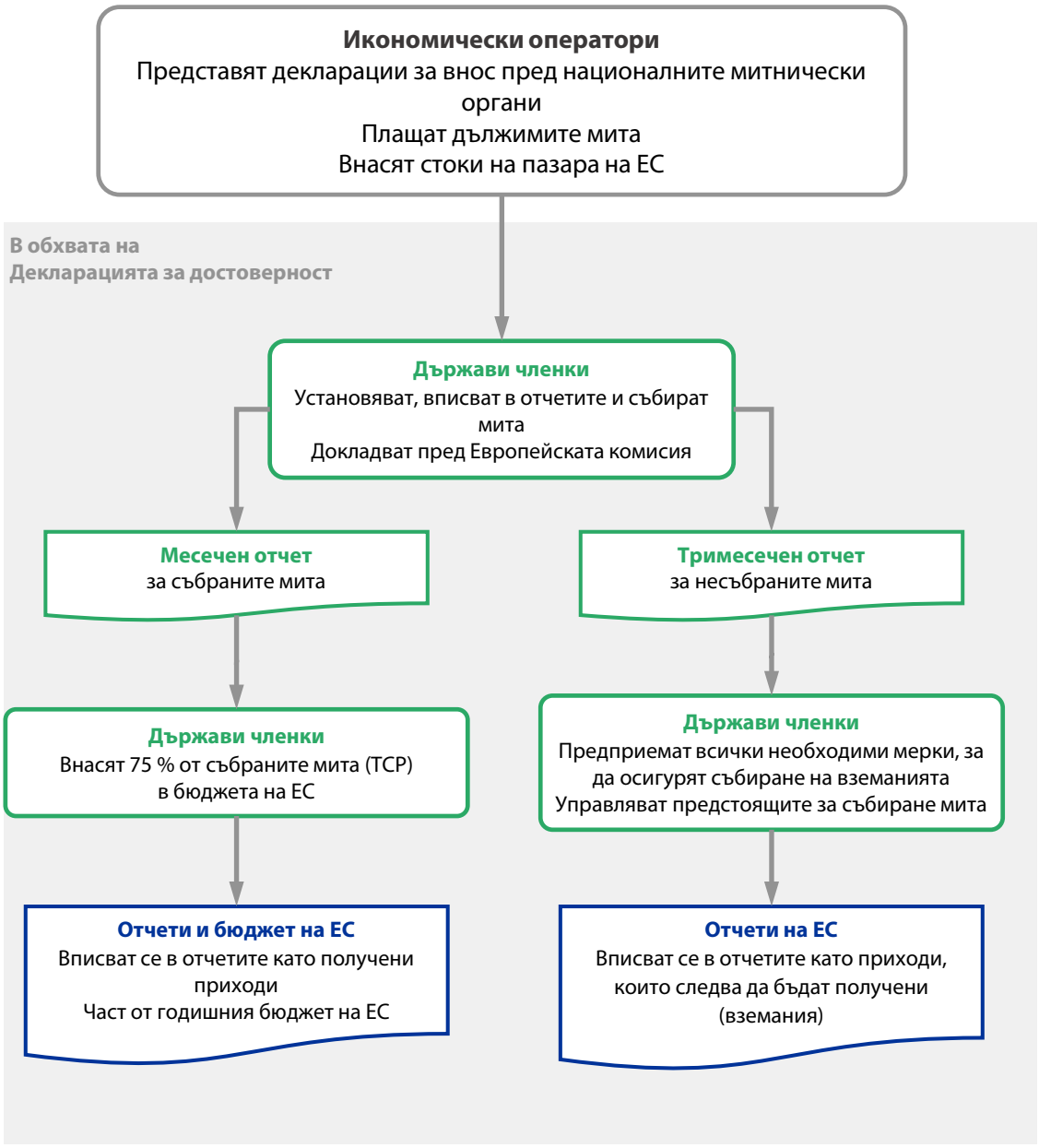
Препоръка 4.2 — Да бъде приключено преразглеждането на случаите на отписване на ТСР, за които нормативно не е определен краен срок

Комисията следва незабавно да преразгледа исканията от държавите членки (получени до май 2022 г., за които няма нормативно определен краен срок), в които те изразяват несъгласие с първоначалната оценка на Комисията на случаите на отписване на ТСР.

Целеви срок за изпълнение: до средата на 2024 г.

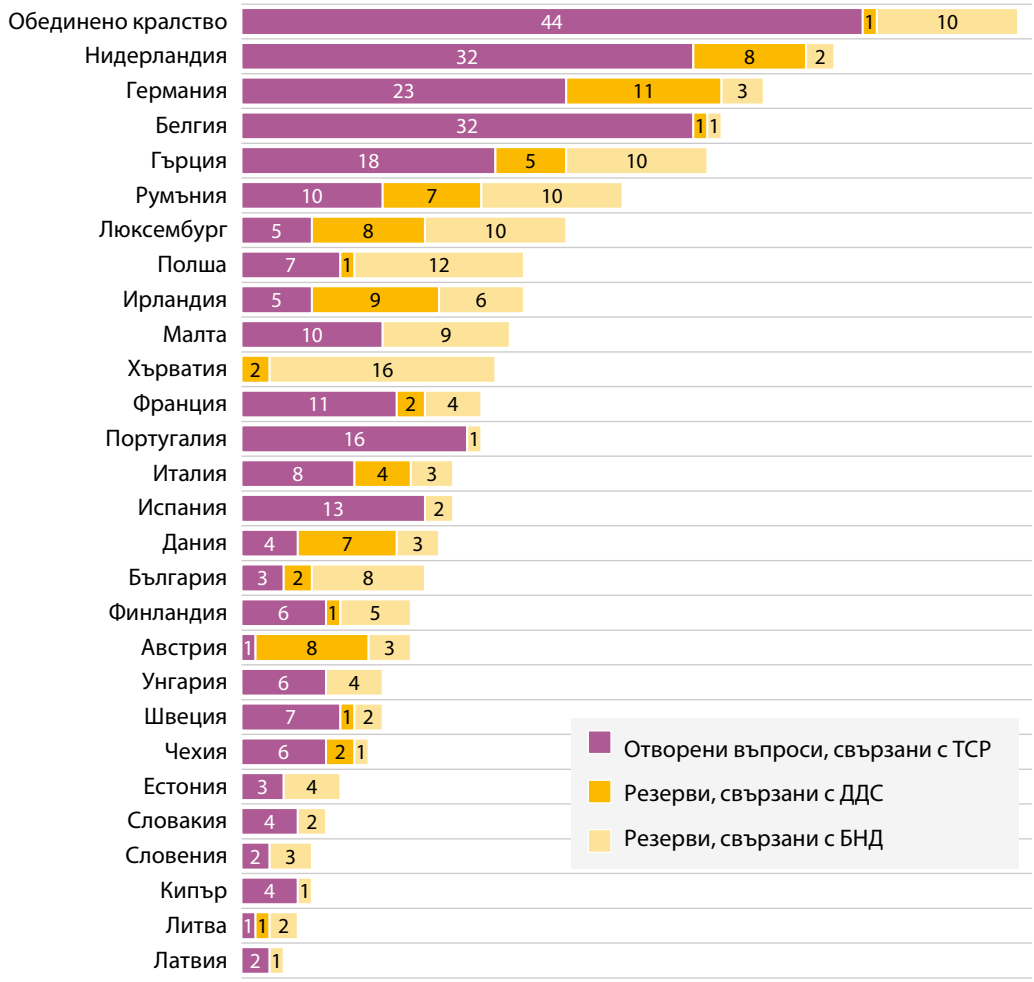
Приложения

Приложение 4.1 — Процедура за изготвяне на отчетите за ТСР за мита (събрани и все още несъбрани) и включването им в отчетите и бюджета на ЕС



Източник: ЕСП, въз основа на действащото законодателство и правила на ЕС.

Приложение 4.2 — Брой неприключени резерви относно БНД и ДДС и отворени въпроси относно ТСР по държави членки към 31 декември 2022 г.



	Отворени въпроси, свързани с ТСР	Резерви, свързани с ДДС	Резерви, свързани с БНД: По отношение на конкретна операция	Резерви, свързани с БНД: Общи
Общо към 31.12.2022 г.	283	81	64	74
Общо към 31.12.2021 г.	304	82	121	140

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Приложение 4.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с приходите

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2019	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** Комисията следва да предоставя на държавите членки редовна подкрепа за подбор на най-рисковите вносители, за които да се извършват последващи одити след освобождаване на стоките, като: а) събира и анализира съответните данни за вноса на ниво ЕС и споделя резултатите от своя анализ с държавите членки (до края на 2021 г.); б) след въвеждането в експлоатация на „Наблюдение III“, предоставя насоки относно извършването на анализ на данните в тази нова система (до юни 2023 г.).		Във връзка с препоръка 1, буква а) Комисията все още не е предоставила подкрепа на държавите членки при подбора на най-рисковите вносители на равнище ЕС за последващи одити след освобождаване на стоките чрез събиране и анализ на данни за вноса и чрез споделяне на резултатите от своя анализ с националните митнически органи. Във връзка с препоръка 1, буква б) Комисията не е предоставила насоки относно избора на най-рисковите вносители, за които да се извършва последващ одит след освобождаване на стоките, тъй като все още няма пълни данни за „Наблюдение III“ от всички държави членки.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 2:** До края на 2021 г. да преразгледа процедурите си, като: а) въведе система за мониторинг на отворените въпроси, свързани с ТСР, въз основа на качествени и количествени критерии, които приоритизират недостатъците, разкрити в държавите членки; б) определи срокове за държавите членки за преодоляване на тези недостатъци и за последващи действия за проследяване, в т.ч. изчисляване на лихвите за просрочени плащания и събиране на сумите, които следва да се предоставят на бюджета на ЕС.		Вж. точка ***4.18***.
2020 г.	ЕСП препоръчва на Нидерландия: **Препоръка 3:** ЕСП препоръчва на Нидерландия да направи необходимото за предоставянето на надеждни месечни и тримесечни отчети за ТСР, като преодолее съществуващите в момента слабости на митническата ИТ система, свързани с липсата на одитна следа, с риска от дублиране на записи и с неправилното разпределение на частичните плащания (до края на 2022 г.).		Към декември 2022 г. новата автоматизирана процедура за съставяне на отчети се използваше за отчетите за събрани мита и с нея са преодолени повечето слабости, които сме установявали преди. Въпреки това, първият отчет за установените, но все още несъбрани мита ще бъде съставен с новата система едва през 2023 г. Вж. точка ***4.13***.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2021 г.	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 3:** Комисията следва да подобри оценката на финансовите рискове, засягащи ТСР, като изпълни навреме съответните дейности, предвидени в Плана за действие в областта на митниците (в рамките на сроковете, определени в Плана за действие в областта на митниците).		Вж. точка ***4.34***.

Източник: ЕСП.

Глава 5

Единен пазар, иновации и цифрова сфера

Съдържание

	Точки
Въведение	5.1.—5.6.
Кратко описание	5.2.—5.5.
Обхват и подход на одита	5.6.
Редовност на операциите	5.7.—5.24.
В областта на научните изследвания разходите за персонал продължават да бъдат най-силно засегнати от грешки	5.13.—5.20.
Неправилно изчисляване на ставката за почасово заплащане	5.14.—5.16.
Недостатъци при отчитане на отработеното време	5.17.
Неспазване на правилото за двойния таван	5.18.—5.19.
Други грешки в разходите за персонал	5.20.
Недопустими разходи за подизпълнители и други *преки разходи*	5.21.—5.23.
Вероятността от допускане на грешки е по-голяма при новите участници и *малките и средните предприятия (МСП)*	5.24.
Преглед на процедурите на Комисията за отпускане на финансиране с еднократна сума в областта на научните изследвания	5.25.—5.32.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	5.33.—5.39.
Заключение и препоръки	5.40.—5.44.
Заключение	5.40.—5.42.
Препоръки	5.43.—5.44.

Приложения

Приложение 5.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за областта „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“

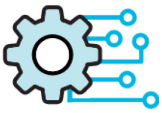
Въведение

5.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 1 от многогодишната финансова рамка (МФР) „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“. На ***фигура 5.1*** са представени обобщено основните дейности и разходите по тази функция през 2022 г.

Фигура 5.1 — Плащания и одитна популация

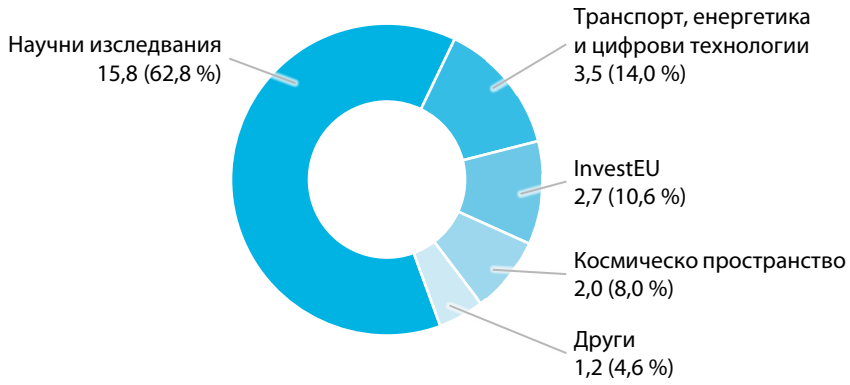


Единен пазар, иновации и цифрова сфера
25,2 млрд. евро (12,9 % от разходите от бюджета на ЕС)



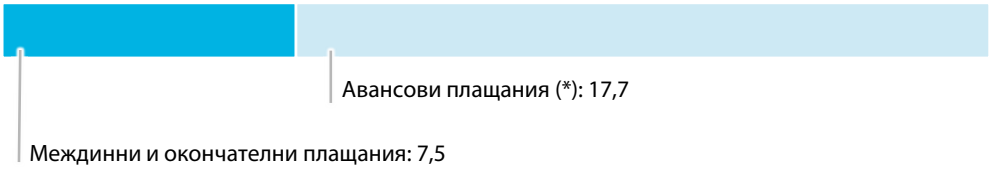
(в млрд. евро)

Разбивка на плащанията за 2022 г. по фондове

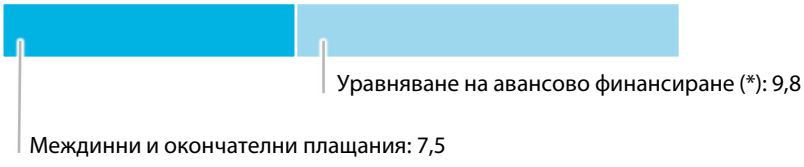


Одитна популация за 2022 г. спрямо плащанията

Плащания за 2022 г. — общо 25,2



Одитирана популация за 2022 г. — общо 17,3



(*) В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точка ***18***).

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2022 г.

Кратко описание

5.2. *Програмите*, финансирани по функция „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, са разнообразни и имат за цел да финансират проекти в различни области, сред които са научните изследвания и иновациите, развитието на *трансевропейските транспортни мрежи*, комуникациите, енергетиката, цифровата трансформация, единния пазар и политиката за космическото пространство.

5.3. Основната програма за научни изследвания и иновации продължава да бъде *„Хоризонт 2020“*[1], тъй като нейният приемник *„Хоризонт Европа“*[2] все още представлява малка част от одитната популация на ЕСП за 2022 г. За рамковата програма „Хоризонт Европа“, която стартира със закъснение поради по-късното приемане на съответния регламент, 2022 г. е втората година на изпълнение. Въпреки това е постигнато значително наваксване — към края на 2022 г. са сключени 5 059 договора за отпускане на *безвъзмездна финансова помощ* и две рамкови споразумения, въпреки че по-голямата част от извършените плащания представляват авансово финансиране.

5.4. По функция 1 от МФР също така се финансират големи инфраструктурни проекти, като например *Механизмът за свързване на Европа (МСЕ)*, космическите програми като „Галилео“ (глобалната спътникова система на ЕС за навигация), Европейската геостационарна служба за навигационно покритие (EGNOS) и програма „Коперник“, Европейската програма за наблюдение на Земята. В тази функция е включен и фонд *InvestEU*, който, както и програма „Хоризонт Европа“, получава допълнително финансиране по инструмента NextGenerationEU (NGEU).

5.5. По-голямата част от разходите по тези програми се управляват пряко от Комисията, включително и чрез *изпълнителни агенции*, и се извършват под формата на безвъзмездна финансова помощ, отпускана на участващи в проекти бенефициенти от публичния и частния сектор. Комисията предоставя авансово финансиране на бенефициентите при сключване на договор за безвъзмездна финансова помощ и впоследствие възстановява извършените разходи, които се финансират от ЕС, като приспада авансовите плащания. Програмите за космическото пространство като цяло се управляват непряко въз основа на споразумения за делегиране и за финансово участие между Комисията

---

[1] Рамкова програма за научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г.

[2] Рамкова програма за научни изследвания и иновации за периода 2021—2027 г.

и определени изпълнителни органи (като Европейската космическа агенция и Агенцията на ЕС за космическата програма). Финансовите инструменти на InvestEU се изпълняват главно от Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд, които на свой ред използват финансови посредници.

Обхват и подход на одита

5.6. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи за тази функция от МФР за 2022 г.:

а) *статистически представителна извадка* от 127 *операции*, обхващаща пълния набор от разходи по тази функция от МФР. Тя включва 92 операции от областта на научните изследвания и иновациите (91 по „Хоризонт 2020“ и една по „Хоризонт Европа“) и 35 операции по други програми и действия, по-специално МСЕ, други финансови инструменти и космическите програми. Бяха одитирани бенефициенти от 17 държави членки и 6 държави извън ЕС. ЕСП също така взе под внимание резултатите от своите годишни одити на агенциите и *съвместните предприятия*. Целта на ЕСП беше да оцени процента *грешки* за тази функция от МФР и да използва резултатите от оценката при изготвянето на своята цялостна *Декларация за достоверност*;

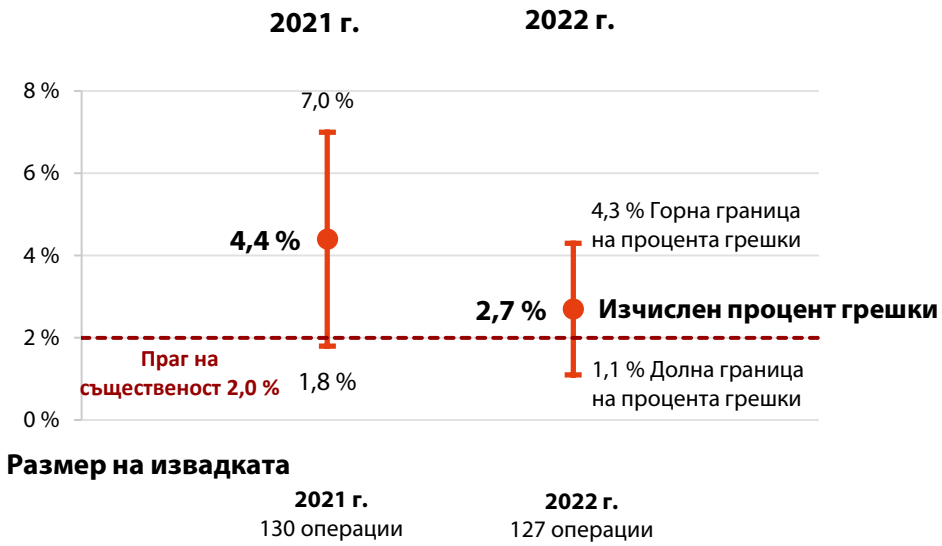
б) процедурите и насоките на Комисията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ под формата на *еднократна сума* в областта на научните изследвания;

в) информацията относно редовността, изложена в *годишните отчети за дейността* на ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD) и ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ (DEFIS), която се включва в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*, изготвен от Комисията.

Редовност на операциите

5.7. В 43 (34 %) от проверените 127 операции се съдържат грешки. Въз основа на 36-те грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки е изчислен на 2,7 %[3] (вж. ***фигура 5.2***). На ***фигура 5.3*** е представена разбивка на *изчисления от ЕСП процент грешки* за 2022 г. по видове грешки, като се прави разграничение между операциите в областта на научните изследвания и тези в други области. На ***фигура 5.4*** е показан броят на одитираните операции и на грешките, установени през последните 5 години.

Фигура 5.2 — Оценка на *отражението* на *количествено измеримите* грешки



Източник: ЕСП.

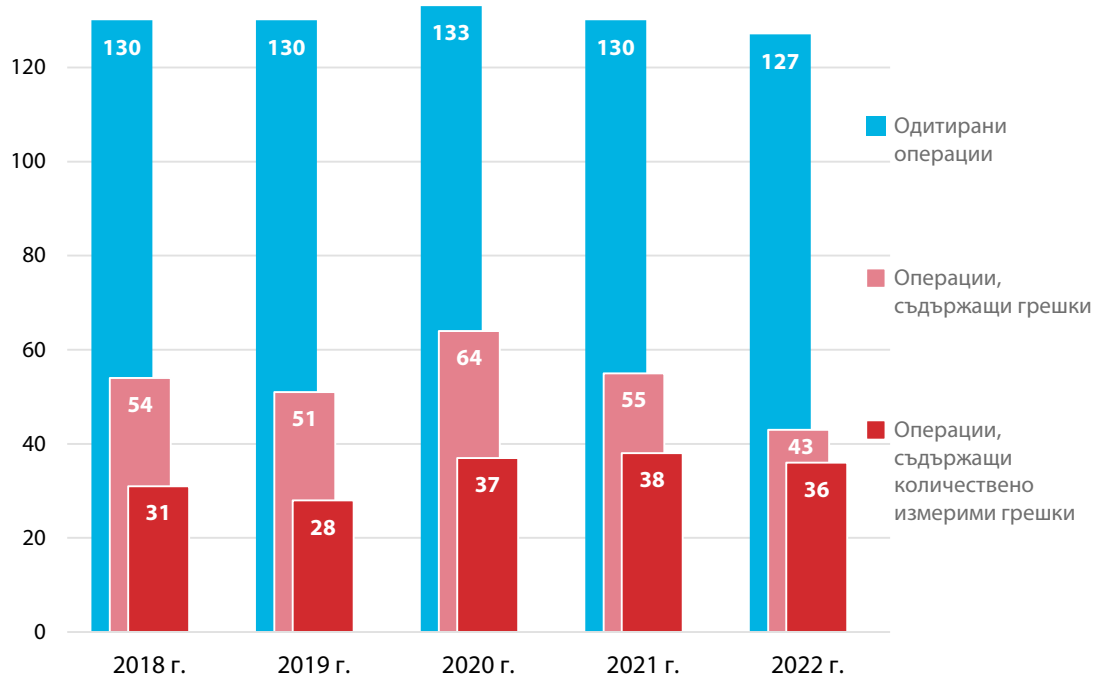
[3] ЕСП изчислява нивото на грешките въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % ЕСП преценява, че процентът грешки в популацията е между 1,1 % и 4,3 % (съответно долна и горна граница на грешките).

Фигура 5.3 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

Фигура 5.4 — Операции, засегнати от грешки, за периода 2018—2022 г.



Източник: ЕСП.

5.8. По отношение на програма „Хоризонт 2020“ ЕСП вече докладва за подобрения в разработването на програмите и стратегията за контрол на Комисията[4]. Някои от предприетите мерки за опростяване, по-специално въвеждането на фиксирани ставки за *непреките разходи*, са облекчили административната тежест за бенефициентите и имат потенциал да намалят риска от грешки. Одитът на ЕСП обаче показва, че общият процент грешки все още не е сведен под прага на същественост от 2 %.

5.9. Разходите по програма „Хоризонт 2020“ продължават да бъдат високорискова област и основен източник на установените от ЕСП грешки. В 35 от общо 92-те операции от областта на научните изследвания и иновациите в одитната извадка бяха открити *количествено измерими грешки*, свързани с недопустими разходи. Това представлява 98 % от изчисления от ЕСП процент грешки за тази функция за 2022 г.

5.10. По отношение на други програми и дейности ЕСП установи количествено измерима грешка при 1 от 35-те операции от извадката. Тя е свързана с *нередност* при процедура за възлагане на обществени поръчки по проект в рамките на МСЕ.

5.11. Комисията е приложила корективни мерки, които са засегнали пряко осем от операциите от извадката на ЕСП. Тези мерки са от значение за изчисленията на ЕСП, тъй като изпълнението им е намалило процента грешки за настоящата глава с 0,1 процентни пункта. При пет случая на количествено измерими грешки, допуснати от крайните бенефициенти, въведените от Комисията процедури за контрол не са успели да предотвратят или да открият и коригират грешките преди одобряването на разходите. Ако Комисията или външните одитори, наети от бенефициентите (вж. точка ***5.12***), бяха използвали правилно цялата налична информация, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава щеше да бъде с 0,2 процентни пункта по-нисък.

5.12. При разходите в областта на научните изследвания един от елементите на системата на Комисията за контрол са сертификатите за финансовите отчети (СФО), които се издават от външните одитори, наети от бенефициентите. Целта на СФО е да помогнат на Комисията да провери дали разходите, декларирани във

[4] Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.13, Специален доклад № 28/2018 „По-голямата част от мерките за опростяване, въведени в програма „Хоризонт 2020“, са улеснили бенефициентите, но все още има възможности за подобрение“.

финансовите отчети, са допустими. ЕСП многократно е отбелязвала слабости във връзка с тези сертификати в своите предишни годишни доклади[5]. Одиторите, изготвящи СФО, не са установили проблемите, докладвани от ЕСП, в петте гореспоменати случая. Въпреки това Комисията носи крайната отговорност за извършването на този контрол.

В областта на научните изследвания разходите за персонал продължават да бъдат най-силно засегнати от грешки

5.13. Въпреки положените усилия за опростяване, правилата за деклариране на разходи за персонал по програма „Хоризонт 2020“ все още са сложни и тяхното изчисляване продължава да бъде основен източник на грешки в заявленията за възстановяване на разходи. Както отбеляза ЕСП в предишните си годишни доклади[6], методологията, използвана при програма „Хоризонт 2020“ за изчисляване на разходите за персонал, се е усложнила в някои аспекти (вж. точки ***5.14***, ***5.15*** и ***5.16***) и това е довело до повишаване на риска от грешки. От 35-те операции, засегнати от количествено измерими грешки в извадката на ЕСП от операции в областта на научните изследвания, при 25, т.е. приблизително 71 %, се наблюдава неправилно прилагане на методологията за изчисляване на разходите за персонал.

Неправилно изчисляване на ставката за почасово заплащане

5.14. Както вече е посочвала ЕСП в предишните си годишни доклади[7], правилото, според което следва да се използва годишната ставка за почасово заплащане от последната приключена финансова година, може да доведе до грешки. Одиторите установиха, че това важи и за 2022 г.

5.15. Неправилното изчисляване на разходите за персонал вследствие на намаленото работно време, наложено в резултат на пандемията от COVID-19, е

---

[5] Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.15, Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.10, Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 4.11 и Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 4.11.

[6] Годишен доклад на ЕСП за 2017 г., точка 5.34, Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.16, Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.11, Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 4.13 и Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 4.12.

[7] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 4.15, Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 4.14 и Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.12.

довело до деклариране на недопустими разходи за персонал. В няколко държави членки са въведени схеми за работа при непълно работно време с цел защита на работните места в предприятия, изпитващи икономически затруднения. Много дружества са прилагали такива схеми, при които служителите са работили по-малко часове и държавата е възстановявала част от заплатата им. В своите изчисления на разходите за персонал бенефициентите невинаги са отразявали правилно намалението на работните часове и/или получените от държавата суми.

5.16. ЕСП установи също така, че са прилагани неправилни ставки за почасово заплащане в резултат на вземане под внимание на бонуси, които са недопустими.

Недостатъци при отчитане на отработеното време

5.17. Освен неправилното прилагане на методологията за изчисляване на разходите за персонал, ЕСП установи 10 случая, в които слабостите в отчитането на времето са довели до деклариране на недопустими разходи за персонал. Те се отнасят главно до часове, отчетени по време на отсъствия, официални празници и почивни дни, както и неправилно вписани часове и такива, за които няма отчети или други документи, удостоверяващи отработеното време.

Неспазване на правилото за двойния таван

5.18. Според правилото за двойния таван общият брой на часовете, декларирани на човек годишно, не може да надвишава броя на годишните отработени часове, използван за изчисляването на ставката за почасово заплащане. Освен това общият размер на декларираните разходи за персонал за който и да е служител за дадена година (които се представят за възстановяване въз основа на действително извършените разходи) не може да надвишава общия размер на разходите за персонал, вписани в отчетите на *бенефициента* за съответния служител за същата година.

5.19. Ако това правило не се спазва, бенефициентите могат да декларират и да им бъдат възстановени разходи за персонал, надвишаващи размера на действително направените разходи за дадена година, при което се нарушава принципът за недопускане на печалба, заложен във *Финансовия регламент* на ЕС. В ***каре 5.1*** е описан такъв случай.

Каре 5.1

Пример за неспазване на правилото за двойния таван

Бенефициент по проект по линия на програма „Хоризонт 2020“ в Нидерландия е също така получател на безвъзмездна финансова помощ от ЕФРР по два проекта, чиито график на изпълнение частично се припокрива с този на одитирания проект по „Хоризонт 2020“. Някои от служителите, работещи по проекта, финансиран по „Хоризонт 2020“, са участвали също в изпълнението на единия или на двата проекта по ЕФРР. При деклариране на разходите за персонал на одитирания проект по „Хоризонт 2020“ бенефициентът не е взел предвид часовете, които вече са декларирани във връзка с проектите по ЕФРР, и поради тази причина е заявил значително повече часове от допустимия максимум (1 720 часа или съответно пропорционалния брой часове за служители, които не работят на пълно работно време). Часовете, надхвърлящи този максимум (т.е. общо над 1 900 часа за шестима служители), се считат за недопустими.

Други грешки в разходите за персонал

5.20. Други грешки, установени по отношение на разходите за персонал, включват деклариране на недопустими месеци за служители, работещи само по един проект (т.е. заявени пълни месеци в случаи, когато служителите са работили през по-малко от половината работни дни), декларация на разходи за персонал за лица, които не са били наети от бенефициента, както и възлагане на подизпълнители, декларирано като разходи за персонал. Одиторите установиха също недопустими разходи, свързани с трима изследователи, работещи по действие от програмата „Мария Склодовска-Кюри“ за обмен на кадри в областта на научните изследвания и иновациите (MSCA-RISE), както е описано в ***каре 5.2***.

Каре 5.2

Пример за недопустими разходи, декларирани по действие от програмата „Мария Склодовска-Кюри“ за обмен на кадри в областта на научните изследвания и иновациите

В правилата за действията по програмата „Мария Склодовска-Кюри“ за обмен на кадри в областта на научните изследвания и иновациите (MSCA-RISE) се посочва, че допустимите разходи представляват допълнителна надбавка, която следва да се използва единствено за покриване на пътните разноски на персонала, както и на разходите за настаняване и престой по време на командировки. Заплатите (или аналогично възнаграждение) не се считат за допустими разходи и от бенефициентите се очаква да продължат да плащат на своя персонал през периода на съответната командировка в друга държава.

Бенефициент, участващ в проект по програмата MSCA-RISE в Гърция, е декларирал разходи за командировки за трима изследователи. Декларираните разходи обаче са били свързани с платеното възнаграждение за работа (което е равностойно на заплата), а не с допълнителната надбавка. Бенефициентът не беше в състояние да представи доказателства, че е извършил допълнителни плащания в полза на изследователите (освен възнаграждението им) за покриване на пътните разноски и разноските за настаняване и/или престой, поради което се счита, че заявените разходи са недопустими.

Недопустими разходи за подизпълнители и други *преки разходи*

5.21. Когато е необходимо за изпълнението на дадено действие, бенефициентите могат да закупуват стоки, строителни или други услуги и да възлагат поръчки на подизпълнители. Те следва да осигуряват най-доброто съотношение между цената и качеството и да избягват конфликт на интереси при такива покупки и възлагания, като спазват общите условия за допустимост на разходите, според които разходите трябва да са обосновани и да се извършват в съответствие с принципа на доброто финансово управление. ЕСП установи няколко случая, при които бенефициентите не бяха в състояние да докажат, че са спазили това правило. В ***каре 5.3*** е представен един такъв пример.

Каре 5.3

Пример за възлагане на подизпълнител, при което не е осигурено най-доброто съотношение между цената и качеството и не е направено необходимото за избягване на конфликт на интереси

Бенефициентът, публичен орган в Швейцария, изрично е заявил, че някои части от действието ще бъдат възложени на подизпълнител, а най-доброто съотношение между цената и качеството ще бъде осигурено, като се изискат и сравнят най-малко три оферти. В крайна сметка бенефициентът директно е възложил договор на подизпълнител, като е посочил, че само едно предприятие притежава патент за конкретната процедура, необходима за изпълнение на действието. Процедурата, обект на патента, обаче е разработена от двама ръководители на проект, които вече са били наети от бенефициента. Тази неправилна процедура е довела до ситуация на конфликт на интереси, при която бенефициентът възлага договор на дружество, основано от един от ръководителите на проект, който също така е и член на Съвета на директорите. Поради тази причина ЕСП счита, че заявените разходи са недопустими.

5.22. Друго условие за допустимост на разходите е те да са извършени във връзка с действието и да са необходими за неговото изпълнение. ЕСП установи случаи на декларирани разходи за консумативи, които са закупени, но не са използвани за проекта, оборудване, използвано само частично за проекта, но заявено в пълен размер, прототип, разработен за друг проект, както и пътни разходи, които не са били необходими за изпълнението на проекта.

5.23. Сред *грешките*, установени по отношение на други категории разходи, са недопустими разходи за оборудване в резултат на неправилно изчисляване на амортизацията, деклариране на възстановим ДДС, недопустими вътрешно фактурирани стоки и услуги, разходи, които не са били действително извършени, липса на оправдателни документи и неправилни обменни курсове.

Вероятността от допускане на грешки е по-голяма при новите участници и *малките и средните предприятия (МСП)*

5.24. Една от стратегиите за насърчаване на европейските научни изследвания е да се увеличи участието на частния сектор, по-специално на нови участници

и МСП. МСП съставляват 11 % от извадката (14 от 127 операции), но с тях са свързани 29 % от изчисления процент грешки. Освен това количествено измеримите грешки, установени в заявленията за възстановяване на разходи на три нови предприятия от частния сектор (участващи само в един проект на ЕС), представляват почти половината от изчисления процент грешки. Тези резултати показват, че МСП и новите участници е по-вероятно да бъдат засегнати от грешки, отколкото други бенефициенти, както се потвърждава от одитите на Комисията[8] и от по-рано публикувани годишни доклади на ЕСП[9].

[8] Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.16.

[9] Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.19, Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.16 и Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 4.20.

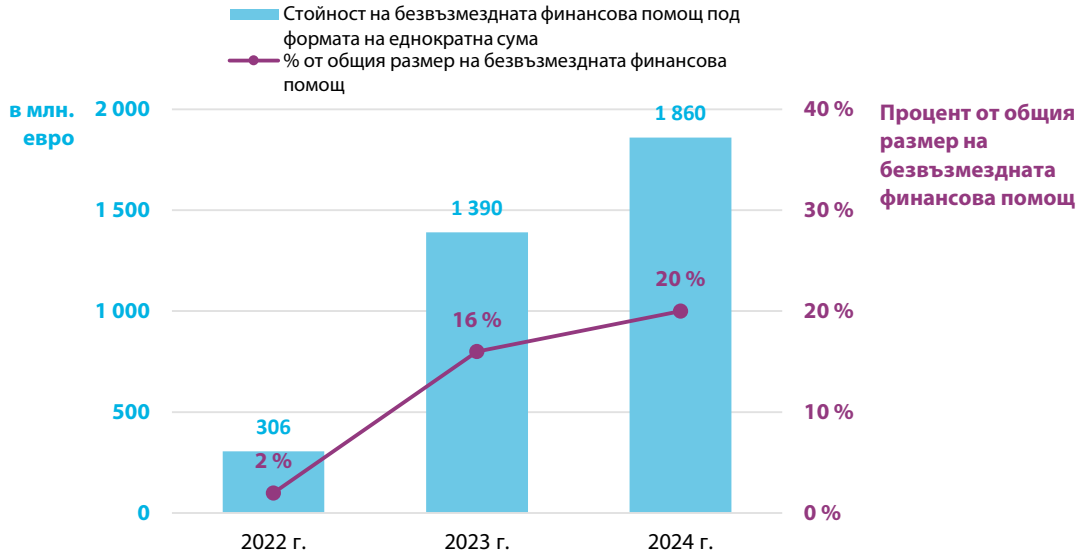
Преглед на процедурите на Комисията за отпускане на финансиране с еднократна сума в областта на научните изследвания

5.25. Във Финансовия регламент се дава определение на понятието „единствена еднократна сума“ (покриваща всички допустими разходи по дадено действие), като се изисква методът, които се прилага при определянето на отделните еднократни суми, да съответства на принципа на доброто финансово управление. Безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума, се отпуска пилотно по „Хоризонт 2020“ в периода от 2018 г. до 2020 г. Целта на този вид финансиране е да намали административната тежест за бенефициентите, а вследствие на това и процента грешки. При този тип подпомагане плащанията не се основават на действително направените разходи, а на извършените дейности (завършването на работни пакети), както е предвидено в споразумението за безвъзмездна финансова помощ.

5.26. Въз основа на първите години от пилотното използване на финансирането с еднократна сума Комисията е заключила, че то е подходящо като принцип за всички видове действия по „Хоризонт Европа“, независимо от тяхното съдържание или размер, и постепенно е въвела прилагането му в по-широк мащаб. Нейната преценка се основава предимно на анкетни проучвания, а не на пълно оценяване на пилотното му използване, което да обхваща целесъобразността на тази форма на финансиране с оглед на естеството на различните подпомагани действия или работни програми, риска от нередности и *измами* и разходите за извършвания контрол.

5.27. Към края на 2022 г. безвъзмездната финансова помощ по „Хоризонт Европа“, изплащана под формата на еднократна сума, възлиза на 306 млн. евро, което представлява 2 % от общия размер на безвъзмездната финансова помощ. Планира се размерът на този вид финансиране да се увеличи до 1,86 млрд. евро през 2024 г. Това ще съставлява приблизително 20 % от общата стойност на безвъзмездната финансова помощ, предоставяна по „Хоризонт Европа“ (вж. ***фигура 5.5***).

Фигура 5.5 — Развитие на финансирането чрез безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума по „Хоризонт Европа“ през периода 2022—2024 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от Комисията.

5.28. ЕСП провери процедурите и насоките на Комисията относно подпомагането с безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума в областта на научните изследвания, като разгледа съответните документи на Комисията относно вноските, изплащани като еднократна сума[10], и по-специално решението за финансиране с еднократни суми. ЕСП избра също така 10 случая на отпускане на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума с бюджет, вариращ от 0,5 млн. евро до 11 млн. евро, и разгледа процедурата, която се прилага при определянето на окончателния бюджет, като се съсредоточи върху оценките на външните оценители. Целта на одиторите беше да потвърдят дали бюджетът е бил определен съгласно разпоредбите на Финансовия регламент относно използването на опростени варианти за разходите[11]и съгласно съответното решение на Комисията, както и дали в резултат на това прогнозните разходи са били обосновани.

---

[10] Решение за разрешаване на използването на вноски, изплащани под формата на еднократна сума по линия на „Хоризонт Европа“ (наричано по-долу „решение за финансиране с еднократни суми“), работна програма на „Хоризонт Европа“ за периода 2023—2024 г. и образец на споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума.

[11] Финансов регламент, приложим към общия бюджет на Съюза, член 181, параграф 4 и член 183, параграф 4.

5.29. ЕСП установи, че в решението за финансиране с еднократни суми не се съдържа обосновката, изисквана съгласно член 181, параграф 4, буква а) от Финансовия регламент във връзка с риска от нередности и измами.

5.30. Например при безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума, липсват конкретни разпоредби, които да изискват спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки по време на етапа на изпълнение на проектите. Решението за финансиране с еднократни суми не съдържа информация относно контрола и проверките (като например последващ контрол) на обществените поръчки, въпреки че в Годишния доклад на ОЛАФ за 2021 г. се посочва, че често се разследват случаи на измами или корупция, свързани с процедури за възлагане на *обществени поръчки*, включващи финансиране от ЕС.

5.31. Единственото условие за извършване на плащане при проектите, финансирани с еднократна сума, е правилното им изпълнение, което се оценява въз основа на завършените работни пакети. Въпреки че в споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ са изброени междинните и крайните цели, задачите и очакваните резултати за всеки работен пакет, в тях не се посочва постигането на кои от тези цели и резултати представлява условие за плащане. Комисията не е предоставила достатъчно насоки относно мониторинга и оценката на проектите.

5.32. В рамките на своя преглед на избраните 10 проекта, финансирани с еднократна сума, ЕСП установи, че насоките, предоставени от Комисията на експертите оценители[12], не ги задължават да използват подходящи референтни показатели в оценките на бюджета на проектите, въпреки че това се изисква съгласно решението за финансиране с еднократни суми. Също така не са достатъчно добре документирани експертните оценки на бюджета на проектите, както и съответствието на бюджетните разчети с принципите на *икономичност*, *ефикасност* и *ефективност*, определени във Финансовия регламент.

[12] Експертите се наемат от Комисията за извършване на оценка на предложенията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, включително оценка на техния бюджет.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

5.33. Проверените от ЕСП годишни отчети за дейността (ГОД)[13] отразяват наличната информация в съответните генерални дирекции и на тази основа дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на *редовността* на операциите, свързани с разходите по функция 1 от МФР.

5.34. По отношение на „Хоризонт 2020“ ГД „Научни изследвания и иновации“ е докладвала очакван представителен процент грешки от 2,71 % за всички генерални дирекции и други органи на ЕС, които управляват разходите на ЕС за научни изследвания. Като се вземат предвид коригиращите действия, *процентът остатъчни грешки* е 1,67 % (1,71 % само за ГД „Научни изследвания и иновации“). Последващите одити във връзка с тези проценти грешки обхващат плащания, извършени през периода 2014—2021 г. С цел да разреши вече посочения от ЕСП методологичен проблем, в резултат на който се е получило занижаване на процента грешки[14], Общата служба за одит е изчислила корекция въз основа на 1 937 одита, приключени през периода 2020—2022 г. Това е увеличило процента грешки с 0,38 процентни пункта, както е докладвано в ГОД на ГД „Научни изследвания и иновации“.

5.35. 2022 г. е втората година от изпълнението на програма „Хоризонт Европа“. Тъй като кампанията за последващ одит за тази рамкова програма трябва да започне до края на 2023 г., ГД „Научни изследвания и иновации“ не е докладвала установен процент грешки за „Хоризонт Европа“ през 2022 г. Целта, която Комисията е определила за „Хоризонт Европа“, е не повече от 2 % в края на рамковата програма.

5.36. В своя ГОД за 2022 г. ГД „Научни изследвания и иновации“ е отчела 17 неизпълнени препоръки на Службата за вътрешен одит (IAS). Пет от неизпълнените препоръки са класифицирани като „много важни“ и една — като

---

[13] ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“.

[14] Процентът грешки е бил изчислен като дял от всички приети разходи вместо от действително одитираната сума. Това означава, че използваният знаменател при изчисляването на грешката е бил по-висок, поради което процентът грешки е занижен; вж. Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.34.

„критична“. Критичната препоръка е свързана с одита на планирането и ранния етап на изпълнение на Европейския съвет по иновациите (ЕСИ) от ГД „Научни изследвания и иновации“, *Изпълнителната агенция* за Европейския съвет по иновациите и за МСП (EISMEA) и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (CNECT). Трябва да се отбележи, че досега ЕСП не е извършвала одит на ЕСИ в контекста на своите прегледи на ГОД. Службата за вътрешен одит счита, че рамката за управление на програмата на ЕСИ все още не е завършена, поради което ключови аспекти на управлението не могат да бъдат приложени или изпълнени по подходящ начин. Според Службата за вътрешен одит отношенията между EISMEA и нейните отговорни генерални дирекции все още не са формализирани и не са определени ясни правила по отношение на разпределението на функциите. Това е довело до неясни роли и отговорности, както и до конфликти на интереси.

5.37. Поради критичната препоръка на Службата за вътрешен одит е изразена *резерва* по съображения, свързани със запазване на репутацията. Тя се отнася до късното въвеждане и слабостите в системите за управление и контрол на инвестиционния компонент на инструмента „Ускорител“ на ЕСИ.

5.38. Основните разходи на ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ по функция 1 от МФР през 2022 г. са свързани с космическата програма на ЕС, която се управлява предимно непряко чрез Агенцията на Европейския съюз за космическата програма (EUSPA), Европейската космическа агенция (ESA) и други упълномощени субекти. Процентите грешки, определени в рамките на последващите одити на различните програми, са много ниски (близки до нула). Тъй като обаче одитираните извадки от операции не са статистически представителни, ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ е решила да възприеме консервативен подход и да докладва процент грешки от 0,5 % за всички неодитирани организации, както и за тези с нулев процент грешки.

5.39. ЕСП разгледа информацията в ГДУИ на Комисията за 2022 г. относно изчисления риск при плащане в областите на политика по функция 1 от МФР. Изчисленият от Комисията процент грешки за функция 1 от МФР е 1,5 %. Този процент е в долната част на изчисления от ЕСП диапазон на процента грешки и под прага на същественост.

Заключение и препоръки

Заключение

5.40. Като цяло одитните доказателства, които Европейската сметна палата (ЕСП) получи и представи в настоящата глава, показват, че процентът грешки при разходите в областта „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ е съществен. По отношение на тази функция от МФР извършеното от ЕСП тестване на операциите показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 2,7 %. Разходите за научни изследвания и иновации са най-силно засегнати от грешки, особено в областта на разходите за персонал.

5.41. Въвеждането на финансиране чрез безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума в областта на научните изследвания не е направено въз основа на *последваща оценка*, а въз основа на резултатите от проведени анкетни проучвания. Вследствие на това липсват важни елементи, свързани с контрола, като например изискване за прилагане от страна на експертите на подходящи референтни показатели при оценката на бюджета на проектите, задължение за спазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, ясни изисквания по отношение на завършването на всеки работен пакет и определяне на обхвата на последващите одити.

5.42. Изчисленият риск при плащане, представен в ГДУИ, е 1,5 %. Този процент е в долната част на изчисления от ЕСП диапазон на процента грешки и под прага на същественост. Поради това ЕСП счита, че въпреки предприетите от Комисията мерки, този процент продължава да бъде занижен.

Препоръки

5.43. В ***приложение 5.1*** са представени констатациите от последващия преглед от ЕСП на препоръките, отправени в нейния Годишен доклад за 2020 г., които са със срок на изпълнение до 2022 г.[15] Една от тези препоръки е изпълнена изцяло от Комисията, а една не е изпълнена.

[15] Препоръките, отправени от ЕСП в нейния Годишен доклад за 2019 г., изискваха да бъдат предприети действия до края на 2021 г. Ето защо ЕСП ги проследи в Годишния доклад за 2021 г. Препоръките, отправени от ЕСП в нейния Годишен доклад за 2021 г.,

5.44. Въз основа на настоящия преглед и констатациите и заключенията за 2022 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 5.1 — Да се направи оценка на финансирането чрез безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума

а) В рамките на изготвянето на междинна оценка на „Хоризонт Европа“ Комисията следва да включи оценка на финансирането под формата на еднократна сума, за да се прецени дали действително е подходящо определени видове проекти (от гледна точка на тяхното съдържание, размер и т.н.) да се подпомагат по този начин, както и за да се обхване рискът от нередности и измами.

Целеви срок за изпълнение — в рамките на междинната оценка на „Хоризонт Европа“ (края на 2025 г.)

б) Преди следващото отправяне на покани за представяне на предложения по „Хоризонт Европа“ Комисията следва да оцени целесъобразността на използването на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума за високобюджетни проекти и на определянето на максимален размер за този вид финансиране.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 5.2 — Да се усъвършенстват експертните оценки във връзка с безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума

По отношение на безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума, Комисията трябва да следи за това експертните оценки на заявленията за безвъзмездна помощ, по-специално на съдържащите се в тях

изискваха предприемането на действия най-рано до средата на 2023 г., поради което те ще бъдат проследени в Годишния доклад за следващата година.

бюджетни предложения, да се изготвят, като надлежно се вземат предвид приложимите референтни показатели, и да са добре документирани.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2023 г.

Препоръка 5.3 — Да се формулират по-ясни изисквания относно усвояването на безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт Европа“

Комисията следва да прецизира по-добре изискванията във връзка с правилното усвояване на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума, в т.ч. кои елементи на отделните работни пакети ще доведат до извършване на плащане, както и да предостави подробни насоки на лицата, участващи в оценката на изпълнението на проектите.

Целеви срок за изпълнение — първо тримесечие на 2024 г.

Препоръка 5.4 — Да се определи обхватът на последващия контрол на безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума

Във връзка с финансирането чрез безвъзмездна финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума, Комисията следва да определи обхвата на последващия контрол, който да включва проверки на високорискови области, като например правилата за възлагане на обществени поръчки, липсата на конфликт на интереси и използването на ресурсите, посочени в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

Целеви срок за изпълнение — до средата на 2024 г.

Приложения

Приложение 5.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за областта „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
2020 г.	ЕСП препоръчва на Комисията да извърши следното до 2022 г.: **Препоръка 1:** Да се разшири обхватът на удостоверенията за финансовите отчети, така че да се включват категориите разходи за единица за новата рамкова програма за научни изследвания „Хоризонт Европа“, за да се повиши нивото на откриване и коригиране на грешки при разходите за единица.	✗	Въпреки че Комисията е приела препоръката, към момента на публикуване на Годишния доклад за 2020 г. съответният регламент вече е бил приет и не е съдържал подобна разпоредба.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 3: Да се подобри допълнително качеството на последващите одити, като се преодолеят слабостите в процедурите за формиране на извадки на ниво декларации за разходи и се приложат корекции към метода за изчисляване на грешки за „Хоризонт Европа“.		

Източник: ЕСП.

Глава 6

Сближаване, устойчивост и ценности

Съдържание

	Точки
Въведение	6.1.—6.15.
Кратко описание	6.2.—6.5.
Цели и разходни инструменти на политиката	6.2.
Управление на средствата	6.3.—6.5.
Обхват и подход на одита	6.6.—6.15.
Редовност на операциите, годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	6.16.—6.76.
Резултати от тестването на операциите	6.16.—6.41.
Недопустими разходи	6.21.—6.27.
Недопустим проект	6.28.—6.29.
Нарушения на правилата на вътрешния пазар в областта на държавната помощ и възлагането на обществени поръчки	6.30.—6.35.
Липса на важни оправдателни документи	6.36.—6.37.
Финансови инструменти	6.38.—6.40.
Добро финансово управление	6.41.
Оценка на Европейската сметна палата на дейността, извършена от одитните органи	6.42.—6.53.
Управляващите органи са „първа линия на защита“ срещу неправомерното разходване на средства, а одитните органи са „втора линия на защита“	6.42.—6.43.
Процентите остатъчни грешки над прага на същественост за над 60 % от стойността на пакетите от документи за предоставяне на увереност са одитирани през 2022 г.	6.44.—6.46.
Делът на пакетите от документи за предоставяне на увереност с процент над прага на същественост е най-голям през 2022 г.	6.47.
Основни недостатъци, установени в дейността на одитните органи през 2022 г.	6.48.—6.53.
Мерки за борба и докладване на измами, засягащи бюджета на ЕС	6.54.—6.62.

Одитните органи не предприемат достатъчни действия относно риска от измами 6.55.—6.56.

Органите на държавите членки не докладват случаи на предполагаема измама в системата за управление на нередности (СУН/IMS) 6.57.—6.58.

Новите ИТ инструменти за извличане на данни и оценка на риска са въведени със закъснение 6.59.—6.61.

Проследяване на изпълнението на препоръките от специалния доклад на ЕСП относно измамите при разходването на средства в областта на сближаването 6.62.

Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността 6.63.—6.76.

Основният показател за изпълнение на Комисията за редовността на разходите в годишните отчети за дейността е под прага на същественост, а изчисленият максимален процент на грешките е над този праг 6.64.—6.67.

Комисията открива нередности чрез одити на съответствието, но при документните проверки продължават да са налице присъщи ограничения 6.68.—6.72.

Все още се работи по приключването на програмния период 2007—2013 г. 6.73.—6.75.

Докладване относно няколко процедури в областта на върховенството на закона 6.76.

Заключения и препоръки 6.77.—6.85.

Заключение 6.77.—6.82.

Препоръки 6.83.—6.85.

Приложения

Приложение 6.1 — Разбивка на извадката на ЕСП от операции и съответните констатации, одитирани за целите на Декларацията за достоверност за 2022 г.

Приложение 6.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за функция „Сближаване, устойчивост и ценности“

Въведение

6.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 2 от *многогодишната финансова рамка (МФР)* „Сближаване, устойчивост и ценности“. На ***фигура 6.1*** са представени обобщено основните дейности и разходите по тази функция през 2022 г.

Фигура 6.1 – Плащания и одитна популация

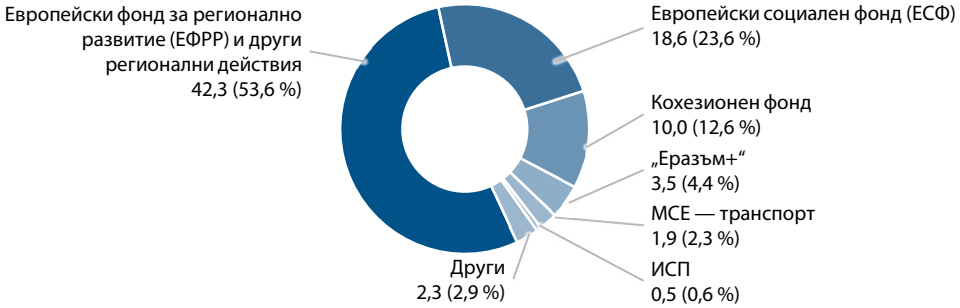


Сближаване, устойчивост и ценности
79,1 млрд. евро (40,4 % от разходите от бюджета на ЕС)



(в млрд. евро)

Плащания за 2022 г. — разбивка по фондове



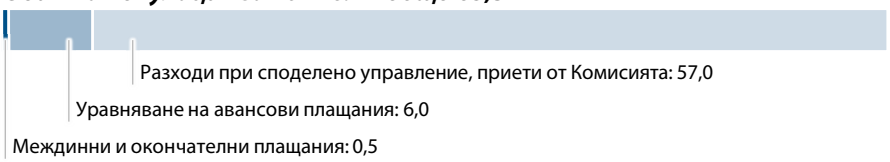
Одитна популация за 2022 г. спрямо плащанията

Икономическо, социално и териториално сближаване (подфункция 2а)

Плащания за 2022 г. — общо 72,9

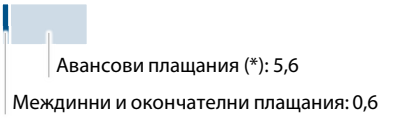


Одитна популация за 2022 г. — общо 63,5

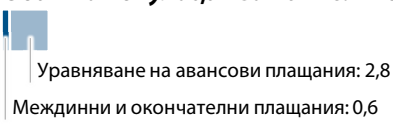


Устойчивост и ценности (подфункция 2б)

Плащания за 2022 г. — общо 6,2



Одитна популация за 2022 г. — общо 3,4



(*) Сумата на плащанията по подфункция 2а се състои от годишни авансови плащания и *междинни плащания* за *програмния период* 2014—2020 г. при *споделено управление,* които не са приети от Комисията през 2022 г. В съответствие с хармонизираното определение за *„операции,* свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точки ***18*** и ***19***), такива плащания се считат за авансово финансиране и не са част от одитната популация на ЕСП за Годишния доклад за 2022 г.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2022 г.

Кратко описание

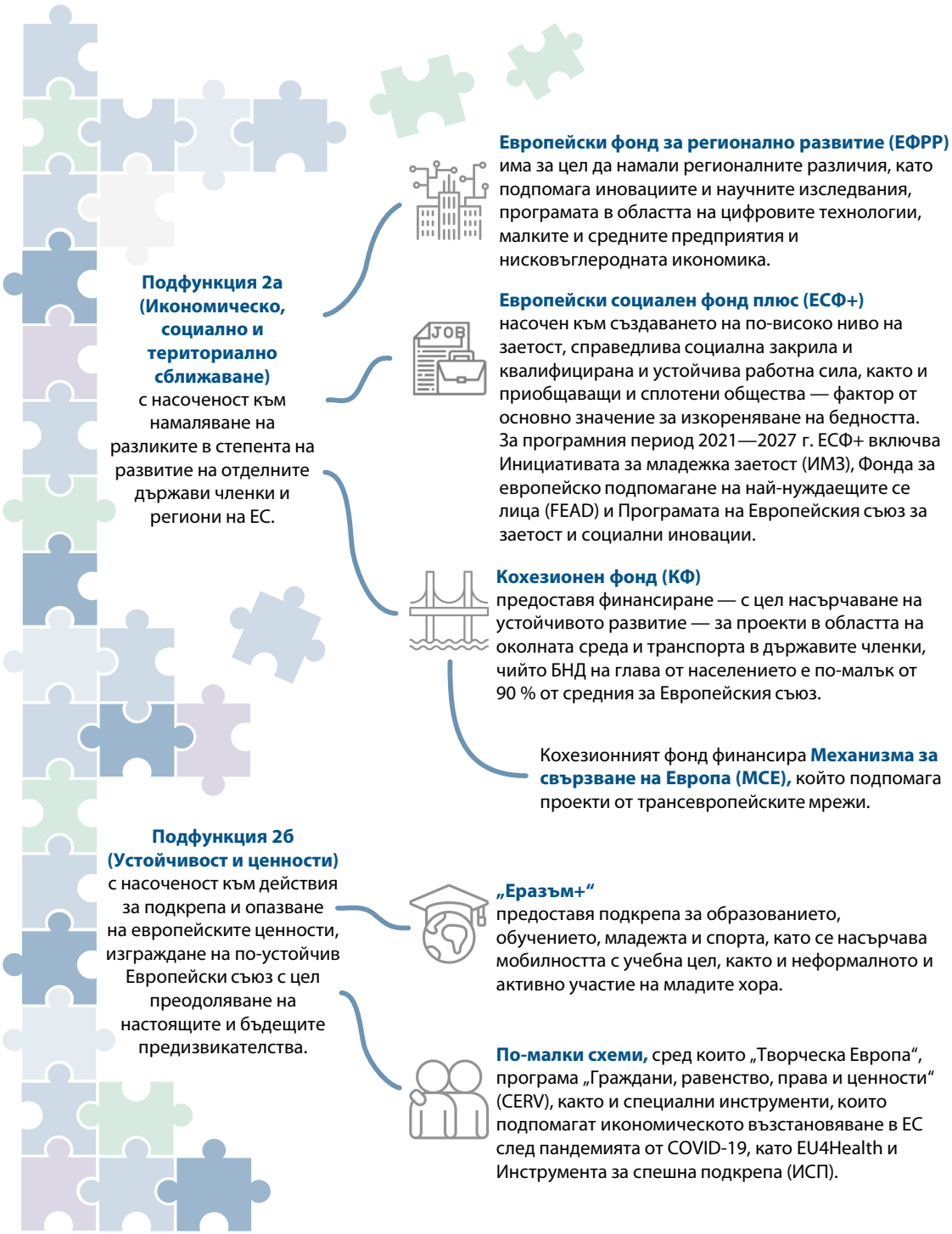
Цели и разходни инструменти на политиката

6.2. Разходите по тази функция са насочени към намаляване на разликите в степента на развитие между отделните държави членки и региони на ЕС (подфункция 2а), както и към дейности за подкрепа и защита на ценностите на ЕС, целящи да повишават неговата устойчивост при настоящи и бъдещи предизвикателства (подфункция 2б). На ***фигура 6.2*** са показани разходните цели по функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“ (подфункция 2а[1] и подфункция 2б) и съответните фондове и инструменти[2].

[1] Вж. член 162 и членове 174—178 от Договора за функционирането на Европейския съюз (стр. 73 и стр. 81—82).

[2] ЕСП разглежда разходите по *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)* за 2022 г. в ***глава 11***.

Фигура 6.2 — Цели на политиката



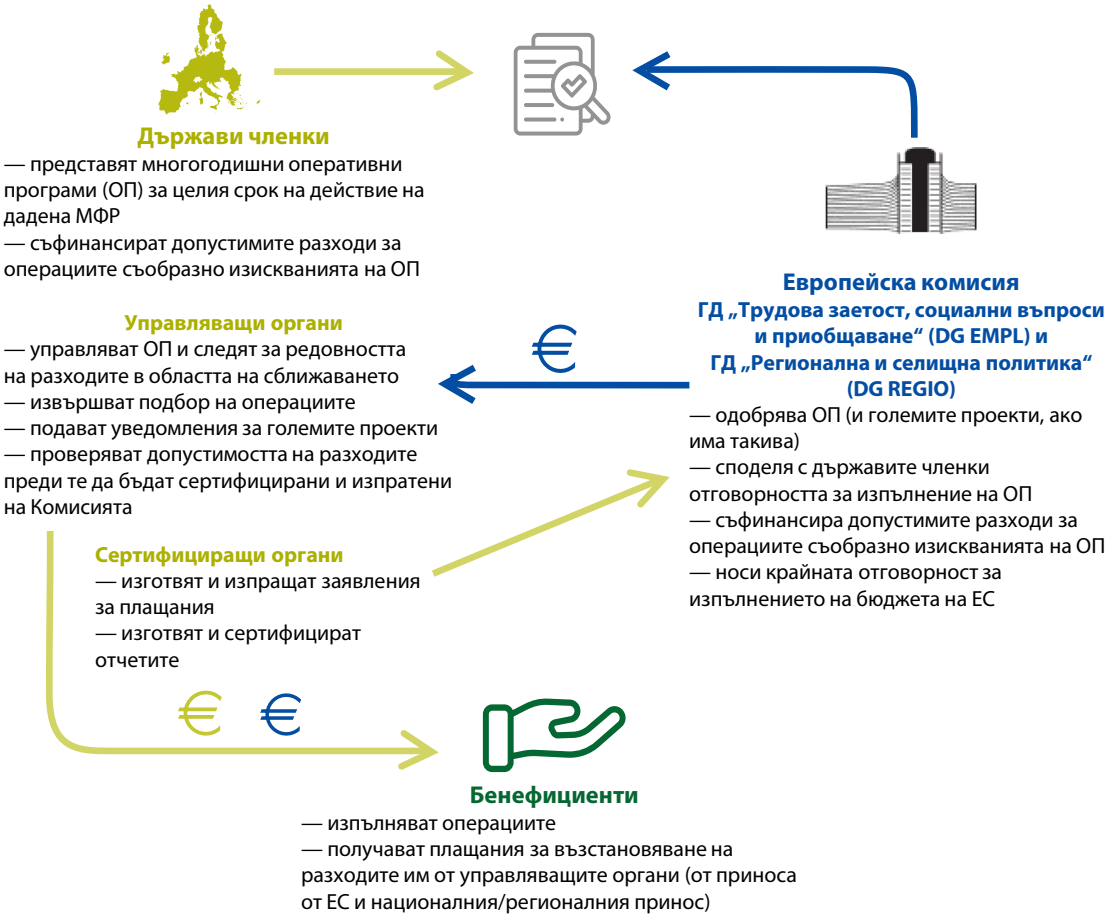
Източник: ЕСП.

Управление на средствата

6.3. По фондовете на политиката на сближаване (*ЕФРР*, *ЕСФ* и *КФ*) се отпуска по-голямата част от разходите по функция 2 от МФР. Тези фондове се изпълняват

в режим на споделено управление. На ***фигура 6.3*** е показан този процес, както и ролите и отговорностите на различните участници в процеса.

Фигура 6.3 — Роли и отговорности при споделеното управление



Източник: ЕСП.

6.4. Наред с Европейската комисия, *одитните органи* играят изключително важна роля в рамката за контрол и предоставяне на увереност по отношение на разходите при споделено управление[3] за периода 2014—2020 г. Те следва да следят за това *процентът остатъчни грешки*[4] в годишните отчети на дадена *оперативна програма* да не надвишава *прага на същественост*[5] от 2 %. След

[3] Вж. Годишните доклади на ЕСП за 2017 г. (точки 6.5—6.15) и 2018 г. (фигура 6.1).

[4] В своите Годишни отчети за дейността Комисията използва „процент остатъчен риск“(RRR) при приключването на *програмния период* 2007—2013 г. и „процент на общия размер остатъчни грешки“(*RTER*) — при програмния период 2014—2020 г. В настоящата глава по отношение и на двата периода се използва понятието „процент остатъчни грешки“.

[5] Член 28, параграф 11 от Регламент (ЕС) № 480/2014 за допълване на Регламент (ЕС) № 1303/2013.

извършването на проверки от управляващите им органи (които представляват първата линия на защита) държавите членки заверяват годишните отчети на всяка ОП и докладват на Комисията. За тази цел процесът на контрол и предоставяне на увереност се основава на трите елемента, показани на ***фигура 6.4***. Процесът, водещ до *приключването* на оперативните програми от *програмния период* 2007—2013 г., до голяма степен е идентичен.

Фигура 6.4 — Рамка за контрол и предоставяне на увереност



(*) В член 130 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 възстановяването на междинните плащания се ограничава до 90 %.

Източник: ЕСП.

6.5. Функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“ обхваща също финансирането от ЕС по *програми* или дейности, които се управляват пряко от генералните дирекции на Комисията[6] или непряко с помощта на партньорски организации или други органи[7], основно по подфункция 2б (вж. ***фигура 6.2***).

Обхват и подход на одита

6.6. Целта на ЕСП беше да използва резултатите от одита по тази глава при изготвянето на цялостната *Декларация за достоверност,* както е описано в ***приложение 1.1***, и да предостави оценка на *редовността* на разходите както общо за функция 2 от МФР, така и за фондовете на политиката на сближаване (подфункция 2а). Одиторите оцениха също надеждността на одитната дейност на Комисията и одитните органи.

6.7. За да направят одитните си заключения, одиторите приложиха същите като в предишни години подход и методи за одит на разходите за сближаване, посочени в ***приложение 1.1***, като разгледаха елементите, описани на ***фигура 6.5***.

---

[6] ГД „Образование, младеж, спорт и култура“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД за Органа за готовност и реакция при извънредни здравни ситуации, ГД „Подкрепа на структурните реформи“, ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ и Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA) под надзора на ГД „Мобилност и транспорт“ по отношение на разходите в популацията на ЕСП за 2022 г.

[7] Като например Еразъм и националните агенции.

Фигура 6.5 — Елементи, подбрани според одитния подход на ЕСП



(*) По отношение на финансирането в областта на политиката на сближаване **извадката** включва 226 операции, разходите за които са били сертифицирани в пакетите от документи за предоставяне на увереност и за приключване (които преди това са били проверени от *одитен орган*), както и 15 *финансови инструмента* (подфункция 2а). В извадката също са включени 19 операции, управлявани пряко или непряко от Комисията (4 по подфункция 2а и 15 по подфункция 2б).

Източник: ЕСП.

6.8. Одитната популация на ЕСП (66,9 млрд. евро) се състои основно от разходи за периода 2014—2020 г., включени в приетите отчети, представени с *пакетите от документи за предоставяне на увереност* за счетоводната 2020/2021 година (413 ОП на обща стойност 56,1 млрд. евро). Тя включва също така разходи от периода 2007—2013 г. по 3 оперативни програми, напълно или частично приключени[8] от Комисията през 2022 г. (840 млн. евро), и разходи от периода 2000—2006 г. по една оперативна програма (32 млн. евро).

[8] Комисията изплаща само неоспорените суми, а неразрешените въпроси със съществено отражение остават за уточняване. Окончателният остатък се погасява и ОП се приключва, когато всички останали спорни въпроси бъдат разрешени.

6.9. През 2022 г. Комисията е извършила авансови плащания само за периода 2021—2027 г. Те възлизат на 6,5 млрд. евро. След като платените от бенефициентите разходи бъдат възстановени, одитирани от *програмните органи* и включени в заявките за плащане, които Комисията възстановява на държавите членки, те стават част от одитната популация. Тъй като това не се отнася за авансовите плащания, през 2022 г. в одитната популация на ЕСП[9] също не са включени плащания за периода 2021—2027 г.

6.10. От началото на 2020 г. Европейският съюз е предприел редица действия за справяне с предизвикателствата от пандемията от COVID-19 (*ИИОК*/ИИОК+). Тези действия включват опростяване на процедурите за фондовете по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., включително възможността за финансиране от ЕС на 100 %. Одитната извадка включва и проекти, които се възползват от тази възможност. Освен това инициативата *REACT-EU* предоставя допълнително финансиране, също с процент на съфинансиране от ЕС в размер на 100 %. Тъй като периодът на допустимост за разходите от периода 2014—2020 г. изтича на 31 декември 2023 г., допълнителното финансиране, предоставено чрез REACT-EU, може да е увеличило натиска за изразходване на средствата[10].
В същото време 100-процентното съфинансиране е позволило по-бързото *усвояване* на наличното финансиране за програмите за периода 2014—2020 г. от държавите членки.

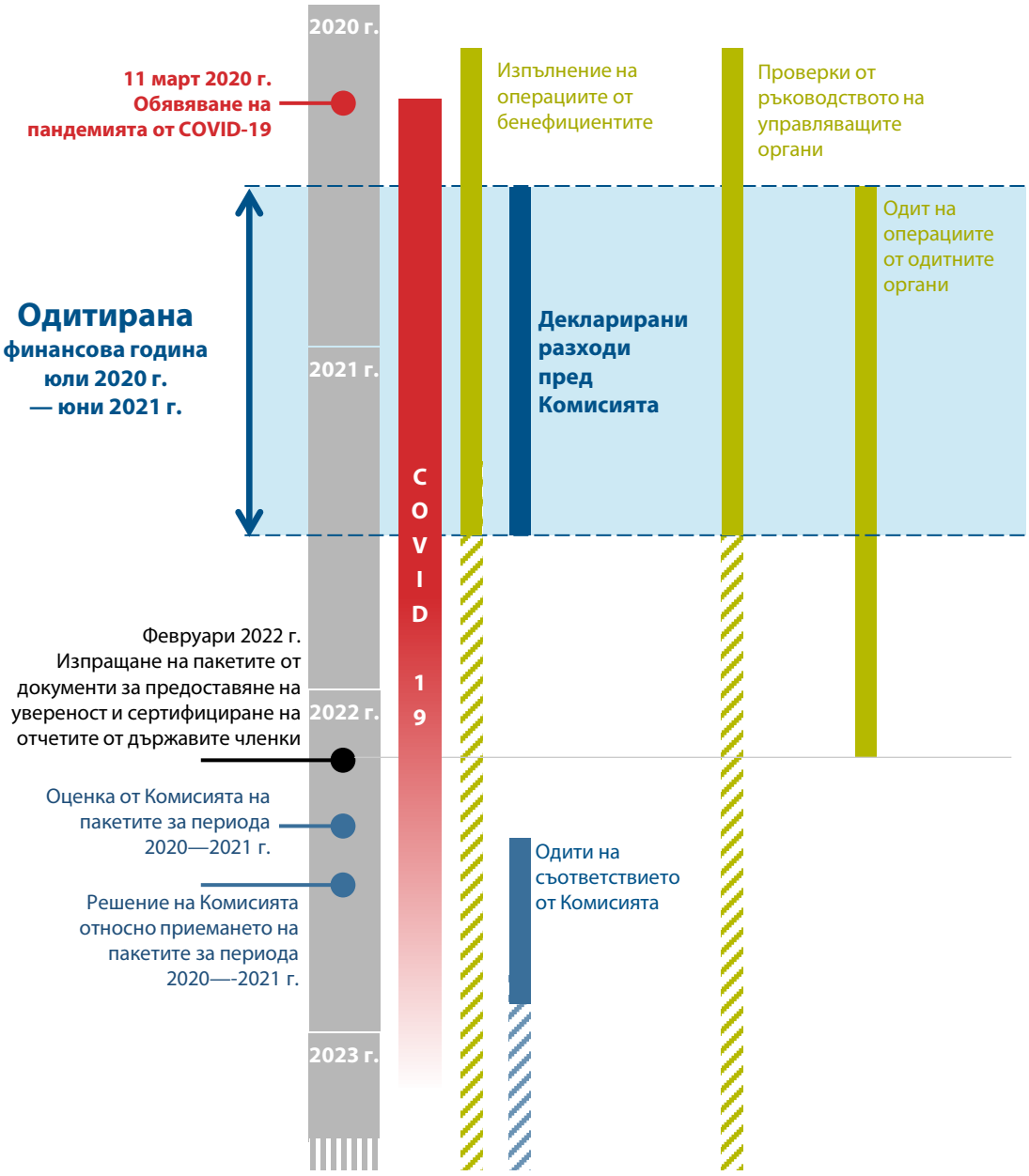
6.11. Рамката за контрол и предоставяне на увереност остава непроменена от тези инициативи и Комисията е приложила системата през 2022 г. по същия начин, както за разходите преди пандемията от COVID-19. Одитната популация на ЕСП обхваща разходите, декларирани от сертифициращите органи от 1 юли 2020 г. до 30 юни 2021 г. Одитните органи са извършили своите проверки главно по време на пандемията от COVID-19 (вж. ***фигура 6.6***).

---

[9] До април 2023 г. Комисията е приела 379 програми за ЕФРР, КФ и ЕСФ+ за периода 2021—2027 г.

[10] Специален доклад 02/2023 „Адаптиране на правилата на политиката на сближаване в отговор на пандемията от COVID-19“.

Фигура 6.6 — Процес на предоставяне на увереност през 2022 г. за годишните отчети за 2020—2021 г. (по отношение на разходите, декларирани по време на пандемията от COVID-19)



Източник: ЕСП.

6.12. ЕСП изготви на два етапа своята извадка от 226 операции с разходи, сертифицирани в пакетите от документи за предоставяне на увереност и за приключване на програми през 2022 г. Първоначално ЕСП избра 35 пакета (34 от периода 2014—2020 г. и 1 от периода 2007—2013 г.), обхващащи 66 ОП[11]. От тях одиторите изготвиха извадка от операции, проверени преди това от одитните органи. През 2022 г. одиторите извършиха одитни посещения на място за 67 операции, 2 години след наложените ограничения за пътуване поради пандемията от COVID-19. Това позволи да бъдат получени оригинални документи, да се проведат лично събеседвания със служителите от одитираните обекти и да се провери физическото съществуване на *крайните продукти,* получени с финансирането от ЕС.

6.13. През финансовата 2020/2021 година държавите членки са докладвали плащания по финансови инструменти по 128 оперативни програми (5,5 млрд. евро). Одиторите направиха допълнителна извадка, която обхвана 15 финансови инструмента от периода 2014—2020 г., от които са извършени плащания за *крайните получатели*. Бяха проверени общо 96 заема, 40 гаранции, 8 *капиталови инвестиции* и 3 такси за управление.

6.14. В ***приложение 6.1*** е представена разбивка на нашата извадка от операции и свързани с тях констатации, които направихме за 27-те държави членки на ЕС и Обединеното кралство[12] по отношение на подфункция 2а.

6.15. През 2022 г. Комисията е изплатила или уравнила 4,3 млрд. евро по програми под нейното пряко или *непряко управление*, включително 3,4 млрд. евро разходи по подфункция 2б. Одиторите разгледаха извадка от 19 операции, финансирани от приноса на Кохезионния фонд за *МСЕ,* приноса на ЕФРР за Европейския инструмент за съседство (ЕИС), *Инструмента за спешна подкрепа (ИСП), „Еразъм+“,* програмата на ЕС в областта на здравеопазването и други.

---

[11] Чрез *стратификация* одиторите избраха на случаен принцип три от общо 34 пакета от документи за предоставяне на увереност от държави членки, които те не бяха одитирали преди това, за да обхванат всички държави членки в одита за периода 2014—2020 г.

[12] Програмите на Обединеното кралство за периода 2014—2020 г. все още са част от разходите по МФР2.

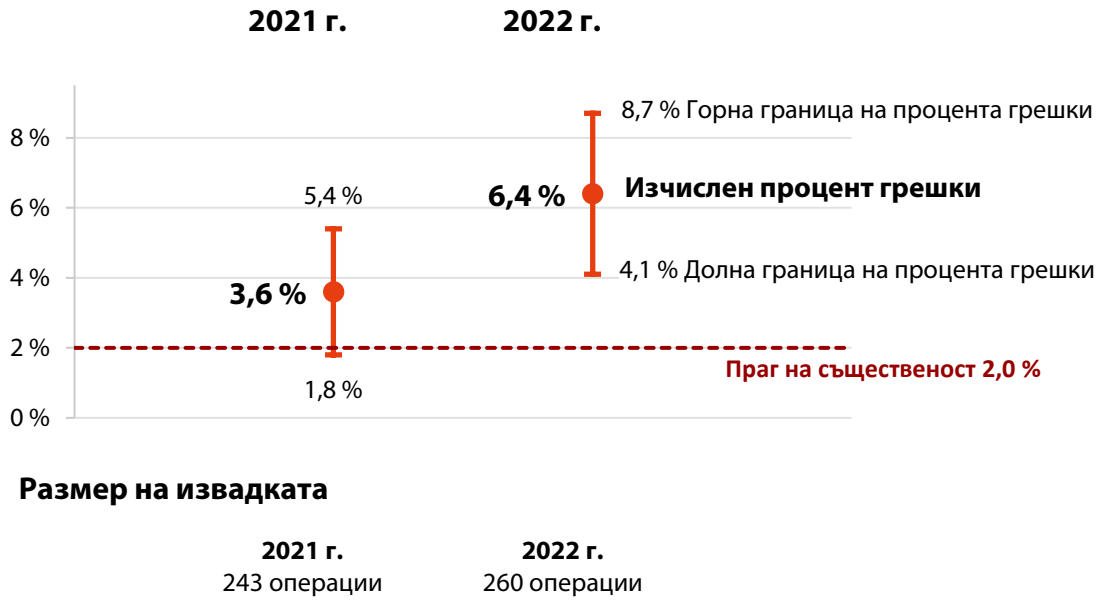
Редовност на операциите, годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Резултати от тестването на операциите

6.16. За 2022 г. ЕСП изчисли процента на грешките за функция 2 от МФР на 6,4 %[13] (вж. ***фигура 6.7***). Това изчисление е въз основа на извършения от ЕСП одит на 260 операции, при които одиторите установиха и остойностиха 50 грешки, както и на констатациите на одитните органи, които са докладвали 58 такива грешки. Освен това одиторите взеха предвид корекциите на обща стойност 618 млн. евро, извършени от програмните органи. Съгласно член 287, параграф 2 от Договора за функционирането на ЕС Сметната палата проверява дали всички приходи са били събрани и дали всички разходи са направени законосъобразно и правомерно […]. При своите проверки тя следва да докладва по-специално, [но не само], всички случаи на *неправомерно* разходване на средства. Изчисленият от ЕСП процент грешки отразява дела на декларираните разходи, при които ЕСП счита, че не са спазени изцяло условията за плащане, определени във *Финансовия регламент*, *РОР* и Регламента за защитата на финансовите интереси на ЕС, което води до пряко и измеримо финансово *отражение* върху размера на плащанията, разрешени към онзи момент от бюджета на ЕС. Той не следва да се приема за еквивалент на потенциалния размер на *финансовите корекции*, които Комисията може да наложи в съответствие с приложимите правила.

[13] *Изчисленият процент грешки* по отношение само на подфункция 2а е 6,6 % (долна граница на грешките — 4,2 %, горна граница на грешките — 9,0 %). Изчисленият процент грешки по отношение само на фондовете на политиката на сближаване е 6,7 % (долна граница на грешките — 4,2 %, горна граница на грешките — 9,2 %).

Фигура 6.7 — Оценка на отражението на количествено измеримите грешки



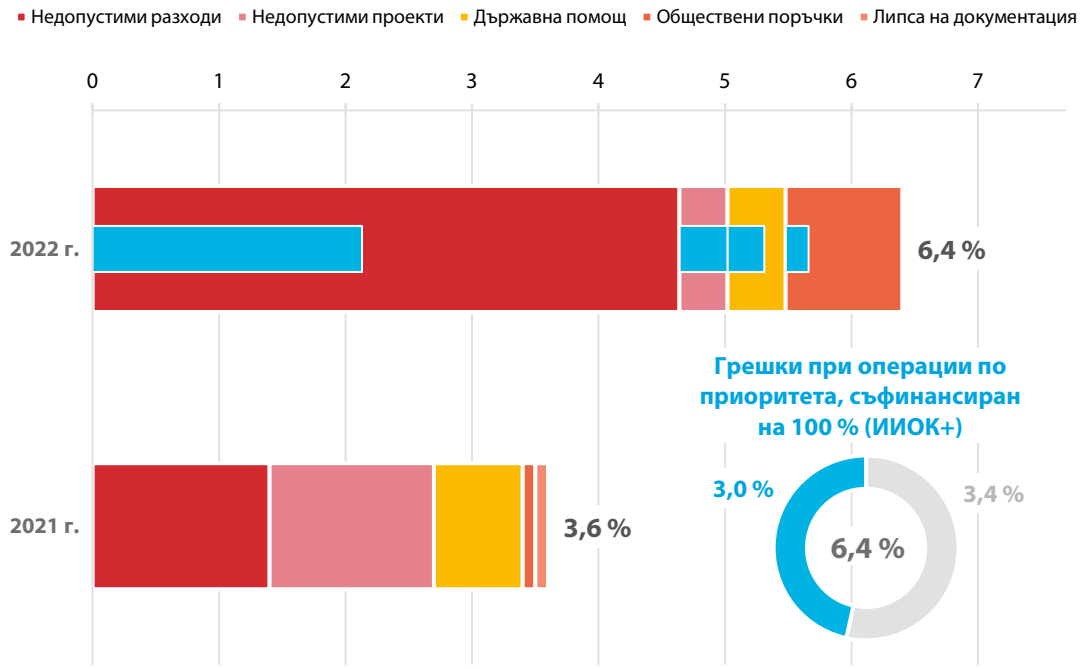
Източник: ЕСП.

6.17. Тази година както изчисленият от ЕСП процент грешки, така и броят на откритите грешки са по-високи, отколкото преди. Тези увеличения не показват закономерност от географско естество. Одиторите обаче установиха увеличение при конкретни видове грешки (като недопустими разходи и неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки). Те отбелязват също така, че поради изтичащия срок на периода на допустимост (31 декември 2023 г.) е налице известен натиск за усвояване на средствата. В допълнение, на държавите членки беше предоставена значителна гъвкавост да препрограмират средствата (включително допълнителното финансиране по REACT-EU) и да декларират разходи от 2020 г. насам (вж. точка ***6.10***). Освен това по време на пандемията от COVID-19 ефективността на проверките от страна на управляващите и одитните органи може да е била по-слаба. На ***фигура 6.8*** е показано сравнение спрямо миналата година на *изчисления процент грешки* в процентни пунктове, като е направена разбивка по категории. В Годишния доклад на ЕСП за 2020 г.[14] се подчертава рискът от отслабване на съществуващите системи за контрол по време на пандемията от COVID-19, което би могло да засили риска от грешки и нередности.

[14] Вж. точка 2.32 от Годишния доклад на ЕСП за 2020 г.

Фигура 6.8 — Дял в изчисления процент грешки (ELE) — сравнение по категории

(в процентни пункта)



Източник: ЕСП.

6.18. В одитираните от ЕСП 260 операции одитните органи са докладвали 58 *количествено измерими грешки*. Те се отнасят до недопустими разходи (31), нередности в *процедури за възлагане на обществени поръчки* (21), липса на оправдателни документи (6), счетоводни грешки и грешки при изчисленията (3), както и (2) нарушения на правилата за *държавната помощ*[15]. Държавите членки са приложили *финансови корекции*, които са екстраполирали според необходимото, с оглед свеждане на процента остатъчни грешки до или под прага на същественост от 2 %.

6.19. На ***фигура 6.9*** е показана разбивка по категории на констатираните от ЕСП 50 допълнителни грешки (преди отчитане на финансовите корекции). Недопустимите разходи и проекти и нарушенията на правилата за вътрешния пазар участват в най-голяма степен в изчисления от ЕСП процент грешки.

6.20. В точки ***6.22—6.40*** е изложена повече информация за тези грешки.

[15] Една операция може да бъде засегната от повече от един вид грешки.

Фигура 6.9 — Дял на откритите от ЕСП грешки в общия процент на грешките



Източник: ЕСП.

Недопустими разходи

6.21. При декларирането на разходите пред Комисията органите на държавите членки удостоверяват в своите отчети, че те са извършени в съответствие с приложимите правила на ЕС и националните правила, както и че помощта е отпусната на бенефициенти и операции, които отговарят на изискванията за допустимост на ОП.

6.22. В извадката одиторите установиха 37 случая на недопустими разходи, които не са били установени от одитните органи, и 2 случая в режима на *пряко управление*. Основните причини за недопустимост са: неспазване на правилата на ЕС или националните правила, разходи, които не са свързани с проекта, включване на недопустими участници, както и разходи, които не са извършени или платени от *бенефициента*. Тези случаи представляват 78 % от общия брой на количествено измеримите грешки, установени от ЕСП, и приблизително 4,6 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 73 % в изчисления процент грешки).

6.23. В ***каре 6.1*** са представени примери за недопустими разходи.

Каре 6.1

Недопустими разходи за спешна подкрепа във връзка с пандемията от COVID-19 поради непълно деклариране на приходи от продажби

Целта на една от одитираните мерки по ЕСФ в Словакия е да се смекчи въздействието на пандемията от COVID-19 върху заетостта и пазара на труда, като се предостави финансова подкрепа на работодателите или самостоятелно заетите лица.

За да получи подкрепа за 13 работници, един краен бенефициент е докладвал намаление с 43,5 % на оборота си в частта за сравнение на стойностите от май 2020 г. спрямо май 2019 г.

Този спад от 43,5 % обаче не представлява реалната стойност. Той отразява само намалението в продажбите на място. Не са взети предвид продажбите по други начини, които предприятието е реализирало.

Ако се вземат предвид и останалите продажби, целият спад в общите приходи от продажбите на предприятието е само 9 %. Това е под необходимото минимално намаление с 20 % на продажбите, при което може да се кандидатства за помощта. Поради това одиторите считат, че подкрепата за месец май е недопустима.

За други двама крайни бенефициенти по същата мярка одиторите установиха, че те са получили по-голяма подкрепа от предвидената съгласно националните правила поради неправилно докладване на приходите.

Одиторите установиха недопустими разходи във връзка с мерките за COVID-19 и в Гърция (вече установени частично от Комисията), Италия и един случай в Словакия.

6.24. Съгласно правната рамка за периода 2014—2020 г. категорията *„големи проекти“,* финансирани по ЕФРР или КФ, представлява операции, осъществявани в подкрепа на неделима и ясно определена задача, чиято стойност надхвърля 50 млн. евро (75 млн. евро за транспортни проекти). За тях се прилагат отделни процедури за одобрение. През периода 2014—2020 г. за големите проекти е следвало да бъде подадено уведомление до Комисията. Това е било задължително, преди разходите по даден голям проект да бъдат включени в заявките за плащане до Комисията[16]. През периода 2021—2027 г. това правило

[16] Вж. член 102, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

вече не е в сила[17]. *Разпоредбата* обаче продължава да се прилага за операции в периода 2014—2020 г.

6.25. Одиторите установиха два случая на разходи, вписани в отчетите за операции, които надхвърлят прага за големите проекти, но не са съобщени на Комисията (вж. ***каре 6.2***). Тези случаи представляват 0,8 процентни пункта в изчисления от ЕСП процент грешки.

Каре 6.2

Декларирани разходи, за които не е изпратено уведомление за голям проект до Комисията

Управляващите органи следва да уведомяват Комисията за големите проекти, които избират за финансиране. Едва след такова уведомление държавите членки могат да включат разходите, свързани с големи проекти, в заявленията за плащане до Комисията.

В **Румъния** ЕСП одитира проект за създаване на национално електронно хранилище на научни документи. В съответствие с определението в нормативната уредба за „общ размер на допустимите разходи“, който обхваща вноски от публични и частни субекти, разходите за тази неделима задача са надхвърлили 50 млн. евро. Поради това, съгласно насоките на Комисията, следвани по това време, *управляващият орган* е трябвало да изпрати уведомление за този голям проект. ЕСП вече докладва тази грешка в своя одит във връзка с Декларацията за достоверност за 2020 г. Въпреки това програмните органи са продължили да декларират разходите, свързани с този проект, и са ги включили в отчетите през 2022 г.

В **Унгария** ЕСП установи проект, който първоначално е бил част от по-голям проект, включващ закупуването на 15 влака за използване по различни железопътни линии в цялата страна. Впоследствие проектът е разделен на две части. Това се обяснява с нуждите на движението и изграждането на релсите на конкретни железопътни линии. ЕСП обаче установи, че закупените влакове не са използвани само по линиите, посочени в отделните проекти, а също така по различни железопътни линии в цялата страна. Като вземат предвид, че възлагащият орган е възложил и само един договор в рамките на обща процедура за възлагане на обществена поръчка, одиторите считат проекта за голям проект.

[17] Вж. член 117, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

6.26. Недопустимите разходи са също основен източник на грешки извън режима на споделено управление. Одиторите установиха недопустими разходи за персонал в проект, финансиран по здравна програма при пряко управление в Испания. Освен това беше установен още един случай на недопустими разходи в Полша. Комисията е приела одитните заключения и ще започне процедура по възстановяване на средства и в двата случая.

6.27. В рамките на политиката на сближаване *опростените варианти за разходи (ОВР)* са важна мярка за опростяване, но прилагането ѝ невинаги е според очакваното. Бенефициентите са използвали опростени варианти за разходите при 77 операции, или 30 % от извадката, като са приложили единни ставки, стандартна таблица на единични разходи или комбинация от двете. Тази година ЕСП откри грешки, свързани с използването на ОВР, при 5 операции в 3 държави членки — Чехия, Испания и Словакия. Вж. ***каре 6.3*** за пример.

Каре 6.3

Недопустими разходи в резултат на неправилно изчисляване на непреките разходи

В Чехия управляващият орган на *оперативна програма* по ЕСФ/ЕФРР е стартирал допълнителна покана за представяне на проекти, одобрена по програма „Хоризонт 2020“.

Съгласно правилата на „Хоризонт 2020“ разходите за амортизация може да се включат в основата за изчисляване на 25 % от *непреките разходи,* които могат да бъдат представени за възстановяване.

Управляващият орган обаче неправилно е транспонирал правилата на „Хоризонт 2020“ в националното законодателство. Това е довело до ситуация, в която бенефициентите са могли да декларират инвестиционните разходи като *преки разходи* и хипотетична амортизация на същата инвестиция в основата за изчисляване на непреките разходи. По този начин систематично са били декларирани завишени стойности за всички проекти, управлявани по едни и същи национални правила.

Недопустим проект

6.28. ЕСП откри един проект в Словакия, на който е предоставена безвъзмездна финансова помощ, въпреки че не е отговарял на условията за допустимост съгласно приложимия Регламент, националното законодателство и съответната ОП (вж. ***каре 6.4***). Този проект представлява 2 % от всички количествено измерими грешки, открити от ЕСП, и приблизително 0,4 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 6 % в изчисления процент грешки).

Каре 6.4

Обхват на проект, който не отговаря на критериите за подбор

В Словакия в програма по ЕФРР един бенефициент — публичен орган — е декларирал всички разходи за реконструкция и цялостно обновяване на вътрешните пространства на обществена сграда като допустими разходи.

В поканата за представяне на проекти обаче мерките за енергийна ефективност се споменават само като допустими дейности за съфинансиране. Освен това в критериите за подбор изрично се посочва, че един проект не е допустим за финансиране, ако над 25 % от разходите в заявлението за проекта бъдат счетени за недопустими по време на оценката на проекта.

Тъй като над 25 % от разходите по проекта не са били пряко свързани с мерки за енергийна ефективност, заявлението за проекта не е отговаряло на критериите за подбор и затова проектът не е трябвало да бъде избран. По-специално бенефициентът е декларирал разходи за строителни работи, които, според препоръките от предходния одит в областта на енергийна ефективност, не са били необходими (напр. нова вентилационна система) или изобщо не са свързани с повишаване на енергийната ефективност (напр. санитарно оборудване и вътрешни стени).

Освен това проектът не отговаря на другите условия на поканата, свързани с класификацията на сградата, използването на сградата преди и след изпълнението на проекта и наличието на съответно разрешение за строеж.

6.29. В Испания ЕСП установи други два случая на значително несъответствие в обхвата на операцията, определен в документите, които определят условията за подпомагане.

Нарушения на правилата на вътрешния пазар в областта на държавната помощ и възлагането на обществени поръчки

Седем проекта с нарушения на правилата за държавна помощ

6.30. Член 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) има за цел да гарантира, че помощта, предоставена от държава членка или с ресурси на държава членка, не нарушава конкуренцията и търговията в рамките на ЕС. Държавите членки следва да уведомяват Комисията за отпусканата държавна помощ, освен ако размера ѝ е под тавана *de minimis*[18]. След това Комисията трябва да реши дали тази помощ е съвместима с вътрешния пазар и да даде изрично одобрение. Държавите членки могат също така да предоставят държавна помощ, ако тя попада в обхвата на *Общия регламент за групово освобождаване (ОРГО)* или други схеми за освобождаване.

6.31. Тази година ЕСП откри седем проекта с нарушения на правилата на ЕС за държавната помощ в пет държави членки на ЕС — Чехия, Унгария, Малта, Полша и Румъния. Одиторите считат, че четири от тях е трябвало да получат финансиране в по-малък размер или изобщо да не бъдат финансирани. Грешките в тези проекти представляват 8 % от всички количествено измерими грешки, установени от ЕСП, и приблизително 0,5 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 7 % в процента грешки). ЕСП не е определила количествено другите грешки, тъй като те не са оказали въздействие върху равнището на публичното финансиране. Пример за нарушение на правилата за държавната помощ е представен в ***каре 6.5***.

[18] Регламент (ЕС) № 1407/2013 относно помощта *de minimis*.

Каре 6.5

Неправилно прилагане на правилата на ЕС за държавната помощ

В рамките на финансиран от ЕФРР проект в Полша частно дружество е получило *безвъзмездна финансова помощ* за научноизследователски и развойни дейности за инсталиране и изпитване на пилотна производствена линия, която да се използва за експериментиране и производство на редица иновативни химични вещества. След поредица от изпитвания дружеството е потвърдило, че производствената линия е подходяща за производството на екологосъобразни химически вещества. След приключването на проекта дружеството е започнало да използва линията за търговски цели.

По време на одитната проверка ЕСП установи, че дружеството е декларирало всички инвестиционни разходи за тази линия за съфинансиране. Това противоречи на член 25 от ОРГО (подпомагане за проекти за научноизследователска и развойна дейност), съгласно който допустими са само амортизационните разходи в случаите, когато даден актив не се използва само за проекта през целия му жизнен цикъл. Тъй като производствената линия е продължила да се използва след приключване на проекта, ЕСП заключи, че значителна част от безвъзмездната финансова помощ за този проект не е в съответствие с правилата за държавната помощ.

В четири случая е налице неспазване на правилата на ЕС или националните правила за възлагане на обществени поръчки

6.32. Правилата за обществените поръчки са от ключово значение, за да се гарантира, че публичните средства се изразходват по икономичен и ефикасен начин, при спазване на принципите на прозрачност, пропорционалност, равнопоставеност и недискриминация. В съответствие с изискванията на РОР при проверките си ЕСП проверява спазването на правилата на ЕС и националните правила за възлагане на обществени поръчки.

6.33. При четири процедури одиторите установиха случаи на неспазване на правилата на ЕС или на националните правила за възлагане на обществени поръчки, които не са били открити от одитните органи в Чехия, Испания и Португалия, и определиха количествено три от тези четири случая. Бяха установени и три случая, при които органите на държавите членки не са приложили правилно решението на Комисията за количествено определяне на грешките в областта на обществените поръчки в Чехия, Италия и Словакия. В тези случаи държавите членки са приложили по-ниски стойности от онези, които ЕСП счита за подходящи, в съответствие с насоките на Комисията. Шестте остойностени от ЕСП случая представляват 12 % от всички количествено измерими грешки, открити от одиторите, или приблизително 0,9 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 14 % в изчисления процент грешки).

6.34. При други два проекта по ЕФРР в Чехия бяха установени два случая на сериозно нарушение, които са повлияли върху резултатите от обществените поръчки. Единият случай е представен в ***каре 6.6***.

Каре 6.6

Нередовна процедура за възлагане на обществена поръчка в резултат на неразкрит конфликт на интереси на ниво изпълнител

В Чехия възлагащ орган по одитирания проект по ЕФРР е публично дружество за доставка на топлинна енергия за местните жители. Една от целите на одитираната операция е била да се увеличи използването на енергия от възобновяеми източници чрез инсталиране на модерен котел за изгаряне на биомаса. Според законодателството на ЕС и на държавите членки възлагащите органи трябва да избягват конфликт на интереси при провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки.

Одитираната процедура е била на стойност под прага, определен в Директивата на ЕС за обществените поръчки, поради което е било приложимо националното право (член 44 от националния закон за възлагането на обществени поръчки).

Одиторите установиха, че възлагащият орган не е открил конфликта на интереси и не е приложил достатъчно смекчаващи мерки, когато е избрал оферта, подадена от дружество, което е участвало в подготовката на заявлението за проекта и в изготвянето на тръжната документация. Техническата част на тръжната спецификация е била съобразена със специфичния продукт на дружеството и на практика не е допускала възлагането на поръчката на други еквивалентни продукти. За един и същ продукт, включен в тръжната процедура, са подадени две оферти: едната от самото дружество, а другата — от един от неговите дистрибутори.

Освен това, за разлика от друг подобен случай, Службата за защита на конкуренцията не е разгледала по-сериозно очевидния конфликт на интереси и не е поискала смекчаващи действия, като например независимо експертно мнение за процедурата на възлагащия орган за възлагане на поръчката. Ето защо ЕСП счита одитирания договор и свързаните с него разходи за нередовни.

Одитният орган разкри още една нередност във връзка с този договор и програмните органи са приложили финансова корекция от 25 %. Но нито управляващият орган, нито одитният орган са открили ситуациите на конфликт на интереси при проверките си, за които би следвало да се приложи корекция от 100 %[19].

[19] Категоризация на нарушенията при възлагането на договори, с определяне на налога за нарушаване на бюджетната дисциплина, в сила от 22 ноември 2017 г., и Решение на

6.35. В ***каре 6.7*** е представен пример за нарушение на процедурите за възлагане на обществени поръчки, свързан с ускорено възлагане на договори за редица стоки в отговор на пандемията от COVID-19.

Комисията от 14 май 2019 г. за установяване на насоки за определяне на финансови корекции, които трябва да бъдат внесени във финансирани от Съюза разходи в случай на неспазване на приложимите правила за *възлагане на обществени поръчки*.

Каре 6.7

Непоследователно прилагане на изключения, предвидени за извънредни ситуации, в процедурите за обществени поръчки за закупуването на предпазни маски за лице

В ранния период на пандемията от COVID-19 доставките на медицински консумативи и услугите за тях бяха недостатъчни. Одиторите провериха финансиран по ЕФРР проект в Испания относно закупуването на предпазни маски за лице, които е трябвало да бъдат доставени до април 2020 г.

Възлагащият орган е възложил поръчката пряко, без предварително публикуване на обява, в рамките на извънредна процедура в съответствие с испанското законодателство в областта на обществените поръчки[20], което позволява отклонения от стандартната процедура за възлагане на обществени поръчки при извънредни ситуации. В такива случаи възлагащият орган следва да докаже, че изпълнителят е единственият, който може да достави необходимите стоки в рамките на техническите и времевите ограничения, наложени от изключителната спешност на ситуацията[21]. Възлагащият орган обаче не е документирал подбора на изпълнителя. Освен това той следва също така да е извършил и документирал някои минимални проверки, с които да определи дали основанията за изключване се прилагат за изпълнителя, и да разреши дерогация от това изключване.

За да провери дали основанията за изключване се отнасят за изпълнителя, испанското законодателство в областта на обществените поръчки изисква поне лична декларация[22]. Въпреки това, отклонявайки се от собствената си практика за подобни поръчки, в този случай възлагащият орган не е извършил и документирал никакви проверки. Одитът на ЕСП показа, че един от администраторите на изпълнителя преди това е осъждан за престъпление.

И накрая, изпълнителят не е доставил маските до края на април — крайният срок, който е бил самото основание за пряко възлагане на обществената поръчка, без да се търсят оферти от други доставчици. По-голямата част от маските (76,5 %) е била доставена едва през юли 2020 г.

---

[20] Член 120 от Закон 9/2017 (закон за обществените поръчки в Испания).

[21] Съобщение на Комисията „Насоки от Европейската комисия относно прилагането на нормативната уредба за обществените поръчки в извънредната ситуация, породена от кризата с COVID-19“ (2020/C 108 I/01).

[22] Член 85 от Закон 9/2017 (закон за обществените поръчки в Испания).

Липса на важни оправдателни документи

6.36. От бенефициентите и програмните органи се изисква да поддържат системи и процедури, които осигуряват адекватна *одитна следа*. Това включва воденето на документална отчетност.

6.37. ЕСП установи, че липсва информация или документация при четири от проверените операции, нито една от които не беше остойностена от ЕСП. В един случай в Испания месечните справки за изработените часове, изисквани съгласно споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, са били изготвени от бенефициента едва след приключването на двугодишния проект и няколко седмици след подаването на заявлението за възстановяване на разходи, но преди извършване на плащането към бенефициента. В друг случай в Португалия одитният орган ни предостави потвърждение от участващите университети относно регистрацията и получените кредити, с дата след одитната проверка на място. Въз основа на това ЕСП реши да не определя количествено грешката. ЕСП отбелязва, че Комисията възнамерява да проследи този случай.

Финансови инструменти

6.38. Финансовите инструменти, като заеми, гаранции и собствен капитал, представляват форма на подкрепа, подлежаща на възстановяване. Плащанията по финансови инструменти са се увеличили от 2,1 млрд. евро през финансовата 2019/2020 година на 5,5 млрд. евро през проверената от ЕСП финансова година.

6.39. Одиторите установиха шест количествено измерими случая на плащания, при които крайните получатели или подпомаганите дейности са явно недопустими: един случай в Италия (за неспазване на критериите за допустимост за лица със статут *NEET* — които не са заети с работа, учене или обучение), един в Чехия (за неспазване на правилата за държавната помощ) и четири в Испания (за недопустимост на крайните получатели и недопустимост на заеми). Тези случаи представляват около 0,3 процентни пункта в изчисления от ЕСП процент грешки.

6.40. ЕСП установи също така 14 системни слабости във финансовите инструменти. В четири от тях одиторите установиха също така сериозни слабости на равнището на проверките от управляващия орган или междинното звено. Те включват неизвършването на проверки на крайните получатели за конфликт на интереси или за съдебна съдимост, както и за съответствие на процедурата за подбор на крайните получатели с разпоредбите на ОП.

Добро финансово управление

6.41. Бюджетът на ЕС трябва да се изпълнява по законосъобразен и редовен начин в съответствие с изискването за *добро финансово управление,* включващо принципите на *икономичност, ефикасност* и *ефективност*. Съгласно РОР държавите членки следва да спазват тези принципи при изпълнението на фондовете по политиката на сближаване. При одита ЕСП установи 11 случая в Германия, Хърватия, Италия, Литва и Унгария, в които тези принципи не са спазени (вж. ***каре 6.8***).

Каре 6.8

Използване на опростен вариант за разходите, което е довело до прекомерни финансови облаги в една държава членка

Извадката на ЕСП включва четири операции от една италианска ОП, при която са използвани ОВР. Бенефициентите на тези четири операции са декларирали правилно допустимите разходи въз основа на стандартна таблица на единичните разходи, определена от управляващия орган съгласно чл. 67 от РОР. Сумата, декларирана от управляващия орган пред Комисията, обаче е изчислена въз основа на друг модел, като е използвана стандартната таблица на единичните разходи на Комисията (съгласно член 14, параграф 1 от Регламента за ЕСФ).

В *резултат* на това сумите, сертифицирани пред Комисията и изплатени от бюджета на ЕС за всяка операция, са били с 16—30 % по-високи от тези, които са били одобрени и изплатени на бенефициентите. Размерът на финансирането от ЕС, получено от дадена държава членка, следва да не се различава съществено от сумата, изплатена на бенефициентите.

ЕСП вече е докладвала няколко такива случаи в своя Годишен доклад за 2020 г.[23]

Обновен културен център, който не е достъпен за обществеността

Одиторите установиха, че в Италия финансиран по ЕФРР културен център все още не е отворен за обществеността 3 години след приключване на ремонтните дейности и доставката на оборудване и обзавеждане. По време на одита нямаше налична информация за съществуването на културния център, освен на табло пред сградата, което информираше за все още текущи ремонтни работи. Технологичното оборудване на медийната библиотека е доставено през 2019 г., но все още не е разопаковано. Напълно оборудваната зала за конференции не е била използвана никога.

Въпреки че крайните продукти са създадени, инвестициите не са постигнали добра *икономическа ефективност*, тъй като не са били постигнати целите за създаване на обществена библиотека, насърчаване на участието на общността и укрепване на културното сближаване.

Едва след одитното посещение на ЕСП бенефициентът е създал уебсайт за проекта, в който е посочен график на събитията, които ще се проведат през 2023 г.

[23] Вж. точки 5.24, 5.25 и 5.26.

Оценка на Европейската сметна палата на дейността, извършена от одитните органи

Управляващите органи са „първа линия на защита“ срещу неправомерното разходване на средства, а одитните органи са „втора линия на защита“

6.42. Управляващите органи са „първа линия на защита“. Ефективен контрол от тяхна страна е абсолютно необходим, за да се гарантира както съответствието на операциите с правната рамка, така и тяхното *изпълнение*. Резултатите от одити на ЕСП през последните 6 години показват, че тези проверки все още не компенсират в достатъчна степен високия присъщ риск от грешки в областта на сближаването.

6.43. Одитните органи служат като „втора линия на защита“ в рамката за предоставяне на увереност и упражняване на контрол върху разходите. Те проверяват въз основа на извадка редовността на разходите, декларирани от управляващите органи пред Комисията. Те следва да бъдат оперативно независими от управляващите органи.

Процентите остатъчни грешки над прага на същественост за над 60 % от стойността на пакетите от документи за предоставяне на увереност са одитирани през 2022 г.

6.44. ЕСП оцени работата на 24 от 116 одитни органа в 18 държави членки и в Обединеното кралство. В извадката на ЕСП са включени 34 пакета от документи за предоставяне на увереност и един — за приключване.
С изключение на три случая, одитните органи са докладвали на Комисията процент остатъчни грешки в размер на 2 % или под това ниво.

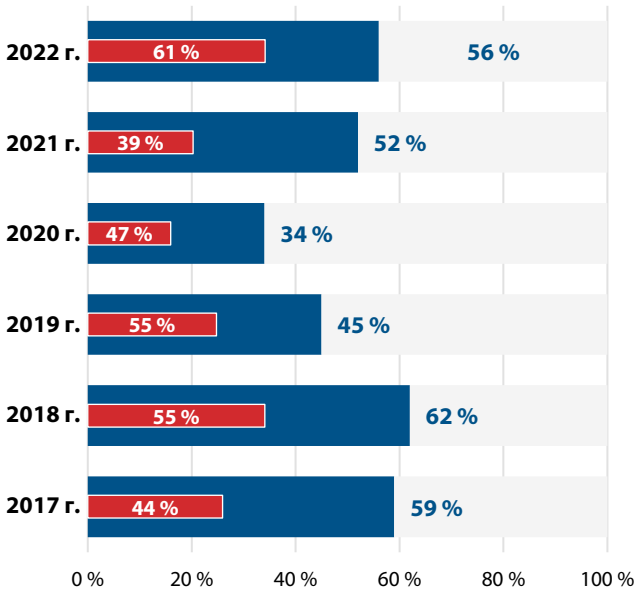
6.45. В своите *годишни отчети за дейността*, като взема предвид резултатите от собствените си одити и предварителните резултати от одитите на ЕСП, Комисията е коригирала до ниво над 2 % процента остатъчни грешки за 10 от общо 34 пакета за предоставяне на увереност в нашата извадка. Това включва един случай, в който Комисията е изключила авансови плащания по финансови инструменти, които по-рано са били включени от одитните органи. В този случай ЕСП не откри допълнителни грешки.

6.46. Като се вземат предвид допълнителните грешки, открити от Комисията, и одитните констатации на ЕСП, работата на одиторите по тазгодишната извадка показва, че процентът остатъчни грешки е над 2 % в 16 от 34-те одитирани пакета от документи за предоставяне на увереност.

Делът на пакетите от документи за предоставяне на увереност с процент над прага на същественост е най-голям през 2022 г.

6.47. От 2017 г. ЕСП е проверила поне веднъж 87 пакета от документи за предоставяне на увереност в 27 държави членки и в Обединеното кралство. В годишната извадка на ЕСП са включени между 34 % и 62 % от разходите, сертифицирани в годишните отчети (вж. сините ленти на ***фигура 6.10***). Одиторите отбелязват, че делът на пакетите от документи за предоставяне на увереност с процент остатъчни грешки над 2 % не е спаднал под 39 % от разходите в нашите извадки, като е достигнал най-висока стойност 61 % през 2022 г. (вж. червените ленти на ***фигура 6.10***). Това отразява съществуващите недостатъци в работата на одитните органи.

Фигура 6.10 — Пакети от документи за предоставяне на увереност с процент остатъчни грешки над 2 % (2017—2022 г.)



Общ брой пакети от документи за предоставяне на увереност (ПДПУ)	Брой ПДПУ в извадката на ЕСП
354	34
354	31
352	26
308	20
202	15
50	12

Източник: ЕСП.

Основни недостатъци, установени в дейността на одитните органи през 2022 г.

6.48. Работата на одитните органи трябва да бъде в съответствие с правните разпоредби[24] и да взема предвид *международните одитни стандарти*.

6.49. Одитът на ЕСП от 2022 г. показа също така значително увеличение на недостатъците в обхвата, качеството и документирането на работата на одитните органи. При 165 операции (73 %) ЕСП трябваше да извърши повторно съответните одитни процедури (вж. ***фигура 6.11***). При 135 операции (60 % от всички операции) одиторите бяха задължени да се обърнат към управляващите органи, междинните звена или бенефициентите за необходимата одитна документация.

Фигура 6.11 — Видове недостатъци, установени на равнище одитни органи



(*) Брой операции, засегнати от множество слабости.

Източник: ЕСП.

[24] *Делегиран регламент* (ЕС) № 480/2014 на Комисията.

6.50. Извадката на ЕСП се състои главно от операции, които вече са одитирани от одитните органи (вж. точка ***6.12***). Допълнителните грешки, установени от одиторите, са свързани със слабости в работата на одитните органи, като Комисията не е успяла да преодолее всички от тях преди приемането на отчетите. Слабостите се наблюдават в широк диапазон, например по отношение на работата на одитните органи за проверка на:

- допустимостта на разходите (например разходи за персонал, ОВР и големи проекти, дали бенефициентът действително е извършил и платил заявените разходи). Тук се включват случаи, в които ЕСП установи, че одитният орган не е извършил достатъчно проверки на информацията от бенефициентите или в които не са налице ключови аспекти на добре функциониращите системи за управление и контрол (вж. ***каре 6.9***);

- допустимостта на проектите;

- спазването на правилата на вътрешния пазар (например дали бенефициентът е спазил разпоредбите във връзка с държавната помощ и възлагането на обществени поръчки);

- риска от измами и наличието на конфликт на интереси (напр. при един случай в Австрия задачите на управляващия и *сертифициращия орган* са изпълнявани от едно и също лице. Не е имало разделение на функциите.); и

- недостатъчен преглед на качеството на работата на външните одитори, на които са възложени проверките на три оперативни програми.

Каре 6.9

Одитните органи не са потвърдили информацията от личните декларации на бенефициентите с помощта на други надеждни и проверени източници

В няколко държави членки (Дания, Гърция, Испания, Хърватия, Малта, Португалия и Словения) ЕСП установи, че одитните органи са разчитали единствено на личните декларации на бенефициентите, за да проверят критериите за допустимост и други изисквания (като например техническия капацитет на оферентите, статута им на *МСП*, условията за статут NEET (лица, неангажирани с образование или обучение), състава на домакинството, спазването на тавана *de minimis*, липсата на двойно финансиране и на конфликт на интереси).

ЕСП установи, че въпросните одитни органи не са изискали и проверили допълнителни подкрепящи доказателства, за да потвърдят надеждността на декларираната информация в рамките на одита на подизвадка от лични декларации. Такива проверки биха защитили финансовите интереси, като едновременно с това поддържат одиторската работа в разумни граници. Това би дало възможност одитните органи да открият неточните или непълни данни от личните декларации.

Недостатъци в проверките на финансовите инструменти от страна на одитните органи

6.51. Одиторите установиха слабости и в работата на одитните органи при над половината от одитираните финансови инструменти (7 от 13). В Чехия одитният орган е докладвал в своя *годишен доклад за контрола,* че е одитирал финансов инструмент, който в действителност не е одитирал.

Многогодишният характер на операциите не е взет предвид при определянето на финансовите корекции

6.52. Фондовете по политиката на сближаване предоставят подкрепа чрез многогодишни програми за операции, чиито разходи могат да бъдат сертифицирани през различни години съобразно напредъка на изпълнението. Ето защо грешка, открита в разходите по операция през дадена година, може да окаже въздействие върху разходите, които вече са декларирани през предходните години.

6.53. Когато одитните органи открият нередности, засягащи и разходи, сертифицирани в предходни периоди, те следва да поискат от управляващите и сертифициращите органи да коригират всички недопустими разходи в отчетите. ЕСП установи операция по ЕФРР в Италия, при която одитният орган е открил нередност, засегнала разходите, сертифицирани в предходни периоди. Държавата членка обаче е приложила корекция само за разходите, избрани и проверени от одитния орган в извадката.

Мерки за борба и докладване на измами, засягащи бюджета на ЕС

6.54. Съгласно правото на ЕС Комисията и държавите членки трябва да защитават бюджета на ЕС от измами и нередности[25]. За тази цел от тях се изисква да въведат ефективни системи за контрол. Вж. точка ***1.48*** за случаите на предполагаема измама, открити от ЕСП при одити през 2022 г. и докладвани на ОЛАФ и/или на Европейската прокуратура.

Одитните органи не предприемат достатъчни действия относно риска от измами

6.55. По време на проверката от ЕСП на работата на одитните органи одиторите разгледаха дали одитните органи са предприели достатъчни действия по отношение на риска от измами, чрез използването на конкретно насочени към измамите раздели в контролните листове за одит на операции или чрез други одитни процедури, насочени конкретно към измамите, като например използването на инструмента *Arachne* за оценка на риска[26].

6.56. Одиторите установиха, че одитните органи са разгледали изрично риска от измами при 65 % от одитираните операции от периода 2014—2020 г. (145 от 222). Това представлява увеличение спрямо дела от 38 %, който беше установен миналата година[27], но все още е недостатъчно.

---

[25] Член 72, буква з) от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

[26] Arachne е специален инструмент за извличане на данни, който Комисията предлага на програмните органи в областта на сближаването, за да им помогне да откриват проекти, при които може да съществува риск от измами.

[27] Точка 5.52 от Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.

Органите на държавите членки не докладват случаи на предполагаема измама в системата за управление на нередности (СУН/IMS)

6.57. Съгласно РОР органите на държавите членки трябва да докладват всички открити от тях случаи на предполагаема или установена измама, свързани с финансирани от ЕС проекти. Те следва да ги докладват, дори ако случаите бъдат открити преди разходите да бъдат декларирани пред Комисията. Това задължение се отнася за всички разследващи органи и прокуратурата в държавата членка, не само за програмните органи. Докладването се извършва чрез системата за управление на нередностите (СУН), управлявана от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ).

6.58. В извадката си одиторите установиха три случая на текущи разследвания на измами, които не са докладвани в СУН. Програмните органи в държавите членки или не са знаели за текущото разследване, провеждано от съответния разследващ или прокурорски орган, или са пренебрегнали своето законово задължение да докладват за него. ЕСП също така припомня препоръка 5.2 от Годишния доклад на ЕСП за 2020 г., която Комисията към момента е изпълнила в значителна степен (вж. ***приложение 6.2***).

Новите ИТ инструменти за извличане на данни и оценка на риска са въведени със закъснение

6.59. Понастоящем, съгласно хартата, договорена между Комисията и програмните органи в участващите държави членки, ОЛАФ, Европейската прокуратура и ЕСП нямат достъп до инструмента за оценка на риска Arachne.

6.60. През 2022 г. Комисията е предложила преработен текст на Финансовия регламент[28], в който се предвижда разработването и задължителното използване на единен интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и оценка на риска. Този инструмент би направил възможно обединяването и използването на данни относно действителните собственици на средствата от ЕС, предоставени от държавите членки. В своето Становище 06/2022 ЕСП приветства предложението за създаване на тази ИТ система и за осигуряване на достъп за органите за

[28] Предложение на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст), COM (2022) 223.

разследване и контрол до нея, в това число за ОЛАФ, Европейската прокуратура и ЕСП[29].

6.61. Комисията е предложила също така да предостави този инструмент за ползване към 2028 г. ЕСП счита този срок за необоснован, тъй като настоящата законодателна рамка в областта на сближаването вече предвижда държавите членки да са задължени да предоставят на Комисията такива данни[30]. И накрая, Комисията все още не е предприела законодателни действия да изясни в по-голяма степен функциите и отговорностите на координационните органи за борба с измамите в държавите членки, както препоръча ЕСП в своя Специален доклад 06/2019[31].

Проследяване на изпълнението на препоръките от специалния доклад на ЕСП относно измамите при разходването на средства в областта на сближаването

6.62. При проследяването на изпълнението на препоръките от Специален доклад № 06/2019 ЕСП установи, че все още съществуват някои слабости, установени при предишния одит. По-специално, Комисията все още не е публикувала конкретни насоки за периода 2021—2027 г. относно мерките за борба с измамите и не е предприела мерки за редовно популяризиране на най-добрите практики. И накрая, в пет държави членки все още не са приети национални стратегии за борба с измамите. В допълнение, не всички управляващи органи в тези пет държави членки са приели политики за борба с измамите за своите програми (вж. ***приложение 3.1***).

---

[29] Становище 06/2022 (съгласно член 322, параграф 1 от ДФЕС) относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст).

[30] Становище 06/2022 (съгласно член 322, параграф 1 от ДФЕС) относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст).

[31] Специален доклад 06/2019 „Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване — необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи“.

Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността

6.63. Годишните отчети за дейността (ГОД) са основният инструмент на генералните дирекции на Комисията за докладване относно това дали те имат достатъчна увереност, че прилаганите процедури за контрол гарантират редовността на разходите.

Основният показател за изпълнение на Комисията за редовността на разходите в годишните отчети за дейността е под прага на същественост, а изчисленият максимален процент на грешките е над този праг

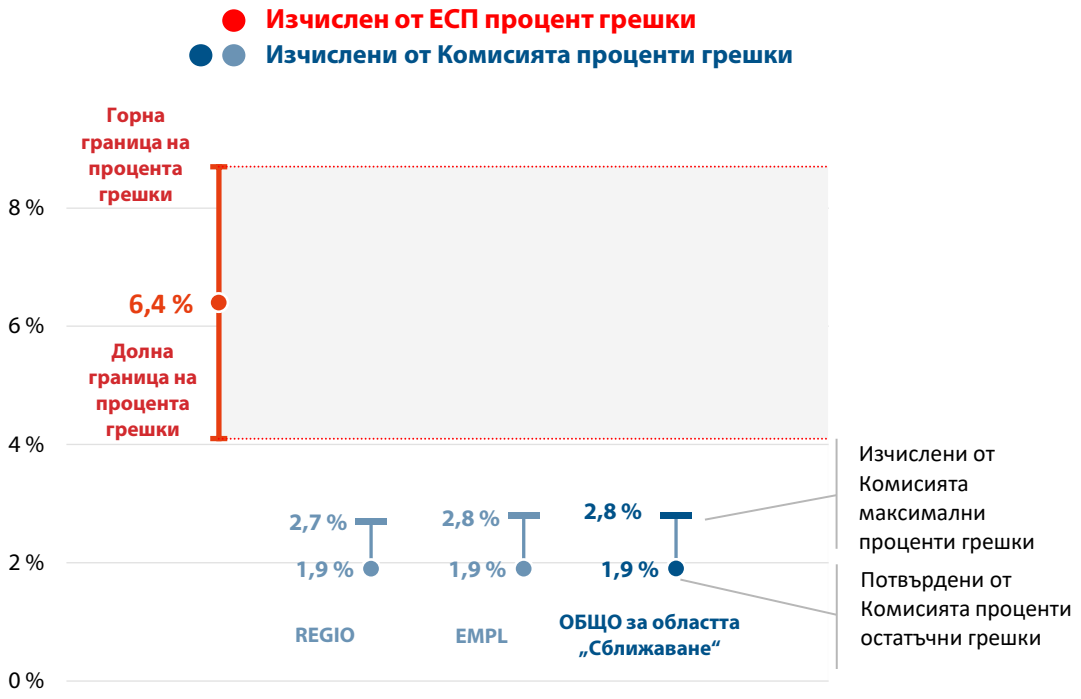
6.64. В областта на сближаването Комисията използва отделните проценти остатъчни грешки, докладвани от държавите членки, резултатите от своята собствена работа по редовността и друга налична информация, например одитите на ЕСП, за да изчисли среднопретеглената стойност на процента грешки. Тя докладва този процент като *ключов показател за изпълнение (КПИ)* относно *законосъобразността и редовността* на операциите. Както и в предишни години, за изчисляването на този КПИ Комисията изключва въздействието на авансовите плащания, изплатени на финансовите инструменти.

6.65. За финансовата 2020/2021 г. ГД „Регионална и селищна политика“ отчита КПИ на стойност 1,9 % и „максимален процент“ 2,7 %. Процентите на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са 1,9 % за КПИ и 2,8 % за максимален риск. И при двете ГД целта на максималния процент е да се намали рискът от грешки извън извадката от операции в оперативните програми, одитирани през годината (от Комисията или от ЕСП). Максималните проценти могат също така да включват и „допълнителен марж“ или фиксиран процент по отношение на неодитираните ОП[32].

[32] Вж. бележка под линия 65 от ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2022 г. и бележка под линия 71 от ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2022 г.

6.66. На ***фигура 6.12*** е представена обобщена информация за КПИ, докладвани от Комисията в годишните отчети за дейността за 2022 г. За финансовата 2020/2021 г. стойностите на тези КПИ за пръв път излизат от диапазона на процента грешки, изчислен от ЕСП.

Фигура 6.12 — Сравнение на ключовите показатели за изпълнение (КПИ) на Комисията в областта на сближаването и изчисления от ЕСП процент грешки



Източник: ЕСП.

6.67. В *ГДУИ* за 2022 г. показателите, докладвани от Комисията, също са извън диапазона на процента грешки (вж. също ***фигура 6.12***).

— Общо за функция 2 от МФР комбиниран риск при плащане в диапазона 1,8 %—2,6 %[33] въз основа на заключенията на различните генерални дирекции относно изложените на риск суми.

[33] Том III на ГДУИ за 2022 г., приложение 5, стр. 15.

— За подфункция 2а от МФР, за областта на сближаването, комбиниран риск при плащане в диапазона 1,9 %—2,7 %[34], отново въз основа на изложените на риск суми, изчислени от генералните дирекции, и техните КПИ.

Комисията открива нередности чрез одити на съответствието, но при документните проверки продължават да са налице присъщи ограничения

6.68. Надеждността на докладваната в ГОД информация относно редовността зависи до голяма степен от качеството на работата на програмните органи. Комисията извършва документни проверки и *одити на съответствието,* с цел да проверява и оценява работата на одитните органи. При документните проверки Комисията проверява съответствието на информацията относно редовността, включена в пакетите от документи за предоставяне на увереност. Документните проверки на Комисията имат присъщи недостатъци, свързани с потвърждаването на *процента на общия размер остатъчни грешки (RTER)*[35]. Това се вижда и от другите грешки, открити от ЕСП по време на одитите.

6.69. Целта на одитите на съответствието е да се получи разумна увереност, че няма сериозни слабости в системите за управление и контрол, които остават неразкрити, недокладвани и следователно некоригирани. През 2022 г. Комисията е извършила 27 одита на съответствието, които често обхващат програми по ЕФРР/КФ и ЕСФ/*ИМЗ*. При 15 от тях Комисията заключава, че процентите остатъчни грешки, докладвани в годишните доклади за контрола на одитните органи за счетоводната 2020/2021 година, са били занижени, поради което Комисията е увеличила въпросните проценти. В 10 случая това е повишило процента остатъчни грешки над прага на същественост от 2 %.

6.70. В своя Годишен доклад за 2021 г.[36] ЕСП отбеляза, че Комисията е подобрила своята методология за оценка на максималния риск, като е включила допълнителни средства за неодитираните ОП. Одиторите установиха, че продължават да съществуват два недостатъка: Комисията не отчита тези допълнителни средства при ОП, одитирани през предходните счетоводни години,

---

[34] Том II на ГДУИ за 2022 г., приложение 2, стр. 61.

[35] Специален доклад 26/2021 „*Редовност* на разходите по политиката на сближаване на ЕС — Комисията оповестява ежегодно минимален и неокончателен процент на грешките“.

[36] Вж. точки 5.59—5.62.

а в някои случаи размерът на допълнителните средства може да не е достатъчен, за да се обяснят грешките, които Комисията не е открила при своите одити на съответствието. Тези слабости се отразяват и на изчисления от Комисията риск при приключване, тъй като е възможно Комисията да не извърши необходимите корекции във всички случаи, за да сведе процента на остатъчните грешки под прага на същественост.

Комисията все още не е извършила нетни финансови корекции

6.71. Правните разпоредби за периода 2014—2020 г. предоставят на Комисията по-големи правомощия да ограничава повече възстановяването на неправомерни разходи от бюджета на ЕС, като прилага нетни финансови корекции. Комисията следва да прилага тези корекции в случаите, когато държавите членки не са установили сериозни недостатъци съгласно условията в член 145, параграф 7 от РОР. В края на 2022 г. Комисията все още не беше извършила никакви нетни финансови корекции.

6.72. Одиторите провериха дали до края на 2022 г. Комисията (ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“) е оповестила информация за текущи нетни финансови корекции. ГД „Регионална и селищна политика“ е докладвала, че още не е приложила нетни финансови корекции. Според Годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ условията за прилагане на нетни финансови корекции са били изпълнени в един случай и през 2023 г. може да бъде започната процедура.

Все още се работи по приключването на програмния период 2007—2013 г.

6.73. Крайният срок за държавите членки за представяне на документите по приключването на периода 2007—2013 г. е бил 31 март 2017 г. След това Комисията е длъжна да представи своите коментари в срок от 5 месеца след получаването на документите за приключването[37]. Липсва обаче нормативно определен срок, в който държавата членка следва да отговори на тези коментари. Ето защо в своите насоки за приключването Комисията е определила срок от 2 месеца за това, който може да бъде удължен при поискване. В случай че е необходим допълнителен одит, крайният срок може да бъде удължен до периода, необходим за приключване на проверката. Тези насоки обаче са

[37] Член 89 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

задължителни само за Комисията, но не и за държавите членки. В Специален доклад № 36/2016[38] ЕСП подчерта, че липсата на нормативно определени срокове създава риск за навременното приключване.

6.74. До края на 2022 г. ГД „Регионална и селищна политика“ е приключила 276 от общо 322 ОП за периода 2007—2013 г. За други 44 ОП ГД „Регионална и селищна политика“ е извършила плащане преди приключването на програмите, като е взела предвид само неоспорените суми, а спорните въпроси (като текущи разследвания, неприключени одитни констатации, предстоящи възстановявания и др.) предстои да бъдат решени. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е приключила 101 от общо 117 ОП и е приключила предварително 13 ОП. Шест програми (ГД „Регионална и селищна политика“: 2, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“: 4) остават изцяло неприключени поради нерешени въпроси. Тъй като в правната рамка няма краен срок за приключването, не може се предвиди колко време ще е необходимо за приключването на всички ОП за периода 2007—2013 г.

6.75. За периода 2014—2020 г. окончателното приключване на програмите ще се основава само на документите, свързани с последната счетоводна година и окончателния доклад за изпълнението. Програмните органи обаче все пак ще трябва да разгледат окончателната оценка на допустимостта на разходите, декларирани за някои операции, по-специално при операциите, свързани с инвестиции, направени чрез финансови инструменти, уравняване на авансови плащания на държавна помощ, финансова оценка на операции, генериращи приходи, и при третиране на нефункциониращи операции. Това може да изисква допълнителни финансови корекции, което може още да забави приключването.

[38] Специален доклад № 36/2016 „Оценка на разпоредбите за приключване на програмите за сближаване и *развитие на селските райони* за периода 2007—2013 г.“

Докладване относно няколко процедури в областта на върховенството на закона

6.76. По препоръка от годишния доклад на ЕСП от миналата година Комисията (ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) е включила в ГОД на тези дирекции обобщение на изпълнението на Регламент 2020/2092 относно обвързването на бюджета с условия. До края на 2022 г. всички 27 държави членки са получили авансово финансиране за своите програми за периода 2021—2027 г. Съгласно член 15 от Регламент (ЕС) 2021/1060, това включва Унгария (468 млн. евро) и Полша (1,7 млрд. евро), дори ако възстановяването на заявените плащания не бъде извършено, в случай че и двете държави не са изпълнили хоризонталното благоприятстващо условие за спазване на Хартата на основните права на ЕС.

Заключения и препоръки

Заключение

6.77. Одитните доказателства, които ЕСП получи и представя в настоящата глава, показват, че процентът грешки при разходите в областта „Сближаване, устойчивост и ценности“ е съществен. По отношение на функция 2 от МФР извършеното от ЕСП тестване на операциите показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 6,4 %.

6.78. Почти всички остойностени от ЕСП грешки в настоящата глава се отнасят до разходи по подфункция 2а, по отношение на които изчисленият от ЕСП общ процент грешки е 6,6 %.

6.79. Рамката за контрол и предоставяне на увереност за разходите в областта на сближаването за периода 2014—2020 г. има за цел да гарантира, че годишните проценти остатъчни грешки са под прага на същественост. Необходими са още подобрения по отношение на начина на прилагане на рамката както от програмните органи на държавите членки, така и от Комисията.

6.80. ЕСП констатира, че проверките на управляващите органи невинаги предотвратяват или откриват ефективно нередности в разходите, декларирани от бенефициентите. Освен това одиторите установиха значителни слабости в работата на няколко одитни органа, обхванати в извадката на ЕСП (вж. точки ***6.44***—***6.58***). Това намалява надеждността на резултатите от тяхната работа. Преизчисленият процент грешки е над прага на същественост от 2 % в 16 от общо 34 пакета от документи за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г. При 10 от тези пакети Комисията е коригирала процента остатъчни грешки до стойност над 2 %. Така тя е взела предвид одита на ЕСП.

6.81. От 2017 г. насам пакетите от документи за предоставяне на увереност в годишните извадки на ЕСП систематично представляват над една трета от разходите, приети от Комисията. Делът на разходите, обхванати от пакетите документи за предоставяне на увереност, чиито процент остатъчни грешки надвишава 2 %, е нараснал от 44 % през 2017 г. на 61 % през 2022 г. (вж. ***фигура 6.10***).

6.82. В ГДУИ за 2022 г. и ГОД Комисията потвърждава общото становище на ЕСП, че при разходите за сближаване процентът грешки е съществен. Същевременно изчисленият от Комисията процент грешки е значително по-нисък от този на ЕСП (вж. ***фигура 6.12***).

Препоръки

6.83. В ***приложение 6.2*** са представени констатациите от последващия преглед на ЕСП на изпълнението на две препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2019 г. Комисията е изпълнила една от тях в значителна степен и една — в известна степен.

6.84. ЕСП извърши преглед и на препоръките от годишните доклади за 2020 г. и за 2021 г., които изискват незабавни действия или са със срок за изпълнение през 2022 г. или април 2023 г. Бяха проверени и препоръките от годишните доклади за 2017 г. и 2018 г., които не са изцяло изпълнени, но са все още актуални.

6.85. Въз основа на извършената проверка и предвид констатациите и заключенията за 2022 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 6.1 — Мерки за ограничаване на повтарящи се грешки

Комисията следва да засили мерките за справяне с повтарящите се грешки, по-специално във връзка с недопустимите разходи и проекти, да обхване в достатъчна степен всички одитни органи при своята одитна дейност и да разпространи резултатите, за да ограничи извършването на неправомерни разходи и тяхното въздействие.

Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.

Препоръка 6.2 — Изпращане на уведомление за голям проект

При приключването на програмите за периода 2014—2020 г. Комисията следва да провери дали са били приети само разходи, свързани с големи проекти, за които е подадено уведомление, като обърне специално внимание на ситуацията, установена през тази година.

Целеви срок за изпълнение — до март 2025 г.

Препоръка 6.3 — Тематични одити на случаи на конфликт на интереси

Комисията следва да планира и извърши тематични одити конкретно за конфликт на интереси при програмите за периода 2021—2027 г. въз основа на своя оценка на риска и съобразно установените недостатъци.

Целеви срок за изпълнение — декември 2024 г.

Препоръка 6.4 — Целеви проверки на финансовите корекции при многогодишните операции на етапа на приключването

Комисията следва да извърши целеви проверки по време на своите одити на приключването за периода 2014—2020 г., за да провери дали държавите членки са приложили необходимата корекция за грешки, открити през една финансова година, които засягат и разходите през други финансови периоди.

Целеви срок за изпълнение — от февруари 2025 г. до края на етапа на приключване за всички ОП за периода 2014—2020 г.

Препоръка 6.5 — Надеждност на информацията от личните декларации

Комисията следва да се увери, че одитните органи разполагат с подходящи методи за проверка на валидността и надеждността на информацията от личните

декларации и да сподели добрите практики, като обърне специално внимание на ситуацията, установена през тази година.

Целеви срок за изпълнение — декември 2023 г.

Препоръка 6.6 — Повишаване на осведомеността за риска от измами, за да се насърчи по-ефективно докладване относно подозрения за измама

а) Комисията следва да планира и извърши целеви тематични одити на осведомеността на управляващите органи за риска и използването на инструменти за извличане на данни и оценка на риска за програмите за периода 2021—2027 г.

б) Комисията следва да определи минимални изисквания към одитните органи за включване на риска от измами в техните контролни листове и одитната им дейност.

в) Комисията следва да припомни на държавите членки задълженията им за докладване на случаите на измама.

Целеви срок за изпълнение — за препоръка 6.6 буква а) до декември 2025 г., за препоръка 6.6 букви б) и в) — до декември 2023 г.

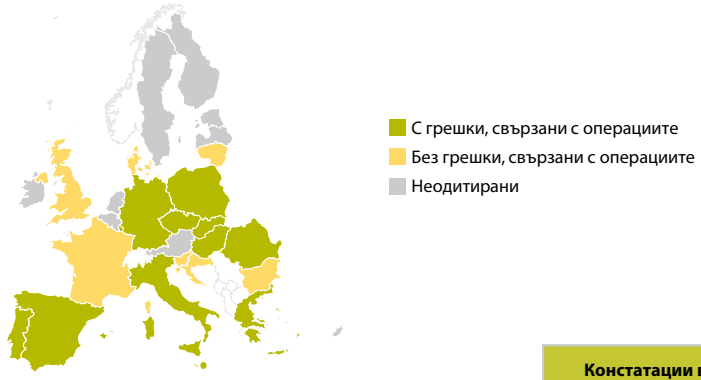
Препоръка 6.7 — Въвеждане на инструмент за извличане на данни и оценка на риска

Комисията следва да ускори срока за внедряване на единния интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и оценка на риска от 2028 г. на 2025 г. — първата година, през която се очаква да бъдат декларирани значителни разходи за периода 2021—2027 г. Междувременно да направи необходимото, за да могат ОЛАФ, Европейската прокуратура и ЕСП да получат достъп до Arachne.

Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.

Приложения

Приложение 6.1 — Разбивка на извадката на ЕСП от операции и съответните констатации, одитирани за целите на Декларацията за достоверност за 2022 г.



Държава членка(*)	Финансов принос от ЕС *(в млн. евро)*	Одитирани операции	Констатации във връзка с операциите	
			Количествено измерими грешки	Количествено неизмерими грешки
Полша	12 965	40	2	2
Италия	8 320	27	5	
Испания	7 129	22	7	7
Чехия	3 775	14	6	2
Унгария	3 769	20	7	7
Португалия	3 654	12	5	3
Гърция	3 511	12	1	
Румъния	3 407	14	3	3
Германия	2 538	13	5	1
Франция	2 277	6		
Словакия	1 921	13	4	
Териториално сътрудничество(**)	1 551	6(***)	2	2
Обединено кралство	1 191	7		
Хърватия	1 150	8		
Литва	955	7		
България	934	7		
Латвия	683	--		
Словения	628	1		
Ирландия	365	--		
Естония	350	--		
Белгия	276	--		
Кипър	214	--		
Швеция	205	--		
Финландия	186	--		
Австрия	168	--		
Нидерландия	160	--		
Дания	72	4		
Малта	72	4		3
Люксембург	8	4	1	
ОБЩО	**62 434**	**241**	**48**	**30**

(*) Извадката на ЕСП е разработена така, че не може да се направи заключение на равнището на държавите членки.
(**) Приносът за териториално сътрудничество включва Алпийското пространство (Австрия, Германия, Франция, Италия, Словения) и Централна Европа (Австрия, Хърватия, Чехия, Унгария, Полша, Словакия, Словения, осем федерални провинции в Германия и девет региона в Италия). Приносът е за транснационални програми и не е включен в тази илюстрация.
(***) Одитирани партньори от: Австрия, Полша, Германия, Италия (2) и Словения.

Източник: ЕСП.

Приложение 6.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за функция „Сближаване, устойчивост и ценности“

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2017 г.	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** да се увери, че за управляваните от *ЕИФ* финансови инструменти съществуват адекватни одитни механизми на ниво финансови посредници. В случаите, когато ЕИБ/ЕИФ използват съгласувани процедури с външни одитори, Комисията следва да определи минималните условия на тези договори с оглед получаването на увереност, по-специално относно наличието на достатъчна одитна дейност на ниво държава членка. (Срок за изпълнение — незабавно)		С *регламента „Омнибус“* се въвежда изискване одитните органи да извършват одити на системите и одити на операциите по финансовите инструменти на равнище финансови посредници, в т.ч. финансовите инструменти, управлявани от групата на ЕИБ, но то не се отнася до програмите по Инициативата за МСП, създадени преди 2 август 2018 г. Комисията е предприела допълнителни мерки, като е включила в одитната методология за финансовите инструменти препоръка одитните органи да одитират финансовите посредници за прилаганите от групата на ЕИБ инструменти, независимо кога са създадени. Методологията обаче не може да разшири регулаторните правомощия на одитните органи. Комисията предостави доказателства, че в някои държави членки одитните органи вече извършват проверки на равнището на финансовите посредници. Одитите на ЕСП през 2020 г. и 2022 г. (Инициативата за МСП в Испания) обаче установиха, че тези проверки не се извършват систематично (в проверената от ЕСП държава членка нямаше одити на равнище финансови посредници, извършени от външен одитор или от одитните органи). Не е предоставена нова информация, която да показва, че този проблем е бил разрешен през 2022 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 3: да предприеме действия по отношение на установените от ЕСП слабости в проверката от страна на Комисията на дейността на одитните органи (в контекста на одитите на Комисията по отношение на редовността). (Срок за изпълнение — незабавно)		Вж. точки 6.58—6.64 от Годишния доклад за 2018 г., точки 5.48—5.62 от Годишния доклад за 2019 г., точки 5.43—5.44 от Годишния доклад за 2020 г., точки 5.40—5.43 от Годишния доклад за 2021 г. и точка 6.47 от Годишния доклад за 2022 г. Въпреки че Комисията е увеличила работата, извършвана по одити на съответствието, ЕСП все още открива слабости в работата на одитните органи.
	Препоръка 4: да вземе мерки за опростяване на информацията, представена в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ относно рамката за контрол и предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г., като: (…) iii) оповести общия размер на процента остатъчни грешки за подфункция 1б от МФР за всяка счетоводна година. (Срок за изпълнение — юни 2019 г.)		Точка (iii) е изпълнена в значителна степен, тъй като Комисията представя изчисления от нея общ процент грешки за подфункция 2а от МФР в ГДУИ. В случаите, когато дадена генерална дирекция отговаря за изпълнението на бюджетни средства по няколко функции от МФР обаче, разходите се водят само по една функция. В резултат на това този изчислен процент не отразява изцяло съответните разходи.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 5: да се увери, че одитните механизми са изменени съобразно предложението на Комисията за финансовите инструменти в нормативната рамка за периода след 2020 г., така че единствено действителното усвояване на средства на ниво краен получател да се използва за изчисляване на процента остатъчни грешки. (Срок за изпълнение — преди прилагането на законодателната рамка за периода след 2020 г.)		Новият *Регламент за общоприложимите разпоредби* за периода 2021—2027 г. (Регламент (ЕС) 2021/1060) предвижда в първото заявление за плащане да бъде включено единно авансово плащане за финансовите инструменти. В своите отговори на последващия преглед на изпълнението на предишни препоръки във връзка с Годишния доклад за 2020 г. Комисията е заявила намерението си да приеме делегиран акт, с който от одитните органи да се изисква да изключват авансовото плащане от одитната популация. Понастоящем Комисията е преразгледала позицията си, като е посочила, че авансовото финансиране ще остане част от одитната популация за съответната счетоводна година.
	Препоръка 6: да извършва достатъчно проверки за редовност, за да е в състояние да формира заключения относно ефективността на работата на одитните органи и да получи достатъчна увереност относно редовността на разходите най-късно в годишните отчети за дейността, които тя публикува след годината на приемане на отчетите. (Срок за изпълнение — незабавно)		Вж. точка 5.64 от Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2018 г.	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 6.1 — Механизми за одит във връзка с програмите от Инициативата за МСП** Да направи необходимото за това: а) да се извършват редовни проверки въз основа на представителна извадка от плащания към крайни получатели, на равнището на финансовите посредници, от одитния орган или от одитор, избран от групата на ЕИБ; б) когато тези проверки са недостатъчни, да разработи и прилага подходящи мерки за контрол, за да се предотврати възможността за високо ниво на неправомерни разходи при приключването. (Целеви срок за изпълнение — незабавно)		Предишните одити на ЕСП потвърждават, че ЕИФ вече е направил подобрения или е в процес на подобряване на своите системи за мониторинг и контрол и доброволно е разширил използването на доклади относно предоставянето на разумна увереност, за да обхване програмите по Инициативата за МСП. ЕСП отчита, че някои одитни органи вече са извършили проверки на ниво финансови посредници, но цялостната ефективност на тези мерки все още не е доказана. Одиторите посочват като пример резултатите от одита на Инициативата за МСП в Испания, извършен в рамките на работата за *Декларацията за достоверност* за 2022 г.
2019 г.	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 5.1 — Условия за допустимост на проекти** Да изясни какво се разбира под „физически завършени“ и/или „изцяло изпълнени“ операции. Това ще помогне на държавите членки да удостоверят, че операциите са в съответствие с член 65, параграф 6 от РОР, и да избегнат случаите на неразкрити недопустими операции. Следва да се уточни, че това условие се отнася само до строителни работи или дейности, необходими за постигане на крайните продукти от операцията, а не до финансовите и административните аспекти. (Срок за изпълнение — незабавно)		ЕСП отбелязва вече започнатите от Комисията мерки за уточняване на понятията „физически завършени“ / „изцяло изпълнени“ операции, включително предложението за изменение на типологията на грешките за програмния период 2021—2027 г., за да се обособи отделна категория за т.нар. „ретроспективни проекти“. Комисията обаче не е изпратила това пояснение, нито изменената типология на грешките до всички държави членки.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 5.2 — Действия за повишаване на надеждността на процента остатъчни грешки, докладван от одитните органи Да се анализират основните източници на неоткрити грешки и да се разработят необходимите мерки, съвместно с одитните органи, за подобряване на надеждността на докладваните проценти остатъчни грешки. (Срок за изпълнение: юни 2021 г.)		Въпреки положените от Комисията усилия, описани в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ (за 2019 г. — стр. 25, за 2020 г. —стр. 41—43 и за 2021 г. — стр. 32—33) и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (за 2019 г. — стр. 37, за 2020 г. — стр. 43—44 и за 2021 г. — стр. 49), резултатите от одита на ЕСП за 2020 г. не показват значително подобрение в това отношение (вж. например точка 5.38 от Годишния доклад за 2020 г., точки 5.40 и 5.41 от Годишния доклад за 2021 г. и точки 6.48, 6.49 и 6.50 от Годишния доклад за 2022 г.). Комисията е извършила анализ на основните източници на неразкритите грешки.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2020 г.	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 5.2 — Необходимо е одитните органи да следят повече за рисковете от измами при своите одити на операциите** да насърчава одитните органи изрично да въвеждат конкретни въпроси в своите контролни листове относно рисковете от измами и да документират стъпките, предприети за справяне с всички такива рискове, открити в хода на одита. Одитните органи следва да работят съвместно с националните координационни служби за борба с измамите (AFCOS) и да вземат предвид случаите на съмнение за измама или установена измама, докладвани на Комисията чрез Системата за управление на нередностите (СУН). ЕСП се позовава също така на своите препоръки, отправени в Специален доклад № 6/2019. (Срок за изпълнение — юни 2022 г.)		
	Препоръка 5.3 — Проследяване на суми, които са предмет на текуща оценка да изиска от държавите членки да предоставят достатъчно информация в годишното обобщение на заключенията и в проследяването на операциите, за които са оттеглили от отчетите суми, предмет на текуща оценка. Това ще доведе до по-голяма прозрачност относно начина, по който програмните органи извършват мониторинг на тези суми. (Срок за изпълнение — 2022 г.)		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2021 г.	**Препоръка 5.1 — Метод за възстановяване на разходите на бенефициентите, когато финансовият принос на ЕС към програмата се определя въз основа на опростени варианти за разходите (ОВР)** Комисията следва да припомни на управляващите органи изискванията относно възстановяването на разходите на бенефициентите при прилагането на методология, която се различава от опростените варианти за разходите (ОВР), използвани за изчисляване на плащанията от бюджета на ЕС към държавите членки. При това Комисията следва да вземе предвид по-специално установената през тази година ситуация по отношение на оперативна програма по ЕСФ в Ирландия. (Целеви срок за изпълнение — декември 2022 г.)		
	Препоръка 5.2 — Принос на националните схеми към целите на Европейския социален фонд (ЕСФ) Комисията трябва да следи за това, когато оперативните програми се основават на съществуващи национални схеми, изпълняваните операции да допринасят ефективно за постигане на програмните цели, като отчита по-специално установената през тази година ситуация по отношение на статута на NEET на участниците в оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ в Испания. (Целеви срок за изпълнение — ноември 2022 г.)		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 5.3 — Удостоверяване на статута NEET (лица, които не са заети с работа, учене или обучение) от програмните органи Комисията следва да припомни на програмните органи, че трябва да удостоверяват статута на NEET лица на участниците, преди да подават декларации за разходи по програмите на ИМЗ/ЕСФ за периода 2014—2020 г. Тези проверки за допустимост следва да се извършват въз основа на надеждни и проверени източници на информация, като се отчита по-специално установената през тази година ситуация по отношение на ОП по ЕСФ/ИМЗ в Испания и Ирландия. (Целеви срок за изпълнение — декември 2022 г.)		
	Препоръка 5.5 — Одитна следа за съставяне на извадки от одитните органи Комисията следва да припомни на одитните органи, че правната рамка изисква да осигуряват одитна следа, с помощта на която Комисията да е в състояние да проверява дали прилаганите от тях процедури за съставяне на извадки са независими, обективни и безпристрастни. (Целеви срок за изпълнение — декември 2022 г.)		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 5.6 — Върховенство на закона Комисията следва да предоставя информация в *годишните отчети за дейността* относно текущи процедури във връзка с върховенството на закона срещу държави членки и техните евентуални последици за увереността относно редовността на разходите, която Комисията може да получи от системите на съответните държави за контрол и предоставяне на увереност. (Целеви срок за изпълнение — април 2023 г. (следващите Годишни отчети за дейността)		Вж. точка ***6.76*** от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.

Източник: ЕСП.

Глава 7

Природни ресурси и околна среда

Съдържание

	Точки
Въведение	7.1.—7.14.
Кратко описание	7.2.—7.12.
Цели и области на политиката	7.2.—7.4.
Разходни инструменти	7.5.—7.12.
Обхват и подход на одита	7.13.—7.14.
Редовност на операциите	7.15.—7.27.
Резултати от тестването на операциите	7.15.—7.25.
Директни плащания	7.19.
Плащания за развитие на селските райони, за пазарни мерки и други плащания	7.20.—7.25.
Проверки за съгласуваност между статистическите данни за контрола и данните за плащанията на държавите членки	7.26.—7.27.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	7.28.—7.33.
Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ относно редовността на разходите	7.28.—7.32.
Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията	7.33.
Заключение и препоръки	7.34.—7.37.
Заключение	7.34.—7.35.
Препоръки	7.36.—7.37.
Приложения	
Приложение 7.1 — Информация за действията на ЕС в държавите членки и в Обединеното кралство	

Въведение

7.1. В настоящата глава са представени констатациите на ЕСП по отношение на функция 3 от МФР „Природни ресурси и околна среда“. На ***фигура 7.1*** са представени обобщено основните дейности и разходите по тази функция през 2022 г.

Фигура 7.1 — Плащания и одитна популация

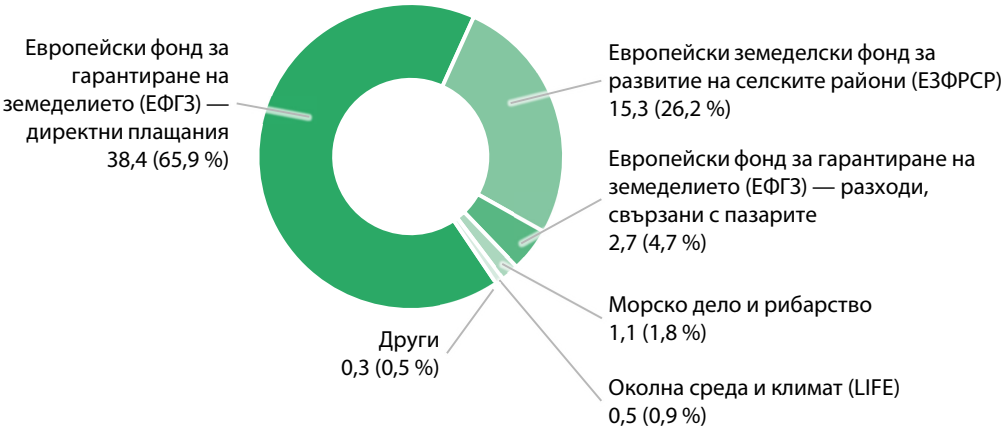


Природни ресурси и околна среда
58,3 млрд. евро (29,7 % от разходите от бюджета на ЕС)

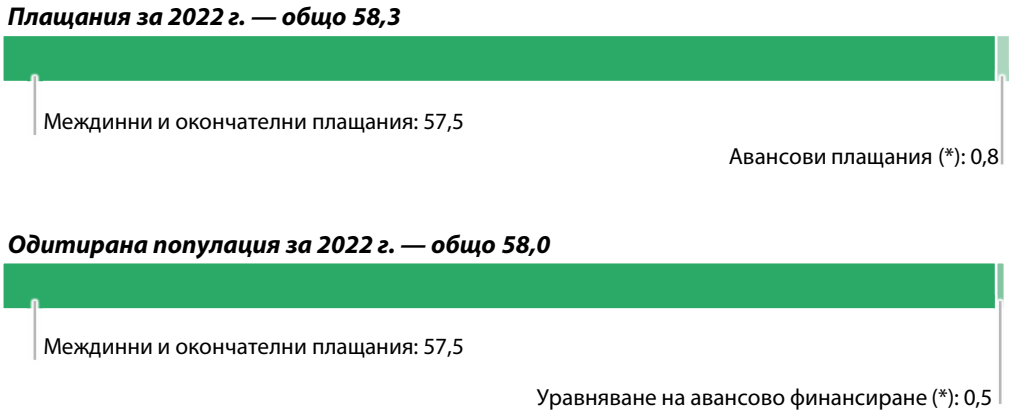


(в млрд. евро)

Плащания за 2022 г. — разбивка по фондове



Одитна популация за 2022 г. спрямо плащанията



(*) В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точка ***18***).

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2022 г.

Кратко описание

Цели и области на политиката

7.2. Средствата за земеделие и за развитие на селските райони съставляват 97 % от разходите на ЕС по функция „Природни ресурси и околна среда“ и се изпълняват чрез *общата селскостопанска политика* (ОСП). ОСП има три общи цели[1]:

- ефективно производство на храни с акцент върху доходите на земеделските производители, производителността в земеделските стопанства и стабилността на цените;
- устойчиво управление на природните ресурси и действията, свързани с климата, с акцент върху емисиите на парникови газове, биологичното разнообразие, почвите и водите;
- балансирано териториално развитие.

7.3. Въпреки че Европейската комисия, и по-конкретно Генерална дирекция (ГД) „Земеделие и развитие на селските райони“ (AGRI), носи крайната отговорност за управлението на ОСП, тя споделя управлението ѝ с *разплащателните агенции* в държавите членки. От 2015 г. насам независими *сертифициращи органи в областта на земеделието* в държавите членки изготвят ежегодни становища относно *законосъобразността и редовността* на разходите.

7.4. Тази функция от МФР обхваща също така разходите на ЕС по политиката в областта на морското дело и рибарството, финансирани чрез *Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР)*, който се управлява от ГД „Морско дело и рибарство“ (MARE), и чрез *програма LIFE* за околната среда и действията в областта на климата, за чието изпълнение отговарят ГД „Околна среда“ (ENV) и ГД „Действия по климата“ (CLIMA). ГД „Енергетика“ (ENER) също изпълнява част от програма LIFE за първи път в рамките на МФР за периода 2021—2027 г.

---

[1] Член 110, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика.

Разходни инструменти

7.5. Основните разходни инструменти на ОСП са:

- *директни плащания* за земеделски стопани, финансирани изцяло от бюджета на ЕС;
- национални и регионални *програми за развитие на селските райони* в държавите членки, съфинансирани от бюджета на ЕС и държавите членки;
- селскостопански *пазарни мерки*, които са изцяло финансирани от бюджета на ЕС, с някои изключения, като например мерките за популяризиране в областта на хранително-вкусовата промишленост, съфинансирани от държавите членки.

7.6. Директните плащания съставляват 66 % от разходите по функция 3 от МФР (38,4 млрд. евро за 2022 г.). Най-значимите схеми са:

- *схемата за основно плащане* (14,9 млрд. евро) и *схемата за единно плащане на площ* (4,1 млрд. евро) предоставят подпомагане на доходите въз основа на декларираната от земеделските стопани земеделска земя;
- плащане за *екологизиране* (11,0 млрд. евро) за подпомагане на земеделски практики, благоприятни за климата и околната среда;
- доброволно *обвързано с производството подпомагане* (4,1 млрд. евро) за конкретни видове земеделско производство (например говеждо и телешко месо, мляко или протеинови култури).

7.7. Директните плащания за земеделските стопани се извършват въз основа на права на плащане, тъй като за получаването им трябва да са изпълнени определени условия. При тези плащания има по-нисък риск от *грешки*, отколкото при плащанията, свързани с възстановяване на извършени разходи, ако свързаните с тях условия не са сложни (вж. точка ***1.18***). Директните плащания се управляват чрез *интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК)*, която свързва базите данни за земеделските стопанства, заявленията за подпомагане, регистрите на земеделски площи и на животни. Разплащателните агенции използват ИСАК, в която се включва *системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП)* — географска информационна система, основаваща се на множество източници. СИЗП помага на земеделските стопани при попълването на заявления за подпомагане, свързани с площ, а на разплащателните агенции — при проверката на тези заявления впоследствие.

Това им дава възможност да коригират някои пропуски в заявленията и да намалят риска от грешки.

7.8. Финансирането за развитие на селските райони представлява 26 % от разходите по тази функция от МФР и се разделя на две общи категории:

- плащания за земеделски стопани въз основа на критерии, свързани с околната среда и климата, които се прилагат за земеделската площ или за броя на животните в стопанството („свързани с площ/животни“);
- помощ за инвестиционни проекти за подпомагане на социално-икономическото развитие на селските райони („необвързана с площ“). В ***каре 7.1*** е представен пример за инвестиционен проект в селски район.

Каре 7.1

Инвестиционен проект в селски район

Частен *бенефициент* в Испания е получил подпомагане по мярка 19 (Leader), насочена към увеличаване на икономическата дейност в необлагодетелствани селски райони, като същевременно се запазват и създават работни места, след организирана покана за представяне на предложения за развитие на предприятията в района. Целта на този проект е да се обнови изваден от употреба склад и да се запазят работните места на дистрибуторско дружество като част от стратегията на съответната местна група за действие за възстановяване на бивша промишлена зона. Одитът на ЕСП потвърди, че строителните работите са приключени и условията за допустимост са изпълнени. На снимките по-долу са показани складовите помещения преди и след проекта.





7.9. Държавите членки разходват средствата на ЕС в рамките на националните и регионалните програми за развитие на селските райони. Комисията е одобрила 118 програми за развитие на селските райони в държавите членки за периода 2014—2020 г., които включват 20 мерки. Поради закъснения в приемането на законодателството за ОСП за периода след 2020 г. всички програми са удължени до края на 2022 г.[2] Допълнителни мерки за предоставяне на извънредно

[2] Съгласно Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство от ЕС неговите програми за развитие на селските райони ще продължат да се изпълняват до края на 2023 г. и ще бъдат приключени през 2024 г.

временно подпомагане са въведени през 2021 г. в отговор на избухването на пандемията от COVID-19[3] и през 2022 г. — в отговор на последиците от руското нашествие в Украйна[4].

7.10. Селскостопанските пазарни мерки, които съставляват 4,7 % от разходите по функция 3 от МФР, включват редица различни схеми (напр. организации на производителите на плодове и зеленчуци и преструктуриране на лозя), всяка от които подлежи на различни условия за допустимост. В ***каре 7.2*** е представен пример за пазарна мярка.

[3] Регламент (ЕС) 2020/872 за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013 във връзка със специална мярка за предоставяне на извънредно временно подпомагане от *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)* в отговор на избухването на пандемията от COVID-19.

[4] Регламент (ЕС) 2022/1033 за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013 във връзка със специална мярка за предоставяне на извънредно временно подпомагане от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) в отговор на последиците от руското нашествие в Украйна.

Каре 7.2

Пример за пазарна мярка

Организация на производители в Италия е получила подкрепа от ЕС за модернизиране на своите съоръжения за обработка на плодове с цел повишаване на производителността. По време на посещението си на място ЕСП потвърди, че инвестицията е направена в съответствие с одобрената оперативна програма и че оборудването е налично и функционира. На снимките по-долу са показани усъвършенстван мотокар и високопрецизни машини за сортиране, претегляне и опаковане на плодове.







7.11. Останалите 3 % от разходите по функция 3 от МФР, главно по *ЕФМДР* и програма LIFE, също се извършват при различни критерии за подбор, изисквания за допустимост и методи за отпускане на средства.

7.12. Условията за допустимост при повечето разходи, свързани с развитието на селските райони, пазарните мерки и другите области на политика по функция 3 от МФР извън ОСП, са по-сложни, отколкото при директните плащания, и рискът от грешки е по-голям (вж. точка ***1.18***).

Обхват и подход на одита

7.13. Целта на ЕСП беше да оцени процента грешки за тази функция от МФР и да използва резултатите от оценката при изготвянето на нейната цялостна *Декларация за достоверност*. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи от функция 3 на МФР за 2022 г.:

а) статистически представителна извадка от 218 *операции,* чието предназначение е да се оцени нивото на грешки за тази функция от МФР, състояща от:

   i) 88 директни плащания от основните схеми;

   ii) 56 операции, свързани с плащания въз основа на площ/животни по програмите за развитие на селските райони;

   iii) 52 операции, касаещи необвързани с площ плащания за развитие на селските райони;

   iv) 14 операции, свързани с пазарни мерки;

   v) 8 операции от разходни области извън ОСП — четири по ЕФМДР, три по програма LIFE и една по *споразумение за партньорство* в областта на устойчивото рибарство;

б) съгласуваността на т. нар. статистически данни за контрола за ОСП и на данните за плащанията, представени на Комисията от избрани разплащателни агенции;

в) информацията относно редовността, изложена първо в *годишните отчети за дейността* на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ и след това в изготвения от Комисията *Годишен доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ).

7.14. Одитираните от ЕСП 218 операции обхващат 17 държави членки[5] и Обединеното кралство. Бяха проверени директни плащания в 13 държави членки, а тестването на операциите в областта на развитието на селските райони обхвана 20 национални и регионални програми в 16 държави членки и Обединеното кралство.

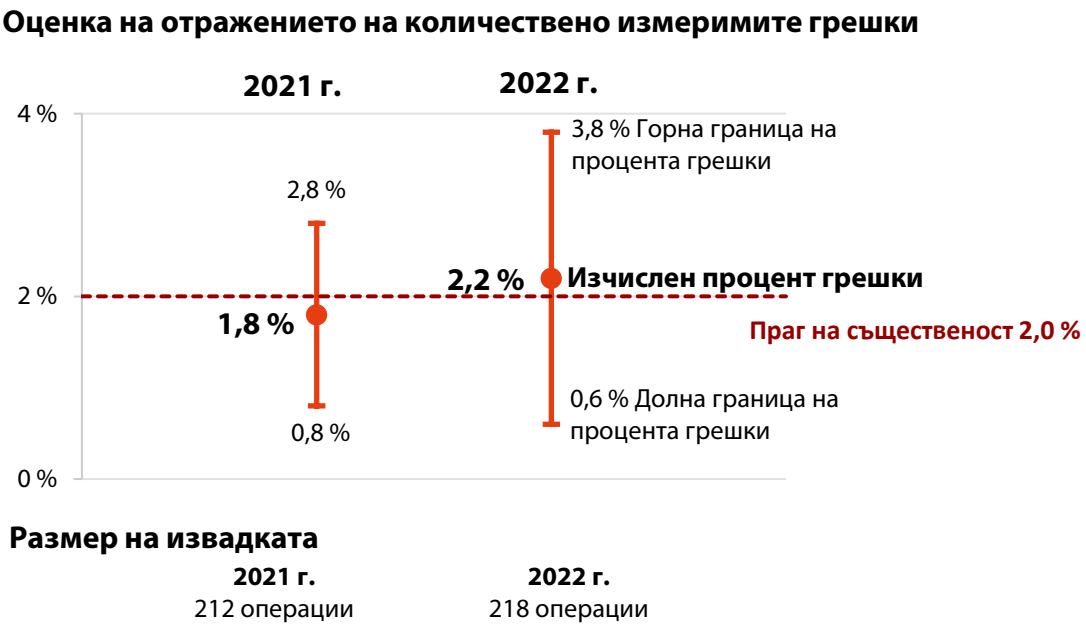
[5] България, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Латвия, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Финландия и Швеция.

Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите

7.15. От проверените 218 операции в 46 (21 %) се съдържат грешки. Въз основа на остойностените 32 грешки ЕСП изчислява процента грешки за функция 3 от МФР на 2,2 % (вж. ***фигура 7.2***).

Фигура 7.2 — Резултати от тестването на операциите



Източник: ЕСП.

7.16. По-голямата част от количествено измеримите грешки, които ЕСП констатира, засягат операции в областта на развитието на селските райони (21). ЕСП установи седем *количествено измерими грешки* при директните плащания, две при пазарните мерки и две при разходите извън ОСП. ЕСП констатира също така 15 случая на несъответствие с правилата, които не оказват влияние върху процента грешки. Например одиторите установиха случай, в който *управляващият орган* не е извършил достатъчно задълбочена проверка на основателността на разходите за услуги, предоставени на бенефициент от свързани лица. В ***приложение 7.1*** е представен преглед на плащанията по функция 3 от МФР и на резултатите от извършеното от ЕСП тестване на операциите по държави членки.

7.17. На ***фигура 7.3*** е представена разбивка на изчисления от ЕСП *процент грешки* за 2022 г. по видове грешки.

Фигура 7.3 — По-голямата част от *изчисления процент грешки* е свързана с представянето на неточна информация относно площи или животни



Източник: ЕСП.

7.18. Органите на държавите членки и Комисията са приложили коригиращи мерки, които са засегнали пряко 49 от операциите в извадката. Тези мерки са от значение за изчисленията на ЕСП, тъй като изпълнението им е намалило изчисления процент грешки за настоящата глава с 0,9 процентни пункта.
В 19 случая на *количествено измерими грешки* органите на държавите членки и Комисията са разполагали с достатъчно информация, за да предотвратят или да открият и коригират грешките преди одобряването на разходите. Ако органите на държавите членки и Комисията бяха използвали правилно цялата налична информация, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава би бил с 1,3 процентни пункта по-нисък.

Директни плащания

7.19. При тестваните 88 операции във връзка с директни плащания ЕСП установи шест несъществени количествено измерими грешки, които са резултат от завишаване от земеделските стопани на допустимата площ на земеделската земя. ЕСП също така откри една значима количествено измерима грешка, при която декларираната селскостопанска дейност не е била извършена (вж. ***каре 7.3***).

Каре 7.3

Пример за неправилно деклариране на селскостопанска дейност

Земеделски производител в Италия е получил *директна помощ* за поддържане на трайни насаждения (лимонови дървета) в голяма част от стопанството си (очертана в синьо). На въздушните снимки не се виждат редици от дървета, подобни на тези в съседните земеделски парцели. Посещение на място на ЕСП потвърди, че на декларираната площ не се отглеждат лимонови дървета и тя не се поддържа в земеделско състояние от няколко години. Националните органи не са установили тази грешка.



Източник: По информация, предоставена от италианската разплащателна агенция AGEA.

Плащания за развитие на селските райони, за пазарни мерки и други плащания

Свързани с площ/животни разходи за развитие на селските райони

7.20. ЕСП провери 56 плащания за развитие на селските райони въз основа на площта или на броя на животните, декларирани от земеделските стопани. В тях се включват плащания за изпълнение на специфични *ангажименти за агроекология и климат*, компенсаторни плащания за биологично земеделие и плащания за земеделски стопани в райони с природни ограничения.

7.21. От проверените от ЕСП 56 операции за развитие на селските райони, свързани с площ или брой животни, 15 са засегнати от грешки. ЕСП установи 13 количествено измерими грешки, девет от които са свързани със завишено деклариране на допустимата площ. При останалите четири констатации източниците на грешки включват недопустим бенефициент, неспазване на ангажиментите за агроекология и климат, неизпълнение на задълженията за хуманно отношение към животните и деклариране на лозя, за които бенефициентът не е имал права на засаждане.

Инвестиционни проекти

7.22. ЕСП провери 52 плащания за развитие на селските райони по инвестиционни проекти, като например за инвестиции във физически активи, за развитие на земеделски стопанства и предприятия (включително помощ за започване на стопанска дейност от млади земеделски стопани), както и за управление на риска (застраховане).

7.23. ЕСП остойности грешките при осем плащания, причинени от декларирани от бенефициенти разходи или дейности, които не отговарят на условията за допустимост (две грешки, надхвърлящи 20 %). Например в един случай бенефициент във Франция е получавал помощ за започване на стопанска дейност от млади земеделски стопани, въпреки че е управлявал земеделско стопанство в продължение на повече от 10 години.

Пазарни мерки

7.24. По отношение на проверените 14 операции в областта на *пазарните мерки* ЕСП установи два случая, при които разплащателните агенции са възстановили недопустими разходи (при единия от които грешката надхвърля 20 %).

Морско дело, рибарство, околна среда и действия в областта на климата

7.25. По отношение на областите морско дело, рибарство, околна среда и действия в областта на климата ЕСП провери осем операции и установи две количествено измерими грешки при операциите под *пряко управление*.

Проверки за съгласуваност между статистическите данни за контрола и данните за плащанията на държавите членки

7.26. Всяка година държавите членки представят на Комисията данни за своите проверки на плащанията на помощ („статистически данни за контрола“), както и данни за плащанията към бенефициенти. Въз основа на тези данни Комисията отпуска средства от ЕС на държавите членки. За финансовата 2022 година ЕСП провери качеството и съгласуваността на статистическите данни за контрола и данните за плащанията, докладвани от шестте разплащателни агенции в извадката от директни плащания. Откакто тази дейност бе извършена за пръв път по отношение на финансовата 2020 година, ЕСП е проверила статистическите данни за контрола и данните за плащанията на 23 разплащателни агенции.

7.27. Бяха установени някои несъответствия между данните за контрола и данните за плащанията, които в голяма степен се дължат на разликите в графика за актуализиране на двата набора от данни. Докато данните за контрола са статични и се изготвят ежегодно към 15 юли, разплащателните агенции непрекъснато актуализират своите данни за плащанията през финансовата година. Актуализациите се основават на промени при бенефициентите (напр. трансфери на земеделски стопанства) или при агенцията (в резултат на нейните проверки). Въпреки тези несъответствия ЕСП установи, че системите на избраните разплащателни агенции са изчислили надеждно плащанията на помощ, като са отчели правилно корекциите в резултат на данните за контрола.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ относно редовността на разходите

7.28. Директорът на всяка от *разплащателните агенции* предоставя на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ годишна декларация за управлението относно *ефективността* на системите на агенцията за управление и контрол и законосъобразността и редовността на нейните операции. Освен това държавите членки докладват ежегодно за извършените от тях административни проверки и проверки на място („статистически данни за контрола“).

7.29. От 2015 г. насам, за да се осигури допълнителна увереност, от сертифициращите органи в областта на земеделието се изисква да предоставят за всяка разплащателна агенция годишно становище относно законосъобразността и редовността на разходите, за които държавите членки са поискали възстановяване.

7.30. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ използва процентите грешки, докладвани в статистическите данни за контрола, и ги преизчислява въз основа на резултатите от одитите на сертифициращите органи в областта на земеделието и на собствените си одити на системите и разходите на разплащателните агенции, за да изчисли стойност за „риска при плащане“ при директните плащания, пазарните мерки и мерките за развитие на селските райони. Тези преизчисления, произтичащи от анализа на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, водят до корекции. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ приспада тази прогнозна стойност на бъдещите *финансови корекции* и вземания от „риска при плащане“, за да изчисли „окончателната сума, изложена на риск“.

7.31. Статистическите данни за контрола, докладвани от разплащателните агенции, показват ниво на грешки, еквивалентно на 1,1 % от разходите за ОСП като цяло. Въз основа на работата на сертифициращите органи в областта на земеделието и своите собствени одити, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е изчислила размера на сумата, изложена на риск при плащане, на

996 млн. евро, т.е. около 1,8 % от общите разходи по ОСП през 2022 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е оценила риска при плащане (коригиран процент грешки) на около 1,3 % за директните плащания, 2,7 % за мерките за развитие на селските райони и 2,9 % за пазарните мерки.

7.32. ЕСП извърши също така ограничена проверка на информацията относно редовността в годишния отчет за дейността на ГД „Морско дело и рибарство“. ЕСП отбеляза, че методологията за изчисление на окончателния риск при плащане (или при *приключване*) за ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ е в съответствие с насоките на Комисията.

Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията

7.33. Изчисленият от Комисията риск при плащане по отношение на глава „Природни ресурси и околна среда“, представен в ГДУИ, е в размер на 1,8 %.

Заключение и препоръки

Заключение

7.34. Одитните доказателства, получени от ЕСП и представени в настоящата глава, показват, че процентът грешки при разходите по функция „Природни ресурси и околна среда“ като цяло е съществен (вж. точка ***7.15***). По отношение на тази функция от МФР извършеното от ЕСП тестване на операциите показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 2,2 %.

7.35. Резултатите на ЕСП сочат, че процентът грешки не е съществен при директните плащания, които представляват 66 % от разходите по тази функция на МФР, но остава съществен при други разходни области (развитие на селските райони, пазарни мерки, морско дело, рибарство, околна среда и действия в областта на климата), които представляват 34 % от разходите. ЕСП отбеляза също така, че броят на случаите на малки по размер завишавания на декларираните площи се е увеличил както при директните плащания, така и при мерките за развитие на селските райони —от 4 грешки през 2021 г. на 16 грешки през 2022 г., което може да сочи за наличието на специфични слабости в управлението на системата за идентификация на земеделските парцели в някои държави членки.

Препоръки

7.36. ЕСП извърши преглед на препоръките, отправени в последните ѝ три годишни доклада. В тези годишни доклади не се съдържат препоръки със срок за изпълнение 2022 г. Всички препоръки в годишните доклади за периода 2019—2021 г. или са изпълнени и разгледани в годишен доклад за предходна година[6], или са с целеви срок за изпълнение след 2022 г.[7]

7.37. Въз основа на извършената проверка и предвид констатациите и заключенията за 2022 г. ЕСП отправя следните препоръки:

---

[6] Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., препоръка 6.1, за която ЕСП докладва, че е изпълнена в известна степен в Годишния доклад за 2021 г.

[7] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., препоръки 6.1 и 6.2 с целеви срок за изпълнение 2023 г. и 2025 г.

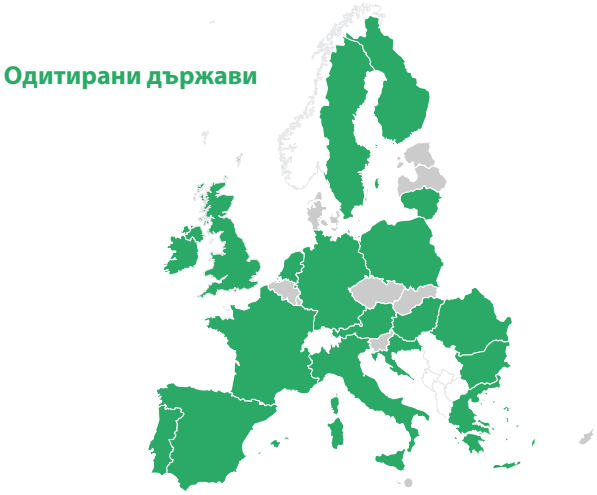
Препоръка 7.1 — Мониторинг на качеството на данните относно земеделските площи

Като се има предвид, че земеделските площи ще служат като основа за показателите за изпълнение в рамките на новата обща селскостопанска политика за периода 2023—2027 г., Комисията следва да продължи да наблюдава доколко държавите членки оценяват точно размера на допустимата площ в системата за идентификация на земеделските парцели.

Целеви срок за изпълнение — 2024 г.

Приложения

Приложение 7.1 — Информация за действията на ЕС в държавите членки и в Обединеното кралство



Държава членка / държава извън ЕС	Финансов принос от ЕС (в млн. евро)	Одитирани операции	Количествено измерими грешки	Количествено неизмерими грешки
Разходи по ОСП	**56 079**	**210**	**30**	**10**
Франция	9 450	32	8	4
Испания	6 992	24	1	0
Германия	6 371	22	1	2
Италия	5 914	22	4	1
Полша	4 787	20	3	1
Румъния	2 992	12	0	0
Гърция	2 880	12	1	0
Унгария	1 983	8	1	0
Ирландия	1 579	4	2	1
Португалия	1 458	10	1	0
Австрия	1 339	4	2	1
България	1 055	8	1	0
Швеция	1 008	10	1	0
Финландия	997	4	1	0
Нидерландия	835	9	1	0
Литва	823	4	0	0
Хърватия	759	8	1	0
Обединено кралство	291	4	1	0
Неодитирани държави членки	4 567	Не е приложимо	Не е приложимо	Не е приложимо
Други разходи	**2 197**	**8**	**2**	**5**
ОБЩО	**58 276**	**218**	**32**	**15**

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Глава 8

Миграция и управление на границите
Сигурност и отбрана

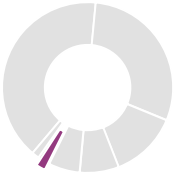
Съдържание

	Точки
Въведение	8.1.—8.9.
Кратко описание	8.2.—8.8.
Обхват и подход на одита	8.9.
Редовност на операциите	8.10.—8.11.
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	8.12.—8.15.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	8.16.—8.18.
Заключение и препоръки	8.19.—8.21.
Заключение	8.19.
Препоръки	8.20.—8.21.
Приложения	
Приложение 8.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за областите „Миграция и управление на границите“ и „Сигурност и отбрана“	

Въведение

8.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 4 от *многогодишната финансова рамка (МФР)* „Миграция и управление на границите“ и функция 5 „Сигурност и отбрана“. През предходния период на МФР по-голямата част от предвидените за тези функции разходи в бюджета бяха вписани заедно под функция 3 „Сигурност и гражданство“. На ***фигура 8.1*** и ***фигура 8.2*** са представени обобщено основните дейности и разходите по тези функции през 2022 г.

Фигура 8.1 — Плащания и одитна популация — Миграция и управление на границите

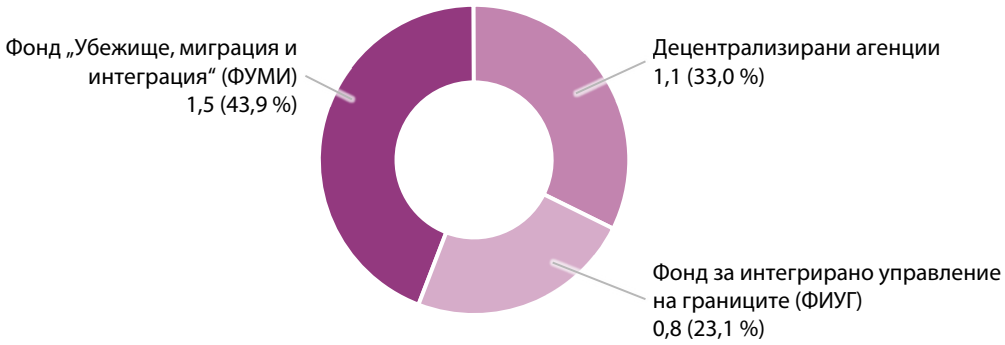


Миграция и управление на границите
3,4 млрд. евро (1,7 % от разходите от бюджета на ЕС)



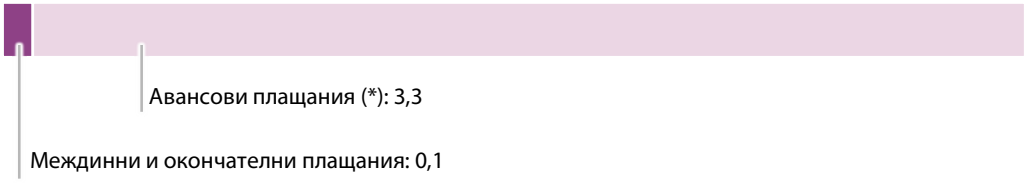
(в млрд. евро)

Разбивка на плащанията за 2022 г. по фондове



Одитна популация за 2022 г. спрямо плащанията

Плащания за 2022 г. — общо 3,4



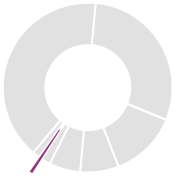
Одитна популация за 2022 г. — общо 2,1



(*) Авансовите плащания включват също годишните авансови плащания при *споделено управление*. В съответствие с хармонизираното определение за *„операции, свързани с отчетите“*, *авансовите плащания*, които са извършени през 2022 г., но не са били *уравнени* през същата година, не са част от одитната популация на ЕСП (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точка ***18***).

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2022 г.

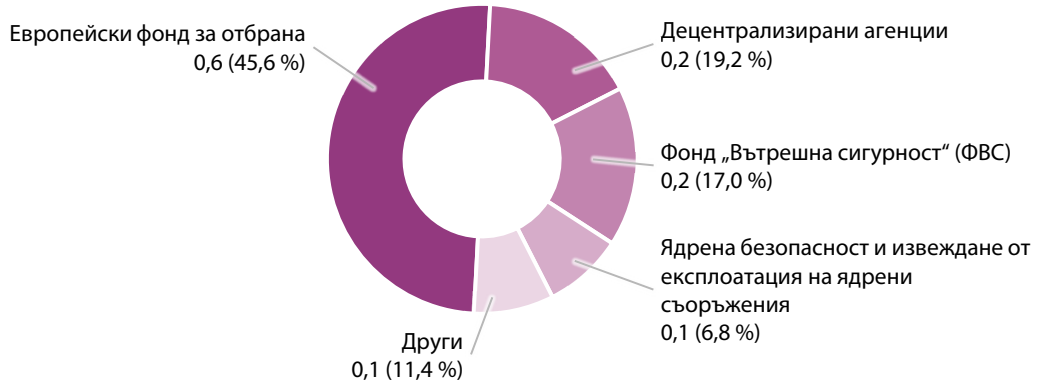
Фигура 8.2 — Плащания и одитна популация — Сигурност и отбрана



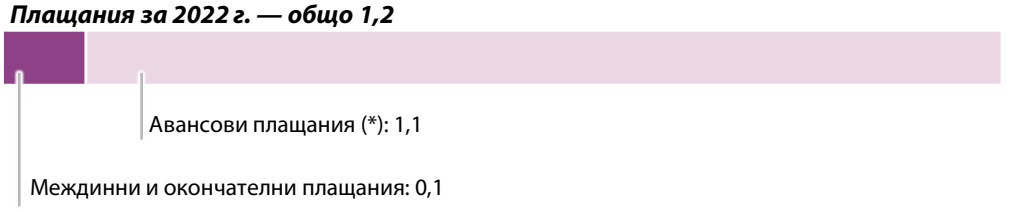
Сигурност и отбрана
1,2 млрд. евро (0,6 % от разходите от бюджета на ЕС)

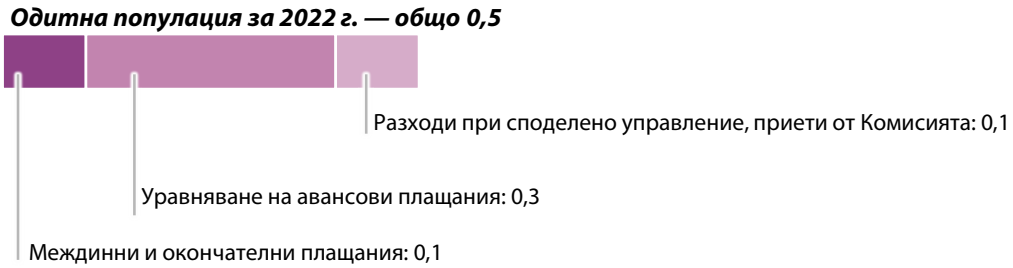
(в млрд. евро)

Разбивка на плащанията за 2022 г. по фондове



Одитна популация за 2022 г. спрямо плащанията





(*) Авансовите плащания включват също годишните авансови плащания при споделено управление. В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“, авансовите плащания, които са извършени през 2022 г., но не са били уравнени през същата година, не са част от одитната популация на ЕСП (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точка ***18***).

Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните отчети на ЕС за 2022 г.

Кратко описание

8.2. Предвид нарастващото значение на миграцията и управлението на границите през последните години, Европейският съюз е определил функция 4 от

МФР за периода 2021—2027 г. специално за тези области на политика, както е показано на ***фигура 8.1***. Значителна част от разходите в тази област през 2022 г. все още е свързана с приключването на проекти и схеми от МФР за периода 2014—2020 г. Поради тази причина по-голямата част от одитната популация на ЕСП е свързана с приключването на дейността на *фонд „Убежище, миграция и интеграция“*[1] *(ФУМИ)* за периода 2014—2020 г., както и с приключването на финансирането по *фонд „Вътрешна сигурност“* — Инструмент за външните граници и визите[2] (ФВС — „Външни граници и визи“). Целта на ФУМИ за периода 2014—2020 г. е да допринася за ефективното управление на миграционните потоци и да развива общ подход на ЕС в областта на *убежището* и миграцията. Целта на ФВС — „Външни граници и визи“ е да допринася за осигуряването на високо равнище на сигурност в ЕС, като същевременно се улеснява законното пътуване чрез еднакво и високо равнище на контрол на *външните граници* и ефективно обработване на шенгенски визи.

8.3. Тези фондове от периода 2014—2020 г. са заменени в МФР за периода 2021—2027 г. съответно от нов ФУМИ[3] и от *Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика*[4] *(ИУГВ)* на *Фонда за интегрирано управление на границите (ФИУГ)*. Целта на ФУМИ за периода 2021—2027 г. е да допринася за ефикасното управление на миграционните потоци и за осъществяването, укрепването и развитието на общата политика в областта на убежището и имиграцията. Целта на ИУГВ е да подкрепя стабилното и ефективно интегрирано управление на външните граници на Съюза, като осигурява високо равнище на сигурност и защитава свободното движение на хора на територията на ЕС.

8.4. Друга значима разходна област по функция 4 от МФР е финансирането за три *децентрализирани агенции* (Европейската агенция за гранична и брегова охрана (*Фронтекс*), *Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището* (*EUAA*) и Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на

---

[1] Регламент (ЕС) № 516/2014 за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“.

[2] Регламент (ЕС) № 515/2014 за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“.

[3] Регламент (ЕС) 2021/1147 за създаване на фонд Убежище, миграция и интеграция.

[4] Регламент (ЕС) 2021/1148 за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика като част от Фонда за интегрирано управление на границите.

свобода, сигурност и правосъдие (*eu-LISA*), чиято дейност е насочена към изпълнението на основните приоритети на ЕС в областта на миграцията и управлението на границите. ЕСП разглежда отделно агенциите в своите специфични годишни доклади.

8.5. Функция 5 от МФР за периода 2021—2027 г. е предназначена за сигурността и отбраната, както е показано на ***фигура 8.2***. Компонентът „сигурност“ обхваща финансирането по фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) за периода 2021—2027 г.[5], приключването на финансирането по Инструмент „Полиция“ на Фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС – П) за периода 2014—2020 г.[6], финансирането за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения (финансова подкрепа от ЕС за извеждане от експлоатация на ядрени инсталации в България, Литва и Словакия), както и финансирането за три децентрализирани агенции на ЕС в областта на сигурността (Европейския център за мониторинг на наркотици и наркомании (EMCDDA), Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL). Компонентът „отбрана“ включва Европейския фонд за отбрана[7], който подпомага съвместни проекти в областта на отбраната на всички етапи от научноизследователската и развойната дейност.

8.6. ФВС за периода 2021—2027 г. е с по-тесен обхват от преди (тъй като целите на ФВС — „Външни граници и визи“ за периода 2014—2020 г. са прехвърлени в друг инструмент) и се съсредоточава върху целите на Инструмента ФВС — „Полиция“ за периода 2014—2020 г. Неговата цел е да допринася за осигуряването на високо равнище на сигурност в ЕС, по-специално чрез предотвратяване и борба с тероризма и радикализацията, тежката и организираната престъпност и киберпрестъпността, чрез подпомагане и защита на жертвите на престъпления, както и чрез подготвеност за инциденти, рискове и кризи, свързани със сигурността, защита от тях и ефективното им управление. Значителна част от разходите в тази област през 2022 г. е свързана с приключването на проекти, останали от МФР за периода 2014—2020 г.

---

[5] Регламент (ЕС) 2021/1149 за създаване на фонд „Вътрешна сигурност“.

[6] Регламент (ЕС) № 513/2014 за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“.

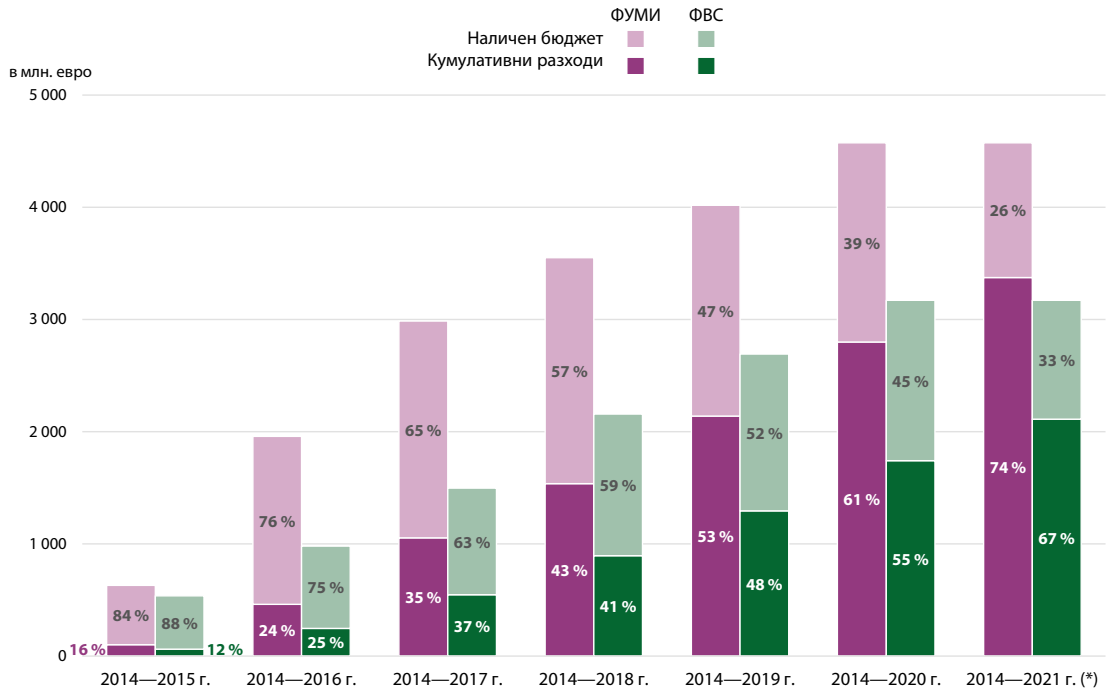
[7] Регламент (ЕС) 2021/697 за създаване на Европейски фонд за отбрана.

8.7. Управлението на по-голямата част от средствата по ФУМИ и ФВС за периода 2014—2020 г., както и на по-голямата част от финансирането по ФУМИ, ИУГВ и ФВС за периода 2021—2027 г. е споделено между държавите членки (или асоциираните към Шенген държави) и ГД „Миграция и вътрешни работи“ на Комисията (HOME). При този начин на управление държавите членки изпълняват многогодишни национални програми, които са одобрени от Комисията.

8.8. От 2019 г. насам държавите членки са ускорили изпълнението на националните си програми по ФУМИ и ФВС за периода 2014—2020 г. Въпреки това и въпреки факта, че финансирането за периода 2014—2020 г. следва да бъде усвоено до юни 2024 г.[8], значителна част от средствата все още не са изплатени (26 % по ФУМИ и 33 % по ФВС към края на 2022 г.). На ***фигура 8.3*** са показани разходите, които държавите членки са представили на Комисията за възстановяване от началото на *програмния период* 2014—2020 г.

[8] Регламент (ЕС) 2022/585 за изменение на регламенти (ЕС) № 514/2014, (ЕС) № 516/2014 (ЕС) 2021/1147.

Фигура 8.3 — Степен на изпълнение на националните програми по ФУМИ и ФВС за периода 2014—2020 г.



(*) Разходите по ФУМИ/ФВС на ниво държава членка се декларират пред Комисията и се одобряват от нея през годината, следваща извършването им. Поради това в отчетите на Комисията за 2022 г. тези разходи са отразени за 2021 г.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията (национални програми и решения за *уравняване* до края на 2022 г.).

Обхват и подход на одита

8.9. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи от разгледаните в настоящата глава функции от МФР за 2022 г.:

а) извадка от 23 операции, която допринася за изготвянето на цялостната *Декларация за достоверност* на ЕСП, но не е представителна за разходите по тези функции от МФР. Поради това ЕСП не може да изчисли *процента грешки* за тези функции от МФР. Извадката се състои от:

— 14 операции при споделено управление с държавите членки (по две операции за всяка държава членка — Германия, Латвия, Румъния, Испания и Обединеното кралство за функция 4 от МФР, и Хърватия и Чехия за функция 5 от МФР);

— 7 операции при *пряко управление* от Комисията (5 по функция 4 от МФР, 2 по функция 5 от МФР) и 2 операции при *непряко управление* (1 по функция 4 от МФР, 1 по функция 5 от МФР).

ЕСП също така взе под внимание резултатите от своите *одити на съответствието*, извършени по отношение на агенциите:

б) информацията относно *редовността*, която е част от *Годишния отчет за дейността (ГОД)* на ГД „Миграция и вътрешни работи“ и впоследствие се включва в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*, изготвен от Комисията.

в) избрани системи, свързани с подготовката на *одитните органи* за ФУМИ, ИУГВ и ФВС за периода 2021—2027 г. в 6 държави членки (Германия, Испания и Румъния за ФУМИ, Латвия за ИУГВ и Чехия и Хърватия за ФВС).

Редовност на операциите

8.10. От проверените 23 операции 11 (48 %) са засегнати от *грешки*. ЕСП откри девет количествено измерими грешки, които имат *отражение* върху разходите, отнесени към бюджета на ЕС. Тези грешки са свързани с недопустими разходи (например разходи за персонал или оборудване, *ДДС*) и слабости в областта на *обществените поръчки*. В ***каре 8.1*** са представени примери за остойностени от ЕСП грешки.

Каре 8.1

Недопустими разходи за персонал и оборудване

ЕСП одитира проект по ФУМИ, управляван пряко от ГД „Миграция и вътрешни работи“, който получава финансиране като част от *действията на Съюза*. Той се изразява в провеждане на обучения за придобиване на ИТ умения за бежанци с цел да се улесни интеграцията им на пазара на труда. Проектът се изпълнява от 5 събенефициенти. ЕСП провери извадка от десет елемента, включени в заявката за възстановяване на разходи.

За три от тях ЕСП констатира наличието на недопустими разходи за персонал. В един от случаите трудовият договор на ръководителя на проекта е заменен по време на изпълнението на проекта с договор за услуги. Това е довело до значително увеличение на разходите за персонал, свързани с този служител. ЕСП не счита това увеличение за допустим разход, тъй като то не е обусловено от промени във възложените задачи. В друг случай заявените за възстановяване разходи за персонал по договор за услуги за един служител са били значително по-високи в сравнение с тези за други двама служители на трудови договори, изпълняващи сходни задачи (съответно с 42 % и 34 %). В трети случай дневната ставка на консултант, която се финансира по проекта, е била над два пъти по-висока от посочената в договора за консултантски услуги.

За два други елемента ЕСП установи наличието на недопустими разходи за оборудване, свързани със закупуването на компютри. Съгласно споразумението за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ допустимите разходи за оборудване включват само амортизацията, начислена за периода на изпълнение на проекта, но ГД „Миграция и вътрешни работи“ на практика е приела всички разходи за придобиване като допустими.

Като цяло ЕСП счита, че 19,4 % от приетите разходи (на обща стойност 706 592,15 евро) са недопустими за финансиране от ЕС. Някои събенефициенти са представили одитни сертификати, наред със заявката за

възстановяване на разходи, но посочените по-горе грешки не са били докладвани от независимия външен одитор. Тези грешки също така не са били открити от проверките на ГД „Миграция и вътрешни работи“, предхождащи извършването на плащанията.

Недопустимост на декларираните разходи за настаняване поради нередности в процедурите за възлагане на обществени поръчки

ЕСП одитира проект при споделено управление по ФУМИ в Испания. Проектът е изпълнен от организация с нестопанска цел („*бенефициент*“) и се състои основно в осигуряване на настаняване (включително храна) на кандидати за международна закрила. На базата на окончателния доклад за изпълнението на проекта, представен на испанския отговорен орган от бенефициента през ноември 2021 г., ЕСП провери извадка от десет елемента, включени в заявката за възстановяване на разходи, като осем от тях представляват фактури за отдадени под наем помещения и за храна.

Тя извърши одит на процедура за възлагане на обществена поръчка, в резултат на която е подписан договор с пътническа агенция за осигуряване на настаняване и храна. Услугите, предоставени по този договор по време на изпълнението на проекта, са на стойност 2 400 492,85 евро. ЕСП установи, че бенефициентът не е спазил приложимите изисквания за публикуване на обявлението за обществена поръчка. Освен това, в съответствие с тръжните спецификации, спечелилият търга оферент е трябвало да представи гаранция, след като му бъде възложена поръчката. Базата за изчисляване на гаранцията е била променена непосредствено преди крайния срок за подаване на оферти. В резултат на тази промяна размерът на изискваната гаранция е значително по-малък, но потенциалните оференти не са били надлежно информирани за това. Поради тази причина гаранцията се е превърнала в пречка пред конкуренцията, тъй като първоначалният ѝ по-висок размер може да е възпрепятствал някои потенциални оференти да участват в тръжната процедура. Освен това бенефициентът не е въвел методология за обективно оценяване на офертите спрямо критериите за възлагане. ЕСП счита, че взети заедно, тези *нередности* са довели до липса на прозрачност в процедурата и като резултат от тях възлагането на договора на пътническата агенция не е било достатъчно добре обосновано.

ЕСП извърши одит и на процедура за възлагане на обществена поръчка, в резултат на която е подписан договор с хотел с максимална стойност 417 240 евро. Тъй като бенефициентът е провел процедурата за възлагане на обществена поръчка посредством устна комуникация и не беше в състояние да представи документация, изготвена по време на процеса, не беше възможно да се провери дали такава процедура действително е била проведена. Поради липсата на доказателства ЕСП заключава, че поръчката е възложена директно на хотела. Ето защо ЕСП счита, че 100 % от

декларираните разходи за тази конкретна процедура за възлагане на обществена поръчка са недопустими.

Общото заключение на ЕСП е, че 40,7 % от одитираните разходи за този проект по ФУМИ са недопустими за финансиране от ЕС.

8.11. ЕСП установи също така четири случая на неспазване на правните и финансовите изисквания (които обаче нямат отражение за бюджета на ЕС). Те са свързани например с недостатъчна *одитна следа* за проверка на фактурираните суми.

Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

8.12. Във връзка с ФУМИ, ИУГВ и ФВС за периода 2021—2027 г. ЕСП разгледа работата на шест одитни органа на държавите членки (Германия, Испания и Румъния за ФУМИ, Чехия и Хърватия за ФВС), както следва:

а) какво е отражението на новия *Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР)*[9] върху работата на тези одитни органи;

б) по какъв начин специфичните изисквания на РОР по отношение на ФУМИ, ИУГВ и ФВС са взети предвид от одитните органи;

в) дали предаването на съответните компетентности между одитните органи е организирано правилно (за държавите членки, в които одитните органи за ФУМИ и ФВС за периода 2014—2020 г. не са същите като за периода 2021—2027 г.).

8.13. От всяка държава членка се изисква да изготви най-късно до 30 юни 2023 г. описание на своята система за управление и контрол, което е предварително условие за определяне на нейната стратегия за одити на системите и одити на операциите. Като цяло шестте одитни органа вече имаха ясна представа за основните промени, които се изискват в одитната стратегия, одитите на системите и одитите на операциите в сравнение с програмния период 2014—2020 г. Тъй като обаче нито една от шестте държави членки не беше финализирала описанието на своята система за управление и контрол по време на посещенията на ЕСП (които се проведоха между септември 2022 г. и февруари 2023 г.), те все още не бяха в състояние да одобрят своята одитна стратегия, което е предварително условие за представянето на *пакет от документи за предоставяне на увереност* на Комисията. В член 98 от РОР се посочва, че всяка година държавите членки трябва да представят на Комисията до 15 февруари пакет от документи за предоставяне на увереност, който включва годишните отчети за предходната счетоводна година, одитирани от определените от тях

[9] Регламент (ЕС) 2021/1060 за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

одитни органи. Шестте посетени от ЕСП държави членки ще представят на Комисията първите си годишни отчети за ФУМИ, ИУГВ и ФВС най-рано през 2024 г.

8.14. ЕСП провери също така ресурсите, с които разполагат одитните органи, по-специално техния персонал и информационни системи. Когато е необходимо, държавите членки набират допълнителен персонал за своите одитни органи. Всеки одитен орган в шестте държави членки също трябва да има достъп само за четене до информационната система на съответния *управляващ орган*, където бенефициентите на проекти и този управляващ орган съхраняват данните и документацията, които са необходими за извършването на одитите. По време на посещението на ЕСП във въпросните държави членки тези системи бяха или в процес на разработване, или все още предстоеше да бъдат разработени.

8.15. ЕСП отбеляза, че като цяло шестте одитни органа са постигнали напредък в подготовката си за ФУМИ, ИУГВ и ФВС за периода 2021—2027 г., въпреки че техните одитни стратегии все още не бяха приети.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

8.16. За финансовата 2022 година ЕСП разгледа годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Миграция и вътрешни работи“. В анализа си ЕСП провери дали в своя ГОД тази генерална дирекция е представила информацията относно редовността в съответствие с указанията на Комисията и дали тази информация е в съответствие с данните, които ЕСП получи по време на своите одити. Не бяха открити факти, които да противоречат на констатациите на ЕСП.

8.17. ЕСП провери изчисленията на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за риска при плащане и при приключване. Беше установено, че стойностите са изчислени в съответствие с вътрешната методология и са правилно отчетени в ГДУИ. От разходите за 2022 г. (2,479 млрд. евро) ГД „Миграция и вътрешни работи“ оценява общата сума, изложена на риск при плащане, на 34 млн. евро (1,4 %), а стойността на корекциите, които ще бъдат извършени в резултат от нейните проверки през следващите години — на 3 млн. евро.

8.18. Генералният директор на ГД „Миграция и вътрешни работи“ е заявила, че разполага с достатъчна увереност, че ресурсите, предвидени за описаните в ГОД дейности, са използвани по предназначение и в съответствие с принципите на добро управление, но е изразила и някои *резерви*. Тъй като проверените от ЕСП 22 операции представляват само малка част от операциите под отговорността на тази генерална дирекция, не беше възможно да се провери това изявление въз основа на резултатите от одитната дейност на ЕСП.

Заключение и препоръки

Заключение

8.19. Извършената от ЕСП проверка на операциите показва, че разходите са засегнати от слабости, свързани с допустимостта и възлагането на обществени поръчки. ЕСП не одитира достатъчно операции, за да изчисли процента грешки за тези функции от МФР (вж. точка ***8.9***), но одитните ѝ резултати показват, че това е област, изложена на висок риск. Резултатите от тестовете на операциите допринасят за изготвянето на Декларацията за достоверност на ЕСП.

Препоръки

8.20. В ***приложение 8.1*** е представена констатацията на ЕСП от последващия преглед на изпълнението на препоръката, отправена в Годишния ѝ доклад за 2020 г., която трябваше да бъде изпълнена до края на 2022 г. Тази препоръка се отнася до предоставянето на насоки на органите на държавите членки, отговарящи за разходването на средствата на генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ от МФР за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г. Тези насоки включват документиране на пълнотата и качеството на услугите, когато финансирането се основава на *стандартни разходи за единица*. ЕСП счита, че тази препоръка е изпълнена изцяло, тъй като генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ е издала насоки и практически наръчник относно използването на *опростени варианти за разходите*.

8.21. Въз основа на своите констатации и заключения за 2022 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 8.1 — По-добро насочване на проверките за допустимост на разходите по проекти в рамките на действия на Съюза, които са под прякото управление на генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“

Комисията следва да извършва по-целенасочени предварителни проверки на допустимостта на разходите за действия на Съюза, като постави специален акцент върху потенциалните рискове, като тези, свързани с вида на разходите (например разходи за персонал, оборудване, обществени поръчки) или типа на бенефициентите.

При изготвянето на оценката на риска Комисията следва да отчита, че одитните сертификати като оправдателен документ на заявките за плащане на бенефициентите имат своите ограничения.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Приложения

Приложение 8.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за областите „Миграция и управление на границите“ и „Сигурност и отбрана“

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
2020 г.	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 2:** Да се предоставят насоки на органите на държавите членки, отговарящи за разходването на средствата по фондовете на ГД „Миграция и вътрешни работи“ от МФР за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г., относно документирането на пълния обхват и качеството на услугите в случаите, когато финансирането е въз основа на стандартни разходи за единица.		

Източник: ЕСП.

Глава 9

Съседните региони и светът

Съдържание

	Точки
Въведение	9.1.
Кратко описание	9.2.—9.6.
Обхват и подход на одита	9.7.
Редовност на операциите	9.8.—9.14.
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	9.15.—9.17.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	9.18.—9.26.
Заключение и препоръки	9.27.—9.34.
Заключение	9.27.
Препоръки	9.28.—9.34.

Приложения

Приложение 9.1 — Плащания на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международни партньорства“ по делегации

Приложение 9.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за функция „Съседните региони и светът“

Въведение

9.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата по отношение на функция 6 от *МФР* „Съседните региони и светът“. На ***фигура 9.1*** са представени обобщено основните дейности и разходите по тази функция през 2022 г.

Фигура 9.1 — Плащания и одитирана популация



(*) В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точка ***18***).

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2022 г.

Кратко описание

9.2. Тази разходна област включва няколко инструмента за финансиране, по-големите от които са *Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа („ИССРМС — Глобална Европа“)*[1] и Инструментът за предприсъединителна помощ[2]. В нея се включва и бюджетът за хуманитарна помощ.

9.3. Общата цел на ИССРМС — Глобална Европа е утвърждаването и насърчаването на ценностите, принципите и основните интереси на ЕС в световен мащаб, както и подпомагането на многостранното сътрудничество и засиленото партньорство с държавите извън ЕС. Инструментът отразява двете основни промени в начина, по който ЕС финансира *външните дейности* (външната политика), в сравнение с МФР за периода 2014—2020 г.:

а) сътрудничеството с държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн, финансирано преди това от Европейските фондове за развитие, вече се финансира от общия бюджет на ЕС;

б) това сътрудничество вече се финансира от същия инструмент като политиката за съседство на ЕС, като се запазват специфичните характеристики на двата вида подкрепа.

9.4. Основната цел на Инструмента за предприсъединителна помощ е да подпомага държавите *бенефициенти* в приемането и осъществяването на необходимите реформи за постигане на съответствие с ценностите на ЕС с оглед на бъдещото им членство, като по този начин допринася за тяхната стабилност, сигурност и просперитет.

9.5. Основните генерални дирекции и служби, натоварени с изпълнението на външните дейности на ЕС, са Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR), Генерална дирекция „Международни партньорства“ (INTPA), Генерална дирекция „Европейска гражданска защита

---

[1] Регламент (ЕС) 2021/947 за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа.

[2] Регламент (ЕС) 2021/1529 за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП III).

и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ECHO) и Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI).

9.6. През 2022 г. плащанията по функция „Съседните региони и светът“ възлизат на 14,5 млрд. евро (*авансови*, *междинни* и окончателни *плащания*) и са извършени по няколко инструмента (вж. ***фигура 9.1***) и начина на изпълнение. Те включват договори за строителство, за доставки и услуги, за *безвъзмездна финансова помощ*, специални заеми, гаранции по заеми и финансово подпомагане, *бюджетна подкрепа* и други целеви форми на бюджетна помощ в държави извън ЕС (вж. ***приложение 9.1***). Общият размер на плащанията по тази функция е нараснал от 10,9 млрд. евро през 2021 г. на 14,5 млрд. евро през 2022 г. Увеличението е основно при инструмента ИССРМС — от 5,8 млрд. евро през 2021 г. на 9,4 млрд. евро и се дължи на авансовите плащания.

Обхват и подход на одита

9.7. По описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи ЕСП провери следните елементи от тази функция на МФР за 2022 г.:

а) извадка от 72 операции, която, въпреки че допринася за изготвянето на цялостната Декларация за достоверност на ЕСП, не е представителна за разходите по тази функция от МФР. Поради това ЕСП не може да изчисли процента *грешки* за тази функция от МФР. ЕСП провери извадка от 35 операции на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, 17 операции на ГД „Международни партньорства“, 14 операции на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и 6 операции на Службата за инструментите в областта на външната политика;

б) информацията относно редовността, публикувана в *Годишния отчет за дейността (ГОД)* на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и впоследствие включена в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)* на Комисията;

в) избрани системи на 4 делегации на ЕС, в т.ч. техните системи за:

i) одит, проверка и последващи действия — ЕСП оцени дали изпълнението на годишните планове за одит и проверка е било подходящо и в съответствие с приложимите правила и насоки;

ii) предотвратяване на *измами* и работна етика — ЕСП оцени дали служителите са получили подходящо обучение относно предотвратяването на измами и работната етика и дали са запознати с процедурите и задълженията в ситуации на съмнение за измама.

Редовност на операциите

9.8. 34 (47 %) от проверените общо 72 операции са засегнати от грешки. Въпреки ограничения размер на извадката одитните *резултати* сочат, че рискът от грешки за тази функция от МФР е висок. ЕСП остойности 25 грешки, които имат финансово *отражение* върху разходите, отнесени към бюджета на ЕС. Тези грешки включват недопустими разходи, липса на оправдателни документи, нарушения на правилата за обществените поръчки, неизвършени в действителност разходи. В ***каре 9.1*** са представени примери на остойностени от ЕСП грешки.

Каре 9.1

Сериозно нарушение на правилата за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

ГД „Международни партньорства“

ЕСП провери фактура за 728 221 евро по договор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, подписан с неправителствени организации (НПО). Проектът е имал за цел да засили участието на обществеността в консултациите с органите на местното самоуправление в една африканска държава. Очакваните разходи за дейността възлизат на 993 304 евро, като 75 % от сумата е финансирана от ЕС. Едно от условията за допустимост в процедурата за възлагане е водещият кандидат да носи пряка отговорност за управлението на дейността, а не само да действа като посредник.

Заявлението е подадено от международна НПО, регистрирана в държава — членка на ЕС, като водещ кандидат. При изготвянето на договора Комисията е установила, че дейността е нямало да бъде изпълнена от водещия кандидат, а от свързано с него африканско дружество, което първоначално не е посочено като кандидат.

Въпреки това комисията за оценка е приела предложението, макар че водещият кандидат не отговаря на критерия за допустимост, който изисква той да бъде пряко отговорен за управлението на дейността. Освен това Комисията е добавила африканското дружество в договора, като е извършила изменение на първоначалната заявка за кандидатстване, което не е разрешено според правилата. Затова ЕСП счита, че резултатът от процедурата за възлагане не е правилен и декларираните разходи са недопустими за финансиране от ЕС.

Недопустими разходи, включени в заявката за възстановяване на разходи

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“

ЕСП провери уравняването на операция на стойност 3,79 млн. евро по *споразумение за делегиране на задачи по изпълнението на бюджета при непряко управление*, финансирана по механизъм за инвестиции по линия на добросъседството. Операцията е по проект, изпълняван от агенция за развитие, който цели насърчаване на устойчивото използване на природните ресурси за подпомагане на прехода на Палестина* към по-екологосъобразна икономика.

Проектът е финансиран по мярка, включваща механизъм за отпускане на заеми, с общ бюджет от 35,7 млн. евро (включително принос от ЕС в размер на 10,7 млн. евро), и компонент за стимулиране в размер на 5 млн. евро, изцяло финансиран от ЕС. Компонентът за стимулиране е предназначен за малките и средните предприятия (МСП) под формата на безвъзмездна финансова помощ за екологосъобразни проекти в областта на енергийната *ефективност*, енергията от възобновяеми източници и замърсяването. Средствата са изплащани на крайните бенефициенти през партньорска банка.

През втората половина на 2020 г. агенцията за развитие е докладвала на Комисията, че е одобрила отпускането на безвъзмездна помощ в размер на 190 500 евро за краен бенефициент. Одобрението е въз основа на информация, предоставена от банката партньор, която едновременно с това е предложила на крайния бенефициент механизма за отпускане на заем. Бенефициентът обаче така и не е приел финансирането и не е изпълнил проекта.

Към края на 2021 г. в своите доклади за напредъка агенцията за развитие отново докладва на Комисията, че проектът се финансира, въпреки че никога не е бил изпълнен. Комисията е счела проекта за извършен разход въз основа на финансовите данни, получени от агенцията за развитие. Агенцията за развитие и Комисията не са извършили проверки на тези финансови данни. С такива проверки е могло да се открият неправилно отчетените от банката данни.

* Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга отделните позиции на държавите членки по този въпрос.

9.9. ЕСП установи също 17 случая на неспазване на правните и финансовите изисквания (без финансово отражение за бюджета на ЕС). Те са свързани например с неспазване на задължителни процедури, недостатъчно доказателства, неясно разпределение на разходите и липса на одитна следа. В ***каре 9.2*** е представен пример за грешка, която не е остойностена от ЕСП.

Каре 9.2

Не е извършена задължителната оценка на риска

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“

ЕСП извърши одит на окончателното плащане по проект за доставка и инсталиране на комуникационно оборудване за държавен орган в държавата бенефициент. Договорът за доставка, на обща стойност 255 492 евро, е подписан с местен доставчик. При подписването на договора Комисията е извършила авансово финансиране от 102 197 евро, което представлява 40 % от сумата по договора.

Според практическото ръководство Комисията следва да извършва оценки на риска, за да може плащанията за авансово финансиране в размер от 60 000 до 300 000 евро да се извършват само без банкова гаранция, ако рискът е оценен като нисък. В този случай е било необходимо да се извърши оценка на риска, тъй като размерът на авансовото финансиране е 102 197 евро. Комисията обаче е извършила плащането без оценка на риска и без банкова гаранция.

9.10. ЕСП установи, че в две разходни области операциите като цяло са по-малко податливи на грешки поради специфичните условия на плащане. Тези области са i) бюджетна подкрепа и ii) проекти, следващи *„условния подход“*, които се изпълняват от международни организации. През 2022 г. ЕСП одитира три операции за бюджетна подкрепа и пет операции, свързани с условния подход.

9.11. Бюджетната подкрепа подпомага общия бюджет на дадена държава или бюджета ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. Плащанията за бюджетна подкрепа от общия бюджет на ЕС през 2022 г. са в размер на 1,7 млрд. евро. Одиторите провериха дали Комисията е спазила условията за извършване на плащания за бюджетна подкрепа за държавите партньори и дали е проверила, че тези държави са спазили условията за допустимост (като например задоволително подобрение във финансовото управление на публичния сектор). Одитът на ЕСП относно редовността не може да обхване случващото се след етапа, на който Комисията изплаща помощта на държавата получател, тъй като след това тези средства се обединяват със средствата от националния бюджет на държавата.

9.12. При „условния подход“, когато финансовото участие на Комисията в проекти с множество донори се обединява със средствата от другите донори и не се заделя целево за конкретни и определими разходи, Комисията приема, че

разходите са в съответствие с правилата за допустимост на ЕС, ако в общия размер на финансирането се включват достатъчно допустими за подпомагане разходи, които да покрият частта на ЕС. ЕСП взе предвид този подход при извършването на проверките по същество. През 2022 г. плащанията от общия бюджет на ЕС за международни организации са в размер на 4,7 млрд. евро. ЕСП не може да определи за какъв дял от тази сума се прилага условният подход, тъй като Комисията не наблюдава този аспект отделно. Одиторите установиха пет *количествено неизмерими грешки* в операциите по „условния подход“.

9.13. При проверката на редовността на операциите бяха открити и примери за ефективен контрол от страна на Комисията. Един такъв пример е представен в ***каре 9.3***.

Каре 9.3

Недопустими разходи, установени в доклад за проверка

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“

По договор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ Комисията е финансирала действие с бюджет от 210 млн. евро за подобряване на здравното състояние на бежанци в приемащата държава.

При одита на разходите, заявени по този договор за безвъзмездна финансова помощ, се установи, че Комисията основателно е отхвърлила сума в размер на 2,27 млн. евро (6,67 %) от фактура на стойност 34 млн. евро след извършена проверка на разходите. Съответните недопустими разходи включват по-специално използването на неправилни процедури за възлагане на обществени поръчки за закупуване на услуги и включването на недопустим *ДДС* в заявените за възстановяване разходи.

9.14. Както и през предходни години, ЕСП се сблъска със закъснения при получаването на изисканата документация от някои международни организации, което доведе до закъснения при изпълнението на одитната дейност. Тези организации са предоставили само ограничен достъп до документи (например във формат само за четене), което възпрепятства планирането, изпълнението и контрола на качеството на одита на ЕСП. Тези трудности продължават да съществуват, въпреки опитите на Комисията да ги разреши чрез постоянна комуникация със съответните международни организации.

Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

9.15. ЕСП посети четири делегации на ЕС в държави извън ЕС (Босна и Херцеговина, Северна Македония, Руанда и Сърбия) и разгледа следните елементи от техните системи за вътрешен контрол:

а) дали делегациите са изготвили своите годишни планове за одит и проверка съгласно съответната методология;

б) дали са извършили оценка на риска за проектите в съответствие с приложимите насоки;

в) дали са възложили на външни изпълнители своевременни одити и проверки на разходите и как са ги управлявали;

г) дали са проследили резултатите от тези одити и проверки на разходите; и

д) какви действия са предприети по отношение на най-важните констатации.

9.16. ЕСП също така оцени повишаването на осведомеността на персонала на делегациите по въпроси, свързани с предотвратяването на измами, етиката и почтеността. По-специално ЕСП провери:

а) дали персоналът на делегацията е бил запознат със задълженията си при случаи на съмнение за измама;

б) дали персоналът редовно е преминавал подходящо обучение в тези области;

в) колко често е провеждано такова обучение и за кого е било предназначено.

9.17. ЕСП установи някои недостатъци във функционирането на проверените елементи на системата за вътрешен контрол. Те се наблюдават при проверките на разходите, обучението за предотвратяване на измами и ИТ системата OPSYS на Комисията. В ***каре 9.4*** са представени примери на такива недостатъци.

Каре 9.4

Докладът за проверката на разходите е получен след извършването на окончателното плащане

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“

Комисията обикновено изисква бенефициентът на безвъзмездна финансова помощ да наеме изпълнител, който да провери неговите разходи до момента и да изготви доклад за проверка на разходите, който се представя на делегацията на ЕС, преди да може да бъде получено допълнително авансово финансиране или окончателно плащане. Една от одитираните от ЕСП делегации на ЕС е ангажирала пряко изпълнители, които да проверят разходите на бенефициентите.

Одиторите провериха три доклада за проверка на разходите, получени от тази делегация на ЕС. В единия случай, с цел да се вмести в срока, определен в договора за безвъзмездна финансова помощ, делегацията е извършила окончателното плащане към бенефициента преди да получи доклада за проверка на разходите.

Част от персонала на делегацията не е преминал обучение за предотвратяване на измами през последните пет години

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международни партньорства“

По време на посещенията в четирите делегации на ЕС одиторите проведоха събеседвания с четирима служители, подбрани от всяка делегация. Одиторите отбелязаха, че един служител от една делегация и двама служители от друга делегация не са участвали в обучение за предотвратяване на измами през последните 5 години.

Информационната система OPSYS не функционира с пълен капацитет

Преди няколко години INTPA, NEAR и FPI са стартирали мащабната програма OPSYS за реформиране на бизнеса и информационните технологии, с която да се управлява целия портфейл на ЕС за външна дейност.

По време на посещенията на ЕСП в делегациите на ЕС служителите докладваха за проблеми с OPSYS, които са довели до закъснения, смущения в гладкото функциониране на работата на делегацията и повишено потребление на ресурси.

В своя Годишен отчет за дейността ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ докладва за проблеми при изпълнението на OPSYS, като

подчертава, че новият ИТ инструмент понякога е нестабилен, не отговаря на очакванията на потребителите и изисква честа намеса от страна на екипите за техническа помощ на ГД „Международни партньорства“ и Генерална дирекция „Информатика“ (DIGIT). Това би могло да доведе до ненадеждни данни и непълна информация за управлението.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Годишен отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR)

9.18. ЕСП провери Годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за финансовата 2022 година. Одиторите разгледаха по-специално дали в своя ГОД тази генерална дирекция е представила информацията относно редовността в съответствие с указанията на Комисията и дали е приложила последователно методологията за изчисляване на бъдещи корекции и събиране на вземания.

9.19. Въз основа на инструкциите, издадени от Генерална дирекция „Бюджет“ на Комисията относно изготвянето на техните ГОД, генералните дирекции оценяват риска при плащане, като използват данните, с които разполагат. За тази цел обикновено към стойността на риска при плащане те прилагат *степен на корективния капацитет*, която съответства на историческата средна стойност на събраните вземания и корекциите, предоставена от ГД „Бюджет“ и коригирана съответно от генералните дирекции. Рискът при приключване е важен показател за *ефективността* на вътрешния контрол на генералните дирекции.

9.20. Въпреки това рискът при приключване, който ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ докладва в своя Годишен отчет за дейността, се взема от *проучването относно процента остатъчни грешки (RER),* извършено от външен изпълнител по поръчка на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. Целта на прочуването е да се изчисли процентът грешки, които не са били разкрити от всички проверки на ръководството на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, извършени с цел да се предотвратят, открият и коригират грешките в цялата област под нейна отговорност, за да се направят заключения относно ефективността на тези проверки. Проучването е важен елемент от работата за *Декларацията за достоверност,* изготвена от генералния директор. То осигурява информация за редовността по отношение на външната дейност, оповестена в ГДУИ.

9.21. Проучването относно процента остатъчни грешки не представлява *ангажимент за изразяване на увереност* или одит. В свои предишни годишни

доклади[3] ЕСП вече е описала ограниченията на това проучване, в резултат на които може да се получи занижаване на процента остатъчни грешки. По-конкретно, в предходни години ЕСП констатира, наред с другото, че изпълнителят на проучването може да разчита изцяло на резултатите от предишни проверки за контрол. В случаите, когато тези предишни проверки са извършени съгласно *Финансовото и административно рамково споразумение (FAFA),* сключено между Европейската комисия и Организацията на обединените нации, изпълнителят невинаги е в състояние да извърши допълнителни тестове по същество, тъй като рамковото споразумение ограничава правата на Комисията за проверка.

9.22. Според проучването относно процента остатъчни грешки за 2022 г. общият процент остатъчни грешки за ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ като цяло (наричан в ГОД „общ (получен от ГД) процент грешки“) е в размер на 1,00 % — под *прага на същественост* от 2 %, определен от Комисията. Извадката за проучването относно процента остатъчни грешки включва 256 операции по договори, приключени през референтния период (от септември 2021 г. до август 2022 г.). Проучването относно процента остатъчни грешки изчислява и процента остатъчни грешки при безвъзмездната финансова помощ, отпускана при *пряко управление* („процент остатъчни грешки при безвъзмездната помощ“). Той обаче не е включен в изчислението на общия процент остатъчни грешки, получен от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“.

9.23. Въз основа на общия 1,00 % остатъчни грешки генералният директор декларира, че финансовата експозиция на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е под прага на същественост от 2 %. Тъй като ЕСП не разполага с представителна извадка, с помощта която да изчисли нивото на грешки по отношение на функция 6 от МФР „Съседните региони и светът“, тя не е в състояние да потвърди тази стойност с резултати от одитната си дейност.

9.24. От общия процент остатъчни грешки ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ изчисли риск при приключване в размер на 44 млн. евро. Впоследствие от риска при приключване беше изчислен риска при плащане. За целта бяха добавени изчислените бъдещи корекции, очаквани в резултат на нарежданията за събиране на вземания, издадени за възстановяване недължими

[3] Годишни доклади за 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г. и 2021 г.

плащания, установени при *последващи* проверки[4] на генералната дирекция. Дирекцията е изчислила размера на бъдещите корекции на 4,2 млн. евро[5]. По този начин изчисленият риск при плащане възлиза на 46,99 млн. евро (0,91 %) за разходите за 2022 г.

9.25. Освен това ЕСП установи, че стойността на изчисления от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ коригиращ капацитет за 2022 г. е завишена поради неоткрити грешки, по-специално включването в изчислението на нарежданията за събиране на вземания, свързани с неизразходвани авансови плащания. ЕСП одитира 11 нареждания за събиране на вземания и установи, че три от тях, на обща стойност 0,7 млн. евро, са били неправилно вписани.

Годишен отчет за дейността на ГД „Международни партньорства“ (INTPA)

9.26. Извършеният от ЕСП преглед на ГОД за 2022 г. на ГД „Международни партньорства“ е представен подробно в Годишния доклад относно дейностите, финансирани от деветия, десетия и единадесетия Европейски фонд за развитие, изготвен от одиторите.

---

[4] ГОД за 2022 г. на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, бел. под линия 6 от приложение 9.

[5] Пак там.

Заключение и препоръки

Заключение

9.27. Проверката от ЕСП на операциите и системите откри четири области, в които следва да се постигне подобрение. Въпреки че ЕСП не провери достатъчно операции, за да изчисли процента грешки за тази функция от МФР (вж. точка ***9.7***), резултатите от одита показват, че това е област с висок риск от грешки. Резултатите от тази проверка ще се използват при изготвянето на цялостната Декларация за достоверност на ЕСП.

Препоръки

9.28. В ***приложение 9.2*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на трите препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2019 г. Комисията е изпълнила изцяло две от тези препоръки, а по една не са предприети никакви действия.

9.29. ЕСП счита, че препоръка 1 е изпълнена (Комисията следва да разкрие ограниченията на проучването относно процента остатъчни грешки в ГОД на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за 2020 г. и за следващите години). Това се потвърждава от прегледа на ЕСП, който установи, че ограниченията са оповестени в ГОД за 2020 г. и във всички следващи ГОД.

9.30. ЕСП счита, че препоръка 3 е изпълнена (ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Действия по климата“ и Службата за инструменти в областта на външната политика следва да засилят проверките, за да откриват и предотвратяват периодично повтарящите се грешки). Тези генерални дирекции са засилили своите проверки и са предприели действия за предотвратяване на повтарящите се грешки. Това включва издаване на нови насоки за персонала, увеличаване на дейностите за обучение и повишаване на осведомеността както за собствения им персонал, така и за бенефициентите, и засилване на финансовия мониторинг и контрол.

9.31. ЕСП извърши преглед и на препоръките от годишните доклади за 2020 г. и 2021 г., които изискват незабавни действия или са предвидени за изпълнение

през 2022 г. Комисията е изпълнила две препоръки изцяло, една — в значителна степен, и една — в известна степен (***приложение 9.2***).

9.32. ЕСП счита, че препоръка 2 от нейния Годишен доклад за 2020 г. е изпълнена[6] (ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ следва да въведе процедура, с която партньорските организации да извършват разпределянето на споделените разходи въз основа на действително извършените разходи).

9.33. ЕСП счита, че препоръка 3 от нейния Годишен доклад за 2020 г. е изпълнена (ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ следва да въведе задължение за изпълнителя на проучването относно процента остатъчни грешки да докладва на Комисията случаите на предполагаема измама, засягаща бюджета на ЕС, които са разкрити по време на работата по проучването относно този процент). Методологията на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за проучването относно процента остатъчни грешки включва нова процедура за докладване от страна на изпълнителя, чрез която той съобщава за подозрения за измама, както и за сексуална експлоатация, злоупотреба и тормоз.

9.34. Въз основа на извършената проверка и предвид констатациите и заключенията за 2022 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 9.1 — Да не се допуска неправомерно изменение на проектните предложения на етапа на сключване на договори

Комисията следва да засили контрола с цел да се предотврати неправомерно изменение на предложенията на етапа на сключване на договора при отпускането на безвъзмездна финансова помощ въз основа на покана за представяне на предложения.

Целеви срок за изпълнение — юни 2024 г.

[6] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 8.32.

Препоръка 9.2 — Да се следи служителите да извършват оценка на риска преди отпускането на авансово плащане в случаите, когато няма банкова гаранция

Според практическото ръководство Комисията следва да извършва оценка на риска, за да може плащания за авансово финансиране на стойност между 60 000 и 300 000 евро да се извършват без банкова гаранция, само ако рискът е оценен като нисък.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 9.3 — Да се въведе подходящ срок за докладите за проверка на разходите, изготвяни от пряко наети външни одитори

Комисията следва да въведе подходящ срок, за да може докладите от проверките на разходите, изготвени от външните одитори за договорите за безвъзмездна финансова помощ, да са готови преди обработката на плащанията или уравняването на разходите.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Препоръка 9.4 — Да се засили контролът с оглед да се изключват нарежданията за събиране на вземания, свързани с неизразходвано авансово финансиране, от изчислението на коригиращия капацитет

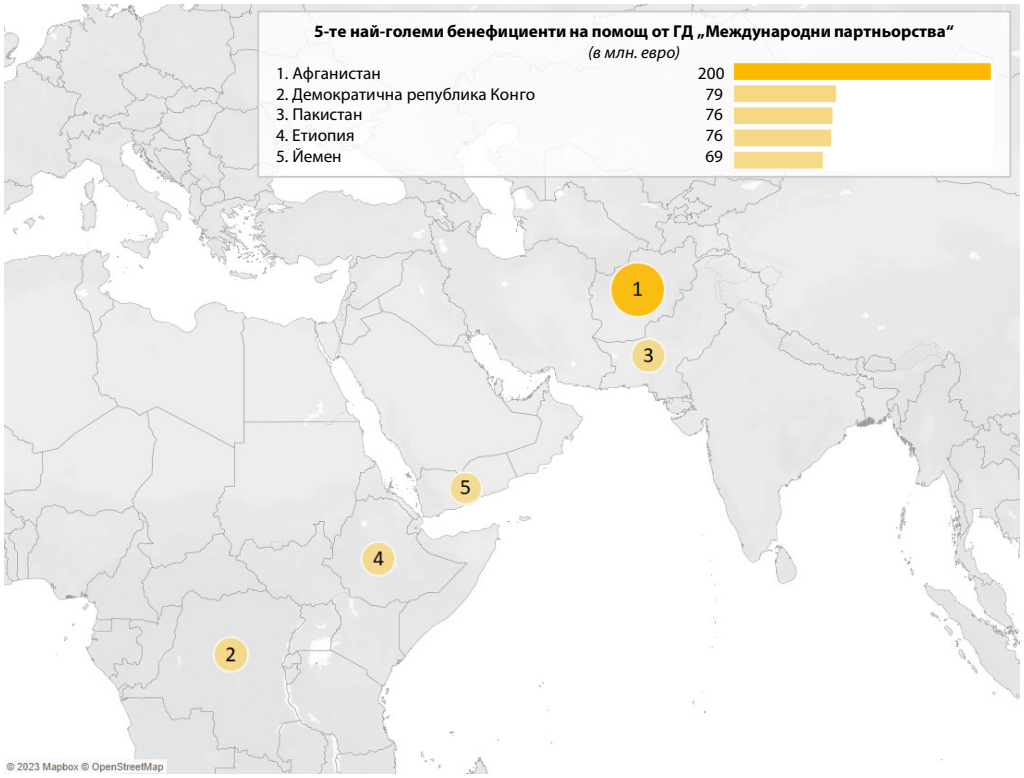
Комисията следва да засили контрола, за да се изключат нарежданията за събиране на вземания, свързани с неизразходвано авансово финансиране, от изчислението на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за коригиращия капацитет.

Целеви срок за изпълнение — Годишния отчет за дейността за 2023 г. и всички следващи

Приложения

Приложение 9.1 — Плащания на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международни партньорства“ по делегации





(*) Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга отделните позиции на държавите членки по този въпрос.

Източник: Графики, създадени на платформата Tableau от ЕСП, данни на картата от © Mapbox и © OpenStreetMap с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Приложение 9.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за функция „Съседните региони и светът“

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
2019	ЕСП препоръчва на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 1:** да оповести ограниченията на проучването относно процента остатъчни грешки (RER) в Годишния отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за 2020 г. и в бъдещите Годишни отчети за дейността. Срок за изпълнение — преди публикуването на следващия Годишен отчет за дейността през първото тримесечие на 2021 г.		
	ЕСП препоръчва на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 2:** да увеличи нивото на увереност, което ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ използва в своята методология за изчисляване на процента на безвъзмездната финансова помощ до нивото, прилагано за останалата част от популацията за изчисляване на процента остатъчни грешки, за да се отрази по-точно по-		ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ не е приела тази препоръка.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	високият риск в областта на безвъзмездната финансова помощ под пряко управление. Срок за изпълнение — до края на 2021 г.		
	ЕСП препоръчва на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Действия по климата“ и Службата за инструментите в областта на външната политика: **Препоръка 3:** да се подобрят проверките, като се идентифицират и предотвратят повтарящи се грешки (напр. липса на системи за отчитане на времето и начисляване на недопустим ДДС за проекти, финансирани от ЕС). Срок за изпълнение — до края на 2021 г.		
2020	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** да предприеме мерки за осигуряването на пълен, неограничен и навременен достъп на ЕСП до документите от международните организации, необходими за		Комисията е засилила комуникацията с международни организации относно достъпа на ЕСП до документи. Други организации в рамките на ООН, като например Международната организация по миграция, Фондът на ООН за децата (УНИЦЕФ), Агенцията на Организацията на обединените нации за подпомагане и работа с палестинските бежанци в Близкия изток и Програмата на

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	изпълнение на одитната задача, в съответствие с ДФЕС, и не само във формат „само за четене“. Срок за изпълнение — до края на 2021 г.		ООН за развитие, продължават да предоставят достъп само за четене до тяхната документация, или изобщо не предоставят достъп до всички поискани оправдателни документи.
	ЕСП препоръчва на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“: **Препоръка 2:** да установи процедура, с която да се гарантира, че партньорските организации извършват разпределянето на споделените разходи въз основа на действително извършените разходи. Срок за изпълнение — до края на 2021 г.		
	ЕСП препоръчва на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 3:** да въведе задължения за изпълнителя на проучването относно процента остатъчни грешки да докладва на Комисията случаите на предполагаема измама срещу бюджета на ЕС, установени по време на неговата работа по проучването. Срок за изпълнение — до края на 2022 г.		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
2021	ЕСП препоръчва на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 3:** да оповести вида и стойността на договорите, изключени от обхвата на проучването относно процента остатъчни грешки в Годишния отчет за дейността за 2022 г. и да продължи да оповестява такава информация в годишните отчети за дейността в бъдеще. Целеви срок за изпълнение — в годишния отчет за дейността за 2022 г.		В ГОД за 2022 г. ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е включила информация за видовете договори, които са изключени от популацията за проучването относно процента остатъчни грешки. Липсва обаче информация за тяхната стойност.

Източник: ЕСП.

Глава 10

Европейска публична администрация

Съдържание

	Точки
Въведение	10.1.—10.2.
Кратко описание	10.3.
Обхват и подход на одита	10.4.—10.5.
Редовност на операциите	10.6.—10.15.
Констатации и оценки относно проверените операции	10.7.—10.14.
Европейски парламент	10.8.—10.12.
Европейска комисия	10.13.
Европейска служба за външна дейност	10.14.
Констатации и оценки по отношение на системите за наблюдение и контрол	10.15.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	10.16.
Заключение и препоръки	10.17.—10.19.
Заключение	10.17.
Препоръки	10.18.—10.19.
Приложения	
Приложение 10.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки по функция „Европейска публична администрация“	

Въведение

10.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 7 от *МФР* „Европейска публична администрация“. На ***фигура 10.1*** са представени обобщено разходите на институциите и органите на ЕС по тази функция през 2022 г.

Фигура 10.1 — Плащания и одитна популация

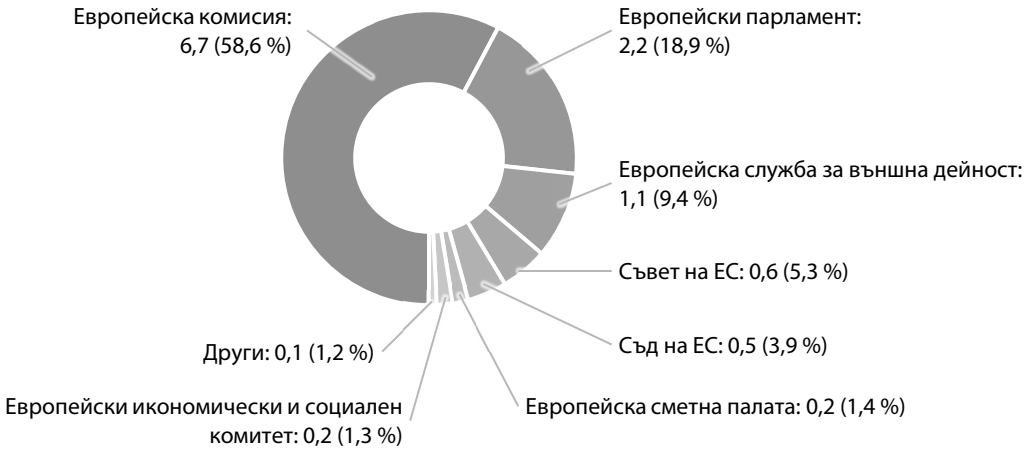


Европейска публична администрация
11,6 млрд. евро (5,9 % от разходите от бюджета на ЕС)

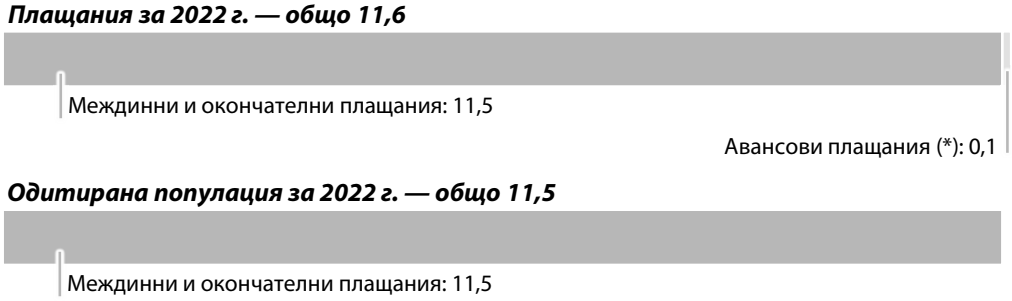


(в млрд. евро)

Разбивка на плащанията за 2022 г. по институции



Одитирана популация за 2022 г. спрямо плащанията



(*) В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (вж. ***приложение 1.1***, точка ***18***).

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2022 г.

10.2. Европейската сметна палата изготвя отделни доклади относно агенциите на ЕС и другите органи на ЕС, както и относно Европейските училища. Специфичните годишни доклади относно тези органи се публикуват на уебсайта на ЕСП. Правомощията ѝ не включват извършването на финансов одит на Европейската централна банка.

Кратко описание

10.3. Административните разходи включват разходи за човешки ресурси, в т.ч. пенсии, които през 2022 г. представляват около 70 % от общия размер на разходваните средства, и разходи за сгради, оборудване, енергия, комуникации и информационни технологии. Дългогодишната ни работа показва, че разходите в тази област като цяло се характеризират с ниско ниво на риск.

Обхват и подход на одита

10.4. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи за тази функция от МФР за 2022 г.:

а) статистически представителна извадка от 60 *операции*, обхващаща целия набор от разходи в тази функция. В извадката са включени операции на всяка институция и орган на ЕС. Целта на ЕСП беше да изчисли нивото на *грешки* за тази функция от МФР и да допринесе за изготвянето на *Декларацията за достоверност*.

б) системите за наблюдение и контрол на Съда, по-специално прилагането на стандартите за вътрешен контрол, управлението на риска и функционирането на ключови контроли, определени във *Финансовия регламент*, включително *предварителните* и *последващите* проверки на плащанията.

в) информацията относно *редовността*, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* на всички институции и органи на ЕС, в т.ч. тези на генералните дирекции и службите на Европейската комисия, които имат основна отговорност за административните разходи[1], която след това се включва в *Годишния доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ).

10.5. Извършваните от ЕСП разходи се одитират от външно дружество[2]. В точка ***10.7*** са представени резултатите от извършения от него одит на финансовите отчети на Европейската сметна палата за финансовата година, приключила на 31 декември 2022 г.

[1] ГД „Човешки ресурси и сигурност“, Служба за управление и плащане по индивидуални права (PMO), Служби за инфраструктура и логистика в Брюксел (OIB) и Люксембург (OIL) и ГД „Информатика“.

[2] ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Редовност на операциите

10.6. От проверените 60 операции 14 (23 %) съдържат грешки. Въз основа на петте грешки, остойностени от Европейската сметна палата, изчисленият процент грешки е под *прага на същественост*.

Констатации и оценки относно проверените операции

10.7. Описаните в следващите точки констатации и оценки на ЕСП се отнасят до Европейския парламент, Европейската комисия и Европейската служба за външна дейност. ЕСП не установи проблеми по отношение на Съвета на Европейския съюз, Съда на Европейския съюз, Европейския икономически и социален комитет, Европейския комитет на регионите, Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните. Външният одитор на ЕСП не докладва за конкретни проблеми въз основа на извършената от него одитна дейност.

Европейски парламент

10.8. От 13-те операции за Европейския парламент в извадката на ЕСП, три се отнасят до плащания за неговите политически групи и една до плащане за европейска политическа фондация. Проверихме извадките с разходи, декларирани от всяка избрана политическа група и фондацията във връзка с тези плащания. За три от тези четири операции констатирахме *количествено измерими грешки* в над една трета от извадковите разходи (вж. точки ***10.9***, ***10.10*** и ***10.12***).

10.9. Установихме, че разпоредбите за *обществени поръчки* във вътрешните правила на Европейския парламент[3], които уреждат управлението на бюджетни кредити от страна на неговите политически групи, все още не са в съответствие с Финансовия регламент. Съгласно Финансовия регламент при поръчки с висока стойност (напр. поръчки на стойност над 139 000 евро) следва да се използват *открити* или *ограничени процедури за възлагане на обществени поръчки*. За разлика от това приетите от Бюрото на Европейския парламент вътрешни правила, които тези групи трябва да спазват, изискват да се използват *процедури*

[3] Правила относно използването на бюджетни кредити от бюджетна позиция 400, последно изменени на 4 юли 2022 г.

на договаряне на обществени поръчки. Тези вътрешни правила ограничават конкуренцията, тъй като позволяват предварителен подбор на евентуални оференти за поръчки с висока стойност и не изискват публикуване на обявление за обществена поръчка. В годишния доклад за 2021 г.[4] ЕСП препоръча на администрацията на Европейския парламент да преразгледа своите насоки относно прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки от страна на политическите групи. Тя препоръча също така администрацията да предложи на Бюрото на Европейския парламент да преразгледа тези правила с цел привеждането им в по-голяма степен в съответствие с Финансовия регламент. Срокът за изпълнение на тези препоръки е краят на 2023 г.

10.10. Освен това ЕСП констатира, че:

а) две политически групи (от три) не са следвали изцяло разпоредбите за обществени поръчки, съдържащи се във вътрешните правила на Европейския парламент относно управлението на бюджетни кредити[5], тъй като не са потърсили достатъчно оферти. В доклада си за 2021 г. ЕСП обърна внимание на същия въпрос.

б) за два случая на разходи, включени в извадката, една от политическите групи не е имала валидни договори с доставчика на услуги, поради което ЕСП не можа да провери дали са изпълнени договорните условия и дали изплатените суми са оправдани.

в) една от политическите групи е декларирала *възстановим ДДС* за някои свои допустими покупки, но впоследствие *ДДС* не е бил заявен за възстановяване, което е довело до загуба за бюджета на ЕС. Същата група е използвала единна ставка за възстановяване на пътните разходи на служителите, с което е завишила действителните разходи. Освен това считаме, че групата е платила за услуги и е възстановила разходи, които не са били изрично посочени в подписания договор.

10.11. ЕСП установи и други случаи на неспазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки от страна на политическите групи, които не са имали пряко финансово отражение върху бюджета на ЕС. Така например политическите групи не са документирали по подходящ начин критериите, които са използвали за избор на изпълнител, не са изготвили доклади за оценка, за да

[4] Вж. Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 9.8 и препоръка 9.1.

[5] Правила относно използването на бюджетни кредити от бюджетна позиция 400, последно изменени на 4 юли 2022 г.

обосноват решението за избор на изпълнител, или са използвали дискриминационни критерии за подбор, които може да са ограничили конкуренцията. Като цяло одитната дейност на ЕСП установи значителни слабости в процедурите за възлагане на обществени поръчки, прилагани от политическите групи при проверените операции.

10.12. Одиторите докладваха количествено измерима грешка при плащането към европейска политическа фондация. За една фактура е поискано и е получено възстановяване на разходите на фондацията два пъти, което показва слабост в системата за вътрешен контрол, а някои от придобитите услуги не са обхванати от валиден договор с доставчик на услуги.

Европейска комисия

10.13. ЕСП не установи количествено измерими грешки в плащанията на Комисията, но пенсионните досиета за две от осемте одитирани пенсионни плащания не съдържат актуално удостоверение за живот. Удостоверението за живот е необходимо, за да се докаже, че правото на пенсия и други надбавки продължава да е валидно. Комисията е получила удостоверенията след извършването на нашия одит.

Европейска служба за външна дейност

10.14. ЕСП установи две количествено измерими грешки при плащания, извършени от ЕСВД. Едната се отнася до липсата на валиден договор за услуги по охрана, получени от делегация на ЕС. Другата е свързана с детски надбавки, получени от служител от други източници, които не са били приспаднати от възнаграждението му. Миналата година[6] ЕСП е констатирала подобни грешки по

[6] Вж. точка 9.11 от Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.

отношение на семейните надбавки, изплащани от Комисията, и липсата на валиден договор за услуги, получени от друга делегация на ЕС.

Констатации и оценки по отношение на системите за наблюдение и контрол

10.15. Европейската сметна палата не откри съществени проблеми в проверените системи за наблюдение и контрол на Съда (вж. точка ***10.7***).

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

10.16. В проверените от Европейската сметна палата годишни отчети за дейността не се посочват съществени нива на грешки. Това е в съответствие с резултатите и от нашия одит (вж. точка ***10.6***).

Заключение и препоръки

Заключение

10.17. Като цяло одитните доказателства, получени от ЕСП и представени в настоящата глава, показват, че нивото на грешки при разходите по функция „Европейска публична администрация“ не е съществено.

Препоръки

10.18. В ***приложение 10.1*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на препоръките ѝ към Европейския икономически и социален комитет в нейния Годишен доклад за 2019 г. Считаме, че тази препоръка е изпълнена в известна степен.

10.19. Въз основа на извършения одит отправяме следните препоръки:

Препоръка 10.1 — Европейски парламент

Администрацията на Европейския парламент следва да усъвършенства насоките си относно усвояването на бюджетни кредити от страна на европейските политически групи и да предложи на Бюрото на Парламента действия, чрез които да задължи политическите групи да прилагат ефективно вътрешните правила и да следят за спазването на процедурите за възлагане на обществени поръчки (вж. точки ***10.10*** — ***10.11***).

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Приложения

Приложение 10.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки по функция „Европейска публична администрация“

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък в изпълнението на препоръката	
		Степен на изпълнение	Бележки
2019	ЕСП препоръчва: **Препоръка 1:** Европейският икономически и социален комитет да въведе политика по отношение на чувствителните функции, базирана на цялостна оценка на риска, въз основа на която да се определят мерки за неговото намаляване, като се отчитат обемът и естеството на работата на Комитета.		Комитетът е предприел съответни действия и планира да актуализира своята политика по отношение на мобилността на служителите.

Източник: Годишен доклад на ЕСП за 2019 г.

Глава 11

Механизъм за възстановяване и устойчивост

Съдържание

	Точки
Въведение	**11.1.—11.18.**
Кратко описание	11.2.—11.15.
Цели на политиката	11.2.—11.3.
Рамка за управление и контрол на МВУ	11.4.—11.15.
Обхват и подход на одита	11.16.—11.18.
Редовност на операциите	**11.19.—11.37.**
Моделът на разходване на средства по МВУ изисква различен обхват на одита	11.20.—11.21.
Незадоволително изпълнение на ключови етапи или цели	11.22.—11.23.
Мерки, чието прилагане е започнало преди началото на периода на допустимост, или финансиране по МВУ на периодични национални бюджетни разходи	11.24.—11.26.
Двойно финансиране	11.27.—11.30.
Отмяна на мярка	11.31.—11.33.
Други въпроси, свързани с проверката на ЕСП на редовността на операциите	11.34.—11.37.
Оценка на ЕСП на избрани системи за наблюдение и контрол	**11.38.—11.55.**
Предварителните оценки на Комисията не разглеждат систематично спазването на всички условия за допустимост	11.39.—11.41.
Последващите одити на Комисията на ключовите етапи и целите не се използват пълноценно	11.42.—11.46.
Продължават да са налице слабости във въвеждането и функционирането на системите на държавите членки	11.47.—11.55.
Годишни отчети за дейността (ГОД) и ГДУИ	**11.56.—11.62.**

Заключения и препоръки **11.63.—11.65.**

Заключения **11.63.—11.64.**

Препоръки **11.65.**

Приложения

Приложение 11.1 — Подход и методология на одита

Приложение 11.2 — Резултати от одита на редовността на операциите

Приложение 11.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Въведение

11.1. Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) е създаден с Регламент (ЕС) 2021/241 (наричан по-нататък „Регламентът“), който влиза в сила на 19 февруари 2021 г. По този инструмент се предоставя подкрепа за реформи и инвестиционни проекти в държавите членки от началото на пандемията през февруари 2020 г., като това ще продължи до 31 декември 2026 г. МВУ е финансиран със средства в размер на 723,8 млрд. евро (по текущи цени) под формата на заеми (385,8 млрд. евро) и невъзстановимо финансово участие (*безвъзмездна финансова помощ*) (338 млрд. евро).

Кратко описание

Цели на политиката

11.2. Основната цел на МВУ е да се смекчат икономическите и социалните последици от пандемията от COVID-19, като същевременно се подпомогнат държавите членки да изградят икономики, които са по-устойчиви и по-добре подготвени за бъдещи предизвикателства, включително чрез ускоряване на техния напредък към екологичния и цифровия преход. Държавите членки могат да използват финансирането по МВУ в шест области на политика (вж. ***фигура 11.1***).

Фигура 11.1 — Области на политика, към които е насочен МВУ (шест стълба)



Източник: ЕСП.

11.3. Планът *REPowerEU* — отговорът на ЕС на смущенията на световния енергиен пазар, причинени от военната агресия на Русия срещу Украйна — беше представен от Комисията през май 2022 г. Главната му цел е да се сложи край на зависимостта на ЕС от руски изкопаеми горива чрез преобразуване на енергийната система на ЕС. През февруари 2023 г. Европейският парламент и Съветът приеха изменения на Регламента за МВУ, чрез които се дава възможност на държавите членки да включат специална глава за REPowerEU в своите планове за възстановяване и устойчивост. Те предвиждат нови реформи и инвестиции, започващи от 1 февруари 2022 г., които допринасят за целите на REPowerEU[1].

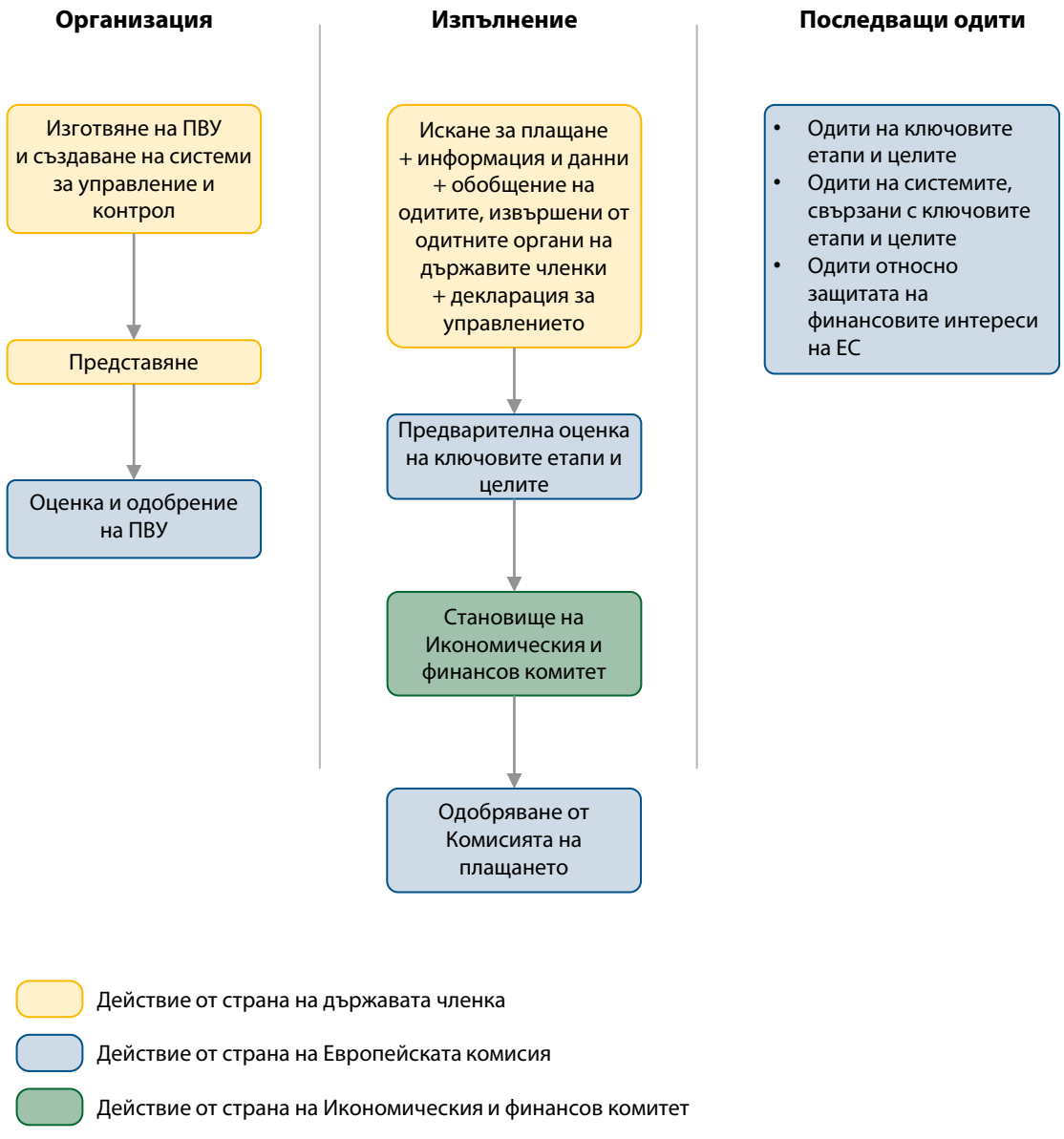
[1] Регламент (ЕС) 2023/435.

Рамка за управление и контрол на МВУ

11.4. МВУ се изпълнява в режим на *пряко управление* от Комисията. При този метод на управление Комисията е пряко отговорна за изпълнението на съответната *програма*.

11.5. В Регламента се определят ролите и отговорностите на Комисията и на държавите членки в управлението и контрола на МВУ при оценката на плановете за възстановяване и устойчивост („организация“), одобряването на исканията за плащане („изпълнение“) и осъществяването на проверки след извършване на плащанията („последващи одити“) (вж. ***фигура 11.2***).

Фигура 11.2 — Рамка за управление и контрол на МВУ



Източник: ЕСП.

Организация

11.6. Държавите членки следва да изготвят своите ПВУ и да създадат подходящи системи за управление и контрол. ПВУ следва да включват съгласуван пакет публични инвестиции и реформи („мерки“), групирани в компоненти. Държавите членки трябва да определят ключови етапи и/или цели за всяка мярка и да предоставят подробна информация за изходното равнище за целите.

11.7. Те трябва също така да въведат системи за събиране на данни за *крайните получатели* на средствата и да осигуряват достъп до тези данни[2]. Те могат да използват и съществуващите национални системи за управление и контрол или други системи, използвани за сходни цели, например системи за управление на други фондове на ЕС. За тази цел държавите членки могат да използват също така инструмента на Комисията за извличане на данни и измерване на риска. В ПВУ на държавите членки трябва да бъдат описани подробно различните участващи национални органи.

11.8. Комисията оценява представените от държавите членки ПВУ по отношение на тяхната уместност, *ефективност*, *ефикасност* и съгласуваност преди извършването на плащания. В рамките на тази оценка също така се проверява целесъобразността на системите за контрол на държавите членки, описани в техните ПВУ. Съветът приема положителната оценка на плановете въз основа на предложение от Комисията.

Изпълнение

11.9. След като Съветът одобри ПВУ, държавите членки могат да поискат авансово финансиране в размер до 13 % от финансовото участие. Впоследствие авансовото финансиране се уравнява пропорционално чрез последващите плащания. Към края на 2022 г. ПВУ на всички 27 държави членки са били одобрени от Съвета, а 21 държави членки са получили авансово финансиране. Държавите членки са подали 27 искания за плащане до Комисията, а Комисията е извършила 14 плащания (едно през 2021 г. и тринадесет през 2022 г.) (вж. ***таблица 11.1***).

[2] Регламент (ЕС) 2021/241, член 22, параграф 2, буква г).

Таблица 11.1 — Плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към 31 декември 2022 г. по държави членки

(в млн. евро)

Държава членка	2021 г.			2022 г.		
	Авансово финансиране	Плащане	Уравняване	Авансово финансиране	Плащане	Уравняване
Белгия	770					
България					1 369	
Чехия	915					
Дания	202					
Германия	2 250					
Естония	126					
Ирландия						
Гърция	3 965				1 718	257
Испания	9 037	10 000	1 494		12 000	1 793
Франция	5 118				7 400	1 106
Хърватия	818				1 400	209
Италия	24 893				20 000	2 989
Кипър	157				85	13
Латвия	237				201	30
Литва	289					
Люксембург	12					
Унгария						
Малта	41					
Нидерландия						
Австрия	450					
Полша						
Португалия	2 159				553	83
Румъния	3 794				1 772	265
Словения	231					
Словакия	823				399	60
Финландия				271		
Швеция						
Общо	**56 286**	**10 000**	**1 494**	**271**	**46 897**	**6 803**

Източник: ЕСП.

11.10. С всяка заявка за плащане държавите членки трябва да представят следното:

а) информация и данни, потвърждаващи, че ключовите етапи и целите, определени в приложенията към Решението за изпълнение на Съвета (РИС), са изпълнени задоволително;

б) обобщение на извършените от органите на държавите членки одити, включително подробности относно установените слабости и евентуално предприетите коригиращи действия[3];

в) декларация за управлението[4], която да удостоверява, че:

i) средствата са използвани по предназначение;

ii) информацията, предоставена с искането за плащане, е пълна, точна и надеждна;

iii) въведените системи за контрол дават необходимата увереност, че средствата са били управлявани в съответствие с всички приложими правила, и по-специално правилата, целящи избягването на конфликти на интереси и предотвратяването на *измами*, корупция и двойно финансиране.

11.11. Плащанията по МВУ са обвързани със задоволителното изпълнение от държавите членки на ключовите етапи и целите, определени в съответното РИС, с което се одобрява техният ПВУ. Вземат се под внимание и допълнителните изисквания да не са отменени мерки, свързани с ключови етапи или цели, които по-рано са били изпълнени задоволително от държавите членки, както и да не е нарушен принципът на избягване на двойно финансиране. Условията за допустимост, определени в Регламента, включват спазването на периода на допустимост и на принципа за ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ), както и незаместването на периодични национални бюджетни разходи.

11.12. Чрез своите предварителни оценки Комисията оценява дали ключовите етапи и целите, свързани с искането за плащане, са изпълнени по задоволителен начин. Въз основа на тези проверки Комисията представя своята предварителна оценка за становище пред Икономическия и финансов комитет

---

[3] *Пак там*, член 22, параграф 2, буква в).

[4] *Пак там*.

(ИФК) и взема окончателно решение дали да разреши отпускането на средства, което подлежи на контрол от страна на комитет от експерти от държавите членки.

11.13. Ако в рамките на своята предварителна оценка Комисията заключи, че даден ключов етап или цел не са изпълнени задоволително, плащането на целия или на част от финансовия принос следва да бъде спряно за максимален период от шест месеца. Спирането на плащане може да бъде отменено единствено ако държавите членки представят на Комисията доказателства за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите. Ако това не стане в рамките на шест месеца, Комисията следва да намали пропорционално размера на финансовия принос[5].

Последващи одити

11.14. След извършване на плащането Комисията провежда допълнителни последващи одити на ключовите етапи и целите. Тя също така предприема одити на свързаните с тях системи, както и одити, насочени към защитата на финансовите интереси на ЕС.

11.15. Комисията може да изисква връщането на изплатени суми (чрез намаление на размера на предоставената подкрепа или възстановяване на вече изплатени средства), ако в рамките на своите последващи одити констатира:

а) сериозни нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС, които не са били коригирани от държавата членка, или

б) тежки нарушения на условията, изложени в споразумението за финансиране или за отпускане на заем[6].

Обхват и подход на одита

11.16. Целта на одита на ЕСП беше да послужи като основа за изготвянето на нейната Декларация за достоверност и да осигури база за нейното становище относно редовността на разходите по МВУ за 2022 г.

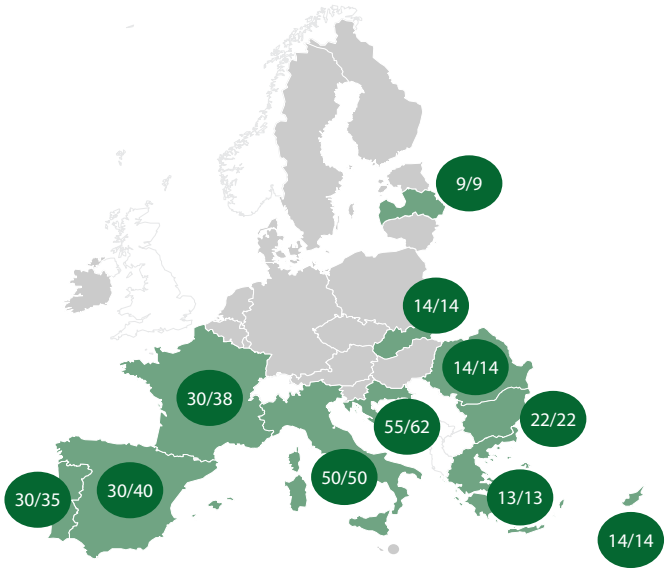
---

[5] *Пак там*, член 24, параграфи 6—8.

[6] *Пак там*, член 22, параграф 5.

11.17. Размерът на одитната популация на ЕСП за 2022 г. е 53,7 млрд. евро и включва всички 13 плащания на безвъзмездна финансова помощ, възлизащи на 46,9 млрд. евро и *уравняване* на съответното авансово финансиране от 6,8 млрд. евро (вж. ***таблица 11.1***). Тези 13 плащания на безвъзмездна финансова помощ и уравняването на авансовото финансиране („разходи по МВУ“) са извършени в 11 държави членки и засягат изпълнението на 274 ключови етапа и 37 цели (вж. ***фигура 11.3***). Одитът на ЕСП обаче не обхваща компонента на МВУ за заеми.

Фигура 11.3 — Общ брой и брой на одитираните ключови етапи и цели, на които се основават плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ за 2022 г.



Държава членка	Брой на одитираните ключови етапи	Брой на одитираните цели	Общ брой ключови етапи	Общ брой цели
Испания	21	9	31	9
Италия (*)	48	2	48	2
Франция	16	14	24	14
Румъния	12	2	12	2
Гърция	13	0	13	0
България	21	1	21	1
Хърватия (*)	50	5	57	5
Португалия	26	4	31	4
Словакия	14	0	14	0
Латвия	9	0	9	0
Кипър	14	0	14	0
Общо	**244**	**37**	**274**	**37**

(*) Италия и Хърватия са получили по две плащания през 2022 г.

Източник: ЕСП.

11.18. Прилагайки описаните в ***приложение 11.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи във връзка със своето становище относно редовността на разходите по МВУ за 2022 г.:

а) задоволителното изпълнение на 244 от 274-те ключови етапа и всички 37 цели, включени в 13-те плащания на безвъзмездна финансова помощ, извършени през 2022 г.;

б) 20 цели чрез посещение на място в пет държави членки (Испания, Франция, Хърватия, Италия и Румъния);

в) изпълнението на ключовите етапи и целите, свързани със системите за одит и контрол на държавите членки, включително системите за събиране на данни за крайните получатели;

г) предварителната оценка на Комисията на 281 ключови етапа и цели, за да установи дали оценката е надлежно документирана, дали обхваща всички необходими елементи на съответния ключов етап или цел, дали се основава на достатъчни и уместни одитни доказателства, както и това дали достигнатото в нея заключение, че изпълнението е задоволително, е в съответствие с тези доказателства;

д) пет последващи одита на Комисията (Испания, Франция, Хърватия, Италия и Португалия) с цел да оцени дали те са били извършени ефективно и добавят допълнителна увереност към предварителните оценки;

е) докладването от ГД „Икономически и финансови въпроси“ относно редовността на разходите по МВУ за 2022 г. в нейния *Годишен отчет за дейността (ГОД)* и начина, по който тази информация се представя в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*.

Редовност на операциите

11.19. ЕСП установи, че 15 от 281 ключови етапа и цели са засегнати от слабости, отнасящи се до редовността (вж. ***приложение 11.2***). Те засягат 11 от 13-те плащания по МВУ (и свързаното с тях уравняване на авансово финансиране). Ключовите етапи и целите, засегнати от такива слабости, или не са били изпълнени задоволително, или за тях не са били спазени условията за допустимост. Предвид естеството на модела на разходване на средства по МВУ и факта, че методологията на Комисията за спиране на плащанията[7] зависи от редица оценки, които евентуално могат да доведат до различни интерпретации, ЕСП не изчислява процент *грешки*, подобен на този за други разходни области на ЕС (вж. ***приложение 11.1***). Отчитайки тези ограничения, ЕСП изчислява, че минималното финансово отражение на тези констатации е близо до определения от нея *праг на същественост*. На ***фигура 11.4*** е представена разбивка на констатациите на ЕСП.

Фигура 11.4 — Разбивка на констатациите



Източник: ЕСП.

Моделът на разходване на средства по МВУ изисква различен обхват на одита

11.20. Моделът на разходване на средства по МВУ се основава на „финансиране, което не е свързано с разходи“, при което държавите членки са бенефициенти. Това финансиране е обвързано с постигането на *резултати*,

[7] Приложение 2 към Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Механизмът за възстановяване и устойчивост: две години по-късно — единствен по рода си инструмент в основата на екологичната и цифровата трансформация на ЕС“, (COM(2023) 99).

измервани спрямо предварително определени етапни цели или чрез показатели за *изпълнение*, или зависи от изпълнението на определени условия, за разлика от финансирането, основано на възстановяване на направени разходи и/или спазване на дадени условия[8]. Поради това основното условие за плащане по МВУ е задоволителното изпълнение на предварително определени ключови етапи или цели. Отделните траншове към държавите членки не се основават нито на прогнозните разходи за съответните инвестиции или реформи, нито на действителните разходи, направени от крайните получатели. Съгласно Регламента държавите членки не са задължени да предоставят информация със своето искане за плащане относно размера на средствата по МВУ, получени от крайните получатели, или относно разходите, направени във връзка с изпълнението на ключовите етапи и целите.

11.21. Тъй като ключовите етапи и целите се определят на равнището на държавите членки, одитът на ЕСП на редовността на *операциите* по МВУ, свързани с отчетите на ЕС, т.е. плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към държавите членки, е съсредоточен основно върху това дали са изпълнени съответните условия за плащане и допустимост[9]. Поради факта, че съответствието на направените от крайните получатели разходи с правилата на ЕС и националните правила не е условие за извършване на плащания по МВУ, одитът на ЕСП относно редовността не включва систематична оценка на този аспект.

Незадоволително изпълнение на ключови етапи или цели

11.22. Регламентът не предвижда допълнителни критерии за тълкуване на това кога изпълнението е „задоволително“ и следователно оставя на Комисията широка свобода на преценка. На 21 февруари 2023 г. Комисията публикува съобщение, в което представя рамката за оценка на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите[10]. Задоволително изпълнение означава, че — с изключение на минимални отклонения — изискванията са изпълнени. Незадоволителното изпълнение на ключови етапи и цели създава риск целите на съответната реформа или инвестиция да не бъдат изцяло постигнати (вж. точка ***(10)*** от ***приложение 11.1***).

---

[8] Финансов регламент, член 125, параграф 1, буква а), подточка ii).

[9] Регламент (ЕС) 2021/241, членове 5 и 9, член 17, параграф 2 и член 24, параграф 3.

[10] COM(2023) 99, приложение 1.

11.23. При проверките на ЕСП бяха установени 8 ключови етапа и цели във връзка с 8 плащания, за които одиторите стигнаха до заключението, че изискванията не са изпълнени задоволително. Те установиха, че не всички елементи, изисквани за съответния ключов етап или цел, са били изпълнени, и че тези елементи не могат да се считат за минимално отклонение (вж. примера в ***каре 11.1***).

Каре 11.1

Примери за ключови етапи и цели, които не са изпълнени в задоволителна степен

Ключов етап 42 на Гърция „Зарядни точки за електрически превозни средства — влизане в сила на правната рамка“

Описание на ключовия етап в РИС за Гърция:

Влизане в сила на всички министерски решения, предвидени в закон 4710/2020 и подписани от министъра на околната среда и енергетиката, министъра на инфраструктурата и транспорта, министъра на вътрешните работи и министъра на финансите, за организация на пазара на електрически превозни средства, с фокус върху пазара на услуги по зареждане на електрически превозни средства, и за предоставяне на данъчни стимули за закупуване на такива превозни средства и изграждане на инфраструктура за зареждането им.

В първичното законодателство се предвижда да влязат в сила 12 министерски решения, необходими за организация на пазара на електрически превозни средства. ЕСП констатира, че ключовият етап не е изпълнен задоволително, тъй като три министерски решения (относно санкции за участници на пазара, изисквания за зарядните точки за електрически превозни средства в населени места с традиционен характер и обучение на техници в областта на електрическите превозни средства) не са били в сила към момента на извършване на плащането.

Ключов етап 142 на Румъния „Създаване на работна група и започване на дейност по изпълнение и наблюдение на реформите и инвестициите в областта на цифровата трансформация“

Описание на ключовия етап в РИС за Румъния:

Започване на дейността на временна работна група за цифрова трансформация, която, за периода на изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, ще назначи на работа служители на 17 високоспециализирани договорни длъжности в областта на цифровите

технологии и специалисти по управление на проекти. Основните задачи на този отдел са […].

ЕСП установи, че към датата на искането за плащане (31 май 2022 г.) са подписани трудови договори само с четирима от 17-те членове на работната група. Към момента на извършване на плащането от Комисията на 24 октомври 2022 г. само 11 членове са били наети на работа съгласно предвиденото в РИС. Освен това, в съответствие с целите на ключовия етап и с оглед на ефективното изпълнение на задълженията, длъжностните характеристики е трябвало да изискват професионален опит или образование в областта на цифровите технологии и управлението на проекти. ЕСП установи, че това изискване не е било изпълнено в четири случая, което означава, че ключовият етап не е бил изпълнен задоволително към момента на извършване на плащането.

Мерки, чието прилагане е започнало преди началото на периода на допустимост, или финансиране по МВУ на периодични национални бюджетни разходи

11.24. Регламентът определя условия за допустимост по отношение на периода и естеството на мерките по МВУ. По-конкретно:

а) само мерки, започнали да се изпълняват след 1 февруари 2020 г., са допустими за финансиране по линия на МВУ[11], и

б) в допълнение към това финансирането по МВУ не трябва да замества периодични национални бюджетни разходи, освен в надлежно обосновани случаи[12].

11.25. Това означава, че по МВУ могат да се финансират единствено действия, които не са периодични по своя характер и попадат в периода на допустимост. Например, разходите за персонал и оперативните разходи на държавните органи не следва да се финансират по МВУ, тъй като те представляват периодични национални бюджетни разходи. За разлика от това, по МВУ могат да се финансират публични държавни инвестиции, като например изграждане на болници или инсталация на слънчеви панели, при условие че тези инвестиции са започнали след 1 февруари 2020 г.

---

[11] Регламент (ЕС) 2021/241, член 17, параграф 2.

[12] *Пак там*, член 5, параграф 1.

11.26. За едно плащане ЕСП установи, че две от свързаните с него инвестиционни цели представляват продължение на проект, който е вече е бил в процес на изпълнение към февруари 2020 г. За друго плащане одиторите установиха наличието на три цели, свързани с реформи, които заместват периодични национални бюджетни разходи (вж. примера в ***каре 11.2***).

Каре 11.2

Пример за финансиране по МВУ на периодични национални бюджетни разходи

„Цел 384 — Съвместен модел — доклади за прозрачността“ на Испания

Описание на целта в РИС на Испания:

През 2021 г. данъчната агенция ще изпълни проект, който насърчава многонационалните предприятия да оповестяват информация за дейността си. Оповестяванията могат да имат отражение върху данъчното облагане на тези дружества. Целта е през 2021 г. да бъдат представени 20 доклада относно прозрачността.

ЕСП установи, че действието е представлявало периодична дейност, финансирана чрез национални бюджетни разходи, от 2017 г. нататък, когато са били представени първите доклади за прозрачността за финансовата 2016 година. От 2017 г. нататък броят на представените доклади за прозрачността винаги е бил над 20, достигайки 38 през 2020 г. Предвид факта, че държавата членка е получила финансиране по МВУ за изпълнението на тази цел, ЕСП счита, че това представлява случай на заместване на периодични национални бюджетни разходи.

Двойно финансиране

11.27. Спазването на принципа за избягване на двойно финансиране е условие за допустимост за разходите на ЕС[13]. Съгласно този принцип е възможно да се комбинира финансиране от различни инструменти на ЕС в един проект, при условие че едни и същи разходи не се финансират два пъти от различни източници на средства от ЕС.

[13] Финансов регламент, член 191, параграф 3.

11.28. Регламентът за МВУ изрично забранява двойното финансиране на едни и същи разходи от МВУ и други фондове на ЕС[14]. Освен това в Регламента се предвижда, че държавите членки трябва да предоставят информация за размера на прогнозните разходи за реформите и инвестициите, включени в плановете[15].

11.29. Въпреки че плащанията по МВУ се извършват въз основа на задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите, което означава, че МВУ е инструмент за финансиране, който не е основан на разходите, държавите членки са предоставили информация за размера на прогнозните разходи за мерките в своите планове за възстановяване и устойчивост. Въз основа на тези прогнозни разходи Комисията е оценила достоверността на общия размер на финансирането по МВУ за съответната държава членка. Държавите членки считат, че за някои мерки разходите са с нулева стойност. Това обаче не означава, че не може да възникнат случаи на двойно финансиране на такива мерки от МВУ и други фондове на ЕС, тъй като плащанията по МВУ се извършват, след като ключовите етапи и целите бъдат изпълнени задоволително. По същество един и същ резултат не може да бъде финансиран два пъти от бюджета на ЕС, независимо дали съответният инструмент, от който се отпускат средствата, е основан на извършените разходи или не.

11.30. ЕСП установи един случай на двойно финансиране в Словакия. При него ключовият етап се състои в изготвянето на инвестиционен план за проекти за железопътна инфраструктура. ЕСП установи, че инвестиционният план за този ключов етап е финансиран от Европейския социален фонд. Въпреки че този ключов етап е част от мярка, за която няма прогнозни разходи, ЕСП счита, че това представлява случай на двойно финансиране, тъй като той е постигнат с подкрепа от Европейския социален фонд, като същевременно за неговото изпълнение държавата членка е получила средства и по МВУ след изпълнението му.

---

[14] Регламент (ЕС) 2021/241, член 9.

[15] *Пак там*, член 18, параграф 4, буква к).

Отмяна на мярка

11.31. Съгласно Регламента мерките и действията, свързани с изпълнени по-рано ключови етапи и цели, не следва да се отменят[16]. От държавите членки се изисква да потвърдят това в декларацията за управлението, придружаваща искането за плащане.

11.32. В своя специален доклад относно системата на Комисията за контрол на МВУ[17] ЕСП подчерта, че липсват насоки от Комисията относно това как да бъдат установявани случаи на отмяна на изпълнени по-рано ключови етапи и цели и как да се оценява финансовото отражение в случай на такава отмяна върху предишни или текущи искания за плащане. Въпреки препоръката на ЕСП, Комисията все още не е предоставила насоки[18] в тази област.

11.33. ЕСП установи един случай на отмяна на цел, свързана с първото плащане към Италия (вж. примера в ***каре 11.3***).

---

[16] *Пак там*, член 24, параграф 3.

[17] Специален доклад 07/2023 „Система на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост — въпреки заявените амбиции новият модел на изпълнение не осигурява необходимата увереност и отчетност на ниво ЕС“.

[18] *Пак там*, точки 66—70 и препоръка 2.

Каре 11.3

Отмяна на цел

Цел на Италия M1C1—54 „Завършване на процеса на набиране на експерти за изпълнението на италианския план за възстановяване и устойчивост“

Описание на целта в РИС на Италия:

Приключване на процедурите за набиране на група от 1 000 експерти, които ще бъдат назначени за период от три години да предоставят подкрепа на администрациите при управлението на новите процедури, като им оказват техническа помощ.

През декември 2021 г. при представянето на първото искане за плащане италианските органи са докладвали, че към 30 декември 2021 г. са били назначени 1 000 експерти. Комисията е оценила целта като изпълнена в задоволителна степен и е извършила съответното плащане на 13 април 2022 г. Одитът на ЕСП на това плащане потвърди оценката на Комисията.

Комисията е извършила последващ одит през периода май — юни 2022 г. и е установила, че броят на експертите в групата е намалял на 935 към юни 2022 г. Тя обаче не е докладвала тази констатация като отмяна на по-рано изпълнена цел.

Комисията е приключила своята оценка на второто искане за плащане на 27 септември 2022 г. и е извършила плащането на 8 ноември 2022 г. Към тази дата в групата е имало само 924 активни експерти. Следователно Комисията не е спряла второто плащане към Италия поради отмяната на постигнатата по-рано цел.

По време на посещението на място, извършено от ЕСП през февруари 2023 г., беше установено, че броят експерти в групата е намалял още повече, като е достигнал 920. Макар и да отчита факта, че броят на служителите може да варира до известна степен и че държавата членка е започнала процедури за попълване на свободните длъжности, в този случай ЕСП констатира трайна низходяща тенденция, която не е била коригирана в продължение на почти една година.

Други въпроси, свързани с проверката на ЕСП на редовността на операциите

11.34. При пет плащания ЕСП установи 11 случая на слабости по отношение на надеждността на информацията, която органите на държавите членки включват в своите декларации за управлението. Целта на тези декларации е да се предоставят гаранции, че информацията, съпътстваща исканията за плащане, е пълна, точна и надеждна[19] (вж. ***приложение 11.2***).

11.35. Държавите членки следва да подават искания за плащане до Комисията само когато съответните ключови етапи и цели са постигнати[20].
В установените 11 случая такива искания са подадени от органите на държавите членки, без да са изпълнени всички ключови етапи и цели. В своите декларации за управлението държавите членки могат да изразяват *резерви* и, при липса на доказателства, да изтъкват този факт пред Комисията. Нито една от държавите членки обаче не е изразила такава резерва. Въпреки че съответните ключови етапи и цели са оценени като изпълнени от Комисията преди извършването на плащането, тези слабости пораждат съмнения относно надеждността на информацията, съдържаща се в декларациите за управлението.

11.36. Оценката на ЕСП на 281 ключови етапа установи също така шест случая на недостатъчно добре планирани мерки и свързаните с тях ключови етапи или цели. Слабостите в планирането могат да доведат до ситуация, при която, дори след задоволително изпълнение, не всички елементи на мярката ще бъдат завършени или очакваните *крайни продукти* или крайни ефекти няма да бъдат постигнати.

---

[19] Регламент (ЕС) 2021/241, член 22, параграф 2, буква в).

[20] *Пак там*, член 24, параграф 2.

11.37. С изключение на количествените аспекти, оценката на това дали изпълнението е задоволително изисква неколкократно да се прави преценка, което може да доведе до различни тълкувания. Това поражда особено голям риск, когато ключовият етап или целта не са ясно определени. В своя специален доклад относно оценката от Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост[21] и в Годишния си доклад за 2021 г.[22] ЕСП изтъква риска, че ако ключовите етапи и целите не са ясни, ще бъде трудно да се оцени изпълнението им или първоначалната цел може да не бъде постигната. ЕСП препоръча на Комисията при извършването на своите оценки в бъдеще да направи необходимото за това ключовите етапи и целите да са добре определени и достатъчно ясни.

[21] Специален доклад 21/2022 „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“, точка 82.

[22] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 10.29.

Оценка на ЕСП на избрани системи за наблюдение и контрол

11.38. В настоящата част от главата са представени резултатите от оценката на ЕСП на избрани системи за наблюдение и контрол на МВУ в Комисията и в държавите членки.

Предварителните оценки на Комисията не разглеждат систематично спазването на всички условия за допустимост

11.39. В своя специален доклад относно системата на Комисията за контрол на МВУ[23] ЕСП направи оценка на начина на изготвяне на предварителните оценки и заключи, че като цяло процесът на предварителна оценка на изпълнението на ключовите етапи и целите, разработен от Комисията, е обстоен. Остават обаче някои слабости, главно по отношение на документирането и прецизирането на приноса на различните участници към отделните етапи на процеса на оценка. Освен това ЕСП отбеляза, че в обхвата на предварителната оценка се включва само задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите, но не и хоризонталните условия за допустимост, като например да не се заместват периодични национални разходи[24].

11.40. Прегледът на ЕСП на предварителната оценка на Комисията за 281 ключови етапа и цели потвърждава тези ограничения. В 7 случая в рамките на своята предварителна оценка Комисията не е успяла да установи, че мерките, съответстващи на ключови етапи или цели, са недопустими поради неспазване на периода на допустимост, заместване на периодични национални бюджетни разходи, неспазване на принципа за избягване на двойно финансиране или отмяна на съответната мярка.

---

[23] Специален доклад 07/2023, точки 40—53.

[24] Регламент (ЕС) 2021/241, член 5.

11.41. ЕСП констатира също така различни незначителни слабости, свързани със случаи, в които Комисията е разчитала на лични декларации или проверки от страна на държавите членки, без да извършва самостоятелни допълнителни проверки, или когато е използвала непълни и/или неточни данни при извършването на своята оценка.

Последващите одити на Комисията на ключовите етапи и целите не се използват пълноценно

11.42. В съответствие с *Финансовия регламент*[25] и споразуменията за финансиране, подписани с държавите членки, последващите одити имат за цел да установят и коригират грешките, свързани с операциите, след като последните са били разрешени. Комисията извършва два вида последващи одити на ключовите етапи и целите:

а) одити на ключовите етапи и целите, чрез които проверява дали те са задоволително изпълнени;

б) одити, които се съсредоточават върху качеството и надеждността на въведените системи. Те имат за цел не само да се оценят управлението на данните и системите за събиране, съхраняване, обобщаване и докладване на ключовите етапи и целите, но и да се провери надеждността на докладваните данни.

11.43. През 2022 г. Комисията е извършила последващи одити на 23 ключови етапа и цели в Испания, Франция, Хърватия, Италия, Португалия и Румъния.

11.44. Тъй като единствено окончателните одитни доклади за Франция и Испания бяха на разположение към момента на извършване на одита на ЕСП, нейните констатации по отношение на други държави членки се основават на проектите на одитни доклади. В своята работа ЕСП извърши оценка на последващата одитна дейност във връзка с 15 цели (пет за Испания, пет за Франция, три за Португалия, една за Хърватия и една за Италия).

[25] Финансов регламент, член 74, параграф 6.

11.45. Комисията е заключила, че всички 23 ключови етапа и цели са изпълнени задоволително. Въпреки това тя е направила множество констатации, които засягат основно:

а) недопустими елементи на цели (количествени показатели), които не са оказали въздействие върху задоволителното изпълнение на целта, тъй като са в рамките на максимално допустимото отклонение от 5 %;

б) несъответствия между докладваните и действителните данни за ключовите етапи и целите;

в) слабости в системите за контрол и докладване на държавите членки, които водят до недостатъчни проверки на условията за допустимост и незадоволително качество на информацията, предоставяна на Комисията.

11.46. Като цяло Комисията ефективно е изпълнила своя план за последващи одити. Въпреки това ЕСП установи, че процедурите за последващ одит не предвиждат извършването на проверки, чрез които да се установи дали одитираните цели, които преди това са били оценени като изпълнени, не са отменени след оценката на плащането и дали мерките са в съответствие с принципа на незаместване на периодични национални бюджетни разходи. ЕСП установи също така, че в последващите си одити Комисията е заключила, че три цели са били изпълнени задоволително, въпреки че въз основа на своята собствена одитна дейност ЕСП стигна до различни заключения (вж. примера в ***таблица 11.2***).

Таблица 11.2 — Резултати от последващите одити и съответни резултати от одита на ЕСП

Държава членка	Комисия			ЕСП		
	Ключови етапи, обхванати от последващ одит	Цели, обхванати от последващ одит	Ключови етапи и цели, оценени като незадоволително изпълнени	Цели, които са обхванати от последващ одит и са разгледани от ЕСП	Цели, оценени като незадоволително изпълнени	Цели, засегнати от слабости, свързани с допустимостта
Франция	2	8	0	5	1	0
Италия	0	1	0	1	0	1
Испания	0	5	0	5	1	2
Португалия	0	3	0	3	1	0
Хърватия	1	1	0	1	0	0
Румъния	0	2	0	0	0	0
Общо	3	20	0	15	3	3

Източник: ЕСП.

Продължават да са налице слабости във въвеждането и функционирането на системите на държавите членки

11.47. Надеждността на предложените от държавите членки системи за мониторинг и контрол е условие за одобряването на ПВУ. В оценката си на тези планове Комисията е установила недостатъци в системите на някои държави членки. Поради това тя е изискала от 16 държави членки (Белгия, Чехия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Румъния, Словения, Словакия и Финландия) да включат конкретни допълнителни реформи и ключови етапи (т.нар. „ключови етапи, свързани с контрола“), за да се преодолеят оставащите слабости. Тези ключови етапи, свързани с контрола, е трябвало да бъдат постигнати, преди държавите членки да подадат първото си искане за плащане.

11.48. Плащанията по МВУ за 2022 г. засягат 16 ключови етапа, свързани с контрола, в осем държави членки (България, Гърция, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Румъния и Словакия). ЕСП провери предварителната оценка на Комисията за всички 16 от тях. Освен това във връзка с осем ключови етапа, свързани с контрола, ЕСП извърши посещения на място в четири държави членки (Франция, Хърватия, Италия, Румъния).

11.49. ЕСП счита, че въвеждането на ключови етапи, свързани с контрола, като цяло означава, че системите на държавите членки не са били напълно функциониращи, когато плановете са започнали да се изпълняват. Това поражда риск за редовността на плащанията по МВУ и за финансовите интереси на ЕС. Този риск е още по-голям при реформите и инвестициите, започнали на 1 февруари 2020 г., т.е. дори преди одобряването на плановете[26].

11.50. ЕСП установи, че ключовите етапи, свързани с контрола, се различават значително по отношение на своите изисквания и детайлност. Например ключовият етап, свързан с контрола, за Франция изисква само циркулярно писмо, подписано от министър-председателя, в което се определят ролите и отговорностите на участващите органи, и доклад относно стратегията за контрол, докато за Гърция се изисква създаването на система за одит и контрол. На някои други държави членки (България, Италия, Румъния, Словакия, Хърватия и Хърватия) се налагат дори по-строги изисквания, свързани с въвеждането и функционирането на система от регистри за наблюдение на изпълнението на МВУ. Няма основание от някои държави членки да се изисква само да са разработили концепция за съответната система, докато от други — да разполагат с функционираща такава.

11.51. За една държава членка (Хърватия) ключов етап, свързан с контрола, е включен във второто искане за плащане. Комисията е установила този концептуален недостатък на РИС и е извършила оценка на ключовия етап, свързан с контрола, заедно с първото искане за плащане.

11.52. В своята предварителна работа Комисията е оценила всички ключови етапи, свързани с контрола, като задоволително изпълнени. В рамките на последващите си одити на системите обаче тя е установила слабости в системите за докладване и контрол на шест държави членки, като например:

- недостатъчен брой на служителите, работещи по МВУ, и липса на подходящо обучение;
- неизпълнение на задължението за събиране на данните, посочени в член 22, параграф 2, буква г) от Регламента за МВУ, и слабости, свързани с надеждността на данните относно целите;

[26] Специален доклад 21/2022, точки 102 и 103.

- липса на план и методология за извършване на свързани с управлението проверки на място, слабости при изготвянето на стратегията за оценка на риска и в процеса на проверка на данните;
- ограничено използване на ИТ системата за МВУ и слабости във функционалността ѝ за извършване на наблюдение;
- ограничения по отношение на проверките за конфликт на интереси и риск от двойно финансиране.

11.53. ЕСП констатира слабости по отношение на ключови етапи, свързани с контрола, за две държави членки (Италия и Хърватия). Те се отнасят до липсата на някои функции в информационната система към момента на подаване на искането за плащане. Тъй като в системата може да се събират данни по алтернативни начини, ЕСП заключи, че тези слабости не са се отразили върху задоволителното изпълнение на съответния ключов етап, свързан с контрола (вж. примера в ***каре 11.4***).

Каре 11.4

Слабости, които продължават да се наблюдават в системата от регистри в Италия

В ключов етап, свързан с контрола, за Италия се изисква създаването и функционирането на система от регистри за наблюдение на изпълнението на МВУ. Тази система следва да включва следните минимални функционалности:

а) събиране на данни и мониторинг на постигането на ключовите етапи и целите;

б) събиране, съхраняване и осигуряване на достъп до данните, изисквани съгласно член 22, параграф 2, буква г), подточки i)—iii) от Регламента.

ЕСП установи, че към момента на подаването на първото искане за плащане (април 2022 г.) изпълнителните органи все още нямат пряк достъп до системата, поради което координиращият орган въвежда данните, подкрепящи ключовите етапи и целите, въз основа на файлове във формат Excel, които получава от изпълнителните органи. Това поражда риск по отношение на точността и пълнотата на данните, тъй като системата не може да извършва автоматизирани проверки.

11.54. ЕСП също така констатира, че системата за управление на данните за френския ПВУ не е в състояние да събира и съхранява пълни данни за крайните получатели. В резултат на тези слабости френските органи не могат да предоставят пълна оправдателна документация за три от целите в извадката на ЕСП. Част от тези недостатъци са установени и докладвани от одитния орган в обобщението на одитите, придружаващо първото искане за плащане. Чрез своите последващи одити Комисията също така е установила слабости при събирането и обобщаването на данни по отношение на една цел. Въпреки че недостатъците нямат пряка връзка с ключов етап, свързан с контрола, за Франция, те представляват нарушение на изискванията на член 22 от Регламента и подкопават ефективното функциониране на системата за контрол, насочена към защитата на финансовите интереси на ЕС.

11.55. ЕСП констатира наличието на недостатък от хоризонтален характер, който засяга пет държави членки (Италия, Гърция, Хърватия, Румъния и България), но има потенциални последици за системите на всички държави членки и е свързан със събирането на данни за действителните собственици на чуждестранни дружества. Тази информация се събира въз основа на двустранни споразумения, тъй като няма централизирана база данни на ЕС, предоставяща пълни данни за всички действителни собственици на дружества, регистрирани в ЕС. Този проблем ще се разреши с въвеждането на системата за взаимно свързване на регистрите на действителните собственици, която ще даде възможност за свързване на създадените от отделните държави членки такива регистри[27]. В решението си от 22 ноември 2022 г. Съдът на Европейския съюз реши, че свободният публичен достъп до регистрите на действителните собственици на дружества от ЕС, вече няма да бъде валиден[28]. Поради тази причина не е ясно кога ще бъде разгледан въпросът за достъпа до пълна информация относно действителните собственици на чуждестранни дружества.

[27] В съответствие с Директива (ЕС) 2015/849.

[28] Решение на Съда по съединени дела C-37/20 и C-601/20.

Годишни отчети за дейността (ГОД) и ГДУИ

11.56. Годишните отчети за дейността (ГОД) са основният инструмент на генералните дирекции на Комисията, чрез които те докладват дали разполагат с достатъчна увереност, че прилаганите процедури за контрол гарантират редовността на разходите.

11.57. Във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС в специалния доклад на ЕСП относно системата на Комисията за контрол на МВУ[29] беше установено, че декларацията за достоверност в ГОД на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г. е с ограничен обхват. Тя включва единствено отговорността за възстановяване на дължимите на бюджета на ЕС суми в случаи на измами, корупция и конфликти на интереси, когато съответната държава членка не е направила това, или при установяване на сериозни нарушения на споразумението за финансиране или за заем. В своя доклад относно *освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета* за 2021 г. Европейският парламент е призовал Комисията да преразгледа формулировката на *декларацията за достоверност* на генералния директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“[30].

11.58. Комисията е преразгледала своята декларация за достоверност за 2022 г. по отношение на МВУ. Декларацията за достоверност за 2022 г. на генералния директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ вече е приведена в съответствие с декларациите на другите генерални директори на Комисията. В резултат на това в своята декларация за достоверност генералният директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ заявява, че има увереност, че въведените процедури за контрол дават необходимите гаранции по отношение на законосъобразността и редовността на съответните операции. Въпреки това в раздел 3 от Годишния отчет за дейността, посветен на МВУ, ГД „Икономически и финансови въпроси“ пояснява, че декларацията за достоверност обхваща следните елементи:

---

[29] Специален доклад 07/2023.

[30] Европейски парламент, Доклад относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2021 година, раздел III — Комисия и изпълнителни агенции (2022/2081(DEC).

а) в областта на *държавната помощ* и *обществените поръчки* държавите членки редовно проверяват дали използването на финансирането по МВУ, както и мерките за изпълнение на реформи и инвестиционни проекти са в съответствие с всички приложими правила, по-специално по отношение на предотвратяването, разкриването и коригирането на измами, корупция и конфликти на интереси[31]. ЕСП отбелязва, че от това твърдение не става ясно дали редовните проверки, извършвани от държавите членки, предоставят достатъчна увереност, че чрез системите за контрол се следи за спазването на правилата за държавната помощ и обществените поръчки. Понастоящем ЕСП извършва одит на системите за контрол на държавите членки, чрез които се осигурява съответствие на финансираните по МВУ инвестиции с правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ. Този одит ще оцени нивото на увереност, което може да бъде извлечено от проверките на държавите членки.

б) прилагане на пропорционално намаляване на подкрепата по линия на МВУ и събиране на всички суми, дължими на бюджета на ЕС, или изискване на предсрочно погасяване на заема в случаи на измама, корупция и конфликти на интереси, засягащи финансовите интереси на ЕС, които не са били коригирани от съответната държава членка, или в случай на сериозно неизпълнение на задължение, произтичащо от финансовите споразумения[32].

11.59. Както и в Годишния отчет за дейността за 2021 г., Комисията не оценява свързания с плащанията риск за разходите по МВУ с основанието, че естеството на този инструмент не позволява да се определи процент грешки, който да е надежден. Вместо това Комисията извършва оценка на риска (нисък, среден и висок) за всяко плащане по МВУ въз основа на резултатите от своите предварителни и последващи проверки.

11.60. Тъй като Комисията е оценила всички ключови етапи и цели, свързани с разходите по МВУ за 2022 г., като изпълнени по задоволителен начин, общото заключение е, че плащанията по МВУ за 2022 г. са с нисък риск. Поради тази причина декларацията за достоверност не включва резерви въз основа на критериите на Комисията за същественост и не съответства на констатациите на ЕСП.

---

[31] Регламент (ЕС) 2021/241, член 22, параграф 2.

[32] *Пак там*, бел. под линия 2, член 22, параграф 5.

11.61. Както и в предходната година, разходите по МВУ за 2022 г. не са част от оповестения в ГДУИ на Комисията за 2022 г. общ риск при плащане за разходите по МФР. По отношение на МВУ, въз основа на резултатите от извършвания контрол и увереността, предоставена от ГД „Икономически и финансови въпроси“, Комисията потвърждава, че разполага с достатъчна увереност относно трите елемента, посочени от тази генерална дирекция.

11.62. ЕСП отбелязва, че Службата за вътрешен одит на Комисията е включила параграф за обръщане на внимание във връзка с МВУ като част от цялостното си одитно становище в ГДУИ[33]. В параграфа за обръщане на внимание се посочва необходимостта да се засилят мерките за защита на бюджета на ЕС чрез:

— преразглеждане и, ако е необходимо, по-нататъшно усъвършенстване на структурата и прилагането на системите за финансово управление и стратегиите за одит и контрол с цел да се гарантира, че те са адекватни.

— ефективно прилагане на рамката на Комисията за оценка на ключовите етапи и целите, както и на методологията на Комисията за спиране на плащанията, като се отчита потенциалната необходимост от тяхното преразглеждане или изменение с натрупването на повече опит при използването им от Комисията.

[33] ГДУИ за 2022 г., приложение VI към том III.

Заключения и препоръки

Заключения

11.63. Одитните доказателства, получени от Европейската сметна палата (ЕСП) и представени в настоящата глава, като цяло показват, че:

а) 15 ключови етапа и цели са засегнати от слабости, свързани с редовността, които имат финансово отражение (вж. точка ***11.19***);

б) са налице случаи на недостатъчно добре разработени мерки и свързани с тях ключови етапи и цели (вж. точки ***11.36***—***11.37***);

в) се наблюдават слабости по отношение на надеждността на информацията, която държавите членки са включили в своите декларации за управлението (вж. точки ***11.34***—***11.35***);

г) в обхвата на предварителните оценки и последващите одити на Комисията не са включени систематично условия за плащане от съществено значение, като например спазване на периода на допустимост и незаместване на периодични национални бюджетни разходи. процедурите за последващ одит не предвиждат извършването на проверки, чрез които да се установи дали одитираните цели, които преди това са били оценени като изпълнени, не са отменени след плащането (вж. точка ***11.40*** и ***11.46***);

д) въвеждането на ключови етапи, свързани с контрола, означава, че съответните системи на държавите членки не са били напълно функционални към момента, в който плановете са започнали да се изпълняват, което поражда риск за редовността на разходите по МВУ и за защитата на финансовите интереси на ЕС. ЕСП установи също така, че ключовите етапи, свързани с контрола, се различават значително по отношение на своята детайлност и изисквания, без да е налице валидна обосновка за това (вж. точки ***11.49***—***11.50***);

е) продължават да са налице слабости в системите на държавите членки за докладване и контрол. Освен това ЕСП констатира слабост от хоризонтален характер, свързана с ограничените налични данни за действителните собственици на чуждестранни дружества. Това се дължи на факта, че няма централизирана база данни на ЕС, която да предоставя пълни данни за всички действителни собственици на дружества, регистрирани в ЕС (вж. точки ***11.53***—***11.55***);

11.64. Констатациите и заключенията на ЕСП не съответстват на декларацията на *разпоредителя с бюджетни кредити* на ГД „Икономически и финансови въпроси“.

Препоръки

11.65. В ***приложение 11.3*** са представени констатациите от последващия преглед на ЕСП на изпълнението на трите препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2021 г., като втората препоръка е изпълнена изцяло, а за първата и третата препоръка беше твърде рано да се оцени изпълнението, тъй като липсва предварителна оценка, извършена след датата на препоръката на ЕСП, която да може да бъде обхваната от одита. Въз основа на извършения от одиторите преглед на препоръките, отправени от ЕСП през 2021 г., и въз основа на констатациите и заключенията за 2022 г., ЕСП отправя следните препоръки към Комисията:

Препоръка 11.1 — Да се подобрят предварителните оценки и последващите одити

а) При своите предварителни оценки и последващи одити Комисията следва да обхване спазването на периода на допустимост и на принципа за незаместване на периодични национални бюджетни разходи;

б) Комисията следва да преразгледа своите процедури за последващ одит с оглед на включването в тях на проверки, чрез които да се установява дали одитираните цели, които преди това са били оценени като изпълнени, не са отменени след плащането.

Целеви срок за изпълнение — незабавно

Препоръка 11.2 — При извършването на преглед на плановете да се провери дали всички ключови етапи и цели са ясно определени

Въз основа на опита, придобит при изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост, Комисията следва да провери дали в преразгледаните планове ясно се определят всички ключови етапи и цели, както и дали всички съществени елементи на дадена мярка са обхванати от ключови етапи и цели.

Целеви срок за изпълнение — незабавно

Приложения

Приложение 11.1 — Подход и методология на одита

Обща информация

1) Настоящото приложение обхваща одитния подход и методологията на ЕСП по отношение на Декларацията за достоверност относно редовността на разходите по МВУ.

2) ЕСП изготвя отделно становище относно редовността на разходите по МВУ като част от своята Декларация за достоверност относно бюджета на ЕС. Това се дължи на факта, че ЕСП счита МВУ за временен инструмент с различен модел на изпълнение. С настоящото становище ЕСП се стреми да предостави достатъчна увереност относно плащанията и въз основа на него да включи подробна информация в Декларацията за достоверност.

3) ЕСП извлича увереност главно въз основа на проверките по същество и оценката на системите за управление и контрол. Нейната увереност се допълва от ГОД, ГДУИ и докладите на Службата за вътрешен одит. Вж. ***фигура 11.5***.

Фигура 11.5 — Одитно становище



Източник: ЕСП.

4) При своята одитна дейност ЕСП спазва международните стандарти за одит и има за цел осигуряването на достатъчни и подходящи одитни доказателства в подкрепа на своите одитни становища.

5) Що се отнася до одитните процедури, свързани с измами, ЕСП следва подхода, описан подробно в част 3 от ***приложение 1.1***.

Редовност на операциите

Как ЕСП определя свързаните с отчетите операции и как се тестват те

6) Свързаните с отчетите операции, които са от значение за работата, предприета за целите на Декларацията за достоверност относно МВУ, са плащанията на безвъзмездна финансова помощ към държавите членки и/или уравняванията на отпуснато по-рано авансово финансиране. За разлика от повечето разходи по многогодишната финансова рамка, исканията за плащане по МВУ не се основават на извършени разходи, а на задоволително изпълнение на ключови етапи и цели, за което е представена обосновка. Тъй като заемите по МВУ не се признават като разходи в отчетите на ЕС, те не се включват в одита на ЕСП.

7) Извършваните от ЕСП проверки по същество се състоят главно в оценка на това дали плащанията по МВУ са направени в съответствие с условията за плащане, определени в Регламента[34]. Когато е възможно, ЕСП обхваща в своя одит проверката дали вече изпълнени мерки не са били отменени, както и липсата на двойно финансиране. ЕСП също така оценява изпълнението на други условия за допустимост, като например незаместването на периодични национални бюджетни разходи, както и спазването на периода на допустимост и принципа за ненанасяне на значителни вреди[35].

8) За да достигне до заключение, ЕСП първо използва основана на риска извадка, за да разгледа дали Комисията е събрала достатъчно и подходящи доказателства по време на предварителните си оценки в подкрепа на своята проверка на това дали изпълнението е задоволително. Ако ЕСП счита, че наличните доказателства в досиетата на Комисията не са достатъчни, за да се направи заключение, тя отправя искане към държавата членка директно да

---

[34] Регламент (ЕС) 2021/241, член 24, параграф 3.

[35] *Пак там*, член 5, член 9 и член 17, параграф 2.

предостави допълнителни доказателства. ЕСП също така извършва посещения на място в избрани в извадката ѝ държави членки.

9) Тя прави подбор, основан на риска, на отделни ключови етапи и цели, които да бъдат проверени. Първо, ЕСП избира ключови етапи, свързани с контрола, както и такива, свързани с *общия режим на обвързаност с условия* за защита на бюджета на ЕС[36]. След това ЕСП прилага редица критерии за риска, за да формира останалата част от извадката.

10) За да оцени дали отделните ключови етапи и цели са изпълнени задоволително, ЕСП се основава на рамката на Комисията[37]. В съответствие с тази рамка, ако естеството на съответния ключов етап (и ако е приложимо, естеството на целта) не позволява оценка въз основа на количествени елементи, ЕСП приема минимални отклонения по отношение на съдържанието, формата и графика. За ключовите етапи или целите, за които е възможно да се направи оценка, основаваща се на количествени елементи, ЕСП приема отклонения с размер, по-малък от 5 %.

11) ЕСП може да установи случаи на измама, корупция, конфликти на интереси, двойно финансиране или нарушения на споразумението за финансиране (напр. липса на информация за крайните получатели и за финансиране от други фондове на ЕС). В тези случаи тя оценява (когато е възможно) какво е отражението на тези сериозни нередности върху законосъобразността и редовността на разходите по МВУ.

Как ЕСП оценява резултатите от тестването на операциите

12) ЕСП определя вида на всяка констатация.

13) Констатациите от количествен характер имат финансово отражение върху размера на плащането от Комисията и са свързани със случаи на неспазване на условията за плащане и допустимост, определени в Регламента, т.е. незадоволително изпълнение на ключовите етапи и целите, отмяна на вече изпълнени ключови етапи и цели, неспазване на периода за допустимост, нарушение на принципа за ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ) и двойно финансиране.

---

[36] Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092.

[37] COM(2023) 99.

В съответствие с одитните стандарти одиторът следва да използва съществуващите критерии[38]. Поради това, за да определи количествено финансовото отражение на тези констатации, ЕСП се базира на методологията на Комисията за спиране на плащанията[39]. Тази методология включва тристепенен подход за изчисляване на сумата, която трябва да бъде спряна:

i) определяне на единичната стойност на включени в плана ключов етап или цел;

ii) коригиране на единичните стойности чрез прилагане на коефициент;

iii) преизчисляване на коригираните единични стойности.

ЕСП не оценява финансовото отражение, когато съответните ключови етапи или цели са изпълнени задоволително в рамките на 6 месеца[40] след извършване на плащането и в рамките на одитираната година.

14) Констатациите, свързани с подозрения за измама, корупция и конфликти на интереси, се остойностяват само ако са налице достатъчно доказателства, че те имат отражение върху изпълнението на ключов етап или цел (т.е. случай на измама, който поставя под въпрос това дали елементите действително съществуват, или пълна липса на процедура за възлагане на обществена поръчка).

15) Когато констатациите нямат финансово отражение, те са от качествен характер.

Оценка на системите за наблюдение и контрол

16) В своята оценка на системите за наблюдение и контрол ЕСП може да установи:

a) слабости в контролната и одитната дейност на Комисията и държавите членки, чрез която се следи за редовността на разходите по МВУ и защитата на финансовите интереси на ЕС;

---

[38] МСВОИ 4000.

[39] COM(2023) 99, приложение 2.

[40] Регламент (ЕС) 2021/241, член 24, параграф 8.

б) недостатъци, свързани с факта, че не е наличен списък на крайните получатели, изпълнителите, подизпълнителите и действителните собственици;

в) слабости, свързани с липсата на информация относно мерките и размера на общото публично финансиране;

г) слабости в документирането.

17) Тези недостатъци могат да засегнат редовността на разходите по МВУ на равнището на държавите членки и да доведат до възстановяване на средства (т.е. намаляване на общия размер на плана), след като Комисията е извършила съответното плащане към държавата членка. В споразуменията за финансиране се предвиждат корекции с единна ставка за сериозни нарушения, като се вземат предвид честотата и тежестта на тези нарушения. За целите на своята оценка ЕСП разглежда слабостите в системите и нарушенията на споразуменията за финансиране като констатации от качествен характер.

18) Тя също така извършва оценка на последващите одити на Комисията. При тези одити може да бъде установено, че някои ключови етапи и цели не са изпълнени задоволително. Когато е възможно, за да формулира становището си, ЕСП се базира на констатациите, по отношение на които не са били предприети коригиращи действия през годината на извършване на плащането.

Формулиране на одитното становище на ЕСП

19) Прагът на същественост е понятие от фундаментално значение, тъй като определя нивото на отклонение, което ЕСП счита, че е вероятно да повлияе върху решенията на заинтересованите страни.

20) ЕСП определя прага на същественост както на количествена, така и на качествена основа.

21) По аналогия с други одити, за своето становище ЕСП прилага праг на същественост от 2 %, като взема предвид също така естеството, размера и контекста на грешките и друга налична информация.

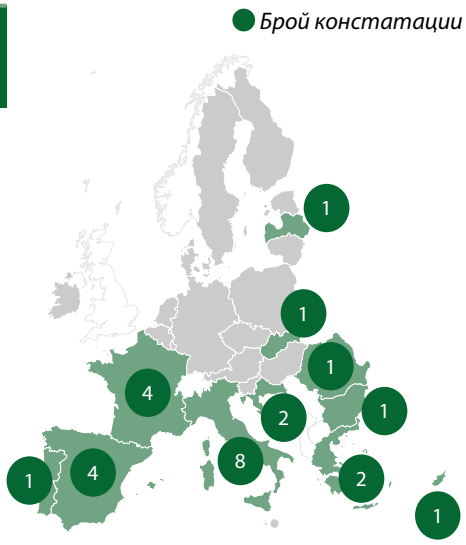
22) Констатациите от количествен характер са важен елемент в обосноваването на заключенията на ЕСП. За да оцени редовността на разходите по МВУ, ЕСП формулира заключение въз основа на констатациите от количествен характер относно това какъв е размерът на изчисления процент на грешките в сравнение с прага на същественост. За да изчисли цялостното отражение на констатациите от количествен характер (включително тези, които са били направени първоначално при последващите проверки на Комисията), ЕСП използва като основа методологията на Комисията за спиране на плащанията.

23) ЕСП разглежда също така отражението на констатациите от качествен характер и слабостите на системите.

24) В одитното становище на ЕСП не се оповестява размерът/процентът на грешките. Поради модела на разходване на средства по МВУ не е възможно да се изчисли процент грешки, сравним с докладвания в други глави относно МФР. Това се дължи на факта, че плащанията по МВУ не са обвързани с разходите, направени от крайните получатели. Освен това естеството на ключовите етапи и целите и това, че извадката се формира въз основа на риска, не позволява екстраполация на резултатите на ЕСП. Поради това резултатите от тестването на ЕСП предоставят само приблизителна оценка на минималния размер на грешките.

Приложение 11.2 — Резултати от одита на редовността на операциите

Държави членки	Констатации от количествен характер	Констатации от качествен характер	Общо
Испания	4	0	4
Италия (*)	2	6	8
Франция	1	3	4
Румъния	1	0	1
Гърция	1	1	2
България	1	0	1
Хърватия (*)	2	0	2
Португалия	1	0	1
Словакия	1	0	1
Латвия	0	1	1
Кипър	1	0	1
Общо	**15**	**11**	**26**



(*) Италия и Хърватия са получили по две плащания през 2022 г.

ЕСП оцени финансовото отражение на 15 констатации от количествен характер (вж. точка ***11.19***).

Източник: ЕСП.

Приложение 11.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
2021 г.	**Препоръка 1:** Елементите, съдържащи се в оперативните споразумения и Решението за изпълнение на Съвета, за които се счита, че нямат отношение към задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите, следва да бъдат ясно и прозрачно обосновани.	-	За препоръки 1 и 3 беше твърде рано да се оцени изпълнението, тъй като липсва предварителна оценка, извършена след датата на препоръката на ЕСП, която да може бъде обхванатата от одита.
	Препоръка 2: Комисията следва да разработи методология за определяне на размера на сумата, която трябва да бъде задържана съгласно член 24, параграфи 6 и 8 от Регламента.		През февруари 2023 г. Комисията публикува своята методология за спиране на плащанията.
	Препоръка 3: Комисията следва да усъвършенства документирането на оценката на ключовите етапи и целите чрез пълно документиране на всички елементи, проверени по време на предварителната проверка.	-	Както за препоръка 1.

Източник: ЕСП.

Отговори на институциите във връзка с Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2022 година

Съдържание

		Страница
Глава 1	Декларация за достоверност и съпътстваща информация	
	Отговори на Европейската комисия	419
Глава 2	Бюджетно и финансово управление	
	Отговори на Европейската комисия	429
Глава 3	Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	
	Отговори на Европейската комисия	436
	Отговори на Европейския банков орган (ЕВА)	450
	Отговори на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс)	451
Глава 4	Приходи	
	Отговори на Европейската комисия	452
	Отговори на Нидерландия	458
Глава 5	Единен пазар, иновации и цифрова сфера	
	Отговори на Европейската комисия	459
Глава 6	Сближаване, устойчивост и ценности	
	Отговори на Европейската комисия	470
Глава 7	Природни ресурси и околна среда	
	Отговори на Европейската комисия	493
Глава 8	Миграция и управление на границите Сигурност и отбрана	
	Отговори на Европейската комисия	496
Глава 9	Съседните региони и светът	
	Отговори на Европейската комисия	500

Глава 10 **Европейска публична администрация**

Отговори на Европейския парламент **507**

Глава 11 **Механизъм за възстановяване и устойчивост**

Отговори на Европейската комисия **508**

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г. ГЛАВА 1: ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ И СЪПЪТСТВАЩА ИНФОРМАЦИЯ

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

През 2022 г., точно когато световната икономика започна да се възстановява от пандемията от COVID-19, на 24 февруари Русия започна **военна агресия срещу Украйна**, която доведе до широк спектър от хуманитарни кризи, както и до скок на цените на енергията и храните и нова макроикономическа среда с рязко покачване на лихвените проценти и инфлацията.

В този контекст **бюджетът на ЕС** предостави решаваща политическа, хуманитарна и финансова подкрепа на Украйна, като същевременно предостави помощ на засегнатите от социално-икономическите последици от войната в рамките на ЕС и извън него.

Освен това в тези безпрецедентни времена **Комисията продължи да отдава голямо значение на това да се гарантира, че бюджетът на ЕС се изразходва отговорно и правилно**, както и на работата с всички заинтересовани страни, включително държавите членки, за да се увери, че чрез него се постигат осезаеми резултати по места.

Изпълнението на бюджета на ЕС предполага обработка на милиони операции и стотици хиляди проверки по всички програми и начини на управление. При споделено управление Комисията и органите на държавите членки са въвели стабилни многогодишни стратегии за контрол, предназначени да предотвратяват и откриват слабости и да ги коригират, когато бъдат установени. Когато е необходимо, Комисията допълнително адаптира, разработва и подобрява тези стратегии и неуморно се стреми към по-нататъшно опростяване на програмите. Благодарение на тези проверки и въз основа на резултатите от тях **Комисията е уверена, че информацията относно рисковете при плащане (1,9 % през 2022 г.), представена в годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), е представителна за нивото на грешки към момента на плащането.** Стабилността на риска при плащане е в съответствие с факта, че по-голямата част от разходите през 2022 г. все още се отнасят за програмния период 2014—2020 г. и че правилата, системите и изпълнителните органи са останали стабилни.

Комисията отбелязва също така, че не споделя заключенията на Европейската сметна палата (ЕСП) относно конкретни разходни области.

За 2022 г. **разликата между изчисления от Комисията риск при плащане** и **изчисления от ЕСП процент грешки** е значителна за областта **„Сближаване, устойчивост и ценности“**. Комисията отбелязва увеличението на процента грешки, изчислен от ЕСП тази година, в сравнение с относително стабилния процент грешки, докладван за последните пет години. Комисията отбелязва, че рискът при плащане, оповестен в годишните отчети за дейността (ГОД) за 2022 г., е останал сравним с този от предходните години. Комисията приписва разликата именно на факта, че ЕСП докладва за грешки, свързани с нарушение на приложимите правила. Комисията не счита непременно свързаните с тях разходи за недопустими. За да могат програмните органи и Комисията да налагат финансови корекции, грешката трябва да бъде нередност по смисъла на Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР). Не всички грешки, докладвани от ЕСП, попадат в тази категория.

По отношение на други бюджетни редове изчисленията на Комисията попадат в диапазона на изчислените от ЕСП проценти грешки.

Освен това Комисията смята, че процентът грешки, отразяващ най-добре всички усилия, положени както от държавите членки, така и от нейните служби, е **рискът при приключването**, измерващ нивото на грешки, което остава, след като бъдат извършени всички последващи проверки и допълнителни корекции. За 2022 г. общият риск при приключване се оценява на 0,9 %, което е значително под прага на същественост от 2 % и е в съответствие с равнището от предходни години (0,9 % през 2020 г. и 0,8 % през 2021 г.). В областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. и за първите години на периода 2014—2020 г. Комисията разполага с доказателства, потвърждаващи, че действителният риск при приключване вече е доста под 2 %.

Като цяло Комисията се стреми да **намери подходящия баланс между ниско ниво на грешки, бързи плащания и разумни разходи за контрол**.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Одитни констатации

Надеждност на отчетите

Комисията приветства факта, че отчетите на ЕС за 16-а поредна година се оценяват като несъдържащи съществени грешки.

Редовност на операциите

Грешки при конкретни видове разходи

Що се отнася до **приходната част на бюджета на ЕС** (точка1.14а), Комисията отново приветства факта, че ЕСП счита, че приходите не са съществено засегнати от грешки и че като цяло системите за управление на приходите са ефективни. Както и по отношение на собствените си констатации, Комисията ще предприеме последващи действия във връзка с проблемите, установени при одита на ЕСП в някои държави членки.

Комисията също така ще продължи да засилва последващите действия по отношение на отдавнашните, все още нерешени въпроси, свързани с традиционните собствени ресурси (ТСР), и оттеглянето на резервите във връзка с ДДС, когато това е възможно.

Освен това през май 2023 г. Комисията предприе важна стъпка напред, като предложи най-амбициозната реформа на митническия съюз от създаването му. Укрепването на капацитета на ЕС за управление на риска и анализ на данни е една от ключовите цели на реформата и законодателното предложение е пряко съобразено с препоръките на ЕСП.

По отношение на собствената оценка на Комисията **редовността на разходите** (точка 1.14б), основана на многобройните одити и проверки за **риска при плащане**, т.е. остатъчното ниво на грешки към момента на плащането, след превантивния контрол, остава стабилно — **1,9 %** от съответните разходи, т.е. на същото равнище като през 2020 и 2021 г.

Предвид **многогодишния характер на нейните разходи и нейните диференциирани стратегии за контрол**, заедно с държавите членки при споделено управление, Комисията полага значителни усилия за извършване на контрол след плащанията и за продължаване на извършването на корекции. Тези усилия са отразени в **нивото на риска при приключване на програмата, което се оценява на общо 0,9 %** (0,8 % през 2021 г.). Това е доста под прага на същественост от 2 % и съответства както на достигнатите равнища през годините след 2016 г., така и на целта на Комисията.

Що се отнася до докладваното увеличение на процента грешки във функция 2 от МФР („Сближаване, устойчивост и ценности“) (точка 1.16), Комисията не е съгласна с 18 количествено измерими грешки от общо 48, докладвани от ЕСП. За 13 от тези грешки Комисията счита, че в съответствие с РОР не е могла да направи заключение за нередност, водеща до недопустими разходи. За 5 случая Комисията не е в състояние да приложи нивото на остойностяване, използвано от ЕСП. За тези 18 случая Комисията е преценила, че няма правно основание да налага финансови корекции (или по-високи корекции от вече приложените). Освен това Комисията не споделя становището на ЕСП, че **наближаващият край на периода на допустимост за програмния период 2014—2020** г. би могъл да изиграе роля за докладваното увеличение на процента грешки за одитираната година (2021—2022 г.): **други три счетоводни години все още са на разположение** на държавите членки за деклариране на разходи преди приключването на 2025 г. (последно окончателно плащане през юли 2024 г.). Освен това Комисията оценява, че въздействието върху общия изчислен процент грешки на количествено измеримите грешки, свързани с мерките по **Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса** и **Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса — плюс,** или с операциите, за които се прилага временно увеличено съфинансиране от ЕС в размер на 100 %, е сходно с въздействието на грешките, установени при други видове операции.

Що се отнася до ефективността на проверките от управляващите и одитните органи (точка1.16), **качеството и нивата на грешки, докладвани в годишните доклади за контрол**, получени от Комисията през февруари 2022 г. (за счетоводната година от 1 юли 2020 г. до 30 юни 2021 г.), бяха **сходни с предходните години**. Освен това Комисията не вижда причина, поради която пандемията от COVID-19 да е засегнала системата за контрол на политиката на сближаване в по-голяма степен в сравнение с други разходни програми при едни и същи или различни начини на управление.

Що се отнася до изчисления процент грешки за функция 3 от МФР („Природни ресурси и околна среда“) (точка1.17), Комисията отбелязва изчисления от ЕСП процент грешки в размер на 2,2 %. Собствената оценка на Комисията за риска при плащане, възлизаща на 1,7 %, остава в съответствие с резултатите, получени през последните години от Комисията и ЕСП. Това е в съответствие с факта, че разходите през 2022 г. са свързани с програмния период 2014—2020 г. и че правилата, системите и органите са останали стабилни. Що се отнася до леките завишения на декларираната земя, Комисията отбелязва, че техният брой остава **в съответствие с нивата, установени от ЕСП за 2020 г. и предходни години**. Въпреки че системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) е основата за заявлението за геопространствена помощ, завишеното деклариране може да произтича и от грешки, допуснати от земеделските стопани. Следователно Комисията счита, че лекото завишено деклариране не показва непременно специфични слабости в управлението на СИЗП от страна на държавите членки. Комисията се позовава и на отговора си на точка 7.35.

Въздействие на правилата и на начина, по който се отпускат средства от ЕС, върху риска от грешки

Комисията споделя становището на ЕСП, според което **начинът, по който се отпускат средства, оказва въздействие върху риска от грешки** (точка 1.19), и по-специално, че рискът от грешки е по-нисък при разходите, които се извършват съгласно опростени правила (главно при разходите, свързани с права на плащане) (точка1.18).

Поради това, и в съответствие с исканията на Европейския парламент[1], Комисията се стреми да **продължи усилията си за опростяване** във възможно най-голяма степен при разработването на програмите за периода 2021—2027 г., особено в областта на научните изследвания и иновациите и политиката на сближаване, като насърчава използването на опростени варианти за разходите и финансирането, което не е свързано със схемите за разходи, и с новия модел на изпълнение на общата селскостопанска политика ОСП.

Въз основа на подробната информация, с която разполага обаче, Комисията счита, че **рисковете при плащане невинаги са съществени при плащанията за възстановяване на разходи**. Излагането на риск може да се различава в рамките на една и съща област на политиката и дори в рамките на една и съща разходна програма.

По-конкретно, благодарение на богатата информация, получена чрез нейните проверки и нейния подробен анализ, включително относно резултатите от контрола на държавите членки, Комисията е в състояние да **раздели съответните разходи**[2] на:

- **по-нискорискови разходи,** за които рискът при плащане е под 2 %, съставляващи **63 %** от общите разходи,
- **среднорискови разходи**, за които рискът при плащане е между 2 % и 2,5 %, съставляващи **12 %** от общите разходи, и
- **по-високорискови разходи**, за които рискът при плащане е над 2,5 %, съставляващи **25 %** от общите разходи за 2022 г.[3]

Например по отношение на регионалните фондове[4] Комисията счита, че системите за управление и контрол функционират добре или достатъчно добре при 259 програми, обхващащи 93 % от разходите, сертифицирани в отчетите за периода 2021—2022 г., но съдържат сериозни недостатъци при 36 програми. По същия начин Комисията може да докладва, че одитните органи за регионалните фондове функционират добре и предоставят като цяло надеждни одитни становища, с изключение на седем одитни органа, за които одитите

[1] Резолюция на Европейския парламент от 10 май 2023 г., съдържаща наблюдения, които представляват неразделна част от решенията относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2021 г., раздел III – Комисия и изпълнителни агенции (2022/2081(DEC) — вж. по-специално точка 14, точка 87, точка 92а, точка 92е, точка 109е, точка 124а и точка 146ж.

[2] Повече подробности могат да бъдат намерени в Годишния доклад за управлението и изпълнението за 2022 г., том II, стр. 57.

[3] В случая на Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство нивото на риска също се смята за високо, независимо от риска при плащане, когато одитното становище, издадено в годишния отчет за дейността относно функционирането на системата за управление и контрол на програмите, е отрицателно или с резерви.

[4] Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд

на Комисията са установили сериозни недостатъци. Тези седем органа отговарят за одита на по-малко от 2 % от разходите от регионалните фондове.

Комисията предприема **целенасочени корективни действия** по-специално за категориите със среден и по-висок риск. Тези действия включват повишаване на осведомеността на бенефициерите и партньорите по изпълнението относно приложимите правила на ЕС и повтарящите се проблеми, адаптиране на стратегиите за контрол спрямо нивото на риска, прилагане на извлечените поуки към бъдещите програми и опростяване на правилата, когато това е възможно.

Същевременно понякога може да са необходими сложни условия и правила за допустимост, когато целево насочване на помощта е необходимо, за да се постигнат амбициозни цели на политиката или да се спазят основните принципи на единния пазар (правила за обществените поръчки или за държавната помощ).

Ето защо законосъобразността и редовността трябва да бъдат **балансирани с постигането на целите на политиките** , като същевременно се отчитат и разходите за администриране и контрол.

Високорискови разходи

Що се отнася до **констатациите на ЕСП относно разходите, които счита за високорискови** (точки 1.21—1.29), Комисията припомня, че собствената ѝ оценка е, че за 37 % от разходите рискът при плащане е над 2 %. Това се отнася до някои оперативни програми по функция „Сближаване“, т.е. само тези, при които се наблюдават сериозни недостатъци и/или процент остатъчни грешки над 2 %; безвъзмездните средства за програмата за научни изследвания „Хоризонт 2020“ и други сложни безвъзмездни средства по същата функция от МФР; отделни разплащателни агенции по ОСП по отношение на директните плащания и развитието на селските райони, както и някои държави членки по отношение на пазарните мерки, при които процентът грешки е над 2 %.

По-специално:

- В областта на политиката **„Сближаване, устойчивост и ценности“** (точка 1.22) през анализираната счетоводна година одитните органи са докладвали общ процент грешки над 2 % за около една пета от програмите, като по този начин са доказали своя капацитет за установяване.
  Въз основа на общата си типология Комисията и одитните органи определиха следните категории като основни източници на нередности: недопустими разходи, обществени поръчки, одитна следа и държавна помощ. Това е в съответствие със собствените констатации на ЕСП.
  Що се отнася по-специално до случаите на грешки, свързани с допустимостта, установени и остойностени от ЕСП във фондовете на политиката на сближаване (точка1.27), Комисията счита, че за няколко от тези случаи нарушението на правна разпоредба или правило, докладвано от ЕСП, не позволява на Комисията да квалифицира грешката като нередност, за да бъде коригирана в съответствие с определението в член 2, параграф 36 от Регламента за общоприложимите разпоредби. Следователно държавата членка или Комисията не могат да прилагат процедури за финансови корекции и такива грешки няма да бъдат включени в оценката на Комисията за риска при плащане. Освен това Комисията отбелязва също така, че в някои случаи ЕСП не е имала същата оценка на фактите или същото тълкуване на приложимите национални или специфични за програмата правила. Комисията се позовава и на отговора си на точка 6.16, точка 6.17,точка 6.21 и точка 6.77.

- Що се отнася до областта на политиката „**Природни ресурси и околна среда“** (точка 1.23), Комисията вижда по-висок риск от грешки в областта на пазарните мерки и развитието на селските райони, както и ЕСП. Съгласно законодателната рамка на ОСП за периода 2014—2022 г. се прилагат сложни условия и правила за допустимост, когато за постигането на амбициозни цели на политиката е необходимо целево насочване на помощта. Поради това е необходимо съображенията за законосъобразност и редовност да се балансират с постигането на целите на политиките, като същевременно се вземат предвид разходите за контрол. За периода 2023—2027 г. Комисията работи по този въпрос, като насърчава използването на опростени варианти на разходите и като опростява ОСП.

  В областта **„Единен пазар, иновации и цифрови технологии“**(точка 1.24) Комисията отбелязва изчисленото от ЕСП ниво на грешки и неговия спад в сравнение с миналата година.. Собствената оценка на Комисията на риска при плащане за тази функция от МФР е 1,5 %, което е под прага на същественост. Конкретно за „Хоризонт 2020“ Комисията оценява риска при плащане на 2,7 % в съответствие с процента грешки на ЕСП за програмата. Комисията признава, че финансирането въз основа на действителните разходи остава относително сложно и податливо на грешки, по-специално за някои видове бенефициенти, въпреки усилията на Комисията да предоставя насоки на всички участници. Освен това, като алтернатива на финансирането въз основа на действителните разходи, Комисията увеличава по-широкото използване на еднократни общи суми и система на единични разходи за разходи за персонал, налични при всяка безвъзмездна финансова помощ, като недопустимите разходи за персонал са основният източник на грешки.

- По отношение на **„Съседните региони и светът“** (точка 1.25) Комисията смята, че по-нискорисковите разходи по тази глава не се ограничават само до плащанията за бюджетна подкрепа и до административните разходи, а включват и други разходи в сегментите на прякото и непрякото управление, които са с нисък или среден риск при плащане. Следователно рискът при плащане за тази функция е 1,1 %, което е доста под прага на същественост от 2 %.

Комисията ще продължи да предприема действия за прилагане на опростени варианти за разходите и за подобряване на ефективността на предварителните и последващите проверки. Накрая, както е посочено в отговорите на точка 6.16, точка 6.17, точка 6.21, точка 6.24, точка 6.28 и точка 6.32, Комисията не е съгласна с оценката на ЕСП в определен брой случаи.

Нискорискови разходи

Комисията приветства заключението на ЕСП, че **преките помощи за земеделските стопани** (точка 1.30) не са засегнати от съществени грешки, което потвърждава важната роля на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), включително СИЗП, за предотвратяването и намаляването на нивото на грешки.

Информация на Комисията относно редовността

Оценка на Комисията на нивото на грешки

Целта на Комисията е да определи къде трябва да се предприемат съответните подходящи и целенасочени корективни действия. За тази цел тя е постигнала своята увереност отдолу нагоре и на подробно ниво, т.е. по програми или други съответни сегменти на разходите, тъй като изпълнението не е еднородно в различните програми и държави членки.

В ГДУИ Комисията използва рисковете при плащане, оповестени от нейните служби в техните съответни ГОД. Тези рискове при плащане съответстват на най-добрата оценка на службите въз основа на стотици хиляди проверки, извършвани всяка година от Комисията и от държавите членки, вследствие на внимателно разработени стратегии за контрол, съобразени със спецификите на разходните програми.

Комисията следи отблизо риска при плащане и риска при приключване с цел рискът при приключване да се поддържа под прага на същественост от 2 %.

Подходът на Комисията, в качеството ѝ на институция, отговаряща за управлението на бюджета на ЕС, е различен от подхода, следван от ЕСП в качеството ѝ на външен одитор. Това може да доведе до разлики в изчислението на нивото на грешки от двете институции.

Освен това Комисията невинаги споделя оценката на ЕСП относно отделните грешки. Въпреки това Комисията отбелязва, че нейните **оценки на риска при плащане попадат в диапазона на изчислените от ЕСП проценти грешки за всички бюджетни функции, с изключение на, за първи път от десет години, областта „Сближаване, устойчивост и ценности“**.

За тази област максималната стойност на риска при плащане на Комисията (2,6 % през 2022 г.), която е взета предвид в ГДУИ за изчисляване на общия риск при плащане на Комисията, е под изчисления от ЕСП процент грешки. Като цяло Комисията докладва за **съществен риск при плащане по отношение на сближаването**, който обхваща разнородна ситуация на програмно равнище. Комисията отбелязва, че нейната оценка отразява нередности, които правят съответните разходи недопустими и за които Комисията (и държавите членки) може ефективно да прилага финансови корекции, докато оценката на ЕСП отразява всяко нарушение на приложимото правило, дори ако това нарушение не води до нередност, както е определено в член 2, параграф 36 от РОР.

Оценка на риска, изготвена от Комисията

Комисията продължава да предприема **действия за подобряване на ефективността на последващите проверки**. Тя припомня обаче, че за да продължи да бъде разходно ефективен, контролът трябва да бъде целенасочен и основан на риска.

В областта **„Научни изследвания и иновации“** Комисията възнамерява да използва по най-ефикасен начин ресурсите на Общата служба за одит, за да гарантира ефективното постигане на целите си, като същевременно поддържа подходящ баланс между доверие и контрол и взема предвид административните и други разходи за контрол на всички равнища, включително за бенефициентите. Това е в съответствие с опита, натрупан в рамките на „Хоризонт 2020“, според който може да се планира одитиране на максимум 7 % от броя на бенефициентите. В същото време Комисията допълнително засили честотата на своите обучения и информационни дейности, по-специално насочени към бенефициенти, податливи на грешки, като например МСП и нови участници.

В областта на **политиката на сближаване** Комисията смята, че като цяло може да се разчита на работата на одитните органи и техните контролни органи, с изключение на ограничен брой от тях, ясно посочени в ГОД. В някои случаи установените допълнителни грешки са случайни и не свидетелстват за системна слабост на равнището на одитния орган. През 2022 г. Комисията продължи да си сътрудничи активно с одитните органи на държавите членки, за да осигури съгласувана и стабилна рамка за увереност и контрол.

Що се отнася до констатациите и оценките на ЕСП относно документните проверки по програмите за сближаване (точка 1.37), Комисията е убедена, че нейната **подробна оценка,**

основаваща се на комбинация от документни проверки и одитна дейност на място, обхващаща различните индивидуални програми и пакети от документи за предоставяне на увереност, в зависимост от определените за тях рискове, ѝ дава възможност да определи разумна и справедлива приблизителна оценка на процентите грешки за всяка програма, всяка година, и кумулативно за фондовете на политиката на сближаване. Комисията счита, че системните ѝ документни проверки представляват **ефикасен и пропорционален подход** по отношение на програмите, за които е установено, че през поредни години надеждно докладват ниски проценти грешки. При по-рискови програми одитите се извършват повторно или документната проверка се допълва от констативни посещения..

За пакетите от документи за предоставяне на увереност, получени през 2022 г., Комисията преизчисли докладвания процент остатъчни грешки в годишните отчети за дейността на генералните дирекции „Заетост, социални въпроси и приобщаване“ и „Регионална и селищна политика“ съответно за 35 и 79 програми, като в 12 случая той надхвърля 2 % само въз основа на документните проверки. Това ясно показва добавената стойност на този подход. И накрая, за да се вземе предвид препоръката на ЕСП в нейния Специален доклад № 26/2021, в методологията си за изчисляване на максималния риск, докладван в годишните отчети за дейността, Комисията включи допълнителни средства за програми, които не са одитирани на място.

В областта на политиката **„Съседните региони и светът“** Комисията счита, че проучването на процента остатъчни грешки (RER) — което не е нито ангажимент за изразяване на увереност, нито одит — е подходящо за целта и не подлежи на ограничения, които могат да допринесат за занижаване на грешките, а по-скоро за завишаване, когато се разчита частично или изцяло на предишни проверки, извършени от изпълнители на Комисията, или на одити на ЕСП. Това е причината, поради която методологията за процента остатъчни грешки позволява да се разчита на предишна контролна дейност при строги условия и критерии и че Комисията ограничава броя на случаите на пълно разчитане, които остават в съответствие с историческата средна стойност.

Докладване от страна на Комисията относно финансовите корекции и събирането на вземания

Корекциите са ключов елемент от системата за контрол на Комисията. В ГДУИ за финансовата 2022 година Комисията продължи да представя **по пълен и прозрачен начин** всички мерки, както превантивни, така и корективни, приложени през финансовата година от Комисията и от държавите членки. Корективните **мерки** възлязоха на **1,8 милиарда евро, от които нетните финансови корекции възлязоха на 734 милиона евро,** което представлява увеличение в сравнение с 2021 г. (523 милиона евро). Те се отнасят по-специално до фондовете със споделено управление (общата селскостопанска политика, както и приключените програмни периоди в рамките на политиката на сближаване). Прилагането на нетни финансови корекции защитава бюджета на ЕС от възстановяване на неправомерни разходи.

Освен това от 2014 г. насам в областта на **политиката на сближаване** държавите членки са оттеглили временно или окончателно **14,5 милиарда евро** от годишните заверени суми, преди да ги представят на Комисията. Комисията счита, че този значителен размер на оттеглянията е свързан с възпиращия ефект на възможността Комисията, съгласно РОР, да прилага **нетни финансови корекции** в случай на корективни мерки, които не са приети от държавите членки, като по този начин се засилва надзорната роля на Комисията. Освен това Комисията припомня, че съзаконодателят е определил строги критерии в правната рамка за периода 2014—2020 г., за да може Комисията да прилага нетни финансови корекции, които подлежат на кумулативни изисквания, ограничаващи тяхното приложно поле и на практика водещи до значителни предизвикателства при прилагането на нетните финансови корекции. Това обяснява липсата на

нетни корекции до момента и показва **волята на съзаконодателя да се възползва от тази възможност само в случаите, когато са доказани сериозни недостатъци**.

Накрая Комисията припомня, че няма регулаторен краен срок за продължаване на защитата на бюджета на ЕС. Корекции могат да възникнат и много години след края на програмния период или при приключването на дадена програма.

Докладване относно процедури, свързани с върховенството на закона

На 16 февруари 2022 г. Съдът на ЕС потвърди изцяло валидността на Регламента относно обвързаността с условия, а на 2 март 2022 г. Комисията издаде насоки относно неговото прилагане. **Всички засегнати служби се позоваваха на прилагането на Регламента относно обвързаността с условия в своите ГОД за 2022 г.**

2. Докладване относно предполагаеми измами

Що се отнася до риска от измами в **решенията за еднократно отпускане на суми** (точка 1.50), Комисията отбелязва, че с член 181, параграф 4, буква а) от Финансовия регламент не се изисква в решението за разрешаване да се документира такъв риск. Въпреки това в точка 2.2 от решението за еднократно отпускане на суми по „Хоризонт Европа“ се описват проверките и прегледите, които трябва да се извършват, за да се сведе до минимум рискът от нередности или измами. Комисията счита, че това отговаря в достатъчна степен на изискването на Финансовия регламент. Комисията обаче ще направи повторна оценка на съдържанието на това решение, за да прецени дали аспектите, свързани с риска, могат да бъдат формулирани по-ясно. Комисията се позовава и на отговора си на точка 5.29.

Що се отнася до работата на одитните органи за справяне с риска от измами в областта на **политиката на сближаване** (точка 1.50), Комисията припомня, че като част от своите одити на системите одитните органи **проверяват ефективността на въведените пропорционални мерки за борба с измамите**, като използват специални контролни списъци, разработени съвместно с Комисията. По отношение на одитите на операциите Комисията приветства увеличаването на броя на контролните списъци на одитните органи, които позволяват да се документират действията, които те предприемат за установяване на евентуални „червени флагове“ за действия, свързани с измами, както е докладвано от ЕСП в точка 6.56. Комисията ще продължи да напомня на останалите одитни органи да документират работата си по подходящ начин.

Освен това, в рамките на **плана за действие на стратегията си за борба с измамите**, Комисията е планирала няколко действия, за да напомни на органите на държавите членки за техните задължения да докладват подозрения за измами в системата на OLAF за управление на нередностите. Комисията също така помогна на държавите членки да приемат и актуализират политики за борба с измамите чрез специални насоки, които продължават да се прилагат за програмния период 2021—2027 г. Успоредно с това използването на нейния **инструмент за извличане на данни и измерване на риска ARACHNE**, предложен на държавите членки за укрепване на капацитета им за идентифициране и предотвратяване на измами и корупция и наскоро обогатен с нови модули, се развива положително с нарастващ брой връзки и активни потребители.

Преговорите по преработването на Финансовия регламент, с предложение използването на инструмент за извличане на данни да стане задължително от 2027 г., дадоха нов тласък на дебата относно доброволното използване на настоящия инструмент в редица държави членки, които до този момент не са склонни да го използват. Комисията се позовава и на отговорите си на точки 6.58—6.63.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ЗАКЛЮЧЕНИЯТА

Комисията остава уверена, че информацията относно рисковете при плащане (1,9 %), представена в ГДУИ за 2022 г., е представителна за нивото на грешки към момента на плащането. То е в съответствие с нивата, докладвани през предходните години[5]. Стабилността на риска при плащане е в съответствие с факта, че по-голямата част от разходите през 2022 г. все още се отнасят за програмния период 2014—2020 г. и че правилата, системите и изпълнителните органи са останали стабилни.

Що се отнася до заключението на ЕСП, че изчисленият от Комисията риск при плащане е значително под нейния диапазон (точка1.55), Комисията отбелязва, че това се дължи на областта на политиката на сближаване, за която Комисията не споделя оценката на ЕСП за 18 отделни грешки.

[5] Рискът при плащане, изчислен от Комисията е бил 1,9 % през 2021 г. и 2020 г.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 2 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г.: БЮДЖЕТНО И ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията предприема всички необходими мерки, за да се гарантира **пълното и ефективно изпълнение на бюджета на ЕС** в съответствие със съществуващата финансова и правна рамка. Комисията постоянно наблюдава изпълнението на бюджета и развитието на неразплатените поети задължения, както и на свързаните с това основни фактори. Тя редовно информира Съвета и Европейския парламент за прогнозните нужди (за дадена година и за следващите години) и за потенциалните рискове за бъдещето и редовно представя и обяснява актуалното състояние на изпълнението на бюджета. Основните документи, които се предоставят за тази цел, са: работен документ V, който се прилага към проектобюджета, годишният доклад за дългосрочната прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС, който е част от интегрираните отчети за финансите и управленската отговорност (IFAR), и входящите документи за междуинституционалните срещи относно плащанията.

2022 г. беше втората година от изпълнението на бюджета на ЕС съгласно многогодишната финансова рамка (МФР за периода 2021—2027 г.). В резултат на късното приемане на Регламента за МФР (17 декември 2020 г.) правните актове за новото поколение програми бяха приети едва през 2021 г. Освен това продължителното въздействие на кризата с COVID-19 и войната в Украйна наложиха да се даде приоритет на изпълнението на спешни мерки за спасяване и възстановяване. Кризисната ситуация в по-широк мащаб се отрази на започването на определени дейности и етапи на изпълнението (покани за представяне на предложения, подбор, сключване на договори) и съответно плащанията. През 2022 г. Комисията наблюдаваше активно изпълнението на бюджета и направи подходящи промени или предложения, които по същество гарантираха пълното изпълнение на гласуваните бюджетни кредити, т.е. 99,3 % за поетите задължения[1] и 99,9 % за плащанията, като се взема предвид както автоматичното, така и неавтоматичното пренасяне[1]. За да се постигнат тези резултати, Комисията представи предложения за коригиращи бюджети (общо пет, от които три за изменение на разходната част на бюджета), 23 предложения за бюджетни трансфери и множество автономни трансфери.

В края на 2022 г. общият размер на **неразплатените поети задължения** („reste à liquider“ — RAL) възлизаше на 452,2 млрд. евро и, както се очакваше, се увеличи в сравнение с предходната година (341,6 млрд. евро в края на 2021 г.). Основният фактор за това увеличение беше изпълнението на безвъзмездната част от NextGenerationEU (NGEU), чийто принос към общия размер на RAL в края на 2022 г. бе 189,1 млрд. евро (42 %). Целевите приходи по NGEU ще продължат да допринасят за временно увеличение на RAL, тъй като задълженията трябва да бъдат поети до края на 2023 г., а плащанията — до 2026 г. По време на годишните бюджетни процедури Комисията ще продължи да предлага равнища на бюджетните кредити за плащания, които отговарят по подходящ начин на нуждите от плащания. Тя ще се стреми да използва по най-добрия начин някои широкообхватни опростявания, приети в Регламента за общоприложимите разпоредби (POP) (т.е. по-широко използване на опростени варианти за разходите), както и няколкото въведени мерки за

[1] В съответствие с член 12 от Финансовия регламент и/или нови правни основания.

координиране на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) и на фондовете на политиката на сближаване.

Що се отнася до увеличените **рискове и предизвикателства** за бюджета на ЕС, свързани с бъдещите финансови задължения във връзка с извънредните събития около пандемията от COVID и агресивната война на Русия срещу Украйна, Комисията отбелязва, че условните задължения са се увеличили през последните години главно поради бюджетните гаранции, предоставени на различни партньори по изпълнението с цел привличане на външни средства и увеличаване на въздействието на бюджета на ЕС. Комисията действа по напълно прозрачен начин и третира условните задължения в съответствие с международните счетоводни стандарти. Условните задължения се оповестяват в годишните отчети на ЕС и подлежат на редовна оценка. Благодарение на надеждната си корпоративна рамка за управление и докладване на риска Комисията гарантира ефективен надзор по отношение на управлението на дълга, активите и условните задължения с цел осигуряване на устойчивост на бюджета на ЕС.

Комисията непрекъснато наблюдава **въздействието на инфлацията върху бюджета на ЕС**. По отношение на риска за бюджета на ЕС, свързан с високото равнище на инфлацията, Комисията признава, че безпрецедентното увеличение на инфлацията през 2022 г. засяга по различен начин отделните видове разходи и програми. Цялостното въздействие обаче ще зависи от това колко ще бъде действителната инфлация в крайна сметка, като понастоящем това е трудно да се прецени предвид нестабилността на прогнозите. Що се отнася до административните разходи, Комисията продължи да спазва ограничението от 2 % за несвързаните със заплати разходи, въз основа на което е програмирана настоящата МФР, като промени приоритетите и поиска от всички други институции да прилагат същия подход. По отношение на възнагражденията действителните ставки на актуализация, които ще се прилагат през дадена бюджетна година, се потвърждават в края на октомври и, както беше направено през 2022 г., Комисията ще преразгледа поисканите суми за бюджета и проектобюджета в съответствие с тази окончателна стойност и в тясно сътрудничество с всички институции.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Бюджетно и финансово управление през 2022 г.

Изпълнение на бюджета на ЕС — поети задължения и плащания

Използване на бюджетните кредити за поети задължения и за плащания

При анализа на окончателните проценти на изпълнение на бюджета на ЕС Комисията припомня, че в допълнение към елементите, разгледани в точка 2.3 от доклада, съществува възможност за пренасяне за следващата година на бюджетни кредити, които не са били усвоени в края на годината, в случаите, разрешени от Финансовия регламент и/или от новите правни основания. Комисията пренесе за 2023 г. поети задължения в размер на 1,5 млрд. евро и плащания в размер на 1,9 млрд. евро (което включва и специалните инструменти).

Начало на изпълнението от държавите членки на фондовете със споделено управление по Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г.

Що се отнася до изпълнението на програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. (точки 2.10—2.12), Комисията работи непрекъснато с държавите членки и следи отблизо напредъка по изпълнението на фондовете на ЕС. Поне веднъж годишно се провеждат редовни заседания на мониторинговия комитет и ежегодно се извършва преглед на изпълнението. Освен това при необходимост се провеждат по-формални мероприятия, технически срещи, размяна на писма и друга неформална комуникация. При установяване на проблеми Комисията работи в тясно сътрудничество със съответните органи с цел преодоляването им с помощта на различни инструменти за техническа помощ.

Особено внимание се обръща на изпълнението на Фонда за справедлив преход (ФСП) поради срока за изразходване на ресурсите по линия на NextGenerationEU (NGEU) до края на 2026 г. Поради това беше предложен широк набор от действия за ускоряване на изпълнението на ФСП в допълнение към съществуващите инструменти за подкрепа.

Използване на ЕСИ фондовете в отговор на пандемията от COVID и войната на Русия срещу Украйна

Що се отнася до различните ѝ инициативи за реагиране при извънредни ситуации (точки 2.3—2.17), Комисията припомня, че последните три години бяха белязани от поредица от текущи кризи — от пандемията от COVID-19 до войната в Украйна и по-широкообхватното ѝ въздействие върху цените на енергията. В отговор на това законодателната рамка в областта на политиката на сближаване беше преразгледана няколко пъти. Всяко изменение (чрез ИИОК(+), REACT-EU, CARE(+), FAST-CARE и SAFE) осигури по-голяма гъвкавост на правилата относно политиката на сближаване, по-голяма ликвидност за държавите членки и регионите с цел бързо финансиране на спешни проекти и опростяване, което позволява средствата да достигнат по-бързо до най-нуждаещите се хора и спомага за избягването на още по-отрицателно въздействие върху живота на хората и икономиките на държавите членки и регионите, в съответствие със стратегическата цел на финансирането за сближаване, изразяваща се в укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване.

Бяха направени над 600 програмни изменения на програмите в областта на политиката на сближаване, което към настоящия момент е довело до ново финансиране (50,6 млрд. евро по линия на REACT-EU), увеличена ликвидност (почти 30,6 млрд. евро[2]) и преразпределение (24 млрд. евро по линия на ИИОК/ИИОК+ и около 1,3 млрд. евро по линия на CARE). Допълнителното увеличение на процента на предварителното финансиране от периода 2021—2027 г. доведе до отпускането на още 3,5 млрд. евро (поради увеличеното предварително финансиране за всички програми в областта на политиката на сближаване по цел „Инвестиции за растеж и работни места“ с 0,5 % през 2022 г. и 2023 г. по линия на FAST-CARE). Това оказа положително въздействие върху усвояването в периода 2014—2020 г.-

Изпълнение на NGEU и на МВУ

Що се отнася до напредъка по отношение на изпълнението на NGEU (точки 2.18—2.22), Регламентът за МВУ е в сила от февруари 2021 г., а първите национални планове за

[2] Състоящи се от: невъзстановено предварително финансиране в размер на 7,6 млрд. евро (ИИОК) + 12,9 млрд. евро от 100 % съфинансиране през 2020—2021 г. (ИИОК+) + 6,6 млрд. евро от 100 % съфинансиране през 2021—2022 г. (CARE) + увеличено предварително финансиране от REACT-EU в размер на 3,5 млрд. евро (CARE+).

възстановяване и устойчивост бяха одобрени от Съвета през юли 2021 г. От тази дата до края на 2022 г. Комисията изплати общо 138,7 млрд. евро по линия на Механизма под формата както на безвъзмездни средства (93,5 млрд. евро), така и на заеми (45,2 млрд. евро). Тези средства подпомагат държавите членки да осъществят реформи и инвестиции и да насърчават както възстановяването от пандемията, така и изграждането на устойчивост срещу бъдещи сътресения. Изпълнението на МВУ и NGEU в по-общ план е в съответствие с очакванията, като се взема предвид датата на приемане на различните решения за изпълнение на Съвета.

Неразплатени поети задължения

Що се отнася до равнището на неразплатените поети задължения (точки 2.23—2.26), наличието на RAL е естествен резултат от правилата за изпълнение, приети от законодателния орган за всяка област на политиката. Увеличението на равнището на неразплатените поети задължения през 2022 г. в сравнение с 2021 г. се очакваше поради изпълнението на NGEU (безвъзмездната част), чийто принос за общия размер на RAL възлиза на 42 %. Комисията следи развитието на равнището на неразплатените поети задължения. Дългосрочната прогноза за плащанията от юни 2023 г. осигурява актуализация в абсолютно изражение на размера на непогасените плащания и — което е по-важно във връзка с брутния национален доход (БНД) — развитието, прогнозирано за следващите години.

2. Рискове и предизвикателства

Експозиция на бюджета на ЕС през 2022 г.

Комисията е съгласна с представянето от ЕСП на общата експозиция на бюджета на ЕС в края на 2022 г. и състоянието на общия фонд „Провизии“ към 31 декември 2022 г. Комисията публикува ежегодно общата годишна експозиция на бюджета на ЕС към условните задължения, произтичащи от финансова помощ за държавите членки, в съответствие с член 250 от Финансовия регламент.

Финансови рискове, свързани с агресивната война на Русия срещу Украйна

По отношение на изискванията за провизиране, свързани с инструмента за макрофинансова помощ + (МФП+) за покриване на риска от неизпълнение (точка 2.44), Комисията подчертава, че Финансовият регламент (член 211, параграф 2) предвижда възможността в основен акт да се определи специфичен метод за провизиране или за обезпечаване по друг начин на финансов пасив. Освен това следва надлежно да се вземат предвид изключително преференциалните условия на заема с дългите срокове за изплащане на заемите по линия на МФП+ (до 35 години, вж. член 16, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2022/2463), началото на изплащането на главницата, което започва едва през 2033 г., субсидираните разходи за лихви, както и фактът, че ЕС предоставя заеми по линия на МФП+ на Украйна като страна кандидатка за членство в ЕС. При специфични и ограничени обстоятелства използването на бюджетния марж представлява ефикасен метод за обезпечаване на заемите по линия на МФП+ с оглед на специфичните им характеристики (включително общата сума). Така се обезпечава пълният размер на съответните финансови пасиви, като държавите — членки на ЕС, са задължени да покрият исканията в случай на евентуални загуби до тавана за собствените ресурси. Този метод е опростен от административна и процедурна гледна точка в сравнение с алтернативното използване на гаранциите на държавите членки.

Рискове и предизвикателства, свързани с инфлацията

Комисията е съгласна с констатацията на ЕСП (точки 2.50—2.57), че инфлацията над 2 % оказва отрицателно въздействие върху покупателната способност на бюджета на ЕС. Тя обаче подчертава, че цялостното въздействие ще зависи от това как ще бъдат засегнати различните видове разходи.

Комисията признава също така, че повишаващите се цени обикновено водят до по-високи приходи от традиционните собствени ресурси и собствения ресурс, основан на данъка върху добавената стойност (ДДС). При все това въпросът дали и до каква степен се проявява този ефект зависи и от развитието на обема на търговията и поведението на потребителите, които също трябва да бъдат взети предвид за изготвянето на надеждна прогноза.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 2.1 — Съществено намаляване на равнището на неразплатените поети задължения

С оглед на постоянно нарастващото равнище на неразплатени поети задължения, които очакват плащания от бъдещите бюджети на ЕС, Комисията следва да набележи възможности да помогне на държавите членки да ускорят усвояването на средствата на ЕС, по-специално на фондовете със споделено управление съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби, като същевременно спазват принципа на добро финансово управление.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2026 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Комисията вече наблюдава изпълнението на бюджета и развитието на общото равнище на неразплатените поети задължения (RAL), както и свързаните с тях основни фактори. Тя редовно информира Съвета и Европейския парламент за прогнозните нужди и потенциалните рискове за бъдещето. Тази информация е включена по-конкретно в годишния доклад за дългосрочната прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС, който е част от интегрираните отчети за финансите и управленската отговорност (IFAR) съгласно член 247 от Финансовия регламент.

Комисията ще продължи да предлага подходящи равнища на бюджетните кредити за плащания в рамките на годишните бюджетни процедури, за да се отговори на нуждите от плащания, също и с оглед на правилата за изпълнение за конкретни програми и фондове, приети от съзаконодателите. Комисията припомня, че приемането на бюджета в крайна сметка е от компетентността на бюджетния орган.

Препоръка 2.2 — Оценка на отражението на високите нива на инфлация в продължение на няколко години върху бюджета на ЕС

Комисията следва да оцени въздействието на високата инфлация в продължение на няколко години върху бюджета на ЕС и да набележи инструменти за смекчаване на произтичащите от това основни рискове. Във връзка с това Комисията следва да защитава капацитета на бюджета на ЕС да изпълнява своите правни и договорни задължения, като например нарастващите разходи за финансиране.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** препоръката.

Комисията ще оцени въздействието на инфлацията върху бюджета на ЕС в контекста на междинния преглед на многогодишната финансова рамка. В този контекст Комисията ще се стреми да набележи конкретни инструменти за смекчаване на произтичащите от това рискове, по-специално тези, които произтичат от нарастващите разходи за финансиране, като отбелязва, че бюджетът на ЕС вече разполага с необходимите гаранции за изпълнение на своите правни и договорни задължения.

Препоръка 2.3 — Устойчивост на експозицията на бюджета на ЕС

Предвид нарастващата експозиция на бюджета на ЕС във връзка със заемите, покриващи нуждите от допълнителни плащания, предизвикани например от пандемията от COVID-19 и военната агресия на Русия срещу Украйна, както и нуждите от бюджетни гаранции, Комисията следва да предприеме всички съответни действия, които може да са необходими, за да се гарантира, че инструментите за намаляване на риска, като например общия фонд „Провизии“, разполагат с достатъчен капацитет, както и да оповестява своята оценка на годишната експозиция.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2025 г.)

Комисията **приема частично** препоръката.

Комисията подчертава, че с оглед на нарастващото значение на бюджетните гаранции и програмите за финансова помощ за изпълнението на политиките на ЕС тя е подобрила през последните години своите инструменти за управление на риска с цел справяне с условните задължения. По-специално тя създаде хоризонтална рамка, обхващаща цялата Комисия, за изпълнението и мониторинга на такива програми, в центъра на която стои Управителният комитет за условни задължения. Крайната цел е да се защити изцяло бюджета на ЕС от непредвидено реализиране на загуби, произтичащи от бюджетните гаранции или от провизираните програми за отпускане на заеми.

Комисията ежегодно предоставя оценка на фискалната устойчивост както на провизираните, така и на непровизираните условни задължения в контекста на докладите, които се изготвят в съответствие с член 41, параграф 5 и член 250 от Финансовия регламент. В първия случай Комисията вече оценява ежегодно дали бюджетният марж е достатъчен за справяне с годишната експозиция, свързана с непровизирани експозиции. Във втория случай Комисията вече оценява дали разполага с достатъчно провизиране за провизираните експозиции и дали процентите на провизиране продължават да са подходящи. По отношение на провизираните

експозиции Комисията счита, че това е подходящият анализ за мониторинг на рисковете. Този подход е в съответствие с Финансовия регламент и поради това Комисията няма да публикува общата годишна експозиция.

Комисията ще продължи да оценява дали системата ѝ за управление на риска продължава да е подходяща с оглед на бъдещото развитие на рисковия профил и размера както на провизираните, така и на непровизираните условни задължения.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г. ГЛАВА 3: ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ СЪС СРЕДСТВАТА ОТ БЮДЖЕТА НА ЕС

Част 1 — Резултати от одитите на изпълнението на ЕСП за изпълнението

Заключенията, представени в част 1 на глава 3, са извлечени от специалните доклади на ЕСП, които бяха публикувани през 2022 г. В съответствие с изискванията на Финансовия регламент тези специални доклади бяха подложени на широкообхватни процедури на изчистване и състезателни процедури. Подробните отговори на Комисията, отразяващи позицията на Комисията по специалните доклади и свързаните с тях препоръки, са публикувани заедно с докладите и са на разположение на обществеността.

Комисията взема под внимание обобщенията на Сметната палата на изявленията на Европейския парламент и на Съвета, направени след публикуването на специалните доклади, издадени през 2022 г. и изброени в част 1 от глава 3.

Комисията подчертава, че **процентът на приемане на препоръките на ЕСП**, както е отразено в част 1 (§3.7), **като цяло е много висок**, което показва конструктивния подход на Комисията към решаването на проблемите, установени от ЕСП. Комисията не прие само 3 % от препоръките.

По-конкретно Комисията би искала да припомни позицията си по няколко специални доклада, посочени от ЕСП в част 1 от глава 3.

Във връзка със Специалния доклад на ЕСП 19/2022 **Обществени поръчки** за ваксини срещу COVID-19 в ЕС (§3.14) Комисията подчерта в отговорите си, че европейците са видели ползите, които може да постигне солидарността в ЕС в областта на здравеопазването, особено по отношение на стратегията за ваксините за борба с пандемията от COVID-19. Стратегията на ЕС за ваксините, представена от Комисията на 17 юни 2020 г., имаше за цел да ускори разработването, производството и въвеждането на ваксини срещу COVID-19. Чрез съвместна работа с държавите членки Комисията успя да осигури най-широкия набор от ваксини в света и да гарантира едновременното им получаване от всички държави членки, независимо от размера им. Въпреки че някои държави бяха малко по-бързи в началото, защото работеха в различен правен контекст, ЕС постигна този успех и същевременно остана отворен към света, като споделяше ваксини. **Комисията прие и двете препоръки** за създаване на насоки за възлагане на обществени поръчки при пандемия въз основа на извлечените поуки и за провеждане на стрес тестове на подхода на ЕС за снабдяване с медицински мерки за противодействие.

Във връзка със Специалния доклад на ЕСП 21/2022 **Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост** (§3.15) Комисията припомни, че е работила активно с всички страни, и по-специално с държавите членки, за да осигури бърза и амбициозна програма за реформи и инвестиции в целия ЕС. Незабавно след публикуването на предложението си за Регламента за МВУ Комисията се ангажира с държавите членки, както да обясни и обсъди правните разпоредби, така и да ги напътства при изготвянето на

техните планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ). Комисията също така предостави конкретен отговор на специалния доклад на ЕСП по отношение на начина, по който са определени профилите на отпуснатите средства, и по отношение на оценката на ключовите етапи и целите. През февруари 2023 г. Комисията публикува своята рамка за оценка на ключовите етапи и целите, както и методология за определяне на спирането на плащанията съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост. **Комисията прие изцяло шестте препоръки,** издадени от ЕСП, с изключение на **една подпрепоръка 4 б), която прие частично.**

За Специален доклад на ЕСП 9/2022 **Разходи от бюджета на ЕС в областта на климата за периода 2014—2020 г.** (§3.58) Комисията отбеляза в отговорите си, че макар да признава, че нейната методология за проследяване на разходите за климата, използвана за МФР за периода 2014—2020 г., остава ориентировъчна, тя не споделя мнението на ЕСП, че докладването на разходите за климата е ненадеждно. Включването на действията в областта на климата във фондовете на ЕС е ключов инструмент за подпомагане на постигането на целите на ЕС в областта на климата — един от основните приоритети на ЕС, както се подчертава в Европейския зелен пакт. Комисията е инвестирала значителни ресурси в разработването на надеждна методология за проследяване и докладване относно разходите в областта на климата в бюджета на ЕС, като се възползва от тесен обмен и сътрудничество с Европейския парламент и Съвета. Комисията винаги търси възможности за подобряване на своята методология, както е посочено в Съобщението от юни 2021 г. относно рамката за изпълнение на бюджета на ЕС. За Многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. много от недостатъците бяха отстранени, например чрез преминаване от методология, основана на намеренията, използвана за МФР за периода 2014—2020 г., към методология, основана на ефекта, за МФР за периода 2021—2027 г. Това гарантира по-голяма последователност при отчитането на значението на климата в различните програми. Комисията **прие трите препоръки** относно: значението на финансирането по линия на селското стопанство за постигането на целите за климата; подобряване на докладването в областта на климата; и обвързване на бюджета на ЕС с целите в областта на климата и енергетиката. Понастоящем Комисията работи по изпълнението на тези препоръки.

Част 2 — Проследяване на препоръките, отправени в доклада на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година

Комисията отбелязва, че от петте препоръки в годишния доклад за изпълнението на бюджета на ЕС — състояние към края на 2019 г., три са оценени от ЕСП като изцяло изпълнени или изпълнени в значителна степен. По отношение на двете препоръки, които са оценени като изпълнени в известна степен, Комисията би искала да отбележи следното:

По отношение на **препоръка 4, свързана с представянето на целевите стойности на показателите в програмните декларации**, Комисията би искала да отбележи, че броят на показателите, за които тя е в състояние да представи целеви стойности (и свързаните с тях методологии), значително се е увеличил с текущия цикъл на докладване (свързан с годишния доклад за управлението и изпълнението за 2022 г. и проектобюджета за 2024 г.). Това отразява най-вече установяването на целеви стойности за програмите (предимно в рамките на споделеното управление, включително регионалната политика, ЕСФ+ и ЕФМДРА), за които приемането на основните законодателни актове е било забавено. Комисията оценява, че към момента са определени целеви стойности за почти 70 % от всички ключови показатели за изпълнение за програмите за периода 2021—2027 г. Този процент е по-висок (близо 80 %),

ако от съответната съвкупност се изключат показателите за програмите, които са започнали в хода на МФР (например Общата селскостопанска политика (ОСП), която стартира през 2023 г., и програмата „ЕС в подкрепа на здравето“ (EU4Health), за които естествено е необходимо повече време, както и показателите (като например за програмата InvestEU), които са установени предимно за целите на мониторинга и за които определянето на целева стойност не е подходящо, като се има предвид насоченият към търсенето характер на инструментите.

По отношение на **препоръка 2, свързана с надеждността на информацията относно изпълнението, представена в програмните декларации и в годишния доклад за управлението и изпълнението**, Комисията винаги е признавала, че подобряването на качеството на информацията за изпълнението е непрекъснат процес. По отношение на направените конкретни забележки Комисията е изготвила план за действие за изпълнение на препоръките на Службата за вътрешен одит (СВО)[1], който ще осигури подобрения както в рамката за контрол, така и в докладването от следващия цикъл на докладване. Някои други подобрения вече са въведени в текущия цикъл на докладване. Комисията например рационализира докладването в единен административен документ за всяка програма (отчет за изпълнението на програмата, който заменя програмната декларация и прегледа на изпълнението на програмата), за да подобри съгласуваността, четимостта и достъпността на докладването. Комисията също така инвестира значителни ресурси в създаването на нова ИТ платформа, базирана на SAP-BPC, която подлага данните, кодирани от генералните дирекции за целите на централното отчитане, на набор от бизнес правила, като по този начин свежда до минимум непреднамерените грешки при въвеждане/кодиране.

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2019 г.

Що се отнася до препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП), отправени към Комисията (§3.89—3.93), **Комисията отдава първостепенно значение на изпълнението на всички приети препоръки.** Комисията проследява изпълнението на действията, които е поела ангажимент да изпълни и които попадат в рамките на нейния мандат. Не може обаче да се изключи вероятността Европейската сметна палата (ЕСП) да оцени препоръките като частично изпълнени, когато Комисията ги смята за изцяло изпълнени.

По-подробно, по отношение на дела на напълно приетите препоръки (§3.85—3.88) равнището на неприетите от Комисията препоръки през 2019 г. остава стабилно в сравнение с 2018 г. (около седем процента от направените препоръки). **Що се отнася до неприемането или частичното приемане на препоръките**, за това може да има няколко причини. Те включват например: i) ограниченията, произтичащи от съществуващата регулаторна рамка, и/или трудността да се изпреварва бъдещото законодателство на ЕС, ii) разпределението на ролите и компетенциите (включително механизмите за отговорност и отчетност) между различните институции, органи, държави членки и заинтересовани страни, iii) допълняемостта с политиките, законодателството и програмите, iv) оценката на Комисията за осъществимостта на препоръките и/или последиците за ресурсите и сроковете.

По отношение на **взаимовръзката между нивото на изпълнение и приемането от страна на одитираните** (§3.101), в своите официални отговори, публикувани заедно със съответните доклади на ЕСП, Комисията представи обосновка за всички случаи, в които смята, че не може да се ангажира с изпълнението на конкретни препоръки или части от тях. Ето защо е разбираемо, че преобладаващата част от препоръките, които Комисията не е могла да

[1] Одитен доклад на Службата за вътрешен одит относно системата за контрол на Комисията във връзка с надеждността на информацията за изпълнението на финансовите програми на ЕС.

приеме първоначално, в крайна сметка не са изпълнени (83 процента (фигура 3.13). По подобен начин, тъй като нивото на частично приемане на препоръките се е увеличило за 2019 г. в сравнение с 2018 г. (фигура 3.7 и фигура 3.13), това обикновено ще доведе до увеличаване на случаите с оценка от ЕСП „изпълнена в известна степен“ (§3.90). ЕСП в действителност оценява степента на изпълнение на препоръката, която е формулирала, независимо от това дали тя е била изцяло приета от Комисията. От друга страна, Комисията оценява степента на изпълнение спрямо ангажимента, който е поела в отговорите на специалните доклади. Освен това Комисията отбелязва, че в някои случаи цялостното изпълнение на препоръките може да зависи и от действия и мерки, които са от компетентността на други субекти.

По отношение на **своевременното изпълнение на препоръките** (§3.99—3.100), навременността на последващите действия също трябва да се разглежда във връзка с приемането на препоръките на ЕСП. Комисията е изцяло ангажирана с изпълнението на всички приети препоръки в рамките на сроковете, определени в специалните доклади на ЕСП. Това обаче не е приложимо за препоръките, които Комисията отначало не е приела по причините, изложени в публикуваните отговори на съответния специален доклад.

Освен това в някои случаи действията по проследяване на изпълнението може да изискват повече време от първоначално предвиденото поради сложността на мерките, законодателни или засягащи политиката промени, недостиг на ресурси, външни фактори или необходимостта от участието на други институции или субекти. Фактът, че дадена препоръка не е изцяло изпълнена до първоначално очакваната дата на изпълнение, не означава, че тази препоръка няма да бъде изпълнена след това. Развитието на обстоятелствата или промените в политиката или контекста на политиката обикновено може да доведат до промяна на приоритетите в действията. В този контекст пандемията от COVID накара много служби на Комисията да предефинират и коригират приоритетите си през 2020 и 2021 г.

Приложение — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2019 г. — Европейска комисия

Специален доклад № 02/2019: „Химически опасности в храната ни — политиката на ЕС за безопасност на храните ни осигурява защита, но е изправена пред предизвикателства“

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 73: Препоръката на Сметната палата „да се направи оценка на потенциалните промени на законодателството във връзка с химическите опасности, предвид капацитета за последователното му прилагане“ беше изцяло изпълнена от Комисията чрез програмата REFIT и стратегията „От фермата до трапезата“. За да покаже, че препоръката се изпълнява не само чрез еднократни действия, но и чрез непрекъснат надзор и мерки, генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ (DG SANTE) на Комисията посочва като пример пестицидите и материалите, предназначени за контакт с храни. Пълният списък на текущите и планираните оценки и проверки за пригодност се актуализира ежегодно в Плана за управление на DG SANTE.

Специален доклад № 04/2019: Системата за контрол на биологичните продукти е усъвършенствана, но някои предизвикателства остават

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 97: Комисията смята тази препоръка за изцяло изпълнена. Комисията обсъди с държавите членки работен документ (12.06.2023 г.), в който се дават насоки относно физическите проверки, по-специално вземането на проби и лабораторния анализ, на пратки от трети държави преди допускането им за свободно обращение в Европейския съюз. Окончателният вариант, включващ получените коментари, ще бъде разпространен през месец юни 2023 г.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 98: Комисията смята тази препоръка за изцяло изпълнена. Комисията системно извършва проверки за проследимост на продукти, сертифицирани от контролиращи лица (КЛ) в различни държави членки, които често включват съставки, произведени в трети държави. Тази дейност се използва от Комисията главно като инструмент за изпълнение на нейните контролни функции. Отпадането на пет КЛ от Индия и на едно от Аржентина показва, че Комисията използва ефективно проверките за проследимост, за да изпълнява контролните си функции по отношение на КЛ. Освен това генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ (DG SANTE) на Комисията извършва такива проверки по време на одити, за да провери дали държавите членки, третата държава или КЛ упражняват контрол върху цялата верига. Резултатите от проверките за проследимост също ще бъдат включени в одитната програма, за да се насочат по-добре към КЛ и да се съсредоточат върху евентуалните им недостатъци.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 98: Комисията смята тази препоръка за изцяло изпълнена. Комисията предвижда през 2023 г. да продължи да анализира в тясно сътрудничество с държавите членки резултатите от проверките за проследимост и да работи за намиране и прилагане на коригиращи действия.

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 98: Изпълнението на препоръката е в ход. Системата работи ефективно в държавите членки от януари 2023 г. и ще бъде разширена, така че да обхване и трети държави от 2024 г.

Специален доклад 05/2019, Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD): ценен инструмент за помощ, но с все още неизяснен принос за намаляване на бедността.

Отговор по препоръка 1, буква в), точка 61: Комисията прие препоръката частично, т.е. прие частта относно определянето на логиката на интервенцията. Комисията смята, че тази част е изпълнена, както се потвърждава от анализа на ЕСП. Комисията не смята, че определянето на количествени цели в програмите за въпросните операции би имало смисъл. Счита се, че държавите членки следва да разполагат с гъвкавостта с течение на времето да насочват вниманието си към различни целеви групи или да допълват националните политики с различни инструменти. Още повече че това не би било също пропорционално с оглед на усилията, необходими на бенефициерите, работещи с доброволци, както и с цел да се зачита достойнството на крайните получатели.

Специален доклад № 06/2019, Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване: необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи

Отговор по препоръка 1, буква в), точка 80: Комисията отбелязва, че препоръката на ЕСА не определя задължение на Комисията за резултат (всички управляващи органи/държави членки да имат в действие стратегия за борба с измамите), а препоръчва да се предприемат действия, за да се изиска от органите на държавите членки да приемат такива стратегии. Комисията предприе редица такива стъпки (като препоръката на OLAF в 30-тия и последващите годишни доклади относно защитата на финансовите интереси на ЕС отделните държави членки да приемат национална стратегия за борба с измамите; семинара „Стратегии за борба с измамите и регионите“, проведен на 13 октомври 2020 г. с участието, наред с други, на Transparency International EU и членовете на Европейския парламент; или препоръката на Комисията за приемане на политики за борба с измамите с оглед на договарянето на новите програми за програмния период 2021—2027 г.). Освен това Комисията предложи националните стратегии за борба с измамите да станат задължителни в рамките на настоящия преработен вариант на Финансовия регламент. Поради това Комисията смята, че е изпълнила препоръката на ЕСП в значителна степен.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 87: Комисията подчертава, че Центърът за знания и ресурси за борба с измамите във фондовете на ЕС („EU Funds Anti-Fraud Knowledge & Resource Centre“) излиза извън съдържанието на електронната система за обмен на данни. По-специално той включва Библиотеката за добри практики и казуси („Library of Good practices and Case studies“) и осем видеомодула, насочени към специалистите с фокус върху предотвратяването и откриването на измами и корупция във фондовете на ЕС. Освен това Комисията провежда редовни четиридневни обучения за борба с измамите за националните органи, работещи с фондовете на политиката на ЕС на сближаване. Тя започна и редица редовни курсове за обучение за пактовете за почтеност. Обученията включват актуализирани презентации, анализи на случаи и добри практики, които ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO) предоставя на разположение, като ги публикува на уебсайта ec.europa.eu. Насоките на Комисията относно избягването и управлението на конфликти на интереси съгласно Финансовия регламент от 9 април 2021 г. също се основават на казуси и добри практики.

Комисията информира държавите членки, че вече наличните насоки, издадени по отношение на програмния период 2014—2020 г., следва да се смятат за приложими по аналогия през програмния период 2021—2027 г. Затова Комисията смята, че препоръката е изпълнена изцяло.

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 87: Европейската служба за борба с измамите (OLAF) завърши своя анализ на нивото на докладване на нередности (свързани или несвързани с измами) за всички държави членки на ниво оперативни програми. Анализът предлага ново ниво на разбиране на нередностите, открити и докладвани от държавите членки. Освен това информационните справки по държави, съдържащи се в годишния доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите за 2022 г. (Доклад относно ЗФИ), бяха актуализирани, за да включат преглед на всички органи, занимаващи се със защитата на финансовите интереси на ЕС в областта на ЕСИФ извън системата за управление и контрол. Тези нови продукти представляват профилите на държавите. Комисията смята, че препоръка 3, буква в) е изпълнена изцяло.

Отговор по препоръка 4, буква а), точка 89: OLAF продължава да наблюдава изпълнението на задълженията за представяне на отчети. В 31-ия и 32-ия доклад относно ЗФИ се съдържат конкретни препоръки и анализи в това отношение. OLAF разглежда конкретни въпроси, свързани с докладването (включително за подозрения за измама) на двустранна основа, и през последното тримесечие на 2023 г. ще започне целенасочен преглед на Наръчника за докладване на нередности в сътрудничество с експертите на държавите членки. Що се отнася до докладването на подозрения за измами, съществува системен проблем, свързан с комуникацията между прокуратурата и докладващите органи в държавите членки. Както е предвидено в Регламент (ЕС) № 2021/1060 (приложение XII, точка 1.5) относно задълженията за докладване, когато „националните разпоредби предвиждат поверителност на разследванията, може да се докладва само информация, която подлежи на разрешение от компетентния съдебен орган или друг орган в съответствие с националните правила“.

Въпреки тези проблеми, в сравнение с програмния период 2007—2013 г. процентът на разкритите измами, отчетен в последния доклад относно ЗФИ във връзка с политиката на сближаване, се е увеличил, макар това да се дължи главно на ограничен брой държави членки.

В рамките на кръга от годишни координационни срещи през 2023 г. Комисията разглежда и въпроси, свързани с пълнотата и качеството на докладването. Системата за управление на нередностите (СУН) е напълно разработена за докладване на нередностите, свързани с периода 2021—2027 г., и не се нуждае от допълнително адаптиране в това отношение. Независимо от това се предвижда по-нататъшно развитие, за да се запази ефективността на системата и да се подобри опитът на потребителите. Тези промени нямат пряко въздействие върху спазването на задължението за докладване от страна на държавите членки. Комисията смята тази препоръка за изцяло изпълнена.

Отговор по препоръка 4, буква б), точка 89: Комисията многократно е насърчавала органите на държавите членки систематично да оценяват хоризонталните последици от случаите на предполагаема измама, установени на програмно равнище, както е предвидено в раздел 4.4 от насоките относно оценката на риска от измами.

Комисията информира за това изискване всички одитни органи по време на техническата среща през 2019 г. и всички делегации на държавите членки по време на срещата на експертната група по европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕГЕСИФ) през 2020 г. Освен това Комисията включи точка за оценка на риска от измами в стандартния дневен ред на всички годишни координационни срещи с одитните органи, провеждани през 2022 г. Накрая, Комисията се позовава и на неотдавнашните разяснения, предоставени на програмните органи, относно начина на прилагане на базираните на риска проверки на управлението в периода 2021—2027 г. При прегледа на оценката на риска управителните органи систематично се приканват да анализират идентифицираните рискове и да ги вземат предвид при прилагането на своите системи за управление и контрол и за целите на своите проверки на управлението. Това представлява значителна промяна по отношение на сегашния

подход на систематичен контрол, който по своята същност не се съсредоточава върху конкретни идентифицирани рискове. С всички тези действия Комисията смята, че е изпълнила изцяло препоръка 4, буква б).

Отговор по препоръка 5, точка 91: Комисията е насърчила службите за координиране на борбата с измамите да разширят ролята си за координация с управляващите органи и да поддържат връзка с всички национални органи, които участват в одитирането, разследването и наказателното преследване на подозрения за измама. В резултат на това Комисията смята тази препоръка за изцяло изпълнена. Допълнителното изясняване на функциите на службите за координация на борбата с измамите надхвърля първоначалната препоръка и следователно надхвърля ангажимента на Комисията да я изпълни.

Специален доклад № 07/2019: Действия на ЕС за трансгранично здравно обслужване: въпреки значителните амбиции е необходимо по-добро управление

Отговор по препоръка 3, точка 72: До края на 2023 г. се очакват редица резултати, които ще допринесат за процеса на консултации и анализ, който може да започне до края на 2023 г., за да се спази планираната дата за изпълнение.

Специален доклад № 08/2019: Вятърна и слънчева енергия за производство на електроенергия: необходими са значителни действия, за да се постигнат целите на ЕС

Отговор по препоръка 5, буква а), точка 87: Комисията предприе действия в по-широкия контекст на управлението на енергийния съюз, във връзка с националните планове в областта на енергетиката и климата. В това отношение Комисията смята, че е предприела действията, с които се е ангажирала, и следователно смята препоръката за изпълнена до степента, в която е била приета.

Оценката на инфраструктурните пропуски се извършва на национално равнище чрез националните планове за развитие на инфраструктурата, както и на равнище ЕС — централизирано, към момента на изготвянето на десетгодишния план за развитие на мрежата за всички държави членки. Тази работа е в основата и на оценките, използвани в рамките на Регламента за управление (националните планове в областта на енергетиката и климата) и процеса на европейския семестър за координация на икономическите политики, където също така взаимодействието със заинтересованите страни позволява да се определят конкретни проблеми по отношение на укрепването на мрежата. Комисията отбелязва, че поради необходимостта от масово внедряване на възобновяеми енергийни източници всички държави членки са изправени пред този проблем. Освен това в преработения регламент за трансевропейската енергийна мрежа (TEN-E) вече е включен член 13 относно анализа на инфраструктурните пропуски.

Отговор по препоръка 5, буква б), точка 87: Комисията предприе действия в по-широкия контекст на управлението на енергийния съюз. Комисията взаимодейства с държавите членки и предоставя съвети чрез групите на високо равнище и регионалните групи на трансевропейските енергийни мрежи (TEN-E). Това е в допълнение към процеса на европейския семестър за координация на икономическите политики и националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК). Комисията засили контактите и подкрепата за държавите членки, следвайки плана Repower EU, и създаде платформа за националните компетентни органи, отговарящи за издаването на разрешителни.

Отговор по препоръка 5, буква в), точка 87: В няколко случая Комисията обърна внимание на държавите членки върху различните възможности за финансиране на мрежата и междусистемните връзки. За програмния период 2021—2027 г. се планира държавите членки

да инвестират 4,3 млрд. евро от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)/Кохезионния фонд (КФ) в интелигентни енергийни системи и свързаното с тях съхранение на енергия, което включва енергийни мрежи и междусистемни връзки. Това е значително увеличение в сравнение с програмния период 2014—2020 г., през който в електроенергийни мрежи и съхранение на енергия бяха инвестирани 1,9 млрд. евро. Затова Комисията смята, че тази препоръка е изпълнена в значителна степен, макар и със забавени последващи действия.

Специален доклад № 09/2019: Подкрепата от ЕС за Мароко — незадоволителни резултати до момента

Отговор по препоръка 2, подточки ii) и iii), точка 101: Комисията би искала да подчертае, че срокът за изпълнение на действията беше определен от ЕСП „до края на 2020 г." преди пандемията; кризата в здравеопазването се отрази значително на изпълнението на плана за действие, въпреки усилията на Комисията да изпълни всички действия, свързани с приетите препоръки.

Отговор по препоръка 4, подточки i) и iii), точка 103: Първоначално Комисията не прие препоръката и поради това не предприе последващи действия по тази препоръка.

Отговор по препоръка 4, подточка ii), точка 103: Комисията не прие тази препоръка, тъй като счете, че средствата са били изплатени въз основа на надеждни доказателства, че целите са били постигнати в съответствие със стандартната практика. По време на одита не беше постигнато съгласие за актуализиране на насоките за бюджетна подкрепа. Комисията добавя, че са направени актуализации на образците на документите за действие и на приложението във връзка с бюджетната подкрепа, които отразяват някои методологични забележки (тоест повишено внимание към надеждността на източниците на проверка). Въз основа на обученията и насоките, актуализирани през 2021 г., Комисията преглежда основните доказателства, подкрепящи данните за ефективността, предоставени от държавите партньори, и следи за извършването на допълнителни проверки при необходимост.

Отговор по препоръка 5, подточка i), точка 104: Тази препоръка бе приета частично от Комисията. Предвид изключителната криза, свързана с Covid-19, и ограниченията на движението, наложени както на национално, така и на международно равнище, Комисията внимателно обмисляше целесъобразността на посещенията на място въз основа на (често) променливите условия. В резултат на това посещенията на място се извършваха само когато това беше възможно. Комисията смята частта от препоръката, по която е постигнато съгласие, за изцяло изпълнена.

Отговор по препоръка 6, точка 106: Комисията прие частично тази препоръка. Комисията се стреми да следва стратегически подход към комуникацията, като поставя акцент върху някои специфични сектори, както е посочено по-горе. Комисията смята частта от препоръката, по която е постигнато съгласие, за изцяло изпълнена.

Специален доклад № 10/2019: Стрес тестове на банките в целия ЕС: осигуряват най-големия досега обем информация за банките, но са необходими по-добра координация и повече внимание към рисковете

Отговор по препоръка 5, точка 113: В първоначалния си отговор на Специален доклад № 10/2019 Комисията се ангажира да направи отново преглед на дейността на европейските надзорни органи (ЕНО) и да определи дали въз основа на резултатите от този преглед ще бъдат оправдани допълнителни подобрения в управлението на Европейския банков орган (ЕБО). През 2022 г. Комисията направи преглед на дейността на ЕНО (COM (2022)228 final), но стигна до заключението, че не е изминало достатъчно време от началото

на прилагането на практика на последните промени, за да се определи дали са необходими допълнителни изменения. Обратната връзка от консултациите ясно показа, че заинтересованите страни като цяло не подкрепят по-нататъшни законодателни промени. Поради това след прегледа на регламентите за създаване на ЕНО през 2022 г. Комисията се въздържа да предложи допълнителни промени.

Комисията смята, че препоръката е изпълнена в значителна степен и определено в степента, в която Комисията първоначално се е ангажирала. Освен това последователните стрес тестове, провеждани от ЕБО, се характеризират с повишени равнища на строгост на параметрите на тестването, а оттам и с повишена надеждност на резултатите от тях.

Структурата на управление ще остане в обхвата на всеки бъдещ преглед на дейността на ЕНО. Въз основа на резултатите от тези бъдещи прегледи Комисията ще определи дали допълнителни подобрения в управлението на ЕБО биха били оправдани.

Специален доклад № 13/2019: Етичните рамки на одитираните институции на ЕС: възможности за подобрение

Отговор по препоръка 2 (3), точка 89: На 8 юни 2023 г.[2] Комисията направи предложение за споразумение между всички институции и консултативни органи, изброени в член 13 от ДЕС, с което се цели създаването на междуинституционален орган на ЕС по етика, който следва да разработи общи стандарти, наред с другото, за декларациите за интереси и имущество на членовете на всички институции и консултативни органи (вж. член 7, параграфи 2 и 3 от предложеното споразумение).

Ето защо Комисията официално предложи на другите институции да работят заедно по тази тема. Следващите стъпки сега са в ръцете на другите институции (включително Сметната палата), които трябва да приемат започването на такива преговори и след това да постигнат споразумение по предложението.

Поради това Комисията е изпълнила препоръката, като е отправила официално предложение към всички институции за създаване на орган, който да разработи общи стандарти за такива декларации, както и за процедурите за проверка на тези декларации. **Специален доклад № 16/2019: Европейски икономически сметки за околната среда: ползата за създателите на политики може да се подобри**

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_23_3106

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 60: Подготвителната работа по предложението на Комисията (COM/2022/329 final) се проведе между януари 2020 г. и март 2022 г. Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат), която ръководеше тази инициатива на Комисията, се консултира със съответните ведомства на Комисията относно техните специфични нужди от данни за политиката по време на целия процес на подготовка и на няколко нива, включително: годишните стратегически дискусии на ниво висш мениджмънт („изслушвания“) между Евростат, ГД „Околна среда“ и ГД „Действия по климата“, които се проведоха през 2020 г. и 2021 г.; двустранни консултации на техническо равнище; участие на генералните дирекции в срещите на експертните групи на Евростат с държавите членки през 2020 г. и 2021 г.; и официалната консултация между службите на Комисията през март 2022 г.

Специален доклад № 17/2019: Централно управлявани интервенции на ЕС за рисков капитал: необходима е по-голяма насоченост

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 113: Комисията смята, че всичките елементи, приети от нея, са напълно изпълнени. В това отношение Комисията обръща внимание на i) съответното законодателно предложение (COM(2020) 403 final), включително свързаната с него оценка на въздействието, в която подробно се описват пропуските във финансирането в различни целеви сектори, а понякога дори и подсектори, на InvestEU, разбити по инструменти; ii) информацията, предоставяна редовно от ЕИБ и ЕИФ, както и събраните вътрешно данни и проучвания; и iii) ефектите от предоставянето на обширни пазарни анализи в таблици с показатели на ниво всеки проект. Освен в спешни случаи оценката на въздействието се извършва предварително от Комисията преди приемането на законодателното предложение, а не последващо.

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 116: Комисията смята, че всичките елементи, приети от нея, са напълно изпълнени. Последващите действия от страна на ЕСП бяха съсредоточени само върху програмата InvestEU, докато Комисията е предприела многобройни стъпки в подкрепа на по-слабо развитите пазари на рисков капитал и в рамките на други инициативи и политики, точно както е описано в първоначалния ѝ отговор на препоръката. В резултат на това Сметната палата беше приканена да разгледа всички съответни законодателни и финансови мерки (включително в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), Съюза на капиталовите пазари и политиката на сближаване) в подкрепа на по-слабо развитите пазари на рисков капитал, също и извън програмата InvestEU.

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 116: Комисията смята, че всичките елементи, приети от нея, са напълно изпълнени. Един от ключовите показатели за изпълнение и мониторинг е размерът на частното финансиране, мобилизирано от фонда InvestEU. В това отношение се наблюдава положителна промяна, тъй като участието на публични финансови институции, които участват със собствен капитал в кръгове на финансиране, вече не може да се смята за частна инвестиция. Освен това гаранционните споразумения, сключени за изпълнението на фонда InvestEU, съдържат разпоредби относно мултиплициращия ефект и ефекта на ливъридж, както и относно мобилизираното частно финансиране за наблюдение на постигнатите резултати.

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 116: Комисията смята, че е изпълнила тази препоръка. Гаранционните споразумения на InvestEU съдържат разпоредби относно вторичните продажби на инвестициите в капиталови фондове.

Отговор по препоръка 2, буква г), точка 116: Комисията смята, че е изпълнила тази препоръка. Противно на заключението на ЕСП, Комисията посочва, че механизмът за европейско действие за разгръщане на рисковия капитал (ESCALAR) действително предвижда асиметрично споделяне на риска, тъй като при добри резултати на фонда дяловете в ESCALAR се заплащат по т.нар. минимален процент на възвращаемост, а допълнителната печалба е в полза на частните инвеститори. Следователно в този случай печалбите на последните няма да бъдат пропорционални на техния риск.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 121: Комисията смята, че е изпълнила тази препоръка. Както е посочено в отговора на Комисията на препоръката, Комисията се е свързала с Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ), който е представил своята политика за разпределение на договорите, и следователно препоръката вече е била изпълнена към момента на публикуването на доклада на ЕСП. По-конкретно в рамките на програмата InvestEU ЕИФ е задължен по силата на гаранционното споразумение да прилага към операциите по InvestEU политиката на ЕИФ за разпределение на договорите.

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 121: Комисията смята, че е изпълнила тази препоръка. В поканата за заявяване на интерес, публикувана от ЕИФ във връзка с продукта InvestEU Equity, идентифицирането на подходящи и постижими пътища за излизане от пазара за целевите инвестиции се посочва като елемент, който трябва да бъде взет предвид от ЕИФ при търговската оценка на заявлението на посредниците. Към момента на инвестицията пътищата за излизане не могат и не следва да бъдат предварително определени. Потенциалните пътища за излизане следва да бъдат оценени, но резултатът не следва да се определя, тъй като той зависи от възвръщаемостта на инвестицията, растежа на бизнеса и пазарните условия към момента на излизане.

Специален доклад № 19/2019 INEA (Изпълнителна агенция за иновации и мрежи): реализирани са ползи, но следва да се преодолеят някои недостатъци, свързани с МСЕ

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 84: Комисията прави ясно разграничение между ключовите показатели за ефективност, свързани с работата на Агенцията (установени след обсъждане между Агенцията и отговорните генерални дирекции), и ключовите показатели за ефективност, измерващи резултатите от програмите. Последните включват показатели като изпълнение и усвояване на средства и не следва да се използват като ключови показатели за ефективност на агенцията, като се има предвид, че те вече се отчитат в програмните декларации, в оценката на делегираните програми на ЕС и понякога в годишните доклади за дейността на участващите отговорни генерални дирекции.

Отговор по препоръка 5, буква а), точка 89: В част I от приложението към регламента се определя рамка за качество на изпълнението, която да се използва за внимателно наблюдение на програмата и по-специално за измерване на степента, в която са постигнати общите и специфичните цели на програмата. Освен това в момента се разработват секторни логики за интервенция, за да се укрепи тази рамка.

Отговор по препоръка 5, буква б), точка 89: Инфраструктурните проекти на трансевропейските мрежи често са глобални проекти, от които само някои елементи се подкрепят от Механизма за свързване на Европа (МСЕ); други части се финансират с други средства. Показателите за резултатите от такива проекти (като намаляване на емисиите на CO2, спестяване на време за пътуване) могат да бъдат измерени само в дългосрочен план, след приключването на проекта. Комисията предвижда да отчете тези резултати чрез специални последващи оценки.

Специален доклад № 21/2019: „Предизвикателството „резистентност към антимикробни средства — постигнат е напредък в сектора на животновъдството, но ЕС все още няма решение на тази здравна заплаха“

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 75: През третото тримесечие на 2022 г. Комисията извърши изследване на случай, свързан с антимикробната резистентност. Казусът предоставя елементи и насоки, по които да продължи работата в тази област.

Специален доклад № 22/2019: Изисквания на ЕС за националните бюджетни рамки: необходимо е по-нататъшно засилване на рамките и по-добър мониторинг върху изпълнението им.

Отговор по препоръка 2, точка 101: Междувременно (на 26 април 2023 г.) Комисията представи законодателни предложения за реформа на икономическото управление. Предложените изменения на директивата образуват пакет от предложения за нов регламент за превантивната част и за изменения на корективната част на регламента, които заедно значително укрепват МФИ (включително по отношение на констатациите на ЕСП в точка 36, доколкото това може да бъде уредено в директива) и средносрочното бюджетиране в ЕС, по-специално по отношение на обвързването, мониторинга и евентуалните актуализации. По-специално предложеното ново законодателство укрепва независимите фискални институции чрез член 22 от превантивната част, членове 2, 3 и 10 от корективната част и новия член 8 от директивата, както и средносрочната ориентация главно чрез членове 9—12 от регламента по превантивната част и членове 9 и 10 от изменената директива. Комисията смята тази препоръка за изпълнена.

Отговор по препоръка 4, буква г), точка 105: Комисията изготви бележка относно проверките на изпълнението на средносрочните бюджетни рамки, които бяха предприети през 2022 г. Някои от констатациите ще бъдат публикувани и в документ за обсъждане на ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN). За 2023 г. са започнали проверки на изпълнението на международните финансови институции (МФИ).

Специален доклад № 23/2019: Стабилизиране на доходите на земеделските стопани: необходимо е да се преодолеят слабото използване на инструментите и свръхкомпенсирането, въпреки наличието на широк набор от инструменти

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 88: Комисията смята, че е изпълнила изцяло препоръката в частта, приета от нея. Комисията не прие частта от препоръката за събиране на информация за специфичните показатели, като застрахована площ и капитал. Поради сериозните резерви на държавите членки относно потенциалната административна тежест, свързана с това, в Регламент за изпълнение (ЕС) 2022/1475 на Комисията показателите бяха сведени до променливи, които са свързани изключително с управлението на плащанията по ОСП. Оценките биха дали възможност за предоставяне на повече информация относно инструментите за управление на риска, прилагани от държавите членки.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 90: Комисията смята, че е изпълнила изцяло препоръката в частта, приета от нея. Комисията не прие частта от препоръката за предварително определяне на обективни пазарни и икономически параметри и критерии за задействане на извънредни мерки, тъй като това би противоречало на същността на мярката, тъй като би затруднило постигането на нейната цел: справяне с катастрофални рискове, обикновено внезапни и непредвидими.

Отговор по препоръка 4, буква б), точка 91: Комисията смята, че напълно е изпълнила препоръката. Що се отнася до използването на извънредни мерки и като се има предвид, че одитът беше съсредоточен върху мерките в сектора на плодовете и зеленчуците след въведената от Русия забрана, Комисията предприе своите последващи действия в тази рамка. На първо място, тя извърши оценка на практическите аспекти на определянето на размери на помощта под 100 % и на изискването за значително съфинансиране, когато държавите членки играят важна роля при определянето на ключовите елементи на схемите за подпомагане. Оценката показа, че съзаконодателите не са упълномощили Комисията да се отклонява от 100 % подпомагане на допустимите разходи за безвъзмездно разпределяне в сектора на плодовете и зеленчуците, тъй като този критерий е определен в регламенти (ЕС) 1308/2013 и (ЕС) 2021/2115 (докато общото подпомагане е ограничено до 5 % от стойността на предлаганата на пазара продукция на организацията на производители). Комисията също така не е оправомощена да определя какъвто и да е процент на съфинансиране от страна на държавите членки за тези секторни програми, публичното подпомагане по които е 100 % финансирано от ЕС. Като втора стъпка, Комисията измени вторичното законодателство в сектора на плодовете и зеленчуците. За да се избегне всякакъв риск от свръхкомпенсация, Комисията прие регламенти (ЕС) 2020/743, (ЕС) 2022/1863 и (ЕС) 2022/2513 по отношение на правилата, приложими към схемата за помощ на общата организация на селскостопанските пазари (ООП) за плодове и зеленчуци, както и регламенти (ЕС) 2022/126 и (ЕС) 2023/330 по отношение на правилата, приложими към секторните интервенции по стратегическите планове на ОСП в сектора на плодовете и зеленчуците. Освен това съгласно Регламент (ЕС) 2021/2115 този подход се прилага за сектора на маслиновото масло и трапезните маслини и за други сектори, посочени в член 42, буква е) от посочения регламент, тъй като признатите организации на производители от тези сектори изпълняват одобрени оперативни програми, както в сектора на плодовете и зеленчуците.

ОТГОВОРИ НА **ЕВРОПЕЙСКИЯ БАНКОВ ОРГАН** НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 г., ПРИЛОЖЕНИЕ 3.3: Проследяване на изпълнението на препоръките от специалния доклад от 2019 г. — други одитирани институции

Препоръка 1(1)

ЕБО би желал да добави, че осъществява проверки и събира обратна информация за гарантиране на качеството в два отделни цикъла. Органът докладва на Съвета на надзорниците за резултатите от дейностите по осигуряване на качеството.

Препоръка 2

ЕБО би желал да отбележи, че някои елементи „отгоре надолу“ вече са въведени в стрес теста за целия ЕС през 2023 г., например прогнозите за нетните приходи от такси и комисионни сега се прогнозират по низходящ начин.

Препоръка 3

Органът е на мнение, че препоръката е изпълнена „в повечето отношения“, като се има предвид увеличеното покритие на банките от 50 на 70 % (от 70 % на 75 % по отношение на банковите активи на ЕС). Бихме искали да добавим, че такова увеличение с 5 процентни пункта на покритието на банковите активи, необходимо за увеличаване на извадката с 40 %, представлява значителна допълнителна тежест за всички заинтересовани страни и заслужава надлежно внимание от гледна точка на пропорционалността. Критериите за включване на банките в извадката се основават на обективни критерии и включват държавите, които ЕСП счита за уязвими.

Препоръка 6 (1)

Органът е на мнение, че препоръката е изпълнена „в повечето отношения“. ЕБО включи специфичните за всяка институция минимални капиталови изисквания на банките в публикуваната от него информация и представя резултатите по начин, който дава възможност на потребителите да поставят резултатите в перспектива (напр. групиране на резултатите по държави, непряко въз основа на равнището на стрес, на което са били изложени банките, и по вид и големина на банката).

Препоръка 6 (2)

Органът е на мнение, че препоръката е изпълнена „в повечето отношения“. ЕБО е направил твърдения относно устойчивостта на финансовата система на ЕС като цяло в сравнение с предходния стрес тест и посочва кои са основните фактори, които оказват въздействие върху устойчивостта, както се изисква в препоръката.

ОТГОВОРИ НА FRONTEX НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г. ГЛАВА 3: ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ СЪС СРЕДСТВАТА ОТ БЮДЖЕТА НА ЕС

Приложение 3.3. Агенцията би желала любезно да посочи, че препоръка 6а) от Специален доклад № 24/2019 в частите, за които отговаря Frontex, е изцяло и своевременно изпълнена от Frontex.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 г. ГЛАВА 4: ПРИХОДИ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства заключението на Европейската сметна палата (ЕСП), че приходите продължават **да не са засегнати от съществени грешки** и че проверените от нея **системи, свързани с приходите**, **като цяло са ефективни.** Комисията ще предприеме последващи действия по установените от ЕСП проблеми.

Що се отнася до **собствените ресурси на база данък върху добавената стойност (ДДС)**, Комисията ще включи препоръките в текущото преразглеждане на административните процедури, приложими към работата по проверките на тези конкретни собствени ресурси. Преразглеждането е необходимо и поради факта, че от 2021 финансова година правната рамка за собствените ресурси на база ДДС е променена в посока на значително опростяване. Комисията възнамерява да приключи тази работа до средата на 2024 г.

По отношение на **традиционните собствени ресурси** (ТСР) Комисията ще продължи наблюдението на отворените въпроси относно ТСР и преоценката на случаите на отписване, които не са предмет на законов срок. Освен това Комисията ще преизчисли загубите от ТСР, относими към всички държави членки, в съответствие с решението на Съда на Европейския съюз (СЕС) C-213/19 срещу Обединеното кралство.

Що се отнася до данните за **брутния национален доход** (**БНД)**, използвани за целите на собствените ресурси, Комисията приветства неотдавнашния специален доклад на ЕСП (№ 25/2022), който обхваща цикъла на верификация на БНД за периода 2016—2019 г. и на който ЕСП се позовава в годишния доклад, както и заключенията, че процесът на верификация на данните за БНД като цяло е бил ефективен. Евростат изготви план за действие за изпълнение на препоръките на Сметната палата, включително по-нататъшно приоритизиране и документиране на своите проверки, с оглед на изпълнението им до 2025 г., в началото на цикъла на верификация, следващ цикъла 2020—2024 г.

Комисията също така отдава голямо значение на внимателното следене за това дали държавите членки съобщават своевременно за предприетите от тях действия по резервите във връзка с БНД. Комисията въведе система за мониторинг на спазването на правните изисквания от страна на държавите членки. Разглеждането и проверката на резервите относно БНД е сложен и продължителен процес, включващ интензивен обмен на информация, който в някои случаи може да надхвърли вътрешната цел за отпадане на резервите в рамките на една година.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Отчитане и управление на ТСР от държавите членки

Отговор на каре 4.1.

Значителни пропуснати суми в отчетите за ТСР (събрани мита) поради установена със закъснение грешка

Комисията ще предприеме последващи действия във връзка с установените от Сметната палата слабости в ИТ системата на белгийските митнически органи и вътрешния контрол на „глобализираните“ декларации за внос, които са свързани с конкретния случай, открит от самите белгийски органи. Първото писмо на Комисията беше изпратено на белгийските органи на 17 май 2023 г. Комисията ще продължи да наблюдава положението в рамките на бъдещите проверки на ТСР в Белгия.

Отговор на каре 4.2

Административни забавяния при установяването, уведомяването и събирането на митнически задължения поради извършване на последващ контрол след освобождаване на стоките в Полша

Комисията ще предприеме последващи действия във връзка с констатациите на ЕСП относно административните забавяния при установяването, уведомяването и събирането на митнически задължения поради извършването на последващ контрол след освобождаване на стоките в Полша за конкретни случаи, както и по свързания с това процес на оптимизиране на административните процедури. Комисията ще продължи да наблюдава ситуацията в рамките на бъдещи проверки на ТСР в Полша.

Що се отнася до надеждността на отчетите за ТСР в Нидерландия (§ 4.13), Комисията ще предприеме последващи действия във връзка с констатациите на ЕСП. По-специално през юни 2023 г. в Нидерландия ще се проведе специализирана проверка на ТСР, за да се анализира новата ИТ система, която има за цел да осигури автоматизирано съставяне на отчетите за ТСР.

Случаи на отписване на митнически задължения

Що се отнася до случаите на отписване на митнически задължения (§ 4.15), по отношение на неуредените случаи на отписване на митнически задължения от държавите членки, за които преоценката на Комисията все още не е приключила в края на 2022 г., към 1 юни 2023 г. броят на неуредените искания за преоценка, посочени от ЕСП, които не са предмет на правен срок, вече е намален от 59 на 13.

Резерви по отношение на ДДС и отворени въпроси по отношение на ТСР

Що се отнася до последващите действия по отворените въпроси относно ТСР (§ 4.18), Комисията разбира позицията на ЕСП относно приоритизирането на отворените въпроси във връзка с ТСР според тяхната значимост. Въпреки това Комисията вече уведоми ЕСП през 2019 г., че в огромното мнозинство от случаите точните суми, за които става въпрос, не могат да бъдат определени незабавно, докато не бъде предоставена допълнителна информация от държавите членки. Независимо от това Комисията потвърждава ангажимента си, че по всяка констатация — независимо от нейния качествен и количествен характер — ще бъдат предприети своевременни последващи действия.

Резерви относно ДДС, свързани с неприлагането на Директивата за ДДС

Що се отнася до производствата за установяване на нарушение (§ 4.19 и § 4.20), Комисията отдава голямо значение на своевременното им разглеждане, включително на тези, свързани с неправилното прилагане на Директивата за ДДС. Комисията разполага с ясен набор от правила за управление на всички производства за установяване на нарушение. Те включват вътрешни референтни показатели за измерване на времето, необходимо за разглеждане на процедурите за установяване на нарушение, които имат за цел да осигурят ефективно и навременно разглеждане. Комисията продължава да се ангажира с предприемането на навременни действия, за да гарантира правилното прилагане на Директивата за ДДС.

Що се отнася до конкретния случай, споменат от ЕСП в §4.19, следва да се отбележи, че държавата членка вече е предоставила обяснения относно методологията, източниците и изчисленията на компенсацията, а също така е отговорила на неизяснените въпроси, повдигнати при предишната проверка. Страната представи изчисления за периода 2009—2021 г., като използва същата методология. Националните органи предоставиха доказателства в подкрепа на това, че през въпросния период не е имало отрицателно въздействие върху собствените ресурси на база ДДС. Неприключената резерва е оттеглена в последния доклад от проверката.

По отношение на § 4.20 Сметната палата основава оценката си на работен документ на службите на Комисията (РДСК), публикуван за първи път през 2016 г. Комисията не започна производство за установяване на нарушение въз основа на информацията в работния документ на службите на Комисията. Комисията формулира резерва, ако е започнало производство за установяване на нарушение или след като въпросът е бил разгледан съвместно с държавата членка и е установено несъгласие.

Събиране на данните за БНД

Във връзка със специалния доклад на ЕСП относно цикъла на верификация на данните за БНД за периода 2016—2019 г. (§ 4.21) Комисията приветства доклада и заключенията, че процесът на верификация на данните за БНД като цяло е бил ефективен. Евростат е изготвила план за действие за изпълнение на препоръките, направени от ЕСП, включително за по-нататъшно приоритизиране и документиране на своите верификации, с оглед на изпълнението им до 2025 г., в началото на цикъла на верификация, следващ цикъла за периода 2020—2024 г.

Резерви, свързани с БНД

Що се отнася до мониторинга на резервите, свързани с БНД (§ 4.22 и § 4.23), Комисията отдава голямо значение на внимателното наблюдение на навременното представяне от страна на държавите членки на работата по резервите, свързани с БНД. Комисията въведе система за наблюдение за спазването на правните изисквания от страна на държавите членки и информира заинтересованите страни по прозрачен начин за актуалното състояние на

резервите. Комисията отново заявява, че непрекъснато следи напредъка на работата по резервите относно БНД и при необходимост изпраща напомняния и писма за неспазване. Разглеждането и проверката относно резервите, свързани с БНД, е сложен процес, който включва интензивен обмен на информация. Поради това невинаги е възможно да се постигне вътрешната цел за отмяна на резервите в рамките на една година от получаването на информацията.

Действия на Комисията за подобряване на управлението на риска, свързан с ТСР, и намаляване на разликата в митническите тарифи

По отношение на приключването на проектите за анализ на данни в рамките на Плана за действие на Комисията в областта на митниците (§ 4.24 и § 4.25), Комисията смята, че е на път да спази крайния срок — 2023 г., договорен със Сметната палата в Специален доклад 04/2021 относно митническия контрол. Освен това през май 2023 г. Комисията предложи най-амбициозната реформа на Митническия съюз от неговото създаване. Укрепването на капацитета на ЕС за управление на риска и анализ на данни е една от основните цели на реформата, а правното предложение е пряк отговор на препоръките на ЕСП в Специалния доклад от 2021 г. относно митническия контрол.

2. Годишни отчети за дейността

По отношение на преизчисляването на загубите на ТСР (§ 4.31) Комисията поиска от всички държави членки необходимите данни за преизчисляване на ТСР, които могат да бъдат отнесени към тях, в съответствие с решението на Съда на Европейския съюз от 8 март 2022 г. (C-213/19).

Що се отнася до изчислението за Обединеното кралство, Комисията преизчисли загубите на ТСР за бюджета на ЕС в размер на 1,57 млрд. евро главница и още 1,4 млрд. евро лихви. През февруари 2023 г. Обединеното кралство изплати всички непогасени суми, дължими по делото, и Комисията прекрати производството за установяване на нарушение.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Изпълнение на препоръките от предишни години

По отношение на първата препоръка в Годишния доклад на ЕСП за 2019 г., както също е посочено от ЕСП в каре 4.3, пълноценното използване на данните от системата „Наблюдение III“ на равнището на ЕС за по-целенасочен и детайлен анализ на данните зависи от способността на държавите членки да предоставят на Комисията пълния набор от данни съгласно Митническия кодекс на Съюза (МКС) с техните национални информационни системи, като в много държави членки все още има закъснения в това отношение. През 2022 г. и 2023 г. Комисията разработи и предостави на държавите членки инструменти за анализ на търговските потоци, както и насоки как да ги използват. Комисията смята, че препоръка 1, буква б) е изпълнена по отношение на тези аналитични инструменти.

По отношение на препоръка 2, буква а) от годишния доклад на ЕСП за 2019 г. Комисията отново заявява, че в огромното мнозинство от случаите точните суми, за които става въпрос, не могат да бъдат определени незабавно, докато не бъде предоставена допълнителна

информация от държавите членки. Комисията запазва ангажимента си да предприема своевременни последващи действия във връзка с всяка констатация — независимо дали е качествена или количествена по своя характер (вж. също § 4.18). Затова Комисията смята тази препоръка за изпълнена изцяло. По отношение на третата препоръка в годишния доклад на ЕСП за 2020 г. Комисията ще предприеме последващи действия във връзка с констатациите на ЕСП относно надеждността на отчетите за ТСР за Нидерландия. През юни 2023 г. в Нидерландия ще се проведе специализирана проверка на ТСР, за да се анализира новата ИТ система, която има за цел да осигури автоматизирано съставяне на отчетите за ТСР. (Вж. също отговора на Комисията по точка 4.13 по-горе).

Препоръка 4.1 — Да подобри управлението на случаите, свързани с неприлагане на Директивата за ДДС

Комисията следва да преразгледа своите процедури за управление на случаите на неприлагане на Директивата за ДДС, които биха могли да имат отражение върху бюджета на ЕС, като:

а) системно следи сроковете за различните етапи както на производството за установяване на нарушение, така и на други действия по правоприлагане, насочени към отстраняване на нарушенията, и предприема своевременни действия за избягване на прекомерни забавяния;

б) оценява дали установеното в една държава членка несъответствие, засягащо собствените ресурси на база ДДС, има хоризонтален характер и следователно може да се прилага и за други държави членки;

в) предприема своевременни действия и евентуално формулира хоризонтални резерви, които да гарантират правилно плащане на националните вноски на база ДДС в бюджета на ЕС.

(Целеви срок за изпълнение: до средата на 2024 г.)

Комисията **приема** подпрепоръки 4.1а), 4.1б) и 4.1в).

4.1а) Комисията разполага с вътрешна рамка за наблюдение на управлението на своите действия по правоприлагане, включително на производствата за установяване на нарушение, с цел да се гарантира своевременното им разглеждане. В съобщението си от 2022 г. *„Осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС за Европа, която постига резултати“* (COM(2022) 518 final) Комисията обяви, че в рамките на Комисията и с държавите членки се извършва преглед на постигнатото. По-специално при този процес се оценява дали настоящият начин на управление на жалбите, процедурите по EU Pilot и за установяване на неизпълнение на задължения продължават да бъдат подходящи за целта. Като част от този анализ вече се разглеждат редица подобрения в дейностите по правоприлагане.

4.1 б) Продължава работата по преразглеждане на вътрешните процедури, регулиращи собствените ресурси на база ДДС.

4.1,буква в) Тя възнамерява да включи този аспект в преразглеждането на вътрешните процедури, уреждащи собствените ресурси на база ДДС.

Препоръка 4.2 — Да приключи преоценката на случаите на отписване на ТСР, които нямат нормативно определени срокове

Да приключи незабавно повторната оценка на исканията, получени от държавите членки (преди май 2022 г., които нямат нормативно определени ограничения), в които се изразява несъгласие с първоначалната оценка на Комисията на случаите на отписване на ТСР.

(Целеви срок за изпълнение: до средата на 2024 г.)

Комисията **приема** препоръка 4.2 и ще разгледа останалите искания за преоценка до средата на 2024 г.

ОТГОВОРИ НА НИДЕРЛАНДИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г., ГЛАВА 4 – ПРИХОДИ

Автоматизацията на администрирането на дължимите плащания е продължителен процес, в който въвеждането през декември 2022 г. на автоматизирано съставяне на отчети за събраните мита беше краеъгълен камък. Така бяха отстранени недостатъците на предишната ИТ система. През първите месеци на 2023 г. нидерландските митнически власти продължиха да подобряват ИТ системата, като изготвянето на тримесечните отчети за установените, но все още несъбрани мита вече е изцяло автоматизирано.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 5 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г.: ЕДИНЕН ПАЗАР, ИНОВАЦИИ И ЦИФРОВА СФЕРА

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Плащанията по функция 1 от многогодишната финансова рамка „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ (МФР1) обхващат няколко програми като **Механизма за свързване на Европа (МСЕ)**, **„Хоризонт 2020“** и **„Хоризонт Европа“**.

Комисията взема под внимание **процента грешки**, изчислен от Европейската сметна палата (ЕСП) (точка 5.7), и значителния му спад в сравнение с миналата година.

„Хоризонт Европа“ е най-голямата програма за научни изследвания и иновации в Европа с бюджет от 95,5 млрд. евро. Тази програма се основава на опита, придобит в рамките на „Хоризонт 2020“.

„Хоризонт Европа“ използва **стандартен образец на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства (СОБС)** за всички програми за финансиране на ЕС, широко използва опростени варианти на разходите (единични разходи, единна ставка и еднократни суми), прилага по-опростени схеми за възстановяване на разходите в съответните области и рационализирана система за одит.

По-специално **използването на еднократни суми** в рамките на програма „Хоризонт Европа“ се прилага предпазливо, като се следват положителните оценки от Комисията и проучване, възложено от Европейския парламент. Използването на еднократни суми също така е в пълно съответствие с корпоративните цели на Комисията за опростяване на финансирането от ЕС и за намаляване на административната тежест, по-специално за бенефициерите.

Комисията ще продължи да наблюдава безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума, и при необходимост да подобрява подхода. Все по-широкото използване на еднократни суми и текущото разработване на незадължителни единични разходи (единна дневна ставка за бенефициер), които заменят всички изчисления на разходите за персонал, ще допринесат за намаляване на риска от грешки.

По отношение на проверките и последващите одити Комисията понастоящем работи по **стратегията за контрол във връзка с „Хоризонт Европа“**. В този контекст се очаква стратегията за одит да бъде стартирана до края на 2023 г. Целта, която Комисията е определила за процента остатъчни грешки по „Хоризонт Европа“, е не повече от 2 % до края на рамковата програма. Комисията ще се стреми да намери правилния баланс, за да придобие необходимата увереност с икономически ефективни мерки, които не обременяват неправомерно бенефициерите, и ще спазва разпоредбите на Финансовия регламент по отношение на последващите проверки на еднократните суми.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Комисията взема под внимание процента грешки в размер на 2,7 %, изчислен от ЕСП (точка 5.7), който представлява спад с 1,7 % в сравнение с 2021 г. Комисията ще предприеме последващи действия по установените от ЕСП проблеми (вж. точки 5.7—5.22 от доклада на ЕСП), представени в разделите по-долу.

Що се отнася до законосъобразността и редовността на разходите на ЕС, ЕСП изчислява прогнозен процент на годишна база. В същото време Комисията изпълнява многогодишна стратегия за последващ одитен контрол за всяка отделна рамкова програма. В съответствие с това Комисията изчислява процент остатъчни грешки, в който се вземат предвид събраните суми, корекциите и последиците от всички проверки и одити през периода на изпълнение на програмата.

Що се отнася до видовете установени грешки (точка 5.8, точка 5.9), тъй като рамковите програми за научни изследвания и иновации се основават предимно на възстановяването на допустими разходи, опростяването на приложимите правила е от ключово значение за избягването на грешки от страна на бенефициерите при изчисляването на техните разходи за възстановяване.

Комисията опрости правилата за „Хоризонт Европа“ в сравнение с предшестващата я програма „Хоризонт 2020“ и продължава да предприема действия в тази посока. Например системата за единични разходи при разходите за персонал в „Хоризонт Европа“, която понастоящем е в процес на разработване, има огромен потенциал, тъй като разходите за персонал представляват повече от 60 % от бюджета на средностатистическите безвъзмездни средства и до момента са най-големият източник на грешки. В допълнение Комисията оказва подкрепа на кандидатите за участие в програмата „Хоризонт Европа“ чрез комуникационни кампании и семинари, насочени към бенефициерите, за които е по-вероятно да бъдат засегнати от грешки, като малките и средните предприятия и новите участници в програмите. Освен това Комисията използва в по-голяма степен финансирането с еднократни суми (вж. също раздела с отговорите по-долу), което опростява административната тежест за бенефициерите.

Що се отнася до установената грешка за проекта по линия на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) (точка 5.10), случаят се отнася до нередност в процедура за възлагане на обществена поръчка и е свързан със ситуация, при която национален съд е обявил процедура за възлагане на обществена поръчка за незаконна, без да анулира договора. Тъй като договорът е продължил да бъде в сила и тъй като строителните работи са били реално извършени, Комисията трябваше да приеме разходите за допустими и да извърши съответните плащания.

Комисията отбелязва, че корективните мерки, които е приложила като част от своите системи за контрол, са довели до намаляване на изчисления процент грешки за главата (точка 5.11). Освен това Комисията взема под внимание случаите на количествено измерими грешки, посочени от ЕСП с цел предприемане на последващи действия.

Що се отнася до случаите, в които наетите от бенефициерите одитори за издаване на сертификати за финансови отчети (одитори, издаващи СФО) не са открили грешките, установени от ЕСП (точка 5.12), следва да се отбележи, че сертификатите за финансови отчети (СФО), издадени от такива одитори, обхващат размера на безвъзмездните средства, заявени от участника, и удостоверяват предварително допустимостта на заявленията за разходите, които се възстановяват от Комисията. С цел по-нататъшно подобряване на качеството и надеждността на СФО Комисията организира целеви уебинари, предназначени за одиторите, издаващи СФО, за да повиши осведомеността им относно най-често срещаните грешки по време на одитите (например разходи за персонал, подизпълнители и други преки разходи, и т.н.). Освен очевидно ясния образец на сертификатите по „Хоризонт 2020“ Комисията предоставя обратна информация на одиторите, издаващи СФО, когато при последващи финансови одити се установят грешки в СФО. И накрая, Службата за справки по отношение на научните изследвания (специализирана служба за помощ относно програмите на ЕС за научни изследвания) предоставя насоки на одиторите, издаващи СФО, чрез онлайн заявки.

Разходи за персонал

Комисията признава, че макар „Хоризонт 2020“ да представлява стъпка напред по отношение на опростяването и хармонизирането на правилата за възстановяване на направените разходи, разходите за персонал остават основният източник на грешки (точка 5.13). Това изглежда поне отчасти логично следствие от факта, че разходите за персонал представляват най-големият дял от общите разходи, декларирани от бенефициерите по „Хоризонт 2020“.

Комисията допълнително увеличи честотата на своите обучения и информационни дейности, насочени по-специално към бенефициери, за които е по-вероятно да бъдат засегнати от грешки, като например МСП и новите участници в програмите. Комисията продължи да организира уебинари, посветени на това „как да се избегнат грешки при деклариране на разходите за персонал при безвъзмездните средства, предоставяни по „Хоризонт 2020“. По време на тези събития, които продължиха да се провеждат на всеки два месеца през 2022 г., Комисията насърчава използването на инструмента Personnel Costs Wizard („Съветник относно разходите за персонал“).

Освен това Комисията организира уебинар, предназначен за служителите по проектите и финансовите служители, в рамките на който Комисията повиши осведомеността за това колко е важно да се намали процентът грешки по „Хоризонт 2020“. Събитието включваше изчерпателно представяне на наличните инструменти (ИТ инструменти, насоки, обучения, уебинари) за извършване на предварителен контрол.

И накрая, Комисията създаде корпоративен образец на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, приложим и за „Хоризонт Европа“[1], с който се осигурява опростен метод за начисляване на разходите за персонал, основан на изчисляване на дневна ставка, като се заменят водещите до грешки методи, използвани в „Хоризонт 2020“.

Изчисляване на ставките за почасово заплащане

Изчисляването на ставките за почасово заплащане (точки 5.14—5.16) остава в центъра на посочените по-горе информационни дейности, организирани редовно от Комисията. Широкото използване на инструмента Personnel Costs Wizard (разработен от Комисията) също би помогнало на бенефициерите да декларират правилно своите разходи за персонал. Освен това бенефициерите се насърчават да използват Службата за справки по отношение на

[1] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/general-mga_horizon-euratom_en.pdf

научните изследвания, като отправят искания за преки разяснения по практически въпроси, свързани с управлението на безвъзмездните средства, включително практически примери относно допустимостта на бонусите.

Отчитане на отработеното време

Комисията е наясно с недостатъците при отчитането и докладването на отработеното време и опрости процедурите по „Хоризонт 2020“, като въведе декларация за лицата, работещи изключително за действието.

В рамките на „Хоризонт Европа“ Комисията допълнително опрости формалните изисквания, свързани с отчитането на отработеното време, като въведе опростена методика за изчисляване на дневните ставки за разходите за персонал. В този контекст бяха предоставени на разположение различни документи с насоки, насочени към задължителния характер на отчитането на часовете, посветени на изпълнението на действието. Одиторите, наемани от бенефициерите (одитори, издаващи СФО), също са инструктирани да проверяват за наличието на подходящи системи за водене на документация, когато предоставят сертификат за финансов отчет.

Правилото за двойния таван

Правилото за двойния таван е важно с оглед да се гарантира спазването на принципа за недопускане на печалба, залегнал в основата на възстановяването на разходи по програмите на ЕС. Комисията предоставя на разположение на бенефициерите цялата необходима информация за правилно деклариране на разходите за персонал в анотирания образец на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства[2] (който включва практически примери за двойния таван, действията от програмата „Мария Склодовска-Кюри“ за обмен на кадри в областта на научните изследвания и иновациите (MSCA-RISE) и др.), чрез Службата за справки в областта на научните изследвания или в рамките на информационните и комуникационните дейности.

Отговор на каре 5.1

Пример за неспазване на правилото за двойния таван

Последващите действия във връзка с неспазването на правилото за двойния таван, посочено от ЕСП в каре 5.1, вече са в ход. Комисията е в процес на определяне на окончателния размер на дължимата сума въз основа на процента на участие на ЕС.

Други грешки в разходите за персонал

Отговор на каре 5.2

Пример за недопустими разходи, декларирани по действие от програмата „Мария Склодовска-Кюри“ за обмен на кадри в областта на научните изследвания и иновациите

Последващите действия във връзка с посочения от ЕСП в каре 5.2 пример за недопустими разходи, декларирани за действие от програмата „Мария Склодовска-Кюри“ за обмен на кадри в областта на научните изследвания и иновациите, са в ход.

[2] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/aga_en.pdf

Възлагане на подизпълнители

При необходимост бенефициерите по програма „Хоризонт“ могат да възлагат дейности на подизпълнители във връзка с изпълнението на дадено действие. Посочените по-горе информационни и комуникационни събития, анотираният образец на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства и Службата за справки в областта на научните изследвания представляват източници на обяснения, разяснения и практически примери относно възлагането на дейности на подизпълнители с цел да се информират бенефициерите и да се гарантира спазването на съответните принципи и изисквания. Освен това и трите източника на информация обхващат въпроси, свързани с консумативите, оборудването, прототипите и пътните разходи. По подобен начин в тях се разглеждат и теми, свързани с ДДС, вътрешно фактурираните стоки и услуги, обменните курсове и др. (точки 5.21—5.23).

Отговор на каре 5.3

Пример за възлагане на подизпълнител, при което не е осигурено най-доброто съотношение между цената и качеството и не е направено необходимото за избягване на конфликт на интереси

Комисията е съгласна с констатацията на ЕСП в каре 3, която е свързана със **случай на възлагане на подизпълнител, при което не е осигурено най-доброто съотношение между цената и качеството и не е направено необходимото за избягване на конфликт на интереси**. Тази грешка може да бъде открита само при последващ одит. Всяка неправомерно платена сума ще бъде възстановена.

Малки и средни предприятия

Комисията споделя оценката на ЕСП, че МСП (и новите участници в програмите) са бенефициерите, за които е най-вероятно да бъдат засегнати от грешки (точка 5.24). Въпреки това тяхното участие, което е жизненоважно за успеха на програмата, се насърчава на всички равнища.

За да се намали рискът от грешки, Комисията оказва подкрепа на кандидатите за участие в програмата „Хоризонт Европа“ чрез онлайн информационни и комуникационни кампании и семинари за избягване на грешки при деклариране на разходите. Тези действия са насочени към бенефициерите, за които е по-вероятно да бъдат засегнати от грешки, като например малките и средните предприятия и новите участници в програмите. Освен това увеличеното използване на финансиране с еднократни суми по линия на „Хоризонт Европа“ опростява административната тежест за бенефициерите и се очаква допълнително да намали процента грешки. (Вж. също раздела с отговорите по-долу).

2. Преглед на процедурите на Комисията за отпускане на финансиране с еднократна сума в областта на научните изследвания

Въвеждане на опростени варианти за разходите

Във Финансовия регламент са определени няколко опростени варианта за разходите (ОВР), като например единични разходи и еднократни суми, които все по-често се използват за предоставянето на финансиране при отпускането на безвъзмездни средства от ЕС като цяло, извън контекста на рамковата програма за научни изследвания. ОВР разполагат с огромен

потенциал за намаляване на административната тежест, помагат на бенефициерите да се съсредоточат в по-голяма степен върху постиженията на финансираните от ЕС проекти и са от ключово значение за намаляване на процента грешки.

Комисията въведе пилотно финансиране с еднократни суми в рамките на „Хоризонт 2020“ в съответствие с препоръка на ЕСП за изпитване на финансирането с еднократни суми в по-голям мащаб в рамковата програма за научни изследвания и иновации (Специален доклад № 28/2018 на ЕСП).

Пилотният проект по „Хоризонт 2020“ беше анализиран в проучване на Европейската комисия[3], в което се стигна до заключението, че структурата на еднократните суми като цяло е подходяща за по-широка употреба. Въз основа на това Комисията взе решение да прибягва по-често до финансирането с еднократни суми в рамките на „Хоризонт Европа“. В съответствие с констатациите относно размера на проектите финансирането с еднократни суми се използва предимно за малки и средни по размер безвъзмездни средства, без обаче да се изключват случаите, в които се използва такова финансиране за по-големи проекти. Решението за разширяване на използването на еднократни суми също така е в съответствие с проучване, възложено от Европейския парламент[4], което показва, че еднократните суми са популярни сред ползвателите.

Съществуващите проучвания не успяха да обхванат целия жизнен цикъл на финансирането с еднократни суми, тъй като предоставянето и усвояването на повечето безвъзмездни средства все още бе в ход. Ако бе изчакано да се направи оценка на завършения пилотен проект (точка 5.26), това щеше да означава отлагане на въвеждането на еднократните суми за края на „Хоризонт Европа“ или за следващата многогодишна финансова рамка. Това щеше да противоречи на целите на Комисията и щеше да означава, че потенциалът на еднократните суми за намаляване на администрацията, опростяване на правилата за финансиране и съсредоточаване в по-голяма степен върху постиженията би останал неизползван.

В съответствие с очакванията на множество заинтересовани страни Комисията избра предпазливо и постепенно въвеждане на тези ОВР. Комисията използва това време, за да подобри съответните насоки и подкрепа, като се съобрази с основните препоръки от проучванията на пилотния проект.

Като се започне с работната програма на „Хоризонт Европа“ за периода 2023—2024 г., еднократните суми ще бъдат използвани в значителна степен за първи път в „Хоризонт Европа“, като се очаква да покрият 20 % от бюджета на поканата за представяне на предложения през 2024 г. Тъй като еднократните суми са ново явление за много участници, Комисията ще продължи да осигурява интензивно обучение и подкрепа във връзка с тях, ще наблюдава внимателно свързаните с тях безвъзмездни средства и при необходимост ще коригира методиката.

Безвъзмездни средства, изплащани под формата на еднократна сума

Комисията приветства извършения от ЕСП одит на методиката относно безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума, за разходите за научни изследвания.

---

[3] Оценка на Европейската комисия на финансирането с еднократни суми (октомври 2021 г.) https://ec.europa.eu/info/news/lump-sum-funding-works-practice-assessment-pilot-horizon-2020-2021-oct-06_en

[4] Проучване на Европейския парламент (STOA) относно еднократните суми в „Хоризонт 2020“ (май 2022 г.) https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2022)697218 „Съдържанието на документа е отговорност единствено на неговия(те) автор(и) и изразените в него мнения не следва да се считат за официална позиция на Парламента“.

В точка 2.2 от решението за финансиране с еднократни суми по „Хоризонт Европа“ се описват проверките и прегледите, които трябва да се извършват, за да се сведе до минимум рискът от нередности или измами. Комисията счита, че това отговаря по подходящ начин на изискването на Финансовия регламент (точка 5.29). Комисията обаче ще направи повторна оценка на съдържанието на това решение, за да прецени дали това може да бъде формулирано по-ясно.

Комисията счита, че са въведени изисквания, насочени към спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки (точка 5.30). Например в член 11 от образеца на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства под формата на еднократни суми[5] се посочва, че бенефициерът трябва да изпълни действието в съответствие със споразумението и всички правни задължения съгласно приложимото право на ЕС, международното и националното право (което включва приложимите правила за възлагане на обществени поръчки). Освен това решението за финансиране с еднократни суми не съдържа конкретна информация относно проверките и контрола на обществените поръчки, тъй като това не се изисква от Финансовия регламент.

Рисковете от измами, подобно на всеки друг вид риск, се вземат предвид при оценката на риска, извършвана от Комисията.

Съгласно образеца на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства под формата на еднократни суми за извършването на плащането е необходимо работните пакети да са завършени и работата да е изпълнена правилно, както е описано в споразумението, независимо от постигнатите цели. Корпоративните насоки за еднократните суми бяха насочени към поясняване на условията за плащане по „Хоризонт Европа“. Комисията ще подобри допълнително своите насоки за кандидатите, за да им помогне да описват по-добре предложените дейности, по-специално чрез допълнително хармонизиране на използваната терминология.

И накрая, съществуващите насоки относно мониторинга на проектите се прилагат за предоставянето на всички безвъзмездни средства по линия на „Хоризонт Европа“, включително за безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума. Очакваните стандарти за изпълнение на проектите са едни и същи, независимо от вида на използваното финансиране (например действителни разходи, единични разходи или еднократни суми) (точка 5.31).

Що се отнася до насоките за експертите оценители (точка 5.32), Комисията им предоставя подробна информация как да изпълняват задачите си, включително за предложения, включващи предоставяне на еднократни суми. Това обхваща оценката на бюджета за предоставяне на еднократни суми и, считано от края на 2022 г., използването на „информационното табло на програма „Хоризонт“ за оценка на финансирането с еднократни суми“, което представлява осигуреният от Комисията референтен показател за разходите за персонал. На практика този референтен показател се използва систематично в оценките на финансирането с еднократни суми от момента, в който стана достъпен. При преразглеждането на насоките използването на референтни показатели ще стане задължително.

Предложенията, включващи предоставяне на еднократни суми, съдържат подробна оценка на разходите и експертите са инструктирани да проверяват необходимостта от тези разходи за предложените дейности въз основа на експертното им мнение. Останалите предложения съдържат много по-малко подробности по отношение на бюджета, което означава, че степента на контрол по отношение на икономичността, ефикасността и ефективността е по-висока при оценката на предложенията, включващи предоставяне на еднократни суми.

[5] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/ls-mga_en.pdf

3. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Комисията приветства констатацията на ЕСП, че годишните отчети за дейността (ГОД) на ГД „Научни изследвания и иновации“ и ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на операциите, свързани с разходите (точка 5.33).

Що се отнася до процента грешки, посочен в годишния ѝ отчет за дейността (точка 5.34), ГД „Научни изследвания и иновации“ докладва кумулативен представителен процент грешки за „Хоризонт 2020“ в размер на 2,71 % и процент остатъчни грешки в размер на 1,67 %. Представителният процент грешки е изчислен въз основа на резултатите от одитите, проведени от Комисията по отношение на „Хоризонт 2020“ (2014—2021 г.), а процентът остатъчни грешки — въз основа на резултата от извършените корекции.

С цел да разреши вече посочения от ЕСП методологичен проблем (годишна спрямо многогодишна извадка) Общата служба за одит изчисли корекция от 0,38 %. Въпреки това Комисията остава уверена в резултата за процента грешки, който е изчислила в съответствие със своята методика.

Що се отнася до кампанията за последващ одит за новата рамкова програма „Хоризонт Европа“ (точка 5.35), понастоящем Комисията работи по стратегията за проверки във връзка с „Хоризонт Европа“. В този контекст се очаква стратегията за одит да бъде стартирана до края на 2023 г. Целта, която Комисията е определила за процента остатъчни грешки по „Хоризонт Европа“, е не повече от 2 % до края на рамковата програма.

Понастоящем повечето плащания, които се извършват по линия на „Хоризонт Европа“, представляват предварително финансиране. Поради това към настоящия момент не съществува основание за оценка на процента грешки за тази рамкова програма.

Що се отнася до седемнадесетте препоръки на Службата за вътрешен одит (IAS), отправени към ГД „Научни изследвания и иновации“ и все още неизпълнени към края на 2022 г. (точка 5.36), те са взети предвид при оценката на системата за вътрешен контрол на ГД „Научни изследвания и иновации“. Изготвени са и понастоящем са в процес на изпълнение планове за действие за всички препоръки. Това включва критичната препоръка относно рамката за управление на програмата на Европейския съвет по иновациите (ЕСИ), за която беше изготвен съвместен план за действие в координация с Изпълнителната агенция за Европейския съвет по иновациите и за МСП (EISMEA) и ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“. Необходимостта от преструктуриране на фонда на ЕСИ в съответствие с разпоредбите на законодателството за програмата „Хоризонт Европа“ доведе до значително забавяне при изпълнението на инструмента „Ускорител“ на ЕСИ и до оперативни последици за бенефициерите, тъй като индивидуалните инвестиционни решения и плащанията трябваше да бъдат временно преустановени. Комисията обаче постепенно се справя с изоставането при вземането на инвестиционни решения. Успоредно с това беше въведено временно решение, докато се финализират преговорите с Европейската инвестиционна банка за прилагането на режима на непряко управление, които се очаква да приключат през 2023 г.

В годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ, точка 5.39) Комисията използва рисковете при плащане, оповестени от генералните дирекции в техните годишни отчети за дейността, които съответстват на най-надеждните им оценки и са преминали внимателен и структуриран преглед на качеството.

Въз основа на извършената работа Комисията смята, че рискът при плащане, представен в ГДУИ за МФР1, е представителен и дава вярна и обективна представа за процента грешки. Тази оценка се основава на методика, която дава възможност на Комисията, в качеството ѝ на управител на бюджета на ЕК, да установи и разграничи областите с по-висок, среден и по-нисък риск и по този начин да насочи усилията си към смекчаване на риска.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 5.1 — Извършване на оценка на финансирането под формата на еднократна сума

а) В рамките на междинната оценка на „Хоризонт Европа“ да се включи оценка на финансирането под формата на еднократна сума, за да се прецени дали определени видове проекти (от гледна точка на тяхното съдържание, размер и т.н.) не са подходящи за финансиране с еднократни суми, както и да се обхване рискът от нередности и измами.

Целева дата за изпълнение: в рамките на междинната оценка на „Хоризонт Европа“ (края на 2025 г.)

б) Преди следващите покани за представяне на предложения по „Хоризонт Европа“ да се оцени дали е целесъобразно използването на безвъзмездни средства, изплащани под формата на еднократна сума, за проекти с голям бюджет и определянето на максимален размер за тези безвъзмездни средства.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** подпрепоръка 5.1, буква а) и подпрепоръка 5.1, буква б).

5.1, буква а) В междинната оценка на „Хоризонт Европа“ ще бъдат анализирани въведените в програмата мерки за опростяване, включително използването на еднократни суми.

5.1, буква б) Въз основа на пилотния проект в рамките на „Хоризонт 2020“ Комисията установи, че финансирането на научни изследвания с еднократни суми работи най-добре за малки и средни проекти.

Комисията ще прецени дали въвеждането на такъв максимален размер специално за безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума, в рамките на „Хоризонт Европа“ би спомогнало за намаляване на рисковете и дали е адекватно от гледна точка на резултатите, които трябва да бъдат постигнати по програмата, както се изисква от Финансовия регламент.

Препоръка 5.2 — Подобряване на експертните оценки във връзка с безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума

По отношение на безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума, да се гарантира, че експертните оценки на заявленията за безвъзмездни средства, по-специално

на съдържащите се в тях бюджетни предложения, се изготвят, като надлежно се вземат предвид приложимите референтни показатели, и са добре документирани.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2023 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Комисията е съгласна, че приложимите референтни показатели са полезна отправна точка, която да се използва при оценката на бюджета за предоставяне на еднократни суми, и че оценката следва да бъде добре документирана. Приложимите насоки и информацията за експертите ще бъдат преразгледани, за да се поясни допълнително този аспект.

Препоръка 5.3 — Определяне на ясни изисквания относно отпускането на безвъзмездни средства по „Хоризонт Европа“

По отношение на безвъзмездните средства под формата на еднократна сума допълнително да се уточнят изискванията за правилното изпълнение, включително елементите на всеки работен пакет, които ще доведат до плащане, както и да се предоставят подробни насоки на лицата, участващи в оценката на изпълнението на проектите.

(Целева дата за изпълнение: първо тримесечие на 2024 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Комисията ще преразгледа 1) всички приложими насоки, за да се гарантира хармонизирана терминология в това отношение (например дейности спрямо задачи спрямо извършена работа) и 2) изискванията в образеца на предложението за изготвяне на техническото приложение към проектите.

Препоръка 5.4 — Определяне на обхвата на последващите одити на безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума

За безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума, да се определи обхвата на последващите одити, които следва да включват проверки на областите с висока степен на риск, като например правилата за възлагане на обществени поръчки, липсата на конфликт на интереси и използването на ресурсите, посочени в споразумението за отпускане на безвъзмездни средства.

(Целева дата за изпълнение: средата на 2024 г.)

Комисията **приема частично** тази препоръка.

Понастоящем Комисията разработва стратегия за последващ контрол на безвъзмездните средства по линия на „Хоризонт Европа“ (включително безвъзмездните средства, изплащани под формата на еднократна сума) въз основа на правилата на Финансовия регламент. Последващите технически прегледи ще бъдат ключов елемент за проверка на правилното изпълнение в съответствие с приложимите правила, като същевременно се засилва акцентът върху съдържанието.

Комисията ще продължи да извършва надеждни оценки на риска и ще съсредоточи своите ресурси за контрол върху областите с висока степен на риск. Комисията не приема частта от

препоръката, отнасяща се до последващия контрол на използването на ресурсите, тъй като предвидените в бюджета ресурси подлежат на систематична предварителна оценка. Въпреки че Комисията не може да определи предварително областите с висока степен на риск, тя отбелязва, че всички допълнителни проверки по отношение на използването на ресурсите биха налагали извършването на финансови проверки (по-специално на отчетите за отработените часове на служителите, работещи по действието), което би обезсмислило потенциалното опростяване от използването на еднократни суми.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г. ГЛАВА 6: СБЛИЖАВАНЕ, УСТОЙЧИВОСТ И ЦЕННОСТИ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Средствата, предназначени за икономическото, социалното и териториалното сближаване, се изразходват чрез система на споделено управление между Европейската комисия и националните органи.

Държавите членки отговарят на първо място за въвеждането на надеждни системи за управление и контрол, които дават възможност за изпълнение на договорените цели чрез операции и за предотвратяване, откриване и коригиране на нередности в свързаните с тях разходи, когато това е необходимо и правно осъществимо. Комисията осъществява надзор по отношение на ефективното функциониране на тези системи за управление и контрол, като отправя препоръки за необходимите подобрения, желае да получи разумна увереност, че годишният процент на грешка за всяка програма е под 2 %, и ако е необходимо, извършва допълнителни финансови корекции.

Стратегията на Комисията за единен одит в областта на сближаването има за цел да получи такава разумна увереност чрез комбинация от преглед и повторно изпълнение на работата на програмните органи. Целта е да се гарантира, че в отчетите, представяни всяка година с пакетите за получаване на увереност, няма да останат неоткрити или некоригирани от държавите членки сериозни недостатъци. Одитният подход се допълва и от действия за изграждане на капацитет, които включват определяне на общи методологии, които да се прилагат, препоръчани корективни действия и обратна информация относно откритите грешки, което дава възможност на програмните органи да подобрят работата си, когато това се смята за необходимо.

Въз основа на всички налични резултати от одитите, извършени на национално равнище и от страна на Комисията, и непрекъснатите усилия на програмните органи за подобряване на тяхната работа въз основа на одитните препоръки, генералните дирекции „Регионална и селищна политика“ и „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ заключиха в своите ГОД, че системите за управление и контрол функционират добре (или достатъчно добре) при почти 90 % от програмите. В останалите програми се срещат слабости главно на равнището на управляващите органи или техните междинни звена (пропуски в проверките на управлението или първото ниво на контрол). Освен това някои грешки все още остават неоткрити от някои одитни органи, като в повечето случаи обаче не се поставя под въпрос надеждността на извършената одитна дейност.

В този контекст през счетоводната година, одитирана от ЕСП (2020/2021), Комисията и одитните органи на програмите не са открили и докладвали общо влошаване на функционирането на повечето системи за управление и контрол в сравнение с предходната година. Във всички случаи, в които бяха установени недостатъци или нередности, Комисията е поискала корективни действия, за да се избегне повтарянето на грешките в бъдеще, да се коригират минали разходи, засегнати от грешки, и да се спрат плащанията от ЕС, доколкото такива корективни мерки не са били приложени, в съответствие с регулаторните инструменти, с които тя разполага.

С оглед на извънредните обстоятелства и последиците от пандемията от COVID Комисията предприе необходимите мерки, за да помогне на държавите членки възможно най-бързо. В резултат на предоставените възможности за гъвкавост при използването на все още непоети като задължения средства по линия на политиката на сближаване (мерки по линия на ИИОК/ИИОК +) и на допълнителното финансиране („Помощ за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа“, или REACT-EU) се осъществи най-голямото и най-бързо препрограмиране за периода 2014—2020 г., за да се гарантира, че средствата спомагат за противодействие на социално-икономическите последици от пандемията. ЕСП докладва за този труден период в своя Специален доклад № 02/2023: „Адаптиране на правилата на политиката на сближаване в отговор на пандемията от COVID-19“.

След избухването на пандемията от COVID-19 Комисията поиска от програмните органи да обърнат специално внимание на новите рискове, свързани с допълнителното финансиране, предоставено по линия на Инструмента на Европейския съюз за възстановяване (NGEU), по-специално риска от двойно финансиране, конфликт на интереси, измами или корупция, както и на възможностите за гъвкавост, въведени с измененията на Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса (ИИОК) и Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса — плюс (ИИОК +), особено риска от необосновано използване на извънредни процедури за възлагане на обществени поръчки. В своята оценка на годишните контролни доклади за всяка програма Комисията обърна внимание на това дали такива рискове са били установени и ако това е така, дали са били предприети подходящи корективни мерки. В съответните годишни отчети за дейността (ГОД) на ГД „Регионална и селищна политика и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ бе докладвано по прозрачен начин за установените нарушения на приложимите правила.

През този период Комисията и държавите членки работиха в тясно сътрудничество, за да гарантират, че рамката за контрол и предоставяне на увереност продължава ефективно да се справя с установените рискове, като се вземат предвид приетите единодушно от съзаконодателите възможности за гъвкавост, въведени, за да се даде възможност за адекватна реакция при извънредната ситуация.

Възстановяването на съответните разходи от страна на Комисията започна едва в отчетите за 2020/2021 г., както е отразено в одитираната от ЕСП извадка. Одитната дейност, свързана с отчетите за 2020/2021 г., в повечето случаи постепенно се нормализира и през февруари 2022 г. Комисията получи, като част от пакетите за получаване на увереност, годишни контролни доклади със същото качество, като докладваните нива на грешки са сходни с тези от предходни години. Следователно рисковете при плащане, докладвани в двата ГОД, са подобни на тези от предходните години и съответстват на най-добрата оценка на Комисията за нивото на грешки в сертифицираните разходи, изготвена след внимателен и структуриран преглед на качеството на докладваните резултати. Като се има предвид извършеното от нея подробно сегментиране на разходите по рискови профили и системи за контрол, Комисията, когато открива грешки и вземайки предвид също така работата на ЕСП, успява да определи конкретната част от програмната съвкупност, която е най-вероятно да бъде засегната. Този подход позволява ясно да се определят областите, в които са необходими подобрения, да се прилагат пропорционални финансови корекции, когато това е целесъобразно и е възможно от правна гледна точка, и да се даде диференцирана представа за нивото на грешки при извършените плащания.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

Редовност на операциите, годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Резултати от тестването на операциите, извършено от ЕСП

Комисията надлежно приема за сведение увеличението на процента на грешка, изчислен от ЕСП тази година (точка 6.16), в сравнение с относително стабилното ниво на грешки, докладвано за последните пет години. Рискът при плащане, отнасящ се до Комисията, оповестен в ГОД за 2022 г., остава сравним с този от предходните години.

Според Комисията разликата произтича именно от факта, че ЕСП докладва за грешки, свързани с всякакво нарушение на приложимите правила. Комисията не смята непременно свързаните с тях разходи за недопустими. За да могат програмните органи и Комисията да налагат финансови корекции, грешката трябва да представлява нередност по смисъла на член 2, параграф 36 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР). Не всички грешки, докладвани от ЕСП, попадат в тази категория.

Следователно докладваният от Комисията като неин собствен риск при плащане представлява процент на нередности, който води до финансови корекции въз основа на приложимите нормативни разпоредби, след съответен процес на изразяване на възражения, проведен със съответните програмни органи.

Освен това от 48-те грешки, докладвани и количествено определени от ЕСП през 2022 г. при фондовете в областта на политиката на сближаване, Комисията не е съгласна с оценката за 18 грешки.

За 13 от тези грешки Комисията смята, че в съответствие с горепосочените разпоредби на РОР не е могла да стигне до заключение за нередност, водеща до недопустими разходи. Това включва две операции, оценени от ЕСП като големи проекти, за които Комисията не е уведомена. Комисията не е съгласна, че съответните операции отговарят на определението за големи проекти в РОР (вж. повече подробности в отговора на Комисията по точки 6.24 и 6.25).

Освен това за 5 случая Комисията не е в състояние да приложи нивото на количествено определяне, използвано от ЕСП. Това включва две обществени поръчки, при които Комисията смята, че нивото на корекция, приложено от програмните органи, е обосновано от вида на нарушенията, установени от одитния орган или от Комисията (вж. по-долу отговора на Комисията по точки 6.32 и 6.33).

Като цяло за тези 18 случая Комисията прецени, че няма правно основание за налагане на финансови корекции (или на по-високи корекции от вече приложените), както е доразвито в отговорите на Комисията по точките по-долу.

Комисията надлежно ще проследи всички други случаи и ще поиска финансови корекции, когато е целесъобразно. Комисията също така ще препоръча корективни действия на съответните програмни органи с оглед на по-нататъшно подобряване на системите за управление и контрол, ако е необходимо.

Комисията не споделя оценката на ЕСП (точка 6.17) за всички докладвани грешки (вж. отговора по точка 6.16), нито становището, че повишената гъвкавост при използването на средствата по линия на политиката на сближаване по време на пандемията от COVID може да обясни увеличението на процента на грешка, докладван от ЕСП. Комисията отбелязва, че собствените ѝ резултати от контрола показват като цяло добро функциониране на системите за управление и контрол през периода, с изключение на ограничен брой програми (вж. отговора по точка 6.42). Освен това по преценка на Комисията въздействието върху общия изчислен процент на грешка на 17-те количествено измерими грешки, свързани с мерките по линия на ИИОК/ИИОК + или с операциите, които се ползват от временно увеличеното съфинансиране от ЕС в размер на 100 %, е сходно с въздействието на грешките, установени при други видове операции.

Във връзка с наближаващия край на периода на допустимост за програмния период 2014—2020 г. и възможния натиск за усвояване Комисията припомня също така, че след одитираната година (2021—2022 г.) програмните органи все пак разполагат с още три счетоводни години за деклариране на разходи преди приключването през 2025 г. (последно окончателно плащане през юли 2024 г.).

Що се отнася до количествено измеримите грешки, докладвани от националния одит (точка 6.18), одитните органи играят важна роля за откриването на грешки, благодарение на което са извършени значителни финансови корекции и оттегляне на суми преди представянето на програмните отчети на Комисията. Както е докладвано в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2022 г., от началото на периода 2014—2020 г. държавите членки са приспаднали кумулативно от програмните отчети окончателни финансови корекции в размер на 2,5 милиарда евро по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ), Европейския социален фонд (ЕСФ) или Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) в резултат на работата на одитните органи. С тези суми процентът на остатъчна грешка спада под 2 %, където е необходимо.

През анализираната счетоводна година одитните органи са докладвали общ процент на грешка, надвишаващ 2 %, при около една пета от програмите, като по този начин са показали своя капацитет за откриване на грешки.

Комисията обаче е съгласна, че в отделни случаи някои грешки са останали неоткрити или са били отчетени по неподходящ начин при изчисляването на докладвания процент на грешка. Поради тази причина след извършване на оценка на всяка от програмите ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са коригирали риска при плащане и КПИ по отношение на законосъобразността и редовността, което са докладвали в съответните си годишни отчети за дейността.

Що се отнася до видовете грешки (точка 6.19), въз основа на тяхната обща типология Комисията и одитните органи като цяло установиха същите категории нередности като ЕСП в рамките на политиката на сближаване: недопустими разходи, обществени поръчки, одитна следа и държавна помощ.

Комисията ще проследи всички докладвани грешки, които е приела, и ще приложи финансови корекции, когато това е необходимо и правно осъществимо.

Допустимост на разходите

Проверките на управлението следва да бъдат предназначени за предотвратяване и откриване на грешки, по-специално недопустими разходи (точки 6.21 и 6.22).

Комисията разпространи актуализирани насоки за държавите членки за програмния период 2014—2020 г., които, наред с по-засиленото използване на опростени варианти за разходите, имаха за цел да подобрят допълнително ефикасността на проверките на управлението за откриване на недопустими разходи и операции. Ефикасността на проверките зависи обаче от броя на служителите в съответните администрации за такива проверки, равнището на обучение, което са получили, и съответния им опит.

Комисията предприема превантивни и корективни действия и изисква предприемането на корективни мерки веднага след откриването на нередностите на първо ниво на контрол. Това включва подобряване на методологичните инструменти, наемане на допълнителни служители, включително експерти, провеждане на обучения относно новоразработени инструменти или относно правилното тълкуване на най-често срещаните грешки, както и подобряване на процедурите за подбор. През периода 2021—2027 г. проверките на управлението вече са основани на риска, за да се съсредоточат по-добре наличните административни ресурси върху целевите първопричини за грешките, включително недопустимите разходи.

Освен това по отношение на 10 от 37-те грешки в допустимостта, установени и количествено определени от ЕСП, Комисията не споделя оценката на ЕСП на фактите или нейното тълкуване на приложимите национални или специфични за програмата правила и смята, че няма основания за налагане на финансови корекции.

Отговор на каре 6.1

Недопустими разходи за спешна подкрепа във връзка с пандемията от COVID-19 поради непълно деклариране на приходи от продажби

Недопустимите разходи, установени от ЕСП по отношение на мерките във връзка с COVID-19 в Гърция (каре 6.1), вече са частично идентифицирани при одит на Комисията и вече до голяма степен са коригирани от държавата членка. Освен това в Италия докладваната грешка не е била грешка към момента на плащането от ЕС и на одита на одитния орган, поради което тази грешка не би могла да бъде установена и след това отстранена, като се предвиди дали условието за увеличаване на безвъзмездните средства ще бъде изпълнено или не до март 2023 г. Тази грешка ще бъде коригирана през текущата счетоводна година и според Комисията тя не засяга одитираната счетоводна година.

Що се отнася до двата случая в Словакия, Комисията ще предприеме надлежни последващи действия във връзка с установените грешки.

Отговор на каре 6.2

Разходи, декларирани без изпращане на уведомление за голям проект до Комисията

По отношение на двете операции, докладвани от ЕСП и смятани за част от големи проекти (точка 6.24, точка 6.25 и каре 6.2), Комисията е съгласна с държавите членки, че тези операции отговарят на изискването на РОР да бъдат разделими технически и икономически, и че са били самостоятелно осъществими, функционални и използваеми.

Освен това в румънския случай общият размер на допустимите публични разходи по проекта е под праговете по РОР съгласно базата за изчисляване на допустимите разходи по програмата.

Комисията също така не е съгласна с позицията на ЕСП, че разходите, свързани с големи проекти, за които Комисията няма да бъде уведомена, стават недопустими. При упражняването на своите прерогативи като публичен орган, въздържането на управляващия орган от представяне/уведомяване за голям проект в съответствие с член 102 от РОР не води до нередност по смисъла на член 2, параграф 36 от РОР. Следователно това не прави декларираните пред Комисията разходи, свързани с този голям проект, недопустими. Освен това липсата на уведомление не води до действителна или потенциална вреда за бюджета на Европейския съюз, тъй като програмните органи могат във всеки един момент да уведомят за големия проект и да потвърдят разходите като напълно допустими. Тази възможност съгласно член 102 от РОР за повторно въвеждане на разходи, свързани с големи проекти, за които не е подадено уведомление, не важи за нередности (напр. недопустими разходи) съгласно член 2, параграф 36 от РОР.

Поради това Комисията стига до заключението, че разходите, декларирани за тези две операции, са допустими.

Що се отнася до опростените варианти за разходите (ОВР, точка 6.27), от въвеждането им насам Комисията активно работи за постепенното разширяване на тяхното използване и отбелязва, че тези усилия вече доведоха до положителни резултати и значително опростяване и намаляване на административната тежест. Поради това Комисията смята за окуражаващ факта, че повече от една четвърт от одитираните разходи в извадката на ЕСП са декларирани като ОВР. В съответствие с предишните препоръки на ЕСП Комисията ще продължи активно да насърчава използването на ОВР въз основа на подсилените разпоредби на РОР за периода 2021—2027 г., с цел да се намали административната тежест за бенефициерите, да се насърчи ориентацията към резултати и да се намали допълнително рискът от грешки.

Комисията ще предприеме последващи действия във връзка с установените проблеми.

Допустимост на проектите

Отговор на каре 6.4

Обхват на проект, който не отговаря на критериите за подбор

По отношение на констатациите в доклада, свързани с недопустими проекти (точка 6.28 и каре 6.4), Комисията е съгласна, че някои разходи по този проект са недопустими, но не е съгласна с нивото на количествено определяне на грешката. Тя смята, че част от разходите за строителство, отхвърлени от ЕСП, могат да бъдат на практика свързани с мерки за енергийна ефективност и следователно прагът от 25 %, който би направил проекта недопустим, не е достигнат (вж. отговора на Комисията по точка 6.16).

Комисията приема за сведение тези проблеми със съответствието, посочени в точка 6.29, които обаче не са довели до количествено определяне на грешката, и ще предприеме последващи действия с управляващия орган на програмата, за да гарантира, че документите, с които се установява условието за подкрепа за съответния публичен бенефициер, в бъдеще ще бъдат по-ясни.

Правила за вътрешния пазар: държавна помощ и възлагане на обществени поръчки

Що се отнася до правилата за държавна помощ, Комисията приема за сведение грешките, открити от ЕСП и посочени в точки 6.30 и 6.31, и ще проследи последващите действия по тях

със съответните програмни органи. Тя отбелязва също така обаче, че през последните години грешките, свързани с държавната помощ, представляват по-малък дял от всички установени грешки, както е видно и от резултатите на ЕСП. За последната счетоводна година 2020/2021 само 2,6 %, или 10 % от констатациите по ЕФРР/КФ, установени съответно от държавите членки и Комисията, се отнасят до държавна помощ (вж. годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2022 г.).

Комисията ще продължи да прилага мерките, разработени в рамките на нейния план за действие в областта на държавните помощи, като идентифицира и разпространява добри практики и предлага обучение на всички заинтересовани страни по европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), за да гарантира добро разбиране и правилно прилагане на разпоредбите за държавната помощ.

Що се отнася до възлагането на обществени поръчки (точки 6.32—6.34), то се характеризира със сложни национални правила и правила на ЕС и продължава да бъде важен източник на грешки, които обаче в днешно време се откриват и докладват по-успешно от одитните органи. Това е знак, че действията във връзка с административния капацитет, осъществени в рамките на плана за действие на Комисията за обществените поръчки, дават резултати. Това намира отражение и в относително ограничения брой грешки при възлагането на обществени поръчки, докладвани от ЕСП през последните години.

Решението на Комисията относно финансови корекции при грешки при обществените поръчки, актуализирано през май 2019 г. (Решение C (2019) 3452), допринася за това изясняване на приложимата правна уредба. Този хармонизиран подход позволява на програмните органи по-добре да откриват евентуални нарушения на законодателството в областта на възлагането на обществени поръчки и да се справят с тях.

Комисията не е съгласна с количественото определяне в шест от седемте случая, докладвани от ЕСП. Тя смята, че в три случая съответните органи са предоставили достатъчно и приемливи подкрепящи доказателства, за да се приемат като допустими разходите, свързани с договорите за обществените поръчки, които са декларирали (вж. също отговора на каре 6.6). Освен това в три случая Комисията е на мнение, че корекцията, приложена от програмните органи, е била съизмерима с възникналата нередност и че тя е била в съответствие с насоките на Комисията.

В останалия случай Комисията е съгласна с ЕСП. Тя обаче отбелязва, че са били въведени мерки за смекчаване, за да се даде възможност за конкуренция в съответствие с директивата, макар ЕСП да смята, че те не са достатъчни по отношение на националната практика (вж. каре 6.6).

Отговор на каре 6.7

Непоследователно прилагане на изключенията при извънредни ситуации при процедури за възлагане на обществени поръчки за закупуването на предпазни маски за лице

Комисията отбелязва, че случаят, посочен в каре 6.7 относно доставката на предпазни маски за лице през март 2020 г. в Испания, е бил в съответствие с приложимите процедури при извънредни ситуации. Пандемията от COVID-19 действително доведе до безпрецедентна спешна ситуация, изискваща извънредни мерки за опазване на общественото здраве.

Въпреки изключително трудната ситуация за снабдяване с маски на световния пазар по това време (когато Китай, de facto най-големият доставчик, бе наложил ограничителни правила за своя износ през април/май 2020 г.) изпълнителят гарантира ефективната доставка на 150 милиона маски за лице с необходимото качество и на определената цена, макар и със закъснение от 3,5 месеца, при извънредната здравна ситуация, която остана изключително изострена в Испания през периода на изпълнение на доставката.

Комисията е съгласна с испанските органи, че горепосочените факти не са поставили под въпрос допустимостта на свързаните разходи в този случай без количествено определяне. Тя ще продължи да следи внимателно всяко развитие в тясно сътрудничество с испанските органи.

Удостоверителни документи

По отношение на испанския случай (точки 6.36 и 6.37) Комисията отбелязва, че бенефициерът е предоставил необходимите доказателства за допустимостта на съответните разходи (графици за отработените часове на участниците) преди да бъде извършено плащането, в съответствие с приложимите правила съгласно поканата за представяне на проекти и инструкциите за бенефициентите. Комисията обаче ще напомни на програмните органи да гарантират, че съответните графици в подкрепа на декларацията за разходите следва да бъдат подписвани своевременно от бенефициерите на ЕСФ.

В португалския случай Комисията смята, че въведената от университетите система за вземане на решения относно студентските стипендии се основава на оценка на данъчно облагаемите приходи на съответните домакинства, съгласно личните декларации, предоставени от съответните студенти и сверени с данъчната информационна система, както и въз основа на академичната документация на студентите, достъпна онлайн, както впоследствие бе потвърдено от университетите след одита на ЕСП. Когато в личните декларации се съдържат рискове, студентите се канят на задълбочени интервюта, за да се изясни тяхното заявление, което след това се приема или отхвърля. Въпреки че Комисията не е установила неправомерни стипендии в проверената от ЕСП извадка на одитния орган, тя ще обсъди с програмните органи дали са необходими допълнителни подобрения на системата, за да се избегне всякакъв риск от неправилно изчисляване на размера на отпуснатата стипендия.

Финансови инструменти

За шестте случая, докладвани от ЕСП (точки 6.38—6.40), Комисията смята, че органите са предоставили достатъчно подкрепящи доказателства, които доказват допустимостта на крайните получатели или подпомаганите дейности.

Освен това Комисията отбелязва, че РОР предвижда допустимостта на залегналите в отчетите операции и разходи за финансови инструменти да се определя при приключването (член 42 от РОР). Следователно нередност, установена на равнището на крайните получатели на финансови инструменти, все още може да бъде коригирана и заменена с допустими разходи по съответния финансов инструмент преди приключването (през 2025 г.). Одитните стратегии на Комисията и одитните органи предвиждат целенасочена подготовка за одити при приключването, за да се установи допустимостта на разходите, декларирани по финансовите инструменти в периода до приключването. В този контекст Комисията при необходимост ще предприеме последващи действия във връзка със слабостите в системата, докладвани от ЕСП.

Добро финансово управление

Отговор на каре 6.8

Използване на опростен вариант на разходите, което е довело до големи финансови облаги за държава членка

Комисията отбелязва, че ОВР, използвани в рамките на италианската образователна програма, посочена в каре 6.8, обхващат различни крайни продукти на равнище ЕС и на равнище бенефициери (успех на курсистите/студентите след участието им в обучение — в ОВР на равнище ЕС, и разходите за курсове за обучение — в националния ОВР). Следователно това, че възстановените разходи в двете схеми могат да се различават, е очаквано. Освен това по силата на регламентите, и по-специално на член 14, параграф 1 от Регламента относно ЕСФ, не съществува пряко съответствие между методите за определяне на допустимите разходи за конкретните операции, прилагани на национално равнище, и методите на изчисление, прилагани между държавата членка и Комисията за определяне на възстановяването от Съюза. И при двата метода се работи с приближение спрямо реалните разходи и съгласно член 14, параграф 1 всяка евентуална разлика между тези методи на изчисление не следва да се смята за недопустима. Комисията ще продължи да работи заедно с програмните органи, за да се проследи прилагането при необходимост на метода за коригиране на ОВР, изрично предвиден в член 14, параграф 1.

Що се отнася до обновения културен център в Италия, Комисията напомни на програмните органи, че операцията ще трябва да приключи физически най-късно до 1 март 2025 г. Въпросите, свързани с ефективното използване и приноса на операциите за постигане на целта на програмата, са ясно подчертани в актуализираната версия на насоките на Комисията относно приключването, предоставени на държавите членки (Известие на Комисията (2022/C 474/01) от 14 декември 2022 г.), и ще бъдат надлежно наблюдавани в контекста на приключването на програмите.

Дейност, извършена от одитните органи

Управляващи и одитни органи

При споделеното управление на първо ниво програмните органи носят отговорност за предотвратяване, откриване и коригиране на нередности в разходите, декларирани от бенефициерите (точки 6.42 и 6.43), чрез проверки на управлението от страна на управляващия орган (при приемане на разходите, декларирани от бенефициерите) и одити на представителни извадки от разходи, извършвани от одитните органи (второ ниво, за да се оцени дали първото ниво е било ефективно, като е осигурило законосъобразността и редовността на декларираните разходи, преди да се сертифицират разходите в годишните отчети на програмата).

През 2022 г. Комисията продължи да си сътрудничи активно с програмните органи, за да гарантира последователна и стабилна рамка за осигуряване на увереност и контрол, включително с оглед на практическите ограничения по време на пандемията.

Както е докладвано в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Комисията установи слабости и поиска подобрения за 52 управляващи органа по ЕФРР/КФ/ЕСФ и 10 одитни органа или техните контролни органи (които отговарят за одита съответно на 2,1 % и 8,5 % от разходите по ЕФРР/КФ и ЕСФ, ИМЗ и

Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ), от общо 116 одитни органа в областта на сближаването.

Комисията оценява ефективността и надеждността на работата на даден одитен орган въз основа на различни аспекти, като процентът на грешка е само един от тях. Някои допълнителни грешки, които Комисията открива, имат по-случаен характер: дори и да имат значително отражение върху процента на грешка, те не показват непременно системна слабост на одитния орган.

Проценти на остатъчна грешка

Относно отчетите, приети през 2022 г. (точки 6.44—6.47), Комисията потвърди процента на остатъчна грешка:

— под прага на същественост (включително в някои случаи след корекции без съществено въздействие) при 278 програми по линия на ЕФРР/КФ/Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП)/Европейския инструмент за съседство (ЕИС) (87 %) и 193 програми по линия на ЕСФ/ИМЗ/ФЕПНЛ (90 %); и

— над прага на същественост съответно при 41 програми по линия на ЕФРР/КФ/ИПП/ЕИС (13 %) и при 22 програми по линия на ЕСФ/ИМЗ/ФЕПНЛ (10 %). През 2022 г. тези програми с процент на остатъчна грешка над прага на същественост представляват 12 % от всички програми по политиката на сближаване. През последните години този дял е останал стабилен при програмите по ЕФРР/КФ (около 13 %) и дори е намалял при програмите по ЕСФ/ИМЗ/ФЕПНЛ (от 40 % през 2017 г. на 10 % през 2022 г.).

Комисията смята, че случаите с процент на остатъчна грешка, преизчислен от ЕСП като надвишаващ 2 % в одитираните през 2022 г. пакети за получаване на увереност, се дължат отчасти на разлики в оценката на отделните случаи или на тълкуването на приложимите правила, в което са възможни различия между ЕСП и Комисията и/или съответните одитни органи.

В това отношение Комисията препраща към отговорите си по точки 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 и 6.32, в които е посочила причините за несъгласието си относно редица грешки, докладвани от ЕСП, които допринасят за тези преизчислените проценти на остатъчна грешка в размер над 2 % за редица програми. От шестнадесетте случая на пакети за получаване на увереност, преизчислени от ЕСП като надхвърлящи 2 %, Комисията вече бе коригирала десет с размер над 2 %. Въз основа на своята оценка на докладваните факти и приложимите правила (които е трябвало да накарат одитните органи ефективно да открият и да определят количествено допълнителните грешки в съответните случаи), Комисията смята, че само четири от останалите шест пакета за получаване на увереност, докладвани от ЕСП, следва да бъдат преизчислени на над 2 %.

Освен това Комисията оценява надеждността на одитните органи не само въз основа на преизчислените проценти на грешка (които могат да бъдат повлияни от единични грешки, оказващи важно статистическо въздействие), но и на редица критерии, които, ако не бъдат оценени задоволително, отразяват наличието на системни слабости в извършената от одитните органи дейност.

Като взе предвид тези критерии, събраните от Комисията одитни доказателства и резултатите на ЕСП тази година, Комисията оцени ефективността на работата на одитните органи като подобна на тази, отразена в докладите през предходните години.

Комисията прави препратка и към общия си отговор по точки 6.48—6.51 по-долу.

Одити, извършени от одитните органи през 2022 г.

Комисията смята, че е получила разумна увереност относно дейността, извършена от повечето одитни органи (точки 6.48—6.51), с изключение на ограничен брой от тях (10), по отношение на които са необходими значителни подобрения на капацитета им за одит, за да се преодолеят установените слабости (вж. общия отговор на Комисията по точки 6.43 и 6.44 по-горе).

Целенасочените корективни действия, препоръчани в няколко случая, дадоха възможност да бъдат отстранени установените слабости и доведоха до конкретни подобрения (например българският одитен орган, при който през последните години не е открита нито една грешка, докато преди имаше години, през които бе налице системна слабост при количественото определяне на грешките при възлагането на обществени поръчки).

В допълнение към препоръките за целенасочено подобряване на определени слабости, установени при някои одитни органи, Комисията установи стабилно и непрекъснато сътрудничество с одитната общност. То включва обмен на общи одитни инструменти и добри практики в съответствие с Хартата за добри практики, насърчавани от одитната общност при одита на ЕСИ фондове.

Комисията също така непрекъснато напомня на одитните органи да поддържат адекватна одитна следа за своята одитна дейност в съответствие с Документа за размисъл относно одитната документация, изготвен съвместно от представители на одитните органи и Комисията (вж. годишния доклад на ЕСП за 2020 г.).

По отношение на слабостите, които ЕСП смята, че са възникнали в работата на одитните органи по отношение на проверката на редица въпроси, Комисията прави препратка също така към отговора си по точка 6.16, като посочва факта, че одитните органи не биха имали основание да разглеждат и докладват някои от количествено определените от ЕСП грешки, поради разликата в подходите и тълкуването на приложимите правила.

Отговор на каре 6.9

Одитните органи не са потвърдили информацията от личните декларации на бенефициерите с помощта на други надеждни и проверени източници

Като цяло Комисията смята, че личните декларации са полезен инструмент за получаване на увереност, когато намирането на алтернативни подкрепящи доказателства би било трудно или твърде скъпо от административна гледна точка за бенефициерите, организаторите на проектите или участниците. Възможно е да възникнат и въпроси, свързани с Общия регламент относно защитата на данните. Поради това при проверката на такива декларации е необходима определена степен на пропорционалност. Комисията ще продължи да работи с одитните органи за насърчаване на проактивен одитен подход, когато това е възможно (както направи например при проверката на статута „незаети с работа, учене или обучение“ във Франция вследствие на препоръката на ЕСП в нейния годишен доклад за 2021 г.).

Недостатъци в проверките на финансовите инструменти от страна на одитните органи (точка 6.51)

Комисията препраща към отговора си по точки 6.38—6.40.

При определянето на финансовите корекции следва да се има предвид многогодишният характер на операциите

Искането за прилагане на финансови корекции за всички минали разходи, независимо от счетоводната година, през която е установен недостатък/нередност, е обичайна практика за Комисията и одитните органи (точки 6.52 и 6.53). Такъв е например типичният случай с нарушенията при грешки при възлагането на обществени поръчки, които засягат всички разходи, декларирани до момента по операцията (както и всички бъдещи разходи, които предстои да бъдат декларирани по засегнатия от грешката договор). При все това Комисията ще продължи да гарантира чрез своите одити, че всяка нередност, установена при национални одити или одити на ЕС в дадена операция, се коригира за всички засегнати минали разходи.

Мерки за борба и докладване на измами, засягащи бюджета на ЕС

Комисията не проявява никаква толерантност по отношение на измамите (точки 6.54 и 6.56). Системите за управление и контрол, определени в РОР, включват и „прилагане на пропорционални и ефективни мерки за борба с измамите, пропорционални на установените рискове“ за всяка програма (ключово изискване 7, член 125, параграф 4, буква в) и приложение IV към изменения Регламент (ЕС) № 480/2014). Като част от своите одитни стратегии, които Комисията контролира и наблюдава, одитните органи извършват системни одити на ефективното изпълнение на ключово изискване 7 за всяка програма.

Освен това, вследствие на препоръка № 5.2 на ЕСП в нейния годишен доклад за 2020 г., Комисията също така поиска от одитните органи да документират по-добре работата си с цел откриване на сигнали за измами (вж. отговора на Комисията по точка 5.55 от годишния доклад на ЕСП за 2020 г.). Резултатите на ЕСП тази година отразяват подобрения в това отношение в сравнение с предходните години, което показва постоянно подобряване на документирането на тази част от работата на одитните органи.

Стратегията на Комисията за борба с измамите и специфичната за политиката на сближаване съвместна стратегия за борба с измамите предвиждат и няколко други действия за борба с измамите, като всички те са изпълнени през 2022 г. (вж. ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, съответно стр. 52 и 78).

Това включва непрекъснатото насърчаване от страна на Комисията на програмните органи, включително одитните органи, да използват систематично в работата си инструмента на Комисията за извличане на данни и измерване на риска ARACHNE, като по този начин се укрепва техният капацитет за откриване и предотвратяване на измами и корупция, засягащи фондовете в областта на политиката на сближаване (вж. отговора на Комисията по точки 6.60—6.62).

Докладване от страна на държавите членки на случаи на предполагаема измама в СУН

Комисията планира няколко действия в рамките на плана за действие на стратегията на Комисията за борба с измамите (понастоящем в процес на актуализиране), с цел да напомни на органите на държавите членки за техните задължения да докладват за предполагаеми измами в системата на OLAF за управление на нередностите IMS(СУН) (точки 6.57 и 6.58): обучения, повишаване на осведомеността в рамките на редовни срещи, например с координационните служби за борба с измамите (AFCOS) или програмните органи, и актуализиране на насоките относно докладването (Наръчник за СУН). Като част от своите одити на системите одитните органи също така неизменно извършват специфична проверка на ефективността на въведените мерки за борба с измамите (ключово изискване 7), като

използват специални контролни списъци, разработени съвместно с Комисията. През 2021 г. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ добавиха в одитните контролни списъци ясно позоваване на докладването в СУН, с цел да се осигурят ясни механизми за докладване както за подозрения за измами, така и за слабости в контрола.

В два от трите случая, посочени от ЕСП, съответните органи междувременно са коригирали своята първоначална грешка и са докладвали случаите на нередности и евентуални измами в СУН. Последният случай не е отговарял на критериите за докладване към момента на подаване на отчетите, тъй като националните органи не са знаели за наличието на започнато по онова време разследване.

Освен това в приложение XII, точка 1.5 от РОР се посочва, че „*Когато националните разпоредби предвиждат поверителност на разследванията, може да се докладва само информация, която подлежи на разрешение от компетентния съдебен орган или друг орган в съответствие с националните правила*“. Следователно поверителността на разследванията би могла да обясни забавянето или недокладването на някои от случаите.

Нови ИТ инструменти за извличане на данни и измерване на риска

След 2010 г. Комисията разработи своя инструмент за извличане на данни и измерване на риска ARACHNE и оттогава предлага на държавите членки да използват инструмента систематично и безплатно в своята работа, за да укрепят капацитета си за откриване и предотвратяване на измами и корупция, засягащи фондовете в областта на политиката на сближаване (точки 6.59—6.61). Наскоро публикуваният модул за предварителна проверка дава възможност инструментът да се използва превантивно на етапа на подбор и възлагане на проекти, в допълнение към последващите проверки за контрол на изпълнението на проектите. Използването на ARACHNE от държавите членки се развива в положителна посока (постоянно нарастващ брой връзки и активни потребители). Освен това в преговорите по преработването на Финансовия регламент, с предложението за задължително използване на инструмента за извличане на данни след 2027 г., се поднови дебатът относно незадължителното използване на сегашния инструмент в редица проявяващи засега неохота държави членки (Швеция се присъедини към инструмента с цел пилотното му използване по редица програми).

Прилагането на новите разпоредби само за програмите, приети като част от многогодишната финансова рамка (МФР) за периода след 2027 г. и финансирани по нея, има за цел да осигури достатъчно време за необходимото адаптиране на електронните системи за данни, както и за насоки и обучение. Доброволното прилагане (със задължително прехвърляне на данни в системата) ще продължи да бъде възможно и ще се насърчава през този преходен период.

Доброволното използване на инструмента действително се основава на съвместно договорена харта на правата и задълженията, в която се предвиждат ограничения за използването от страна на външни субекти на данните на държавите членки, предавани в инструмента. Досега Комисията обикновено осигуряваше достъп до строго определени резултати в ARACHNE за някои случаи, когато OLAF, ЕСП или Европейската прокуратура са отправяли такова искане за нуждите на техните дейности. Понастоящем се разработва и модул за целенасочен електронен достъп за тези контролни органи — трети страни, с цел да се даде възможност за пряк, конкретен (вместо общ, в съответствие с горепосочената харта) достъп до изискваната информация, съдържаща се в инструмента.

Проследяване на изпълнението на препоръките от специалния доклад на ЕСП относно измамите при разходването на средства в областта на сближаването (точка 6.62)

Комисията се ангажира да не издава насоки през програмния период 2021—2027 г. в стремежа си към опростяване на правилата за програмните органи и бенефициерите. Вместо това насоките за държавите членки за периода 2014—2020 г. относно начините за разработване на пропорционални мерки за борба с измамите и приложеният към тях инструмент за оценка на риска продължават да се прилагат по аналогия за държавите членки, които са свикнали с използването за тези документи.

Комисията предприе няколко действия, за да помогне на държавите членки да приемат и актуализират официални политики за борба с измамите. През 2014 г. бяха публикувани и разпространени „Насоки за национални стратегии за борба с измамите за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)“. Документът продължава да се прилага за програмния период 2021—2027 г. Освен това Комисията получи доказателства, че някои управляващи органи в петте държави членки, упоменати от ЕСП, са приели официални политики или декларации за борба с измамите за своите програми за периода 2021—2027 г. или са засилили своите мерки за борба с измамите в контекста на техническата помощ, предоставяна с финансиране от ЕС.

Дейности на Комисията за получаване на увереност и докладване на процента на остатъчна грешка в годишните отчети за дейността

Използваният от Комисията ключов показател за изпълнението относно редовността в годишните отчети за дейността (точки 6.64—6.67)

Комисията разработи своя система за получаване на увереност, която позволява на генералните директори да предоставят увереност за всяка от 416-те отделни програми по линия на политиката на сближаване в съответствие с техните задължения като оправомощени разпоредители с бюджетни кредити. В годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ Комисията изложи заключението си, че „*като цяло в областта на сближаването в приетите отчети продължава да е налице съществено ниво на неправомерни разходи, въпреки вече приложените на равнището на държавите членки нива на контрол и корекции*“. При все това въз основа на всички одитни доказателства, с които разполага, Комисията изразява увереност по отношение на оценения от нея прогнозен риск при плащане, докладван в годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), изразен като максимум 2,6 % от съответните разходи. Комисията докладва подробно в ГОД за програмите, за които всички резултати от одита сочат, че са необходими потенциални допълнителни финансови корекции въз основа на задълбочена и надеждна методология, прилагана за всяка програма. Комисията също така препраща към своя отговор относно увереността, която е получила относно дейността, извършена от одитните органи, в точки 6.49—6.51 по-горе.

Освен това обобщеният ключов показател за изпълнението (КПИ) е докладван в годишните отчети за дейността като среднопретеглена стойност на всички потвърдени проценти на грешка, включително като се вземат предвид одитните резултати, които към момента на настоящата оценка са били в процес на изразяване на възражения. Комисията също така посочва и максимално равнище на този КПИ (при най-неблагоприятния сценарий), като взема под внимание цялата информация, която все още е в процес на потвърждаване. От миналата година този максимален размер включва „допълнително завишаване“ на риска за програми, които никога не са били одитирани от самата Комисия или за които при предишни одити са открити някои нередности, които могат да се повторят в неодитираните програми.

В годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) Комисията използва рисковете при плащане, оповестени от генералните дирекции в техните ГОД, които съответстват на тяхната най-добра приблизителна оценка за нивото на грешки в сертифицираните разходи, след внимателна и структурирана оценка на качеството на докладваните резултати за всяка

програма. Като се има предвид това подробно сегментиране на разходите в зависимост от рисковите профили и системите за контрол, когато открива грешки и като взема предвид работата на ЕСП, Комисията е в състояние да определи конкретната част от статистическата съвкупност по програмата, която е най-вероятно да бъде засегната. Този подход позволява ясно да се определят областите, в които са необходими подобрения, да се прилагат финансови корекции, когато има основание за това и когато това е възможно от правна гледна точка, и да се даде диференцирана представа за нивото на грешки при извършените плащания.

Освен това националните органи и Комисията могат да извършват одити и да прилагат допълнителни необходими финансови корекции в рамките на многогодишен период (включително до три години след годината на приемане на отчетите). Тази предоставена от съзаконодателя възможност е важна, за да може Комисията да изпълнява своите отговорности във връзка с изпълнението на бюджета на ЕС съгласно многогодишните програми.

За да отрази тези многогодишни действия, Комисията определя ниво на риска при приключване, което означава остатъчен риск от грешки в разходите след извършване на всички проверки и корекции. За 2022 г. рискът при приключване се оценява на 1,3 % за подфункция 2а от МФР, подобно на предходните години. Въз основа на извършената допълнителна одитна дейност и на допълнителни финансови корекции, приложени практически за предходни счетоводни години, Комисията преизчисли риска при приключване в областта на сближаването за предходни отчетни години и стигна до заключението, че той вече е значително под 2 %, както се е очаквало. Поради причините, обяснени в нейните отговори по точки 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 и 6.32 по-горе, Комисията смята, че може ефективно да приложи финансови корекции за 30 от 48-те грешки, докладвани от ЕСП, след като се проведе надлежната процедура за изразяване на възражения между нея и съответните програмни органи.

Провеждането на одити на съответствието и документни проверки от страна на Комисията продължава

Комисията смята, че документните проверки (точки 6.68—6.70), които извършва всяка година и за всяка програма, представляват ефикасен и пропорционален подход за програмите, за които е установено, че надеждно отчитат нисък процент на грешки години наред.

При документната оценка на Комисията се вземат предвид всички натрупани знания и всички одитни резултати във връзка с предишната одитна дейност, извършена по отношение на съответния одитен орган и съответната програма (включително одитите на Комисията, ЕСП и националните одити), с цел извършване на критичен преглед на одитните заключения, представени в годишния контролен доклад. Комисията се обръща към одитните органи, когато се нуждае от разяснения. При по-рисковите програми документната проверка се допълва от констативни посещения или повторен одит.

През 2022 г. въз основа само на документни проверки ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ преизчислиха докладвания процент на остатъчна грешка съответно за 35 и 79 програми — над 2 % в дванадесет случая. Това ясно показва добавената стойност на този подход.

Що се отнася до оценката на процента на грешка (КПИ) в ГОД, за да вземе под внимание препоръките на ЕСП в нейния Специален доклад 26/2021 (вж. бележка под линия 26 в текста на ЕСП), Комисията допълни изчислението си на максималния риск със завишение, което е с фиксиран размер, за неодитираните програми. В своето изчисление Комисията взема предвид също така одитните резултати на ЕСП, докладвани преди подписването на ГОД. Завишенията (максималните рискове)

продължават да представляват приблизителна оценка, основана на най-добрата професионална преценка на Комисията, която може да бъде потвърдена или не чрез по-нататъшна одитна дейност. Тази методология позволява да се определи най-добрата приблизителна оценка на риска при плащане към момента на подписване на ГОД, тъй като Комисията не извършва (и не може да извършва) ежегодно одит на място на всяка отделна програма.

След приключване на документната проверка Комисията извършва оценка на риска, за да определи програмите, които да бъдат одитирани на място. Комисията е докладвала в пълен обем резултатите от своите одити в ГОД.

Комисията също така прави препратка към своето несъгласие с осемнадесет грешки, включени в изчисления от ЕСП приблизителен процент на грешка (вж. отговорите на Комисията по точки 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 и 6.32).

Нетни финансови корекции (точки 6.71 и 6.72)

Съзаконодателят е определил строги критерии в правната рамка относно прилагането от страна на Комисията на нетни финансови корекции, които са предмет на строги кумулативни изисквания, които значително ограничават тяхното приложно поле и на практика водят до значителни предизвикателства при прилагането на такива нетни корекции. Това обяснява липсата на такива решения до момента и показва волята на съзаконодателя до тази възможност да се прибягва само в случаи на установени сериозни недостатъци, след като на държавите членки са предоставени всички възможности за коригиране на съответните разходи.

Комисията обаче отбелязва, че самото съществуване на тази правна разпоредба, която засилва надзорната роля на Комисията, на практика е имало възпиращ ефект и е допринесло за увеличаване на корективните действия, предприети от държавите членки, в сравнение с предходните програмни периоди, като по този начин е намалило необходимостта Комисията да се намесва чрез официални решения за нетни финансови корекции. Това се илюстрира от значителните кумулативни суми, временно или окончателно изтеглени от държавите членки от годишните сертифицирани суми (общо 14.5 милиарда евро от 2014 г. насам), както е посочено в годишните отчети за дейността за 2022 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

Приключване на програмния период 2007—2013 г.

Комисията отбелязва, че приключването на периода 2007—2013 г. (точки 6.73—6.75) вече е почти завършено, като само шест програми все още са изцяло отворени за всички фондове поради оставащите сериозни проблеми. Комисията няма да извърши окончателното плащане в размер на 5 % за тези оставащи програми, докато не бъдат решени всички проблеми, включително чрез приемането на решение на Комисията за финансова корекция за намаляване на финансирането по програмата (нетни корекции), ако е необходимо. За всички програми за периода 2007—2013 г., приключени до момента, в резултат на значителните допълнителни финансови корекции, извършени до и по време на приключването, в своите годишни отчети за дейността за 2022 г. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са докладвали остатъчен риск при приключването съответно от 0,3 % и 0,6 %.

Действително няма нормативен срок за продължаване на защитата на бюджета на ЕС. Корекции (често нетни) все още могат да настъпят много години след края на програмния период или приключването на дадена програма, както е посочено в годишните отчети за дейността.

През 2021 г. Комисията издаде ранни насоки за държавите членки, за да се осигури необходимата подготовка за приключването на програмите за периода 2014—2020 г. (планирано за 2025 г.). Приключването ще бъде опростено поради годишното приемане на отчетите и (частичното) уравняване по въпросите, свързани със законосъобразността/редовността за предходни счетоводни години, но все пак ще включва редица важни проверки на окончателната допустимост на операциите и разходите, както е посочено от ЕСП. Тъй като регламентът разграничава финансовото уреждане за всяка счетоводна година от оценката на законосъобразността и редовността, тази оценка за последната група разходи ще надхвърли приключването на програмата (определено като финансово уреждане на последната счетоводна година и приемане на последния доклад за изпълнението). Графикът за последващото уреждане на всички нерешени въпроси, свързани със законосъобразността и редовността, ще зависи от сериозността на установените проблеми и необходимостта от провеждане на процесите на изразяване на възражения по въпроса, оспорен от съответните държави членки. За програмите с нисък и среден риск за периода 2014—2020 г. обаче според най-добрите приблизителни оценки приключването на трите аспекта (счетоводство, доклад за изпълнението и оценка на законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите разходи) може да се извърши до края на 2025 г.

Комисията ще докладва на органа, който взема решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, относно напредъка по приключването за периода 2014—2020 г. в годишните отчети за дейността, както направи по отношение на приключването на предходния програмен период.

Докладване относно няколко процедури в областта на върховенството на закона (точка 6.76)

В своята оценка на риска оправомощените разпоредители с бюджетни кредити от ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ взеха предвид съответните елементи, които могат да се появят в контекста на процедурата съгласно Регламента относно обвързаността с условия и по отношение на които те имат възможност да предприемат действия съгласно секторните правни основания.

Предварителното финансиране не зависи от изпълнението на отключващи условия. Единствената последица от неизпълнението на отключващо условие е, че въпреки че могат да бъдат включени в заявленията за плащане, разходите, свързани с операции, които се отнасят към съответната специфична цел, не се възстановяват от Комисията, докато Комисията не информира държавата членка относно изпълнението на отключващото условие (член 15, параграф 5 от РОР). Поради това Комисията действително докладва в своите ГОД и ГДУИ за 2022 г., че искания за възстановяване по междинни плащания за унгарските и полските програми не могат да бъдат уважени, докато хоризонталното отключващо условие относно Хартата на основните права не бъде оценено като изпълнено.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Заключение

Комисията надлежно приема за сведение увеличението на процента на грешка, изчислен от ЕСП тази година (точки 6.77 и 6.78), в сравнение с относително стабилното ниво на грешки, докладвано за последните пет години. Рискът при плащане, отнасящ се до Комисията, оповестен в ГОД за 2022 г., остава сравним с нивата от предходните години.

Според Комисията разликата произтича именно от факта, че ЕСП докладва за грешки, свързани с всякакво нарушение на приложимите правила. Комисията не смята непременно свързаните с тях разходи за недопустими. За да могат програмните органи и Комисията да налагат финансови корекции, грешката трябва да представлява нередност по смисъла на член 2, параграф 36 от РОР. Не всички грешки, докладвани от ЕСП, попадат в тази категория.

Освен това от 48-те грешки, докладвани и количествено определени от ЕСП през 2022 г. при фондовете в областта на политиката на сближаване, Комисията не е съгласна с оценката за осемнадесет грешки.

За тринадесет от тези грешки Комисията смята, че в съответствие с горепосочените разпоредби на РОР не е могла да стигне до заключение за нередност, водеща до недопустими разходи. Това включва две операции, оценени от ЕСП като големи проекти, за които Комисията не е уведомена. Комисията не е съгласна, че съответните операции отговарят на определението за големи проекти в РОР (вж. повече подробности в отговора на Комисията по точки 6.24 и 6.25).

Освен това за пет случая Комисията не е в състояние да приложи нивото на количествено определяне, използвано от ЕСП. Това включва две обществени поръчки, при които Комисията смята, че нивото на корекцията, приложено от програмните органи, е обосновано от вида нарушения, установени от одитния орган или от Комисията (вж. по-долу отговора по точки 6.32 и 6.33). Като цяло за тези осемнадесет случая Комисията прецени, че няма правно основание за налагане на финансови корекции (или на по-високи корекции от вече приложените).

Комисията надлежно ще проследи всички други случаи и ще поиска финансови корекции, когато е целесъобразно. Комисията също така ще препоръча корективни действия на съответните програмни органи с оглед на по-нататъшно подобряване на системите за управление и контрол, ако е необходимо.

Целта на модела за получаване на увереност (точка 6.79) по линия на политиката на сближаване е процентът на остатъчна грешка да бъде под 2 % за всяка отделна програма всяка година. Ако случаят не е такъв, Комисията разполага с нужните инструменти за откриване на съответните индивидуални програми и прилагане на необходимите допълнителни финансови корекции, когато отделните остатъчни грешки надвишават 2 %.

Проверките на управлението (точка 6.80) служат като първа линия на защита срещу грешки и на първо място следва да бъдат по-ефективни в предотвратяването и откриването на грешки за редица програми (вж. отговора на Комисията по точка 6.42).

Комисията докладва относно ефективността на функционирането на системите за управление и контрол в годишните отчети за дейността на генералните дирекции „Регионална и селищна политика“ и „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (съответно страници 43 и 69) и въз основа на всички налични кумулативни одитни доказателства стига до заключението, че системите за управление и контрол функционират добре или достатъчно добре при 88 % от програмите.

Комисията смята, че като цяло може да се разчита на дейността, извършена от одитните органи и техните контролни органи (точка 6.81), с изключение на десет случая, докладвани в ГОД. В други случаи установените допълнителни грешки са случайни и не свидетелстват за системна слабост на равнището на одитния орган.

Фактът, че процентът на остатъчна грешка надвишава 2 % през определена година, въпреки че одитният орган е докладвал процент под 2 %, не означава непременно сериозен или

систематичен пропуск в работата на одитния орган. Индивидуалните грешки, които са останали неоткрити, а те понякога са сложни, може невинаги да са представителни за дейността, извършена от одитния орган, и може да се дължат на различно тълкуване на приложимото законодателство.

Освен това Комисията оценява дейността, извършена от одитните органи, като освен повторно изчислените проценти на грешка отчита различните параметри, включително резултатите от одитите на системата.

Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с управляващите и одитните органи на съответните програми, за да се предприемат последващи действия относно съгласуваните заключения и с течение на времето да се постигне ниво на остатъчна грешка под 2 % за всички програми, като се използват регулаторните инструменти за прилагане на допълнителни финансови корекции, където бъде счетено за необходимо.

Комисията въвежда одитни процедури, за да получи достатъчна увереност за всяка програма дали процентите на грешка, докладвани всяка година от различните одитни органи, са приемливи, или дали има признаци или доказателства, че са останали съществени нива на грешка (точка 6.82.

Комисията смята, че нейните подробни оценки водят до нюансирано и диференцирано заключение за всяка програма и кумулативно за фондовете по линия на политиката на сближаване. Одитните доказателства, с които разполага Комисията и които са докладвани в съответните годишни отчети за дейността, не показват увеличение в нейната оценка на процента на грешка (КПИ), оповестен в ГОД, за разлика от отчетения от ЕСП тази година.

В ГДУИ Комисията използва рисковете при плащане, оповестени от генералните дирекции (ГД) в техните ГОД след внимателен и структуриран преглед на качеството. Като се има предвид подробното сегментиране на разходите по рискови профили и системи за контрол, извършено от Комисията, когато открива грешки и като взема предвид също така работата на ЕСП, Комисията е в състояние да определи конкретната част от програмите, които е най-вероятно да е засегната. Така тя има възможност да дава диференцирана представа за нивото на грешки при всички извършени плащания и ясно да открои областите, в които са необходими подобрения.

Препоръки

По отношение на проследените от ЕСП препоръки, отправени в годишните доклади за 2020 г. и 2021 г. (точка 6.84), Комисията отбелязва, че препоръка 5.6 относно докладването на процедурите в областта на върховенството на закона срещу държави членки, публикувана в годишния доклад за 2021 г., не бе приета.

Препоръка 6.1 — Мерки за ограничаване на повтарящите се грешки

Комисията следва да засили мерките за справяне с повтарящите се грешки, по-специално във връзка с недопустимите разходи и проекти, да гарантира обхващане в достатъчна степен на всички одитни органи при своята одитна дейност и да разпространи резултатите, за да ограничи извършването на неправомерни разходи и тяхното въздействие.

(Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.)

Комисията **приема** препоръката.

Текущите непрекъснати действия с одитните органи имат за цел подобряване на капацитета им за откриване и осигуряване на адекватно обхващане на одитната им дейност чрез одитната програма на Комисията. По-специално Комисията редовно предоставя обратна информация на програмните органи относно грешките, които са убягнали на управляващите и/или одитните органи. Непрекъснатият мониторинг и анализът на първопричините за такива неоткрити грешки се включват в годишната оценка на риска на Комисията за подбор на програми с оглед на последващи одити, основани на риска.

Комисията продължава да полага всички необходими усилия за постигане на целта да се гарантира съответствие и остатъчен риск под прага на същественост за всички програми, в идеалния случай — всяка година, и при всички случи —в дългосрочен план.

Препоръка 6.2 —Изпращане на уведомления за големи проекти

При приключването на програмите за периода 2014—2020 г. Комисията следва да провери дали са били приети само разходи, свързани с големи проекти, за които е подадено уведомление, като обърне специално внимание на ситуацията, установена през тази година.

(Целеви срок за изпълнение — не по-късно от март 2025 г.)

Въпреки че Комисията не е съгласна с отделни операции, докладвани от ЕСП тази година като предполагаеми големи проекти, Комисията **приема** препоръката за извършване на подходящи проверки при приключването.

Комисията наблюдава големите проекти чрез списъка на такива проекти, включени в оперативните програми, който търпи развие въз основа на непрекъснати обсъждания с държавите членки.

При приключването от държавите членки ще се изисква да потвърдят допустимостта на декларираните разходи спрямо приложимите правила за големи проекти. Комисията обаче смята, че липсата на уведомление за голям проект не може да се тълкува от правна гледна точка като нередност съгласно разпоредбите на член 2, параграф 36 от Регламента за общоприложимите разпоредби, която би направила всички свързани разходи и цялата операция недопустими.

Препоръка 6.3 — Тематични одити за конфликти на интереси

Комисията следва да планира и извърши целенасочени тематични одити за конфликт на интереси при програмите за периода 2021—2027 г. въз основа на своя собствена оценка на риска и съобразно установените недостатъци.

(Целеви срок за изпълнение — декември 2024 г.)

Комисията **приема** препоръката.

В съответствие със своята стратегия за единен одит за периода 2021—2027 г. Комисията възнамерява да извърши различни тематични одити, наред с другото, на въведените мерки за предотвратяване и намаляване на риска от конфликт на интереси, въз основа на собствената си оценка на риска. За тази цел Комисията ще се опира също така на разработената методология и натрупания опит вследствие на такива тематични одити на конфликт на интереси, извършени през периода 2014—2020 г.

Препоръка 6.4 — Целеви проверки на финансовите корекции при многогодишните операции на етапа на приключването

Комисията следва да извърши целеви проверки по време на своите одити на приключването за периода 2014—2020 г., за да провери дали държавите членки са приложили необходимата корекция за грешки, открити през една финансова година, които засягат и разходите през други счетоводни периоди.

(Целеви срок за изпълнение — от февруари 2025 г. до края на етапа на приключване за всички ОП за периода 2014—2020 г.)

Комисията **приема** препоръката.

Комисията ще поиска от одитните органи да потвърдят, че всички корекции са били правилно извършени, най-късно в последния годишен контролен доклад, в резултат на одитите на финансовите отчети, които одитните органи са длъжни да извършват всяка година.

Комисията планира редица тематични одити на подготовката за процеса на приключване на програмата, включително по отношение на препоръчания аспект.

Препоръка 6.5 — Надеждност на личните декларации

Комисията следва да гарантира, че одитните органи са въвели подходящи методи за проверка на валидността и надеждността на личните декларации, и да сподели добри практики, като обърне специално внимание на ситуацията, установена през тази година.

(Целеви срок за изпълнение — декември 2023 г.)

Комисията **приема** препоръката.

Комисията е готова да събере и сподели установените добри практики относно начина на проверка на личните декларации.

Комисията припомня обаче, че личните декларации са алтернативен източник на увереност за програмните органи, в случай че няма надеждни и проверени източници, които да са лесно и пряко достъпни. Личните декларации могат да подлежат на проверки, съгласно подходяща методология, спрямо други източници на информация, ако има такива, но това трябва да се преценява за всеки отделен случай.

Препоръка 6.6 — Повишаване на осведомеността за риска от измами, за да се насърчи по-ефективно докладване относно подозрения за измама

а) Комисията следва да планира и извърши целеви тематични одити на осведомеността на управляващите органи за риска и използването на инструменти за извличане на данни и измерване на риска за програмите за периода 2021—2027 г.

б) Комисията следва да определи минимални изисквания към одитните органи за включване на риска от измами в техните контролни листове и одитната им дейност.

в) Комисията следва да припомни на държавите членки задълженията им относно докладването на случаите на измама.

(Целеви срок за изпълнение — за препоръка 6.6, буква а) — до декември 2025 г., за препоръка 6.6, букви б) и в) — до декември 2023 г.)

Комисията **приема** препоръката.

а) Тематичните одити на изпълнението на ефективни мерки за борба с измамите са част от стратегията за борба с измамите и стратегията за единен одит за програмите за периода 2021—2027 г. Освен това на програмните органи се предлага конкретна методологична подкрепа за проверките на управлението въз основа на рисковете, включително семинари и ранни превантивни одити на системите. Комисията систематично популяризира инструментите за извличане на данни и измерване на риска и насърчава тяхното използване, както и осигурява внимателно наблюдение на използването на Arachne.

б) Ефективното прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите е част от системните изисквания, които одитните органи трябва да включват в своята оценка на функционирането на системите за управление и контрол. В актуализираните одитни контролни списъци на Комисията за одити на операции и системи, които бяха споделени с одитните органи като част от последващите действия във връзка със Специален доклад № 6/2019 на ЕСП „Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване — необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи“, бяха включени специални полета по темата. Комисията ще продължи да гарантира, че одитните органи документират по подходящ начин в своите контролни списъци как са обхванали риска от измами по време на своите одити на операции.

в) В своите одити одиторите от Комисията възнамеряват да включат допълнителна проверка дали докладването на програмните органи в системата за управление на нередностите (СУН) надлежно отразява откритите грешки и нередности. Службите на Комисията, заедно с OLAF, ще продължат да припомнят на държавите членки за техните задължения по отношение на докладването на измами. OLAF възнамерява също така да започне преразглеждане на „Наръчника за докладване на нередности при споделено управление“ преди края на 2023 г. В този процес ще участват експерти от други служби на Комисията и държавите членки.

Препоръка 6.7 — Въвеждане на инструмент за извличане на данни и измерване на риска

Комисията следва да съкрати срока за внедряване на единния интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и измерване на риска от 2028 г. на 2025 г. — първата година, през която се очаква да бъдат декларирани значителна част от разходите за периода 2021—2027 г. Междувременно Комисията следва да направи необходимото, така че OLAF, Европейската прокуратура и ЕСП да получат достъп до Arachne.

(Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.)

Комисията **приема частично** препоръката.

Комисията не може да приеме първата част от препоръката, която има за цел да се изтегли датата за внедряване на единния интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и измерване на риска от 2028 г. на 2025 г. Понастоящем съзаконодателят обсъжда предложение на Комисията за преработване на Финансовия регламент, като в крайна сметка

той ще реши дали използването на инструмента за извличане на данни е задължително и откога. Поради това препоръката на ЕСП се явява на твърде късен етап от законодателния процес. Освен това, да се очаква използването на такъв инструмент да започне през 2025 г., е технически неосъществимо поради необходимостта от разширяване на съществуващия инструмент за корпоративна употреба, включване на усъвършенствани функционални възможности и нововъзникващи технологии.

Комисията приема втората част от препоръката, чиято цел е да се гарантира междувременно OLAF, Европейската прокуратура и ЕСП да получават достъп до Arachne за всеки отделен случай. За ЕСП този пряк достъп ще обхваща субекти, участващи в операции, които са предмет на текущи одити. В ход са разработки за осигуряване на такъв пряк достъп, свързан с конкретни случаи, в рамките на съществуващата Харта на правата и задълженията на Комисията и държавите членки при използването на Arachne.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г. ГЛАВА 7: ПРИРОДНИ РЕСУРСИ И ОКОЛНА СРЕДА

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Функция 3 „Природни ресурси и околна среда“ от многогодишната финансова рамка (МФР) обхваща разходите на ЕС за общата селскостопанска политика, политиката в областта на морското дело и рибарството и програмата LIFE за околната среда и действията по климата.

Общата селскостопанска политика (ОСП), която представлява по-голямата част от разходите по тази функция, е истинска европейска политика, тъй като държавите членки обединяват ресурсите си, за да прилагат единна обща политика с единен европейски бюджет. Целите на ОСП, определени в Договора и в регламентите за ОСП, са: да се увеличава селскостопанската производителност; да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство; да се стабилизират пазарите; да се гарантира снабдяването; да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

С 6,3 милиона бенефициенти по ОСП разходите по Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) се изпълняват при споделено управление чрез всеобхватна система за управление и контрол, която е предназначена да гарантира законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите, на равнището на крайните бенефициенти. Стабилният модел на ОСП за предоставяне на увереност включва проверките на първо равнище от страна на разплащателните агенции, одитната дейност на независимите сертифициращи органи и дейността на Комисията в рамките на процедурата по уравняване на сметките.

Този модел за предоставяне на увереност, въведен за ОСП, и по този начин степента и подробността на информацията, с която разполага Комисията относно функционирането на системата за управление и контрол на равнището на всяка разплащателна агенция, допринасят за възможно най-точното оценяване на нивото на грешки в ОСП, както е представено в годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

Комисията приветства заключението на ЕСП, че директните плащания не са засегнати от съществено ниво на грешки, което потвърждава важната роля на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), включително системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), за предотвратяването и намаляването на нивото на грешки. Комисията взема под внимание изчисленото от ЕСП ниво на грешки за функция 3 от МФР като цяло и нивото на грешки за развитието на селските райони и пазарните мерки, което остава съществено, в съответствие със собствената оценка на Комисията. (точка 7.35).

Въз основа на своята стабилна рамка за предоставяне на увереност и на подробната си оценка Комисията счита, че нейната собствена оценка на риска при плащане, представена в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, остава в съответствие с резултатите, получени през последните години от Комисията и ЕСП. Това е в съответствие с факта, че разходите през 2022 г. са свързани с програмния период 2014—2020 г. и че правилата, системите и органите са останали стабилни.

Що се отнася до констатираното от ЕСП увеличение на броя на случаите на малки по размер свръхдекларираните площи в сравнение с 2021 г., Комисията отбелязва, че ако се разгледа ситуацията в продължение на няколко години, броят на случаите на малки по размер свръхдекларирани площи през 2022 г. остава в съответствие с нивата, установени от ЕСП за 2020 г. и предходните години. Въпреки че СИЗП е основата за геопространственото заявление за подпомагане, свръхдекларираните площи могат да произтичат и от грешки, допуснати от земеделските стопани. Поради това Комисията счита, че малките по размер свръхдекларирани площи не показват непременно специфични слабости в управлението на СИЗП от страна на държавите членки.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите

Комисията взема под внимание изчисления от ЕСП процент грешки в размер на 2,2 % за функция 3 от МФР.

Проверки за съгласуваност на статистическите данни за контрола и данните за плащанията на държавите членки

Комисията приветства оценката на ЕСП, че системите на разплащателните агенции са като цяло надеждни и предоставят правилно изчисление на размера на помощта (точка 7.27). Комисията извършва собствен анализ под формата на годишни прегледи на качеството на данните за плащанията и за контрола, предоставени от разплащателната агенция, както и одити за цялостността на данните на информационните системи на разплащателните агенции, които потвърждават оценката на ЕСП.

2. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ относно редовността на разходите (точки 7.28—7.32)

От осем години насам сертифициращите органи предоставят становище относно законосъобразността и редовността на разходите. Благодарение на действията на Комисията за изграждане на капацитет (издаване на насоки, редовни срещи на експертните групи) техните доклади съдържат надеждна, съществена и ценна информация относно законосъобразността и редовността на разходите. Тази информация е разгледана подробно от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и е представлявала основата за изчисляването на коригирания процент на грешки за финансовата 2022 година от страна на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“. Освен това Комисията подчертава, че като резултат от всички корективни действия по отношение на ОСП (оценени на 1,5 %), крайната изложена на риск сума (риск при приключване) за ОСП през 2022 г. се оценява на 0,35 %, както е посочено в ГОД на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2022 г.

Комисията приветства констатацията на ЕСП, че методологията на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ за изчисление на окончателния риск при плащане (или приключване) е в съответствие с насоките на Комисията.

Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията (точка 7.33)

В ГДУИ Комисията използва рисковете при плащане, оповестени от генералните дирекции в техните ГОД, които съответстват на най-добрата им оценка за нивото на грешки в извършените разходи, след внимателен и структуриран преглед на качеството.

Като цяло Комисията докладва за несъществен риск при плащане по функция 3 „Природни ресурси и околна среда“ въз основа на стотици хиляди проверки, извършвани всяка година от държавите членки, и одити от Комисията въз основа на внимателно разработените от тях стратегии за контрол, съобразени със спецификите на фондовете. Чрез своя подробен подход Комисията е в състояние да идентифицира конкретната част от съвкупността от програмите, която е най вероятно да бъде засегната от грешки, ясно да установи областите, в които са необходими подобрения, да приложи финансови корекции, когато е целесъобразно, и да даде диференцирана представа за нивото на грешки в извършените плащания. Въз основа на извършената работа Комисията счита, че рискът при плащане, представен в ГДУИ за функция 3 „Природни ресурси и околна среда“, е представителен за нивото на грешки.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 7.1 — Мониторинг на качеството на данните относно земеделските площи

Като се има предвид, че земеделските площи ще служат като основа за показателите за изпълнение в рамките на новата обща селскостопанска политика за периода 2023—2027 г., Комисията следва да продължи да наблюдава доколко държавите членки оценяват точно размера на допустимата площ в системата за идентификация на земеделските парцели.

(Целеви срок за изпълнение — 2024 г.)

Комисията **приема** тази препоръка, като се позовава на правното изискване за оценка на качеството на СИЗП, предвидено в член 68 от Регламент (ЕС) 2021/2116 и съображение 59 от посочения регламент относно задължението на държавите членки да докладват за качеството на своите СИЗП. Съответно Комисията продължава своята годишна оценка на оценките на качеството на СИЗП на държавите членки. Поради това Комисията счита, че препоръката ще бъде изпълнена при следващия мониторинг на оценките на качеството на СИЗП.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г.: ГЛАВА 8 — МИГРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ — СИГУРНОСТ И ОТБРАНА

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства бележките на ЕСП, приема отправената в главата препоръка, която вече се изпълнява, и се ангажира да предприеме действия в областите, в които е установена необходимост от подобрения, с цел да се намали рискът от грешки в бъдеще.

Управлението на по-голямата част от финансирането по фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) за 2014—2020 г. и на по-голямата част от финансирането по ФУМИ, Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ИУГВ) и ФВС за периода 2021—2017 г. се споделя с държавите членки (или асоциираните към Шенген държави). Комисията приветства признанието, че одитиращите органи на държавите членки, проверени от ЕСП, отбелязват напредък в подготовката си за периода 2021—2027 г. и ще следят отблизо предстоящите промени, като предоставят насоки, когато това е необходимо. Тъй като Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ прилага Регламента за общоприложимите разпоредби, както и ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, одитните органи се присъединяват към техническите срещи, организирани от дирекцията за съвместен одит на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (DAC).

Комисията счита, че разходите за миграция, управление на границите, сигурност и отбрана са нискорискови разходи. Във връзка с точка 8.19 Комисията счита, че разполага с подробни и солидни доказателства, от които се заключава, че рискът при плащане е под 2 % за разходите за миграция и управление на границите, както и за сигурност и отбрана. Оценката на Комисията се основава на всички извършени проверки и одити, като към 31.12.2022 г. обхватът на одита за програмния период 2014—2020 г. е достигнал 21,7 % от разходите[1].

[1] Оценката на нивата на риск се извършва в съответствие с методологията на Комисията и се оповестява в Годишния доклад на Комисията за управлението и изпълнението за 2022 г. (ГДУИ том I — страница 18 или том II, приложение 2, раздел 2.1.3 функция 4 и функция 5).

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

По отношение на проверените операции, които са засегнати от грешки (точка 8.10), Комисията се ангажира да се справи с установените проблеми, като подобри насоките, когато това е необходимо, за да се намали броят на грешките в бъдеще.

Комисията обаче подчертава, че в един случай, който е включен в каре 8.1. (разходи за настаняване поради нередности в процедурите за възлагане на обществени поръчки), към момента на одита на ЕСП контролът на проверката на държавата членка не е бил приключен.

Отговор на каре 8.1

Недопустими разходи за персонал и оборудване

Комисията взема под внимание констатациите на ЕСП.

По отношение на примерите, дадени във връзка с недопустимите разходи за персонал, Комисията би желала да отбележи, че с оглед на различните национални фискални и социалноосигурителни правила и като се отчитат особеностите на пазара на труда, в споразумението за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ не се определят никакви ограничения за номиналното възнаграждение по отношение на наемането на лица по преки услуги в сравнение с трудовите договори, като се оставя възможност за преценка от страна на разпоредителя с бюджетни кредити.

В случаите на недопустими разходи за оборудване разходите за закупуване на компютри са били декларирани, докато съгласно споразумението за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ са били допустими само амортизационните разходи за оборудването. Комисията би искала да отбележи, че и в двата случая компютрите вече са били използвани и впоследствие са били обновени и че цената на отделните компютри е била приблизително 300—350 EUR.

Недопустимост на декларираните разходи за настаняване поради нередности в процедурите за възлагане на обществени поръчки

Към момента на одита на ЕСП съответният контрол на проверката преди окончателното плащане не е бил финализиран от отговорните и одитните органи във връзка с проекта по ФУМИ при споделено управление в Испания. Избраната от ЕСП операция е била плащане, извършено от испанските органи към бенефициера на проекта и декларирано като авансово плащане пред Комисията, за което са изпълнени всички изисквания за законосъобразност и редовност (т.е. на този етап не е необходима декларация за извършени разходи).

В съответствие с разпоредбите на правното основание държавите членки следва да премахнат от отчетите всяка нередност, установена при окончателния контрол на проверката. Комисията осъществява мониторинг на окончателните плащания, извършени от органите на държавите членки, и на сумите, отписани от отчетите.

2. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Комисията приветства факта, че одитите на системите на шестте одитни органа на държавите членки са приключили без констатации.

Пакетът от документи за предоставяне на увереност трябва да се представя за „всяка счетоводна година, за която са подадени заявления за плащане“ (член 98, параграф 1 от РОР). Тъй като през счетоводната 2022 година не са подадени заявления за плащане, през февруари 2023 г. нито една държава членка не е представила пакет от документи за предоставяне на увереност.

3. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Що се отнася до проверката на годишния отчет за дейността (точка 8.18), Комисията припомня, че декларацията за достоверност на генералния директор се основава на преглед на няколко вида информация от множество източници (самооценка, последващи проверки, доклади на Службата за вътрешен одит и на ЕСП), с което се гарантира нейната надеждност.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 8.1 — По-добро насочване на проверките за допустимост на разходите по проекти в рамките на действия на Съюза, които са под прякото управление на генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“

Извършване на по-целенасочени предварителни проверки на допустимостта на разходите за действия на Съюза, със специален акцент върху потенциалните рискове, като свързаните с вида на разходите (например разходи за персонал, оборудване, обществени поръчки) или типа на бенефициерите.

При изготвянето на оценката на риска Комисията следва да има предвид, че одитните сертификати като оправдателен документ на заявките за плащане на бенефициерите имат своите ограничения.

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** тази препоръка и счита, че тя вече се изпълнява.

Вече съществува надеждна и целенасочена методология за анализ на окончателните искания за плащания в контекста на действията на Съюза, като с предварителната си проверка Комисията обхваща 100 % от операциите. Специалните контролни списъци вече бяха подобрени в контекста на изпълнението на препоръките, отправени в годишния доклад на ЕСП за 2018 г. Преди да се извършат окончателните плащания, при необходимост се провеждат предварителни проверки.

С цел поддържане на ефективността на разходите на системата за контрол Комисията използва значителен брой превантивни действия, като обръща внимание на допустимостта на разходите на всички етапи от проектния цикъл, като взема предвид също така различните видове разходи и подобрява насоките, давани на бенефициерите, по-специално на новите участници, наред с другото чрез встъпителните срещи.

Комисията вече извършва преоценка на предварителната методология, за да бъдат отразени различни промени в образеца на споразумение за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за МФР за периода 2021—2027 г. Като спазва препоръката на ЕСП, Комисията ще гарантира, че методологията е насочена конкретно към проверките на вида на бенефициера и първопричините за грешките, установени при всички одити.

В образците на споразуменията за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ се определят изискванията по отношение на одиторската заверка на финансовите отчети и одитната методология, която следва да се прилага от одиторите.

Одиторската заверка е само един елемент от предварителните проверки на Комисията във връзка с изпълнението на действия на Съюза. Преди да се извършат окончателните плащания, при необходимост се провеждат други предварителни проверки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 г. ГЛАВА 9: СЪСЕДНИТЕ РЕГИОНИ И СВЕТЪТ

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията отбелязва констатациите на ЕСП по тази глава и се ангажира да предприеме подходящи корективни действия, когато това е необходимо. В отговор на някои констатации и оценки, свързани с проучването относно процента остатъчни грешки на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, Комисията предоставя разяснения относно характеристиките на проучването и неговия принос за изготвянето на годишната декларация за достоверност, както и относно другите елементи на рамката за вътрешен контрол. По подобен начин се предоставят отговори и разяснения в отговор на някои констатации и оценки, свързани с годишния отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“.

По отношение на някои констатации и оценки относно редовността на одитираните операции Комисията предоставя разяснения относно грешките, докладвани в настоящата глава от годишния доклад. Комисията счита, че грешките при уравняването на авансовото финансиране са с временен характер, тъй като всяко прекомерно уравняване се коригира с окончателното одобряване на разходите.

Освен това Комисията пояснява, че разделя разходите на сегменти с различни нива на риск: по-нисък (под 2 %), среден (между 2 % и 2,5 %) и по-висок (над 2,5 %). През 2022 г. разходите по функция „Съседните региони и светът“ от МФР, оценени от Комисията като „средни по размер“, са сегментът, съответстващ само на безвъзмездната финансова помощ под пряко управление. Другите сегменти се оценяват на по-ниски нива на риск. Оценката на нивата на риск се извършва в съответствие с методологията на Комисията и се оповестява в Годишния доклад на Комисията за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2022 г.: Годишен доклад за управлението и изпълнението (europa.eu).

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

По отношение на грешките, докладвани като неизвършени разходи (точка 9.8 и каре 9.1), Комисията отбелязва, че те включват грешки, дължащи се на **прекомерно уравняване**, което означава практика, при която неизвършени разходи са включени в отчетите като извършени разходи. Комисията счита тези грешки за временни, тъй като след окончателното уравняване те вече няма да съществуват. Комисията предприе няколко действия, включително като поиска от своите партньори да преразгледат образците си за докладване, за да се даде възможност за по-лесно идентифициране на извършените разходи, и ще увеличи усилията си в това отношение. Очаква се през следващите години да бъдат постигнати положителни резултати.

Отговор на каре 9.1

Сериозно нарушение на правилата за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

ГД „Международни партньорства“

Комисията е съгласна с констатацията на ЕСП във връзка с прилагането на правилата за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, като подчертава, че настоящите разпоредби са много строги и не позволяват изменение на предложенията на етапа на сключване на договори.

Комисията признава, че процедурите биха могли да бъдат подобрени, за да се избегне всеки друг случай, подобен на този, установен в Руанда. В този смисъл действащите насоки за „Подготовка и подписване на договора“ ще бъдат подсилени чрез изясняване на задълженията на възлагащия орган, като например спазване на изискванията за допустимост, обявени в насоките, при изготвянето на договора и недопускане на изменения в представените предложения.

Недопустими разходи, включени в декларацията за разходи

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

В контекста на одита на устойчивото използване на природните ресурси в Палестина * ЕСП установи, че в края на 2021 г. една агенция за развитие все още докладва на Комисията в докладите си за напредъка, че проектът се финансира, въпреки че не се изпълнява. В заключение ЕСП посочва, че Комисията е счела проекта за извършен разход.

Комисията уравни сумата въз основа на докладваните извършени разходи, декларация за управлението и одитното становище, предоставено от агенцията за развитие. Комисията счита, че междинното уравняване не е равнозначно на окончателното одобряване на разходите, което ще се извърши едва след получаването на окончателния доклад и окончателното уравняване на общите разходи по проекта. Въз основа на финансовата информация, получена от агенцията за развитие, Комисията не е могла да открие грешката.

Агенцията за развитие счита, че средствата, преведени на банките, са поети като задължения, а само средствата, преведени на крайния бенефициер, са извършени разходи. В този случай погрешното разбиране от страна на местния клон на агенцията за развитие е причината за неправилен междинен доклад.

** Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга индивидуалните позиции на държавите членки по този въпрос.=*

Отговор на каре 9.2

Не е извършена задължителната оценка на риска

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

ЕСП установи, че Комисията е извършила авансово плащане, без да извърши задължителната оценка на риска и без банкова гаранция.

Комисията е съгласна с тази констатация, но посочва, че това е изолиран случай и че приложимите процедури са ясни и достъпни за персонала. Тъй като съответните проверки са

въведени, но не са приложени правилно в този случай, коригиращото действие ще се състои от напомняне на всички делегации за правилата, отнасящи се до оценките на риска.

По отношение на редовността на операциите, посочена в точка 9.8, Комисията е на мнение, че някои грешки при възлагането на обществени поръчки нямат финансово отражение и следователно няма правно основание за възстановяване на средствата.

Според условния подход изискванията на ЕС за допустимост на разходите са изпълнени, при условие че действието включва сума на допустимите съгласно правилата на ЕС разходи, равна на приноса от ЕС, и сумата, предоставена от други донори, е достатъчна за покриване на разходите, които са недопустими съгласно правилата на ЕС (член 155, параграф 5 от Финансовия регламент). Това дава възможност на ЕС да допринася за действия с множество донори без заделяне на средства (т.е. съвместно финансирани дейности). Комисията няма правни задължения да докладва отделно за дела на средствата, поверени на партньорите по изпълнението, за които се прилага условният подход.

2. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Отговор на каре 9.4

Докладът за проверката на разходите е получен след извършването на окончателното плащане

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

Комисията обикновено изисква бенефициерите на безвъзмездна финансова помощ да наеме изпълнител, който да провери неговите разходи до момента и да изготви доклад за проверка на разходите. ЕСП установи, че в една делегация на ЕС окончателното плащане е било извършено към бенефициера преди получаването на доклада за проверка на разходите.

Комисията счита, че във функционирането на системата за вътрешен контрол на делегацията на ЕС няма недостатъци, тъй като са разрешени различни нива на контрол (не непременно кумулативни). Комисията е на мнение, че съгласно член 15.7[1] от общите условия и член 5.2 от специалните условия на споразумението за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ не се изисква доклад за проверка на разходите, в случай че самата делегация на ЕС е извършила проверката. В този конкретен случай делегацията на ЕС е извършила проверките преди плащането.

Като общо правило делегациите на ЕС извършват документен анализ и посещения на място преди окончателните плащания по договори за отпускане на безвъзмездна финансова помощ със или без доклада за проверка на разходите в съответствие със съществуващата методология за контрол.

Персоналът на делегацията не е преминал обучение за предотвратяване на измами през последните пет години

[1] „Докладът за проверка на разходите не се предоставя от координатора, ако проверката се извършва пряко от самия персонал на възложителя, от Комисията или от орган, упълномощен да го направи от тяхно име, в съответствие с член 5.2 от специалните условия.“

Член 5.2: „Проверките на разходите, посочени в член 15.7 от приложение II, се извършват от възлагащия орган или от външен орган, упълномощен от възлагащия орган.“

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международни партньорства“

Няколко служители в одитираните делегации на ЕС не са участвали в курсове за обучение за предотвратяване на измами през последните 5 години (каре 9.4). Участието в обучение за предотвратяване на измами е само един от наличните инструменти за повишаване на осведомеността на персонала относно предотвратяването на измами в една модерна организация. В резултат на това учебната цел на стратегиите за борба с измамите е да се повиши вътрешната осведоменост по въпросите, свързани с измамите, и не включва цел за 100 % участие на персонала в обучение за предотвратяване на измами на всеки 5 години.

Всички служители в областта на външните отношения имат достъп до различни подходящи възможности за обучение. Освен това Комисията предоставя широк набор от инструменти и ресурси за осигуряване на неограничен като време и географско разположение достъп до необходимата информация относно предотвратяването на измами. Всъщност Комисията предлага редица допълнителни дейности и насоки за разглеждане на въпроси, свързани с измамите, включително мрежа за борба с измамите с определени фокусни точки по въпросите на борбата с измамите, презентации по време на съответните семинари и срещи, съобщения до персонала, наръчници и насоки, интранет страници, анкети, бюлетини, мисии за надзор и др.

Информационната система OPSYS не функционира в пълен капацитет

По време на посещението на ЕСП служителите на делегацията на ЕС докладваха за проблеми с ИТ програмата OPSYS, които са довели до закъснения, смущения в гладкото функциониране на делегацията и повишено потребление на ресурси. Както беше отбелязано от ЕСП, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е докладвала в своя годишен отчет за дейността (ГОД) за проблеми при изпълнението на OPSYS.

Комисията е на мнение, че тези проблеми обаче не са довели до ненадеждни данни или непълна информация за управлението. Въвеждането на OPSYS неизбежно беше съпътствано от значителни предизвикателства през преходния период за делегациите на ЕС, тъй като имаше някои технически недостатъци, особено по време на прогнозирането. Комисията обаче беше запозната с тези проблеми по време на преходния период и предприе мерки за смекчаване на свързаните с тях рискове, по-специално като отстрани най-проблемните недостатъци в края на процеса (валидиране на прогнозата).

3. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Годишен отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

Комисията счита, че проучването на процента остатъчни грешки не е свързано с ограничения, в резултат на които може да се получи занижаване на процента грешки. Обратното, може да има случаи на завишаване. Екстраполирането на грешката към нетестваните операции може действително да доведе до завишаване на процента на грешка, като се има предвид, че грешката, установена в даден бюджетен ред от финансовия отчет, представен от бенефициераа, не е непременно широко разпространена в друг бюджетен ред.

Що се отнася до използването на работата на други, Комисията припомня, че в съответствие с методологията за процента остатъчни грешки изпълнителят може да разчита изцяло или частично

на резултатите от проверките на разходите, извършени от независими одитори за ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, и на одитите на ЕСП. Важно е също така да се поясни, че пълното и частичното разчитане не е едно и също и всяко от тях изисква извършването на набор от стъпки за тестване. Комисията ограничава броя на случаите, в които се разчита изцяло на проучвания на процента остатъчни грешки, които остават в съответствие с историческата средна стойност (14 % в проучванията на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ относно процента остатъчни грешки през 2021 г. и 2022 г.).

В годишния отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ също така се припомня, че проучването относно процента остатъчни грешки не представлява ангажимент за изразяване на увереност или одит. Проучването относно процента остатъчни грешки се основава на отделна методология, която служи за конкретна цел: да се измери цялостното функциониране на системата за контрол, като се изчисли представителен процент остатъчни грешки.

Общият процент грешки на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ се основава на грешките, открити във всички сегменти от разходите, включително безвъзмездната финансова помощ, отпускана при пряко управление, което е сегментът от разходите, считан от Комисията за „среден риск“. Въпреки това се извършват допълнителни проверки на безвъзмездната финансова помощ, за да се изчисли специфичен процент грешки за този сегмент от разходите, считан за „среден риск“. Тези проверки предоставят подкрепяща информация, която е важна за ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, тъй като допълва свързаната с безвъзмездната финансова помощ информация, произтичаща от основния процент грешки, при който са включени някои безвъзмездни средства.

По отношение на грешките, установени от ЕСП при оценката на корективния капацитет в годишния отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, Комисията посочва, макар да са извършени проверки на 298 нареждания за събиране на вземания, три нареждания за събиране на вземания са били неправилно включени в оценката на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ на сумата, изложена на риск при плащане. Общата стойност на тези три нареждания за събиране на вземания е 745,285 EUR. Грешката е довела до разлика от 840,000 EUR в оценката на сумата, изложена на риск при плащане: 46,99 милиона евро вместо 46,15 милиона евро от общите съответни разходи в размер на 5,14 милиарда евро.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП

Изпълнение на препоръките от предишни години

По отношение на препоръка 2 от годишния доклад на ЕСП за 2019 г. Комисията припомня, че не е приела препоръката, поради което в отговорите на годишния доклад за 2019 г. Комисията ясно посочва, че няма да я изпълни.

Що се отнася до препоръка 1 от годишния доклад на ЕСП за 2020 г., Комисията засили комуникацията с международните организации във връзка с достъпа на ЕСП до документи. Комисията работи активно със съответните международни организации, чиито операции са допринесли за процента грешки, както чрез практически решения, така и чрез диалог на високо равнище.

Въпросът за предоставянето на достъп на ЕСП до документи беше обсъден на последните заседания на работната група по Финансовото и административно рамково споразумение между ЕС и ООН и на двустранните срещи между Комисията и международни организации. Той също така се включва систематично в редовния диалог с партньорите на Комисията, като например организациите на ООН. Освен това Комисията улесни техническите дискусии между ООН и ЕСП с цел осигуряване на взаимно разбиране на ограниченията на всички страни и набелязване на конкретни и практически стъпки за гарантиране на безпрепятствен достъп до документи. През 2023 г. бяха възобновени съвместните обучения със служители на ООН, а Комисията също така договори с ООН създаването на съвместни референтни групи за редовно обсъждане на въпроси, свързани с одита и контрола.

За някои международни организации обаче, по-специално организациите от групата на ООН, предоставянето на повече от достъп „само за четене“ до техните документи противоречи на вътрешните им правила.

Комисията ще продължи да предприема действия за намиране на практически и дългосрочни решения на тези въпроси.

Препоръка 9.1 — Недопускане на неправомерно изменение на предложенията на етапа на сключване на договори

Комисията следва да засили контрола с цел да се предотврати неправомерно изменение на предложенията на етапа на сключване на договора при отпускането на безвъзмездна финансова помощ въз основа на покана за представяне на предложения.

(Целеви срок за изпълнение: до юни 2024 г.)

Комисията **приема** препоръката и ще приложи съответната насока.

Препоръка 9.2 — Предприемане на мерки, така че служителите да извършват оценка на риска преди авансовото плащане в случаите, когато няма банкова гаранция

Според практическото ръководство Комисията следва да извършва оценка на риска, за да може плащания за авансово финансиране от 60 000 до 300 000 EUR без банкова гаранция да се извършват само ако рискът се оценява като нисък.

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** препоръката и ще припомни съществуващите правила на служителите.

Препоръка 9.3 — Въвеждане на подходящ срок за изпълнителите, които са пряко наети за извършването на проверки на разходите

Комисията следва да въведе подходящ срок, така че докладите от проверките на разходите, изготвени от изпълнителите за договорите за безвъзмездна финансова помощ, да са готови преди обработката на плащанията или уравняването на разходите.

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2025 г.)

Комисията **не приема** тази препоръка. Комисията счита, че вече са установени подходящи срокове в рамките на действащите процедури. Когато това се налага от специфични обстоятелства, договорните разпоредби позволяват на Комисията да обработва плащане въз основа на проверки, извършени от нейните служители.

Препоръка 9.4 — Подобряване на контрола за изключване на нарежданията за събиране на вземания, свързани с неизразходвани авансови плащания, от изчисляването на корективния капацитет

Комисията следва да подобри контрола за изключване на нарежданията за събиране на вземания, свързани с неизразходвани авансови плащания, от изчислението за корективния капацитет на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

(Целеви срок за изпълнение: годишния отчет за дейността за 2023 г. и всички следващи)

Комисията **приема** препоръката.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 г.

ГЛАВА 10: Европейска публична администрация

10.9. Колкото до член 1 от Правилника относно разходването на бюджетни кредити по бюджетна позиция 400 („Правилника“), политическите групи управляват отпуснатите им средства в съответствие с принципите на непрякото управление на средства при аналогично прилагане на член 62, параграф 1, буква в) от Финансовия регламент. Тези правила заменят „споразуменията за финансов принос“ (посочени в член 155, параграф 6 от Финансовия регламент).

Администрацията на Парламента се съобразява с Финансовия регламент и неговите правила за възлагане на обществени поръчки. Въпреки това, за политическите групи и само за тях, Бюрото прие член 400, който съдържа редица специфични разпоредби за процедурите за възлагане на обществени поръчки, като се взема предвид административният капацитет на политическите групи.

Парламентът приема за сведение забележките на Сметната палата (ЕСП). В съответствие с член 1.4 от Правилника политическите групи носят отговорност пред институцията за управлението на бюджетните кредити в рамките на предоставените им от Бюрото правомощия за прилагане на този правилник. Политическите групи следят бюджетните кредити да бъдат управлявани в съответствие с настоящия правилник и предприемат подходящи действия за недопускане на разходи, които не са в съответствие с настоящия правилник.

Администрацията на Парламента вече е положила усилия за подпомагане на политическите групи с цел подобряване на вътрешното им финансово управление. Тя ще увеличи значително насоките за политическите групи.

10.10. Парламентът приема за сведение забележките на ЕСП.

10.11. Парламентът приема за сведение забележките на ЕСП.

10.12. Парламентът е съгласен със заключението на ЕСП и ще предложи съответните суми да бъдат приспаднати от допустимите разходи по време на предстоящото приключване.

Препоръка 10.1 - Европейски парламент

Администрацията на Парламента се съгласява да увеличи своите насоки за политическите групи относно правилното усвояване на средствата съгласно член 400 и да подпомага политическите групи с цел подобряване на вътрешното им финансово управление. По-специално тя ще поясни допълнително насоките относно възлагането на обществени поръчки от политическите групи и ще предложи начини за по-добро привеждане на член 400 в съответствие с Финансовия регламент.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 11 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2022 Г.: МЕХАНИЗЪМ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията взема под внимание глава 11 от годишния доклад на Европейската сметна палата (ЕСП), отнасяща се по-специално до Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) с неговия уникален модел на финансиране.

От общо 311 ключови етапа и цели, за които са извършени плащания за безвъзмездна подкрепа през 2022 г., ЕСП е извършила одит на 281 и е установила слабости, отнасящи се до редовността, при 15 от тях. След като внимателно проучи тези случаи, Комисията поддържа становището си, че първоначалната оценка „задоволително изпълнение“ е правилна, и отбелязва, че заключенията на ЕСП, че някои ключови етапи и цели „не са изпълнени задоволително“, се основават главно на **различия в тълкуването на правните изисквания или различия в качествената оценка**.

В един конкретен случай ЕСП заключава, че е налице *двойно финансиране*, докато за въпросната мярка няма разходи по МВУ. Комисията подчертава, че в съответствие с формулировката на Регламента за МВУ понятието за двойно финансиране е изрично свързано с разходите. Според определението, ако държавата членка е предвидила, че мярката ще бъде изцяло финансирана от други източници, поради което не е представила прогнозни разходи като част от плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ)[1], МВУ не покрива никакви разходи за изпълнението на мярката и не може да има „двойно финансиране“. Комисията подчертава, че реформите са основен критерий за получаване на положителна оценка на плановете за възстановяване и устойчивост от страна на Комисията. Подобно включване на реформи без разходи не води до увеличаване на разпределените финансови средства. Включването на реформите в плана обаче гарантира тяхното ефективно и навременно изпълнение.

Някои други констатации на ЕСП се отнасят до това дали мерките, определени от Съвета, са *допустими*. Комисията не е съгласна с политическата оценка на ЕСП относно всяка от тези констатации и настоява, че няма причина тези мерки да се считат за недопустими. Освен това според Комисията тези констатации нямат отношение към законосъобразността и редовността на плащанията. С член 24 от Регламента за МВУ[2] Комисията се задължава да оцени ключовите

[1] В рамките на МВУ от държавите членки се изисква да представят оценка на разходите за всяка мярка, която включват в своя ПВУ. Тази оценка на разходите може също така да бъде 0 EUR, ако разходите се финансират изцяло от други източници. В оценката на разходите се обосновава цялостното разпределение на средствата за държавата членка. Оценката на разходите е единственият момент, в който държавата членка посочва разходите на Комисията, тъй като по-късните плащания се основават изцяло на *резултатите*, а не на направените разходи.

[2] Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

етапи и целите, определени от Съвета в неговото решение за изпълнение, а не да извършва повторна оценка на допустимостта на мерките, определени в решенията за изпълнение на Съвета, приети от Съвета. Ако ключовите етапи и целите, определени от Съвета в неговото решение за изпълнение, са изпълнени задоволително, Комисията трябва да извърши плащането.

За да определи количествено финансовото отражение на своите констатации и да установи нивото на същественост, ЕСП използва публикуваната от Комисията методика за частично спиране на плащанията. Въпреки че Комисията поддържа становището си, че ключовите етапи и целите са били правилно оценени като изпълнени в задоволителна степен, Комисията отбелязва, че ЕСП счита, че минималното финансово отражение на констатациите е близо до прага на същественост на ЕСП. Тази констатация на ЕСП се базира на основана на риска извадка от 281 от общо 311 ключови етапа и цели, за да се достигне до това заключение (приложение 11.1, точка 8).

Освен това Комисията отбелязва, че в съответствие с тази методика тя би приложила корекциите по различен начин, за да вземе изцяло предвид напредъка в изпълнението и/или значението на мярката, което би довело до значително по-ниска стойност, разглеждана като грешка.

С оглед на това Комисията не счита, че плащанията за ключовите етапи и целите са извършени погрешно, и в съответствие с годишния отчет за дейността на Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“[3] тя счита, че при плащанията по МВУ за 2022 г. е имало ниско ниво на риск.

Въпреки това Комисията признава, че в бъдеще могат да бъдат направени допълнителни подобрения в нейния процес на оценяване на ключовите етапи и целите, и въвежда промени в отговор на тези констатации. В това отношение **Комисията като цяло приема отправените в тази глава препоръки от ЕСП**.

Комисията приветства съгласието на ЕСП, че като цяло Комисията е изпълнила ефективно своя план за последващ одит, и отбелязва, че ЕСП не е повдигнала въпроси, свързани със задоволителното изпълнение на ключовите етапи от одита и контрола, които са били оценени през 2022 г.

Накрая, Комисията би искала да подчертае, че в годишният отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“[4] ясно е посочена работата, извършена от Комисията с цел получаване на достатъчна увереност, че системите за контрол на държавите членки са в съответствие със задълженията им, включително по отношение на държавните помощи и обществените поръчки. По-специално, вследствие на препоръките на ЕСП и на Европейския парламент, Комисията увеличи работата си в тази област. В годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ се описват подробно работата, извършена от собствените одитори на Комисията, включително одитната дейност по отношение на органите, които са общи за МВУ и за фондовете на политиката на сближаване, както и начинът, по който Комисията е взела предвид одитната дейност, извършена от националните одитни органи.

[3] https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_bg

[4] https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_bg

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Задоволително изпълнение на ключовите етапи или целите

Комисията отбелязва, че ЕСП признава широката свобода на преценка, предоставена на Комисията от Регламента за МВУ, когато оценява задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите (точка 11.22). Комисията използва тази свобода на преценка, когато извършва техническата оценка на задоволителното изпълнение в съответствие с изискванията, определени в съответните решения за изпълнение на Съвета, и в съответствие с Регламента за МВУ. Комисията е направила прозрачно упражняването на тази свобода на преценка, като е информирала Европейския парламент, държавите членки, ЕСП и широката общественост за рамката за оценка на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите[5]. Всички плащания се оценяват спрямо тази рамка, като се гарантират прозрачност и равно третиране. В съответствие с прилагането на принципа *de minimis* и общоприложимите методи на тълкуване при определени обстоятелства могат да се приемат минимални отклонения от установените изисквания, предвидени в решението за изпълнение на Съвета, както е обяснено в рамката. Комисията припомня задължителното участие на Икономическия и финансов комитет, съставен от всички държави членки, който предоставя становище относно задоволителното изпълнение и следователно извършва оценка на начина, по който Комисията е използвала тази свобода на преценка за всеки отделен случай. В съответствие с предишна препоръка на ЕСП[6] Комисията докладва по по-прозрачен начин за всяко използване на тази свобода на преценка. Това дава възможност на държавите членки да изразят положително или отрицателно становище относно подхода на Комисията към всеки ключов етап и всяка цел. Освен това Комисията би искала да припомни, че всяко решение за плащане подлежи на контрол от страна на комитет от експерти на държавите членки в рамките на процедурата на комитет. В контекста на изготвянето на своето общо становище от 2022 г. Службата за вътрешен одит на Комисията е изпълнила конкретен ангажимент, обхващащ извадка от плащанията, свързани с МВУ, одитирани от ЕСП през 2022 г. По време на този ангажимент тя анализира основната документация, на която се базира работата на ЕСП, както и позицията на службите на Комисията.

Като има предвид своята рамка за оценка на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите Комисията не споделя оценката на ЕСП, че изискванията на решението за изпълнение на Съвета не са изпълнени задоволително по отношение на осем ключови етапа и цели (точка 11.23). В повечето случаи ЕСП поставя под въпрос тълкуването на изискванията, определени от Съвета, които Комисията и държавите членки са приложили при оценката на ключовия етап или целта, или прави различна качествена оценка. Комисията е публикувала по прозрачен начин своята оценка за всеки отделен случай, като е обосновала нейното тълкуване в съответствие с приложимата рамка и е получила както положителното становище на

[5] COM(2023) 99 final, приложение I.

[6] Европейска сметна палата, Годишен доклад за 2021 г., глава 10 „Механизъм за възстановяване и устойчивост“, препоръка 1.

Икономическия и финансов комитет, така и на комитета по комитология на експертите на държавите членки относно подхода си към всеки отделен случай и тълкуването му. Комисията подчертава, че във всеки отделен случай различията между Комисията и оценката на ЕСП са специфични за съответния случай.

Комисията взема под внимание случаите, в които ЕСП предоставя свое собствено различно правно тълкуване на ключовия етап или целта и въз основа на това установява, че не е изпълнен един елемент, който ЕСП счита за изискване. Първият пример в каре 11.1 — точка 11.23 (ключов етап 42 на Гърция) е показателен за такъв случай: ЕСП и Комисията имат различно разбиране за това кои от решенията на министрите, предвидени в Закон 4710/2020, са необходими за „организацията на пазара на електрически превозни средства“. От осемнадесетте вторични акта, посочени в първичното законодателство, Комисията и ЕСП са съгласни, че шест не са приложими и не е необходимо да бъдат изпълнени. Други девет са от значение и за двете институции и действително са влезли в сила. И накрая, институциите не са съгласни относно останалите три вторични акта: Комисията счита, че те не са необходими, докато ЕСП счита, че те са необходими, но не са били в сила към момента на плащането, и поради това заключава, че етапната цел не е изпълнена. В своята оценка Комисията е отбелязала по прозрачен начин, че такива актове не са били въведени, но не са били необходими за организирането на пазара, тъй като съществуват действащи правни разпоредби, обхващащи и трите елемента, като държавите членки са дали положително становище по тази позиция. Въпреки това ЕСП обаче счита, че етапната цел не е изпълнена в задоволителна степен. Това включва например начина, по който зарядните точки ще бъдат инсталирани в традиционни населени места (като археологически обекти и обекти на културното наследство). Комисията счита, че пазарът на електрически превозни средства в Гърция може да бъде организиран без такъв елемент и че въз основа на това ключовият етап е правилно счетен за изпълнен в задоволителна степен.

Вторият случай в каре 11.1 — точка 11.23 (ключов етап 142 на Румъния) съдържа друг случай, за който ЕСП има различно правно тълкуване на изискванията в сравнение с това на Комисията и държавите членки. ЕСП счита, че работна група не е функционирала, тъй като към момента на плащането са били наети само единадесет от седемнадесет лица и в длъжностната характеристика на четири лица не се е изисквал професионален опит или образование в област, която ЕСП счита за необходима. Комисията[7] не споделя този подход, при който за ключовия етап се изисква оперативната група да функционира, и не счита, че за постигането на тази цел е необходимо пълно окомплектоване с персонал.

Допустимост на мерките

Регламентът за МВУ съдържа редица различни условия за допустимост, които трябва да бъдат спазвани по време на оценката на плановете за възстановяване и устойчивост. Едно от тези условия за допустимост е мерките да са започнали от 1 февруари 2020 г.[8] В контекста на пандемията от COVID-19 съзаконодателите предвидиха тази „**клауза за обратно действие**“, за да се даде възможност на държавите членки незабавно да предприемат действия за справяне с пандемията, изграждане на устойчивост и подкрепа за възстановяването на Европа,

[7] Предварителна оценка на Европейската комисия относно първото искане за плащане от страна на Румъния, 14 септември 2022 г.

[8] Член 17, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241: *Мерките, започнали от 1 февруари 2020 г. нататък, са допустими, при условие че отговарят на изискванията, определени в настоящия регламент.*

дори преди самият Регламент за МВУ да влезе в сила. Като напълно отделно условие в Регламента за МВУ се изисква Механизмът да не замества **периодичните национални бюджетни разходи**, освен в надлежно обосновани случаи. Вместо момента на възникване на разходите, в тази клауза се предвижда, че МВУ не може да покрива редовните годишни или месечни разходи, които държавата членка би направила и без МВУ. Трето отделно условие за допустимост е **специфичното за МВУ понятие за „допълняемост", предвидено в член 9 от Регламента за МВУ**: *Подкрепата по Механизма е в допълнение към подкрепата, предоставяна по линия на други програми и инструменти на Съюза. Реформите и инвестиционните проекти могат да получат подкрепа от други програми и инструменти на Съюза, при условие че тази подкрепа не покрива същите разходи*[9]. С тази клауза се гарантира, че няма да има двойно финансиране между МВУ и други фондове на ЕС. Тя обаче няма отношение към националното финансиране: приносът по линия на МВУ към момента на плащането *става* национално финансиране. Съответно никога не може да има „двойно финансиране" от МВУ и националните фондове на равнището на държавите членки. Следователно допълняемостта в рамките на МВУ се отнася само до допълняемостта между МВУ и други фондове на ЕС.

Комисията и ЕСП тълкуват тези клаузи и момента на оценката им по различен начин, което неизбежно води до различни заключения. Например в каре 11.2 — точка 11.26 ЕСП отбелязва, че Испания преди това е осъществявала такъв *вид* дейност, която се измерва с целта. Следователно не въз основа на основателността на съответната мярка, а по-скоро като има предвид конкретната цел, ЕСП заключава, че мярката, включена в ПВУ, е „продължение на периодична дейност", и я обявява за недопустима, тъй като тя замества периодичните национални бюджетни разходи, както и въпреки факта, че държавата членка не е декларирала разходи за мярката, които да бъдат покрити от плана за възстановяване и устойчивост. ЕСП възприема този подход в редица случаи, за да обяви мерки (или части от мерки) за недопустими. Комисията взема под внимание тази позиция, но припомня, че в Регламента за МВУ няма основание за това. Преди да бъде създаден МВУ държавите членки са предприемали стандартни и периодични действия, за които по-късно в плановете за възстановяване и устойчивост са включени повишено равнище или подобрение на тези действия. Освен това Комисията припомня, че в Регламента изрично се предвижда, че такива периодични национални бюджетни разходи могат да бъдат включени в плановете за възстановяване и устойчивост, ако това е надлежно обосновано. Освен това, при промяната на обстоятелствата, включително по-специално в контекста на тежките икономически и социални смущения, предизвикани от пандемията от COVID-19, може да се окаже, че предишните действия са престанали да се осъществяват, след като не са включени в плана за възстановяване и устойчивост.

И накрая, Комисията припомня, че след като оцени допустимостта на мерките по време на оценката на плановете за възстановяване и устойчивост, Съветът взема решение с решение за изпълнение дали дадена мярка е допустима или не. На етапа на плащане Комисията не може да отмени решението на Съвета, че за дадена мярка не следва да се прави плащане по МВУ. В това отношение, доколкото ключовите етапи и целите в решението за изпълнение на Съвета са

[9] Също посоченото в член 5, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241: *Подкрепата от Механизма не замества, освен в надлежно обосновани случаи, периодични национални бюджетни разходи и спазва принципа на допълняемост на финансирането от Съюза, посочен в член 9.*

изпълнени задоволително, съответното плащане от Комисията не може да бъде засегнато от грешка.

Двойно финансиране

МВУ е инструмент, основан на изпълнението, което означава, че плащането не се извършва въз основа на разходите, а по-скоро на постигнатите резултати, измерени чрез ключови етапи и цели. Единственият момент, в който „разходите“ се разглеждат в рамките на МВУ, е когато държавата членка представя първоначално своя план за възстановяване и устойчивост. Тази „оценка на разходите“ служи за установяване на общото разпределение на финансирането за държавата членка. За да се гарантира ефективно и допълващо изпълнение на фондовете на Съюза, в Регламента за МВУ изрично се предвижда, че инвестициите и реформите могат да бъдат подкрепяни както от МВУ, така и от други фондове на Съюза, „при условие че тази подкрепа не покрива същите разходи“. Комисията взе предвид тази разпоредба при оценката на плановете за възстановяване и устойчивост и на конкретните инвестиции и реформи, предложени от държавите членки. По-специално, когато представят своите оценки на разходите за мерки по МВУ, държавите членки са декларирали „Прогнозни разходи, за които се иска финансиране от МВУ“ и „Финансиране от други източници“ (включително финансиране „От други програми на ЕС“), за които не е било поискано финансиране по МВУ. Това даде възможност на Комисията систематично да гарантира, че когато инвестициите или реформите се подкрепят от други инструменти на Съюза, МВУ не покрива същите разходи.

МВУ е основан на резултатите инструмент, при който плащанията се извършват единствено при задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите (Регламент за МВУ, член 24, параграф 1). Комисията желае да поясни, че в съответствие с член 5 „без нарушение на принципа на двойно финансиране“ е хоризонтален принцип, който трябва да се спазва при прилагането на механизма. Всички действителни случаи на двойно финансиране могат да доведат до „сериозно нарушение на задължението“ съгласно споразумението за финансиране по МВУ, когато с Регламента на Комисията се предоставя правото да предприема действия за намаляване и възстановяване на средства при такива обстоятелства (Регламент за МВУ, член 22, параграф 5). Съответно Комисията не счита, че „без нарушение на принципа на двойно финансиране“ е условие за изплащането на средства по МВУ, както е посочено в точка 11.11 от доклада на ЕСП, което би засегнало редовността на плащанията (точка 11.19). Посоченото по-горе разделение между задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите и договореностите за избягване на двойно финансиране не е само изискване на Регламента за МВУ, но е присъщо на естеството на ключовите етапи и целите. Комисията е напълно съгласна с изявлението на ЕСП, че *„По същество един и същ резултат не може да бъде финансиран два пъти от бюджета на ЕС, независимо дали чрез основан или неоснован на разходите финансов инструмент*“. Комисията обаче припомня, че МВУ не „финансира“ ключови етапи или цели, които представляват *„измерване на напредъка за постигането на дадена реформа или инвестиция*“ (Регламент за МВУ; член 2, параграф 4) и неподлежащи на финансиране действия сами по себе си. Това че даден елемент се посочва (или изисква) като част от ключов етап или цел, като влизането в сила на закон или данъчните разследвания, предприети от органите, не може да се тълкува от правна или практическа гледна точка в смисъл, че те са „финансирани“ от МВУ. Както бе припомнено по-горе, финансирането от МВУ се определя въз основа на прогнозните разходи.

По отношение на реформата в Словакия относно изготвянето на инвестиционни проекти в областта на транспорта ЕСП признава, че в плана за възстановяване и устойчивост, предложен от съответната държава членка, са включени нулеви разходи. Въпреки това ЕСП заключава, че е налице двойно финансиране, тъй като е изготвен специален доклад, предвиден за ключовия

етап, с подкрепа от друг фонд на Съюза (точка 11.30). Според Комисията няма доказателства за двойно финансиране при този доклад и подчертава, че подходът на ЕСП към този случай е в противоречие с текста на Регламента за МВУ, в който се предвижда, че подкрепата от Съюза за една мярка може да бъде осигурена от множество инструменти, при условие че те не покриват едни и същи разходи. Съгласно определението, ако държавата членка посочи, че конкретна реформа или инвестиция ще бъде изцяло финансирана без принос по МВУ, не може да има „двойно финансиране“, дори ако друг фонд частично или изцяло финансира нейното изпълнение, тъй като МВУ не е покрил никакви разходи. Извън правните съображения това би означавало, че не може да има взаимно допълване между МВУ и други инструменти на Съюза, както е предвидено в Регламента[10], и би намалило въздействието на бюджетните разходи на Съюза, за което Комисията би изразила дълбоко съжаление. Фактът, че ПВУ може да включва цели или ключови етапи, свързани с мерки с „нулеви разходи“, не означава, че МВУ обхваща разходите, свързани с тези мерки.

Отмяна на мярка

Тъй като държавите членки продължават да изпълняват своите планове за възстановяване и устойчивост, е наложително задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели да не бъдат отменяни от държавата членка. Комисията е съгласна с ЕСП, че е важно да се предоставят ясни насоки и че тя разработва вътрешни насоки и процедури за случаите, при които държава членка отменя ключов етап или цел, за които вече е извършено плащане (напр. чрез отмяна на реформа).

Комисията счита, че всеки подход, който тя би следвала, ако се сблъска с евентуална отмяна на ключов етап или цел, които са изпълнени задоволително, и съответните плащания са извършени, следва да бъде включен в правните изисквания, произтичащи от Регламента за МВУ. Това включва и *„съответната държава членка да не е отменила мерките, свързани със задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели“* (член 24, параграф 3). Когато съответната държава членка не е отменила даден ключов етап или цел (напр. природно бедствие унищожава инвестиция, която е била създадена), Комисията не счита, че е настъпила „отмяна“ по смисъла на Регламента за МВУ.

По отношение на конкретния случай в каре 11.3 — точка 11.33 (цел на Италия M1C1—54) относно целта, засягаща броя на *„приключените процедури за набиране на персонал“* за експерти, ЕСП потвърждава оценката на Комисията, че целта е изпълнена като част от първото искане за плащане. ЕСП обаче информира Комисията, че счита, че в решението за изпълнение на Съвета *„изрично се изисква експертите да бъдат назначени за период от три години“* и тъй като числеността от 1 000 експерти не е напълно запазена, заключава, че целта е била отменена към момента на второто плащане към Италия. Комисията счита, че конкретната цел се отнася до процедурите за набиране на персонал, а не до постоянната численост на персонала, и че дори да се приеме становището на ЕСП, че е предвидена определена численост на персонала, държавата членка не може да предотврати някои колебания в числеността на персонала, например промяна на длъжностите на отделни експерти. Поради това Комисията не счита, че държавата членка е „отменила“ тази цел поради временното намаляване на броя на наетите служители. По-специално, държавата членка своевременно предприема действия, за да замести напусналите лица чрез набиране на нови служители, както признава ЕСП. Разгледано в

[10] Взаимното допълване се изисква изрично в членове 9 и 28 от Регламент (ЕС) 2021/241.

по-общ план, налагането на изискване събитията извън контрола на държавата членка да представляват отмяна, дори ако държавата членка предприема с готовност действия за справяне със ситуацията, би надхвърлило изискванията на законодателството.

Други въпроси

Комисията би искала да припомни, че качеството и пълнотата на декларацията за управлението са отговорност на държавите членки. Същевременно Комисията признава, че не всички държави членки са включили резерви в своите декларации за управлението (точка 11.35), когато е имало малко забавяне в задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите или когато доказателствата са били представени едва след подаването на искането за плащане. Комисията ще предприеме последващи действия във връзка с такива случаи и е съгласна с ЕСП, че това не е засегнало изпълнението на въпросните ключови етапи и цели.

2. Оценка от ЕСП на избрани системи за мониторинг и контрол

Предварителни оценки на Комисията

Комисията припомня, че по време на оценката на плановете за възстановяване и устойчивост, тя е проверила допустимостта на всички мерки (инвестиции и реформи), включени в плановете, както се изисква от Регламента за МВУ. Съгласно Регламента тази оценка на допустимостта за всяка мярка се извършва по време на одобряването на плана за възстановяване и устойчивост, тъй като за всяка инвестиция или реформа може да има множество ключови етапи и цели, чрез които се проследява нейното изпълнение. ЕСП счита за недостатък това, че предварителните проверки на Комисията не са открили случаи на „недопустими“ мерки. (точки 11.38—11.39). Комисията припомня точките в раздел 1, и по-специално, че мерките се определят от Съвета след оценка на допустимостта при първоначалното представяне на плановете за възстановяване и устойчивост. Поради това Комисията не споделя становището на ЕСП, тъй като това би довело до поставяне под въпрос от страна на Комисията на решението за изпълнение на Съвета. Също така няма правно основание или изискване за многократно повтаряне на оценката на допустимостта за всяка мярка при оценката на всеки ключов етап и цел. Повтарянето на оценката всеки път също би довело до неефективно използване на ресурсите.

ЕСП също така счита за недостатък, че по време на предварителната си оценка Комисията не е открила това, което ЕСП счита за отмяна. Комисията припомня своето обяснение по-горе и не е съгласна, че е имало отмяна.

Последващи одити на Комисията

Комисията приветства признанието на ЕСП, че като цяло Комисията е изпълнила ефективно своя план за последващ одит.

Що се отнася до последващите одити на Комисията на ключовите етапи и целите, тъй като ЕСП стигна до заключения за „незадоволително изпълнение“ на ключовите етапи и целите, одитирани и от Комисията, тя счита, че при одитите на Комисията е следвало да бъдат установени същите проблеми. Като основно правило при одита Комисията разглежда различните правни основания, т.е. решението за изпълнение на Съвета, с което се одобряват

плановете, и решенията на Комисията за одобряване на плащанията. Комисията не споделя становището на ЕСП, че тези ключови етапи и цели не са били задоволително изпълнени при първоначалната оценка, и поради това също така не счита, че такива проблеми е следвало да бъдат открити при последващите одити или че представляват слабост в последващите ѝ проверки.

Що се отнася до използването на последващи одити за мониторинг на отмяната, Комисията на практика е предприела основани на риска проверки дали одитираните цели, които преди това са били оценени като задоволително изпълнени, не са били отменени след плащането. Въпреки това Комисията приема, че това не е кодифицирано в процедурите ѝ за последващ одит. Комисията отбелязва също така, че ЕСП счита, че при последващите одити на ключовите етапи и целите следва да се проверяват условията за допустимост, свързани със съответните мерки. В съответствие с изложеното по-горе (вж. раздел „Допустимост на мерките“) Комисията не може да приеме тази точка.

Създаване и функциониране на системите на държавите членки

В член 19 от Регламента за МВУ изрично се предвижда предварителна оценка на плановете за възстановяване и устойчивост, включително на системите за мониторинг и контрол. В контекста на оценката на плана за възстановяване и устойчивост, когато беше целесъобразно, държавите членки се ангажираха да предприемат допълнителни мерки и да въведат конкретни „ключови етапи за одит и контрол“, за да се гарантира пълната адекватност на системите за защита на финансовите интереси на Съюза. Логично е действителното въвеждане на тези системи да бъде в съответствие с първоначалния им проект и оценка. В самия Регламент за МВУ се предвижда правно основание с изключително с цел да се въведат такива ключови етапи[11]. ЕСП счита въвеждането на ключови етапи, свързани с контрола, за *„риск за редовността на плащанията по МВУ и за защитата на финансовите интереси на ЕС“* (точка 11.49). Комисията отбелязва, че същият въпрос вече е бил повдигнат в Специален доклад № 07/2023 на ЕСП, на който Комисията е предоставила писмени отговори по засегнатата тема[12]. Освен това Комисията припомня, че предварителните оценки и разпоредбите, които имат действие с обратна сила, в МВУ означават, че съгласно замисъла системите за контрол не могат да бъдат напълно въведени към момента, в който започват да се изпълняват плановете.

Всеки такъв ключов етап трябва да бъде уникален за контекста на държавата членка и нейната система за контрол. Поради това Комисията не споделя твърдението на ЕСП, че *„няма основание“* тези ключови етапи да се различават (точка 11.50). Освен това Комисията припомня, че нейната оценка на плановете за възстановяване и устойчивост, включително въвеждането на такива ключови етапи, е подробно обхванатa в предишни доклади на ЕСП, например Специален доклад № 21/2022 (*Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост)*, като ЕСП заключава, че *„Комисията е управлявала ефективно процеса на оценка“*[13].

[11] Член 20, параграф 5, буква д) от Регламент (ЕС) 2021/241.

[12] Отговорите на Специален доклад № 07/2023 са достъпни на уебсайта на ЕСП, вж. раздел II.1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2023-07/COM-Replies-SR-23-07_bg.pdf

[13] Точка 113 от Специален доклад № 21/2022.

Комисията отбелязва, че ЕСП не е повдигнала въпроси, свързани със задоволителното изпълнение на ключовите етапи от одита и контрола, които са били оценени през 2022 г. Комисията приветства това и счита, че тези ключови етапи са важни стъпки в прилагането на системата за контрол на МВУ.

Не е необичайно да се открият различия между първоначалния замисъл и действителното прилагане на системите. За тази цел и за да потвърди прилагането на подходящи системи, Комисията извършва одити на системите за всяка държава членка и допълнителна одитна дейност, основана на риска, за да провери съответствието на системите с регулаторните изисквания. В края на 2022 г. Комисията е извършила 16 одита на системи, обхващащи 64 министерства и агенции. Когато е било уместно, са отправяни препоръки за подобрения, като Комисията активно следи за ефективното изпълнение на тези препоръки.

Що се отнася до системата за събиране на данни на Франция (точка 11.53), Комисията отбелязва, че френските органи са предприели действия за подобряване на слабостите, установени от националните одитори и одиторите на Комисията. Комисията отбелязва също така, че ЕСП не е получила поисканата информация по част от исканията си за информация, адресирани до френските органи.

3. Годишни отчети за дейността и годишен доклад за управлението и резултатите

Комисията взе предвид опасенията, изразени от ЕСП[14] и Европейския парламент[15], като: а) съгласува формулировката на декларацията за достоверност на генералния директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ с използваната от всички други генерални директори в Комисията и б) предостави допълнителни подробности в годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ относно работата, предприета от Комисията, по-специално във връзка със защитата на финансовите интереси на Съюза. В годишния отчет за дейността се описват подробно работата, извършена от собствените одитори на Комисията, включително одитната дейност по отношение на органите, които са общи за МВУ и за фондовете на политиката на сближаване, както и начинът, по който Комисията е взела предвид одитната дейност, извършена от националните одитни органи. В това отношение, както при всички декларации за достоверност, предоставени от всеки генерален директор на Комисията, декларацията за достоверност на генералния директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ трябва да се чете заедно с целия годишен отчет за дейността. Ето защо декларацията за достоверност се публикува като част от годишния отчет за дейността.

Въпреки че ЕСП обръща внимание на някои елементи в декларацията за достоверност, които произтичат пряко от Регламента за МВУ, в годишния отчет за дейността ясно и изчерпателно се описва работата, извършена от Комисията, за да получи тя достатъчна увереност, че системите

[14] Специален доклад № 07/2023 на Европейската сметна палата относно структурата на системата на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), приет на 8 март 2023 г.
[15] Резолюция на Европейския парламент от 10 май 2023 г., съдържаща забележките, които са неразделна част от решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2021 година.

за контрол на държавите членки са в съответствие с техните задължения, включително по отношение на държавната помощ и обществените поръчки.

В годишния доклад за управлението и резултатите за МВУ Комисията използва нивото на риск, оповестено от ГД „Икономически и финансови въпроси“ в нейния годишен отчет за дейността, който беше подложен на внимателен и структуриран преглед на качеството. Въз основа на извършената работа Комисията счита, че ниското ниво на риск, представено в годишния доклад за управлението и резултатите за МВУ, е показателно. Тази оценка се основава на методика, която дава възможност на Комисията, която управлява бюджета на Съюза, да идентифицира и разграничава областите с по-висок, среден и по-нисък риск и следователно да съсредоточи усилията си към смекчаване на рисковете.

4. Заключения и същественост на грешките

Комисията отбелязва, че ЕСП не посочва процент грешки, но счита, че „минималното финансово отражение“ на нейните констатации е близо до прага на същественост от два процента. Освен това Комисията отбелязва, че ЕСП е одитирала 281 от общо 311 ключови етапа и цели, като 281-те са избрани въз основа на риска (приложение 11.1, точка 8). Комисията приветства факта, че при оценката на финансовото отражение ЕСП прилага методиката на Комисията за определяне на спирането на плащанията[16] и че количественото определяне е обсъдено с Комисията. Комисията обаче не е съгласна по някои въпроси с начина, по който ЕСП е приложила нейната методика за спиране на плащанията, за да определи финансовото отражение. Въпреки че Комисията поддържа становището си, че ключовите етапи и целите са оценени правилно като задоволителни, ако трябваше да приложи методиката в тези случаи, тя все пак щеше да потвърди заключението на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити в годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“, че плащанията за безвъзмездна подкрепа по МВУ за 2022 г. са били изложени на ниско ниво на риск.

Освен несъгласията с констатациите, които, както вече беше посочено в предходните раздели, се основават главно на различия в тълкуването или преценката, Комисията отбелязва следното:

Що се отнася до констатациите за „неизпълнени“ и „отменени“ ключови етапи и цели, Комисията разбира, че ЕСП не прилага методиката по същия начин, по който Комисията би я приложила. По-специално, в съответствие със свободата на преценка, предоставена от Регламента за МВУ за оценката на Комисията на задоволителното изпълнение, в методиката се предвижда свобода на преценка на Комисията да прилага както възходящи, така и низходящи коефициенти и корекции нагоре и надолу. Такива корекции се прилагат например, за да се отрази фактът, че реформата е от по-малко значение и/или че държавата членка е постигнала съществен напредък към постигането на общата цел на реформата. В зависимост от използването на коефициентите и корекциите може да има различни оценки на очакваното финансово отражение за едни и същи констатации.

Що се отнася до констатациите за мерки, които не отговарят на условията за допустимост, Комисията счита, че ако бъдат действително потвърдени, такива „недопустими мерки“ ще трябва

[16] COM (2023) 99 final, приложение II — Методика на Комисията за определяне на спирането на плащанията съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост.

да бъдат коригирани чрез заличаването им от решенията за изпълнение на Съвета. Тъй като всички мерки, засегнати от този вид констатации, не водят до разходи за МВУ, финансовото отражение би било в размер на 0 EUR.

Що се отнася до констатацията за „двойно финансиране“, Комисията настоява, че по МВУ не се „финансират“ ключови етапи или цели, които представляват „*измерване на напредъка за постигането на дадена реформа или инвестиция*“ (член 2, параграф 4 от Регламента за МВУ) и сами по себе си не могат да бъдат финансирани действия. Поради това Комисията не счита, че мярка с „нулеви разходи“ може евентуално да означава „двойно финансиране“ от МВУ и друг фонд на Съюза. Финансовото отражение на двойното финансиране би означавало корекция на изплатените два пъти средства, които в такъв случай ще възлизат на 0 EUR.

В обобщение Комисията счита, че във всеки случай може да се счита, че само констатациите от първите два вида (незадоволително изпълнение и отмяна) имат отражение върху нивото на същественост. Освен това Комисията счита, че дори и съответните констатации да бъдат приети, отражението би било далеч под нивото на същественост.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 11.1 — Да се подобрят предварителните оценки и последващите одити

Комисията следва:

а) Да включи в своите предварителни оценки и последващи одити спазването на периода на допустимост и принципа да не се заместват периодични национални бюджетни разходи;

б) Да преразгледа процедурите си за последващ одит, така че в тях да се предвиждат проверки дали одитираните цели, които преди това са били оценени като изпълнени, не са били отменени след плащането.

(Целеви срок за изпълнение — незабавно)

Комисията **приема частично** тази препоръка за бъдещите искания за плащане.

Комисията припомня, първо, че съгласно член 24 от Регламента за МВУ законосъобразността и редовността на плащанията по МВУ се основават единствено на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите. Препоръката за „разширяване“ на обхвата извън този контекст надхвърля предписаното от правното основание.

Комисията **приема** да включи проверки в своята предварителна работа по отношение на това дали представените доказателства за постигане на даден ключов етап или цел са извън периода на допустимост. Тя счита, че проверките дали представените от дадена държава членка доказателства са извън периода на допустимост, вече са част от обхвата на нейните последващи одити.

Комисията също така **приема** да преразгледа процедурите си за последващ одит, така че в тях да се предвиждат проверки, за да се установи дали одитираните цели, които преди това са били оценени като изпълнени, не са били отменени след плащането.

Комисията **обаче не приема** да предприеме в контекста на работата по законосъобразността и редовността на *плащанията* преоценка на изискванията, които се прилагат съгласно Регламента по отношение на първоначалната оценка на плана за възстановяване и устойчивост. По-специално Комисията няма правно основание и следователно не може да се очаква да извърши преоценка на допустимостта на мерките по плана за възстановяване и устойчивост, определени в решенията за изпълнение на Съвета и считани за допустими в тях. Поради това тя не приема при всяко плащане да поставя отново под въпрос — както в предварителната, така и в последващата си работа — дали е спазен принципът да не се заместват периодични национални бюджетни разходи.

Препоръка 11.2 — При извършването на преглед на плановете да се провери дали всички ключови етапи и цели са ясно определени

Въз основа на опита, придобит при изпълнението на МВУ, Комисията следва да провери дали в преразгледаните планове ясно се определят всички ключови етапи и цели и дали всички съществени елементи на дадена мярка са обхванати от ключови етапи и цели.

(Целеви срок за изпълнение — незабавно)

Комисията **приема** тази препоръка за предстоящите преразглеждания на плановете за възстановяване и устойчивост.

Комисията подчертава, че за да се направи предложение за промяна на елементи на решение за изпълнение на Съвета, е необходима правна обосновка за такива промени. Съответно Комисията е съгласна да преразгледа определенията на описанията на мерките и изискванията за ключовите етапи и целите за нови мерки и — когато е приложимо — за съществуващите мерки, за които държава членка е представила изменен или преразгледан план и за които с правно основание се обосновават промени в мярката като част от конкретно преразглеждане на плана за възстановяване и устойчивост.

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2022 година

Съдържание

Страница

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2022 година 521

Отговори на Европейската комисия 560

Съдържание

	Точки
Въведение	01—07
Кратко описание на ЕФР	02—07
Финансово изпълнение на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР	08—11
Декларация за достоверност относно Европейските фондове за развитие	I.—38
Декларация за достоверност на Европейската сметна палата относно Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, представена на Европейския парламент и на Съвета	I.—XXI.
Информация в подкрепа на Декларацията за достоверност	12—38
Обхват и подход на одита	12—16
Надеждност на отчетите	17—19
Редовност на операциите	20—38
Заключение и препоръки	39—44
Заключение	39—40
Препоръки	41—44
Оценка на показателите за изпълнение на проектите по време на одитните посещения на ЕСП	45—46

Приложения

Приложение I — Плащания от Европейските фондове за развитие през 2022 г. по основни региони

Приложение II — Степен на изпълнение на плановете за действие

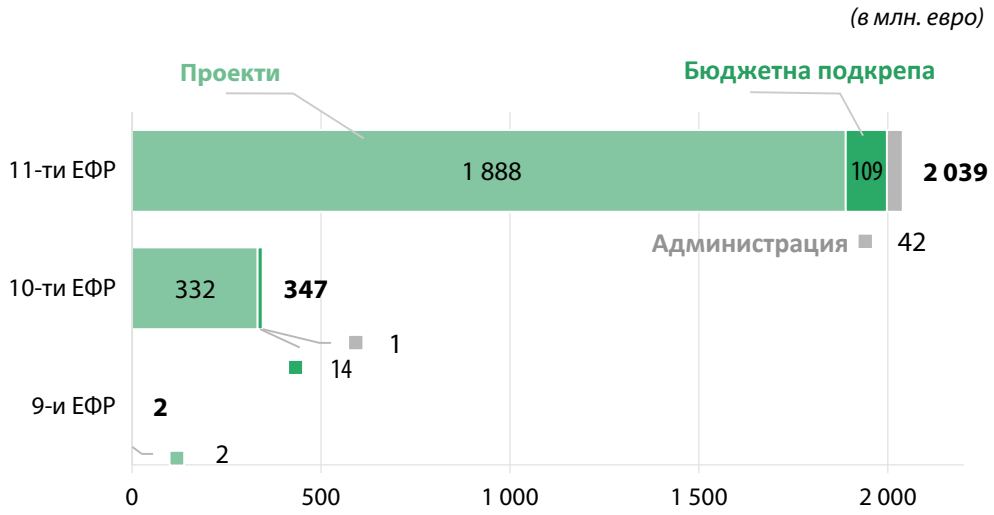
Приложение III — Проследяване на изпълнението на препоръките

Въведение

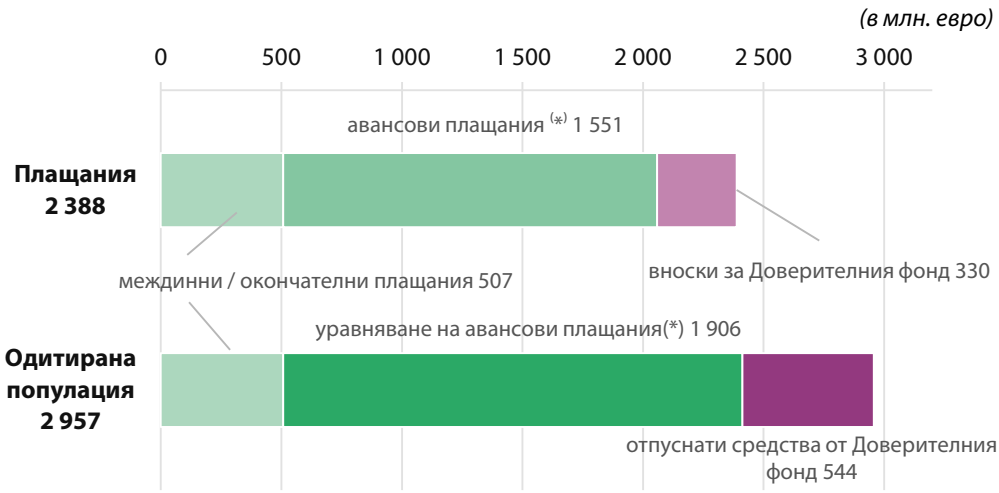
01 В настоящия Годишен доклад са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) относно Деветия, Десетия и Единадесетия[1] Европейски фонд за развитие (ЕФР). На ***фигура 1*** са представени обобщено дейностите и разходите в тази област през 2022 г.

Фигура 1 — Европейски фондове за развитие: финансови параметри за 2022 г.

Плащания по ЕФР по бюджетни редове и по видове (в млн. евро)



Плащания по ЕФР и одитирана популация



(*) В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точка ***18***).

Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за 2022 г. на 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР.

Кратко описание на ЕФР

02 Създадените през 1959 г. Европейски фондове за развитие са основният инструмент извън общия бюджет на Европейския съюз (ЕС), чрез който ЕС предоставя финансиране в областта на сътрудничеството за развитие за държавите и регионите от Африка (на юг от Сахара), Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), както и за *отвъдморските страни и територии (ОСТ)* до края на 2020 г. Единадесетият ЕФР[2] обхваща многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. *Споразумението за партньорство*, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. за период от 20 години („*Споразумението от Котону*“), определя рамката за отношенията на ЕС с държавите от АКТБ и ОСТ. Действието на неговите разпоредби е удължено засега до 30 юни 2023 г. Основната цел на ЕФР е намаляването и, в дългосрочен план, премахването на бедността, в съответствие с основната цел на сътрудничеството за развитие, посочена в член 208 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

03 За МФР за периода 2021—2027 г. сътрудничеството за развитие с държавите и регионите от АКТБ е включено в *Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС — Глобална Европа)*, а сътрудничеството за развитие с ОСТ — в Решението за отвъдморско асоцииране, включително Гренландия. 9-ият, 10-ият и 11-ият ЕФР обаче не са интегрирани в общия бюджет на ЕС и продължават да се изпълняват и отчитат отделно до приключването им.

04 През 2019 г. Комисията е завършила оставащите неприключени *операции* по проекти в рамките на 8-ия ЕФР. Всички салда и *отменени бюджетни кредити* са прехвърлени към 9-ия ЕФР. През 2021 г. Комисията обявява финансовото и оперативното приключване на 8-ия ЕФР, с което са приключени всички договори и финансови решения в отчетите на ЕФР.

05 Европейските фондове за развитие са по-специален инструмент, поради това че:

а) те се финансират пряко от вноски от държавите членки и Обединеното кралство, основани на квоти, или „алгоритми за вноски“, които се определят от националните правителства в Съвета на Европейския съюз в последващи

---

[1] Финансов регламент, приложим към Единадесетия ЕФР.

[2] *Пак там*.

вътрешни споразумения между представителите на държавите — членки на ЕС, заседаващи в рамките на Съвета;

б) те се управляват от Комисията (извън рамката на общия бюджет на ЕС) и от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ);

в) поради междуправителствения характер на Европейските фондове за развитие, Европейският парламент има по-ограничена роля в тяхното функциониране, отколкото при инструментите за сътрудничество за развитие, финансирани от общия бюджет на ЕС — по-специално, той не участва в съставянето и разпределянето на ресурсите на ЕФР. Въпреки това Европейският парламент е органът по *освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета*, с изключение на Механизма за инвестиции, който се управлява от ЕИБ и поради това е извън обхвата на одита, извършван от Европейската сметна палата[3]. През 2012 г. в тристранно споразумение между ЕИБ, Комисията и ЕСП (член 134 от Регламент (ЕО) № 215/2008 относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие) са определени правилата за извършване на одит от ЕСП на посочените операции;

г) принципът на *ежегодност* не се прилага за ЕФР — споразуменията по ЕФР обикновено се сключват за период от пет до седем години, през който е възможно *поемане на задължения*, а плащанията могат да бъдат извършвани за много по-дълъг период.

06 ЕФР се управляват почти изцяло от Генерална дирекция „Международни партньорства“ на Комисията (INTPA). Малка част (5 %) от плащанията по ЕФР за 2022 г. се управлява от Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ECHO).

07 Разгледаните в настоящия доклад разходи се извършват в 78 държави (вж. ***приложение I***) чрез множество различни методи, като например договори за строителни дейности, доставки и услуги, *безвъзмездна финансова помощ*, *бюджетна подкрепа*, *програмни разчети* и *споразумения за делегиране* на задачи по изпълнението на бюджета при непряко управление (споразумения за делегиране) и споразумения за финансов принос, сключени със субекти, *оценени по стълбове* (т.е. международни организации).

---

[3] Членове 38, 42—44 и 52 от Регламент (ЕС) 2018/1877 относно финансовия регламент, приложим за 11-ия Европейски фонд за развитие.

Финансово изпълнение на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР

08 Бюджетът на 9-ия ЕФР (2000—2007 г.) възлиза на 13,8 млрд. евро, а на 10-ия ЕФР (2008—2013 г.) – на 22,7 млрд. евро.

09 Вътрешното споразумение за създаване на 11-ия ЕФР (2015—2020 г.) влиза в сила на 1 март 2015 г. От 2013 до 2015 г. средствата са разпределяни чрез *преходен инструмент,* за да се осигури непрекъснатост преди ратифицирането на Единадесетия ЕФР. 11-ият ЕФР ще предостави средства с общ размер от 30,5 млрд. евро, като 29,1 млрд. евро от тази сума се отпускат за държавите от АКТБ, 0,4 млрд. евро — за ОСТ, а 1 млрд. евро – за административни разходи.

10 На ***фигура 2*** е представено усвояването на ресурсите на ЕФР през 2022 г. и кумулативно за 9-тия, 10-ия и 11-ия ЕФР.

Фигура 2 — Усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2022 г.*

(в млн. евро)

	Състояние в края на 2021 г.		*Изпълнение на бюджета през финансовата 2022 година (нето)[6]*				*Състояние в края на 2022 г.*				
	Обща сума	Процент на изпълнение[2]	*9-и ЕФР[3]*	*10-и ЕФР*	*11-и ЕФР[3]*	*Обща сума*	*9-и ЕФР*	*10-и ЕФР*	*11-и ЕФР*	*Обща сума*	*Процент на изпълнение[2]*
А – РЕСУРСИ[1]	**66 092**		***-20***	***337***	***-721***	***-404***	***15 245***	***21 284***	***29 157***	***65 686***	
Б – УСВОЯВАНЕ											
1. Глобални поети задължения[4]	***65 348***	***98,9 %***	***-5***	***356***	***-18***	***333***	***15 245***	***21 162***	***29 275***	***65 682***	**100,0 %**
2. Индивидуални поети задължения[5]	***63 040***	**95,4 %**	***-1***	***241***	***611***	***851***	***15 244***	***20 841***	***27 806***	***63 891***	**97,3 %**
3. Плащания	***55 046***	**83,3 %**	***2***	***347***	***2 039***	***2 388***	***15 218***	***20 302***	***21 912***	***57 432***	**87,4 %**
В – Неразплатени задължения (Б1 – Б3)	**10 302**	**15,6 %**					***27***	***860***	***7 363***	***8 250***	**12,6 %**
Г – Налично салдо (А – Б1)[7]	**744**	**1,1 %**					***0***	***122***	***-118***	***4***	**0,0 %**

* Закръглени стойности.

1 Включва първоначално предоставените ресурси по 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР, съфинансиране, лихви, други ресурси и трансфери от предходни ЕФР.

2 Като процент от ресурсите.

3 Отрицателните стойности представляват освободени бюджетни кредити.

4 Глобалните поети задължения са свързани с решенията на Комисията за финансиране.

5 Индивидуалните поети задължения са свързани с отделни договори с бенефициентите по проектите.

6 Нетни поети задължения след освобождаване на бюджетни кредити. Нетни плащания след събиране на неправомерно изплатени суми.

7 Наличното салдо включва „резерв, който не може да бъде мобилизиран“ (неизползваем без единодушно решение на Съвета).

Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за 2022 г. на 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР. Представените данни не се отнасят до частта на ЕФР, която се управлява от ЕИБ.

11 Всяка година ГД „Международни партньорства“ определя *ключови показатели за изпълнение (КПИ)* и съответстващи им целеви нива по отношение на *доброто финансово управление* и ефективното използване на ресурсите. Тези показатели и свързаните с тях цели се отнасят до цялата област на отговорност на ГД „Международни партньорства“, която обхваща общия бюджет на ЕС, ЕФР и доверителните фондове на ЕС. За 2022 г. генералната дирекция е постигнала своите цели за намаляване с 40 % на „старото“ авансово финансиране (авансово финансиране, което не е било уравнено след 2 години) в сравнение с 2021 г. и запазване на ниво под 13 % на дела на неприключените изтекли договори (договори, които не са приключени след края на оперативните дейности) в портфейла си. Резултатът по КПИ във връзка с намаляването на неизползваните кредити за поемане на задължения е незначително под поставената цел — вж. ***каре 1***.

Каре 1

Ключови показатели за изпълнение (КПИ) относно намаляването на старо авансово финансиране, неизползвани кредити за поети задължения и процент на неприключени изтекли договори

През 2022 г. ГД „Международни партньорства“ е определила нова цел за КПИ за намаляване на старото авансово финансиране (КПИ 10), като я е увеличила от 35 % на 40 %. Тази цел е била надхвърлена, като генералната дирекция е постигнала намаление на неизползваните кредити за поемане на задължения с 54,31 % за ЕФР и с 52,51 % за цялата област под нейна отговорност. В този КПИ се взема предвид сумата по всяка операция за авансово финансиране, но не и броят на годините, за които тя е останала отворена. В резултат на това постигането от ГД „Международни партньорства“ на този КПИ не отразява трудностите, които тя е срещнала при *уравняването* на по-старите операции по авансово финансиране, някои от които са били отворени за период до 12 години (вж. точка ***19***). ГД „Международни партньорства“ е определила и ново целево ниво за КПИ относно максималния дял на неприключените изтекли договори в своя портфейл (КПИ 11), като го е намалила от 15 % на 13 %. И тази цел е била надхвърлена както за ЕФР (10,56 %), така и за общия бюджет на ЕС (8,39 %).

За своя КПИ по отношение на неизползваните кредити за поемане на задължения ГД „Международни партньорства“ е запазила миналогодишното целево ниво от 35 %. Тя е постигнала тази цел за ЕФР (36,83 %), но не и за общия бюджет на ЕС (34,85 %) поради технически проблеми с ИТ системата OPSYS[4].

[4] Вж. ***каре 4*** в ***глава 9*** за повече подробности относно техническите проблеми с OPSYS.

Декларация за достоверност относно Европейските фондове за развитие

Декларация за достоверност на Европейската сметна палата относно Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, представена на Европейския парламент и на Съвета

Становище

I. Европейската сметна палата извърши одит на:

а) годишните отчети на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, които включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи и доклад относно финансовото изпълнение за финансовата година, приключила на 31 декември 2022 г., одобрени;

б) законосъобразността и редовността на свързаните с тези отчети операции, чието финансово управление е възложено на Комисията[5].

Надеждност на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

II. Европейската сметна палата счита, че годишните отчети на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР за годината, приключила на 31 декември 2022 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние към 31 декември 2022 г., както и за резултатите от операциите, паричните потоци и промените в нетните им активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент за ЕФР и международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор.

[5] Съгласно член 43, членове 48—50 и член 58 от Финансовия регламент, приложим за Единадесетия ЕФР, Декларацията за достоверност не се отнася до средствата на ЕФР, които се управляват от ЕИБ.

Законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на приходите

III. Европейската сметна палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2022 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Разходи

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите

IV. Поради съществения характер на констатациите, посочени в основанието за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите, Европейската сметна палата счита, че разходите, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2022 г., са засегнати от съществено ниво на грешки.

Основание за изразяване на становище

V. Европейската сметна палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Нейните отговорности съгласно тези стандарти и кодекси са описани по-подробно в раздела „Отговорност на одитора“ от настоящия доклад. Европейската сметна палата също така отговаря на условията за независимост и изпълнява етичните си задължения в съответствие с Етичния кодекс на професионалните счетоводители, публикуван от Съвета за международни етични стандарти на счетоводителите. Считаме, че събраните одитни данни са достатъчни и подходящи за обосноваване на нашето становище.

Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите

VI. Разходите, отчетени през 2022 г. по Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, са засегнати от съществено ниво на грешки. ЕСП определя *изчисления процент грешки* при разходите, приети в отчетите, на 7,1 %.

Основни одитни въпроси

VII. Основни одитни въпроси са тези, които според нашата професионална преценка са имали най-голямо значение при извършването на одита на финансовите отчети за текущия период. Тези въпроси са разгледани общо в контекста на одита на финансовите отчети и при изготвянето на нашето становище относно отчетите, но не предоставяме отделно становище по тях.

Начислени разходи

VIII. Европейската сметна палата провери начислените разходи, представени в отчетите, които в голяма степен са предмет на приблизителна оценка. В края на 2022 г. по оценка на Комисията допустимите разходи, които са извършени, но още не са отчетени от бенефициентите, възлизат на 5,427 млрд. евро (в края на 2021 г. — 5,381 млрд. евро).

IX. ЕСП провери начина на изчисляване на тези начислени разходи и прегледа извадка от 30 операции за авансово финансиране и 28 фактури на етап 1 с цел да установи риска от неточности в данните за тях. Въз основа на извършената проверка тя заключава, че начислените разходи, признати в окончателните отчети, са представени вярно.

Потенциално отражение на оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз върху отчетите на ЕФР за 2022 г.

X. От 1 февруари 2020 г. Обединеното кралство вече не е държава — членка на ЕС. След сключване на двустранното споразумение за оттегляне на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия („Споразумението за оттегляне“) Обединеното кралство се ангажира да продължи да бъде страна по ЕФР до приключването на Единадесетия ЕФР и всички предходни неприключени ЕФР. Обединеното кралство ще поеме същите задължения като държавите членки съгласно вътрешното споразумение, с което е създаден 11-ият ЕФР, както и задълженията, произтичащи от предходни ЕФР, до тяхното приключване.

XI. В споразумението за оттегляне се посочва също така, че в случаите, когато по проекти от 10-ия ЕФР или предходни ЕФР има средства, за които не са поети задължения или за които задълженията са отменени към датата на влизане в сила на това споразумение, делът на Обединеното кралство в тези суми няма да бъде използван повторно. Същото се отнася за дела на Обединеното кралство в средствата по 11-ия ЕФР, за които не са поети

задължения или за които задълженията са отменени, след 31 декември 2022 г.

XII. Въз основа на горепосоченото ЕСП не установява финансово отражение върху отчетите на ЕФР за 2022 г., което следва да се докладва. Тя заключава, че отчетите на ЕФР към 31 декември 2022 г. отразяват вярно състоянието, свързано с процеса на оттегляне, към тази дата.

Отговорност на ръководството

XIII. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент за 11-ия ЕФР ръководството отговаря за изготвянето и представянето на годишните отчети на ЕФР въз основа на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от *измами* или от грешки. Комисията носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на ЕФР.

XIV. При изготвянето на отчетите на ЕФР Комисията следва да извърши оценка на способността на ЕФР да продължат да работят като действащо предприятие, да оповестява всяка актуална информация и да използва счетоводна отчетност на принципа на действащо предприятие, освен ако не възнамерява да ликвидира предприятието или да прекрати неговата дейност, или когато на практика няма друга алтернатива, освен да постъпи по този начин.

XV. Комисията отговаря за контрола върху процедурата за финансово отчитане на ЕФР.

Отговорност на одитора за извършване на одит на отчетите на ЕФР и на операциите, свързани с тях

XVI. Целта на Европейската сметна палата е да получи достатъчна увереност, че отчетите на ЕФР не са засегнати от съществени неточности и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни. Въз основа на извършения одит тя също така следва да представи на Европейския парламент и на Съвета Декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. „Достатъчна увереност“ означава високо ниво на увереност, но тя не представлява гаранция, че при одита са разкрити всички евентуални

съществени неточности или несъответствия с приложимата нормативна уредба, които могат да се дължат на измами или на грешки. Тези неточности или несъответствия се считат за съществени, ако може основателно да се очаква, че поотделно или взети заедно те могат да повлияят на евентуалните икономически решения, които ще бъдат взети въз основа на тези отчети на ЕФР.

XVII. В областта на приходите ЕСП проверява всички вноски от държавите членки и извадка от други видове приходни операции.

XVIII. В областта на разходите ЕСП проверява операциите по извършване на плащания след като разходите са били извършени, вписани и приети. Тази проверка включва всички категории плащания, които са различни от авансовите плащания, към момента на тяхното извършване. Проверката на авансовите плащания се извършва след като *получателят* на тези средства представи доказателства за използването им по предназначение, а съответната институция или орган приеме тези доказателства, като уравни авансовото плащане, като това може да не се случи през текущата година.

XIX. По време на целия одит ЕСП упражнява професионална преценка и поддържа отношение на професионален скептицизъм. Тя също така:

- идентифицира и оценява риска от съществени неточности в отчетите на ЕФР или съществено несъответствие на одитираните операции с изискванията на правната рамка на ЕФР, независимо дали те се дължат на измами или на грешки. ЕСП разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от нея становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск, неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат разкрити е по-голям.

- се запознава с вътрешния контрол, свързан с конкретния одит, с оглед разработване на подходящи одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол.

- прави оценка на уместността на използваните от ръководството счетоводни политики и на основателността на счетоводните приблизителни оценки и свързаните с тях оповестявания, направени от ръководството.

- формулира заключение относно уместността на използването от ръководството на счетоводна отчетност на принципа на действащо предприятие и, въз основа на получените одитни доказателства, заключава дали е налице съществена несигурност, свързана със събития или условия, които могат да породят значими съмнения относно способността на ЕФР да продължи да функционира като действащо предприятие. Ако ЕСП заключи, че е налице такава съществена несигурност, тя трябва да обърне внимание в своя доклад на свързаните с това оповестявания в отчетите на ЕФР или, в случай че тези оповестявания са недостатъчни, да измени своето становище. Заключенията на ЕСП се основават на одитни доказателства, получени до датата на изготвяне на доклада. Бъдещи събития или условия обаче могат да принудят организацията да преустанови съществуването си като действащо предприятие.

- оценява цялостното представяне, структурата и съдържанието на годишните отчети, в т.ч. всички оповестявания, както и дали годишните отчети представят достоверно съответните операции и събития.

XX. Наред с други въпроси, ЕСП информира ръководството относно планирания обхват и график на одита и значимите одитни констатации, включително относно евентуални значими недостатъци на вътрешния контрол.

XXI. ЕСП определя кои от въпросите, разисквани с Комисията, са с най-голямо значение при одита на отчетите на ЕФР и следователно представляват основни одитни въпроси за текущия период. ЕСП описва тези въпроси в своя доклад, освен ако по силата на действащ закон или регламент се забранява публично оповестяване на въпроса, или когато в изключително редки случаи бъде взето решение, че даден въпрос не трябва да бъде упоменат в нейния доклад, тъй като основателно може да се очаква неблагоприятните последствия от оповестяването на тази информация да бъдат повече от ползите за обществения интерес.

6 юли 2023 г.

Tony Murphy
Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Информация в подкрепа на Декларацията за достоверност

Обхват и подход на одита

12 Одитният подход и методите на ЕСП са представени в ***приложение 1.1*** към Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2022 г. Те се прилагат и за одита на ЕФР.

13 Констатациите и оценките на Европейската сметна палата относно надеждността на отчетите на ЕФР се основават на финансовите отчети[6] на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, одобрени от Комисията[7], придружени от писменото изявление на отговорния счетоводител, получено на 20 юни 2023 г. Одитът включва тестване на суми и оповестявания и оценка на използваните счетоводни принципи, както и на всички съществени приблизителни оценки, направени от Комисията, и на цялостното представяне на отчетите.

14 За да извърши одит на редовността на операциите, ЕСП провери извадка от 140 операции (всички плащания са извършени през ГД „Международни партньорства“), представителна за всички видове разходи в рамките на ЕФР. Извадката включва 27 операции, свързани с Извънредния доверителен фонд за

[6] Член 39 от Регламент (ЕС) 2018/1877.

[7] *Пак там*, член 38.

Африка, 98 операции, одобрени от 20 делегации на ЕС (в Бенин, Ботсуана, Буркина Фасо, Джибути, Етиопия, Фиджи, Габон, Сао Томе и Принсипи, Гвинея Бисау, Хаити, Кот д'Ивоар, Либерия, Мадагаскар, Малави, Нигерия, Танзания, Гамбия, Того, Уганда и Зимбабве) и 15 операции, одобрени от централните служби на Комисията. В случаите, в които ЕСП откри грешки в операциите, беше извършен анализ на причините за тях, за да се установят потенциалните слабости.

15 ЕСП провери също така следните елементи за 2022 г.:

а) всички вноски от държавите членки и извадка от други видове приходни операции, като например вноски за съфинансиране от други държави;

б) системите, използвани от ГД „Международни партньорства“ и делегациите на ЕС за: i) предварителни проверки от служители на Комисията и външни одитори (назначени от Комисията или от бенефициентите) преди извършване на плащанията, ii) мониторинг и контрол, по-специално проследяване на предприетите действия във връзка с външни одити и проучването относно *процента остатъчни грешки (RER)*;

в) надеждността и редовността на информацията в *Годишния отчет за дейността (ГОД)* на ГД „Международни партньорства“, последователността на методологията за изчисляване на сумите, изложени на риск, бъдещите финансови корекции и събиране на вземания, както и включването им в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)* изготвен от Комисията;

г) проследяването на изпълнението на наши предишни препоръки.

16 Както е посочено в точка ***06***, ГД „Международни партньорства“ осъществява изпълнението на повечето инструменти за предоставяне на външна помощ, финансирани от общия бюджет на ЕС и от ЕФР. Констатациите на ЕСП относно системите и представянето на информацията в Годишния отчет за дейността се отнасят до цялата област на отговорност на ГД „Международни партньорства“, а не само до ЕФР.

Надеждност на отчетите

17 Европейската сметна палата констатира, че отчетите не са засегнати от съществени неточности.

18 През октомври 2021 г. Комисията е обявила пред Съвета приключването на 8-ия ЕФР. В годишните отчети на ЕФР за финансовата 2022 година Комисията посочва, че всички дейности на 8-ия ЕФР са завършени. Наред с другото, това означава, че всички договори и финансови решения са били приключени в сметките на ЕФР, а оставащите неприключени нареждания за събиране на вземания са били прехвърлени към 9-ия ЕФР. Въпреки това в отчетите се съдържа финансова информация за 8-ия ЕФР, а някои салда по 8-ия ЕФР все още не бяха приключени през 2022 г. Това означава, че пълното счетоводно приключване на 8-ия ЕФР не е било извършено своевременно.

19 При тестването на операциите по авансово финансиране ЕСП установи, че някои от тях са били отворени за период до 12 години. Комисията невинаги е уравнявала редовно авансовото финансиране, за да отрази правилно действителните суми, които бенефициентите трябва да възстановят на Комисията. По подобен начин тя не е уравнила фактури (получени и подлежащи на проверка и приемане от Комисията), чрез които да отрази действителните суми, които следва да изплати на бенефициентите. През 2021 г. ЕСП информира Комисията за тези случаи, открити в одитната извадка. Предприетите от Комисията мерки за коригиране на тези проблеми не са довели до очакваните резултати. През 2022 г. ЕСП продължи да открива операции по авансово финансиране, както и фактури, неприключени и неуравнени в продължение на дълъг период.

Редовност на операциите

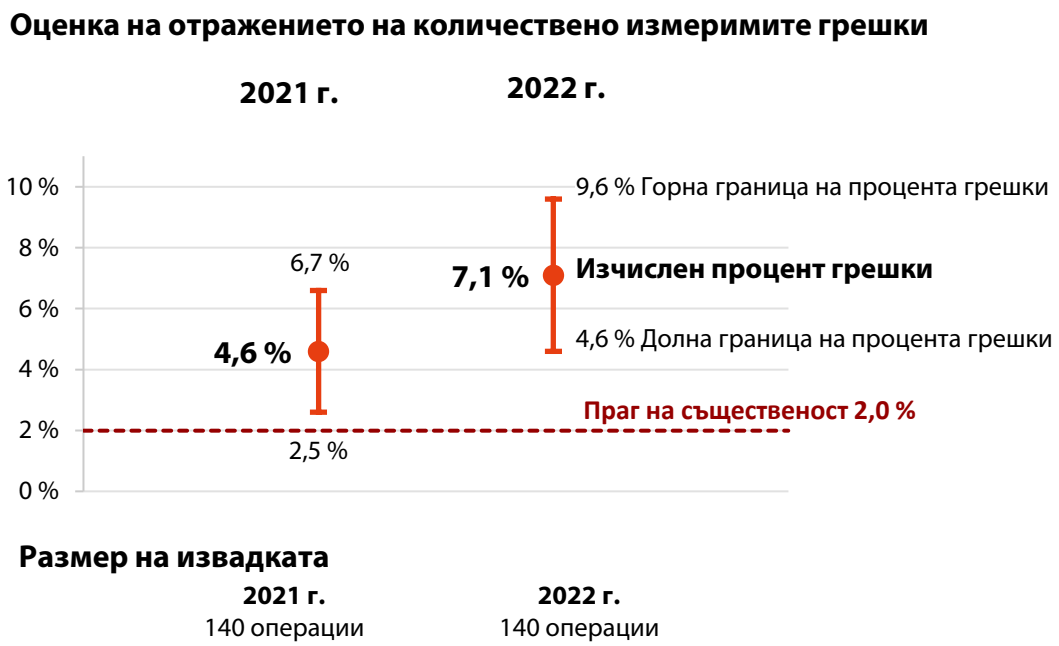
Приходи

20 Приходните операции не са засегнати от съществено ниво на грешки.

Разходи

21 От проверените 140 операции в 57 (40,7 %) се съдържат грешки. Въз основа на 48 грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки беше изчислен на 7,1 % (вж. ***фигура 3***).

Фигура 3 — Резултати от тестването на операциите



Източник: ЕСП.

22 На ***фигура 4*** е представена разбивка на *изчисления от ЕСП процент грешки* за 2022 г. по видове грешки.

Фигура 4 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

23 В ***каре 2*** са представени примери на остойностени от ЕСП грешки, също по видове грешки.

Каре 2

Неизвършени разходи: пропуски в системите за контрол на делегациите на ЕС за уравняване на авансово финансиране

В една делегация на ЕС, посетена тази година, ЕСП установи, че шест от деветте одитирани операции са засегнати от един и същ вид грешки. Комисията е уравнила операциите по авансово финансиране въз основа на декларираните от бенефициента общи разходи в размер на 11 млн. евро. Проверките на ЕСП установиха, че действителните разходи за разгледаните проекти са 3,8 млн. евро. Разликата от 7,2 млн. евро представлява кредити за поемане на задължения, които все още не са били изразходвани. Поради това ЕСП счита, че тези разходи не са извършени и следователно не са допустими.

Фактът, че ЕСП откри тази грешка в две трети от одитираните операции, показва слабост във функционирането на системите за вътрешен контрол на делегацията по отношение на уравняването на авансовото финансиране.

Недопустим *данък добавена стойност (ДДС)*, начислен по проект

Комисията е сключила *споразумение за финансов принос* с международна организация за провеждане на действие в Малави, насочено към подобряване на храненето и здравето на учениците чрез предоставяне на разнообразна училищна храна и подобряване на хигиената и санитарно-хигиенните условия. Общата стойност на това действие е 19 млн. евро, като финансовото участие на ЕС е 16 млн. евро.

Международната организация е наела склад за изпълнението на това действие и е начислила 33 000 евро към проекта, от които 4 700 евро са ДДС. Подлежащият на приспадане ДДС не се счита за допустим разход и следователно не е трябвало да бъде отнасян към разходите по проекта.

Сериозни нарушения на правилата за възлагане на *обществени поръчки*: необосновани решения на националния разпоредител с бюджетни кредити

Националният ръководител на ЕФР за Бенин е възложил договор на консултантско дружество за засилване на участието на гражданското общество в страната. Договорът е на стойност 1,4 млн. евро и е 100 % финансиран от ЕС.

Националният разпоредител с бюджетни кредити е използвал ограничена процедура за възлагане на обществена поръчка. Четирима оференти са достигнали последния етап от оценката. Комисията за оценка е отхвърлила един от тези оференти поради това, че не е отговарял на техническо изискване, включено в тръжната документация.

ЕСП установи, че методът на изчисляване, въз основа на който е отхвърлен оферентът, се различава от този, включен в тръжната документация. ЕСП заключи, че националният разпоредител с бюджетни кредити е взел необосновано решение, което е нарушило правилата за възлагане на обществени поръчки. Освен това ЕСП констатира, че комисията за оценка не е документирала процедурата достатъчно добре. В резултат на това операцията е засегната от количествено измерима грешка в размер на 100 %.

Липса на важни оправдателни документи

Комисията е сключила споразумение за делегиране с международна организация за провеждане на действие, което да допринесе за устойчивия растеж в селскостопанския сектор и за намаляване на продоволствената несигурност и недохранването в Гамбия.

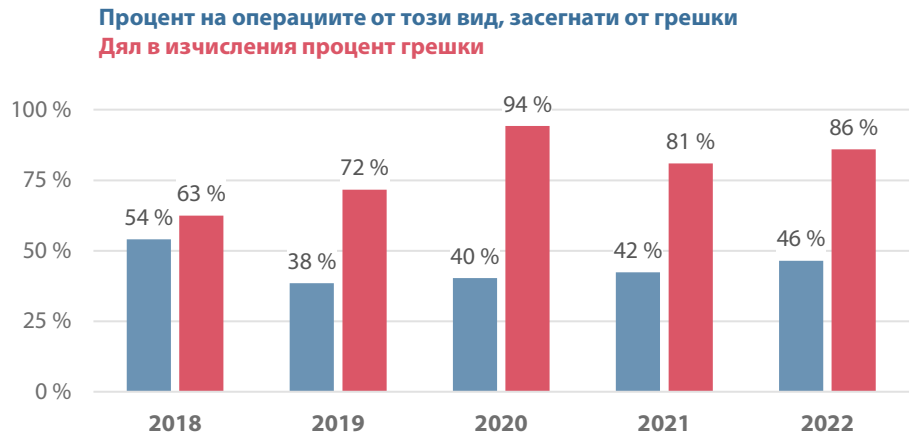
Един от компонентите на проекта е отпускане на пари в брой на училища за закупуване на храна. Международната организация не е била в състояние да предостави основни оправдателни документи за съвкупността от разходите по този компонент, които възлизат на 11 200 евро, като например доказателства, че подпомаганите семейства отговарят на условията за финансиране или доказателства, че помощта е била получена от крайните бенефициенти.

Друг компонент на проекта е осъществяването на дейности за обучение. ЕСП не получи основни подкрепящи документи за плащания на стойност 5 400 евро, включващи дневни надбавки за някои участници и разходи за гориво.

Поради липсата на тези документи ЕСП счита, че общо 16 600 евро по тези два компонента са недопустими.

24 Както и в предходни години, Комисията и нейните партньори в изпълнението са допуснали повече грешки при операциите, свързани с програмни разчети и *безвъзмездна финансова помощ* и при *споразуменията за финансов принос и споразуменията за делегиране*, сключени с държави бенефициенти, международни организации и агенции на държавите членки, отколкото при други форми на подпомагане (като например договори за строителни дейности, доставки и услуги). От 99-те одитирани операции от този вид 46 съдържат *количествено измерими грешки*, които представляват 86 % от изчисления процент грешки (вж. ***фигура 5***).

Фигура 5 — Грешки, свързани с програмните разчети, безвъзмездната финансова помощ и споразуменията за финансов принос и споразуменията за делегиране от 2018 до 2022 г.



	2018	2019	2020	2021	2022
Брой на одитираните операции от този вид	61	65	67	92	99
Брой на операциите от този вид, засегнати от грешки	33	25	27	39	46

Източник: ЕСП.

25 За 23 случая на количествено измерими грешки и за пет случая на количествено неизмерими грешки Комисията е разполагала с достатъчно информация, за да предотврати или да открие и коригира грешките преди одобряването на разходите. Ако Комисията беше използвала правилно цялата информация на нейно разположение, размерът на изчисления процент грешки щеше да бъде с 5,5 процентни пункта по-нисък.

26 Освен това 22 операции, съдържащи количествено измерими грешки, чийто дял от размера на изчисления процент грешки е 2,3 процентни пункта, са били обект на одит или на проверка на разходите. Системата за контрол на ГД „Международни партньорства“ се основава на предварителни проверки, които анализират допустимостта на разходите преди приемането им. Предоставената информация в докладите от проведените одити/проверки, в които се описва действително извършената дейност, не позволи на ЕСП да прецени дали е било възможно грешките да бъдат открити и коригирани при тези предварителни проверки. Предварителните проверки, извършени от ГД „Международни партньорства“, са подбрани чрез основан на риска подход и поради тази причина извадката няма за цел да обхване 100 % от отчетените разходи. В тези доклади невинаги е предоставена достатъчно подробна информация, за да се потвърди

дали елементите, в които одиторите са открили грешки, са били част от проверената извадка.

27 ЕСП установи, че в две разходни области операциите са по-малко податливи на грешки поради специфичните условия на плащане. Това са i) бюджетна подкрепа и ii) проекти с много донори, изпълнявани от международни организации и подчинени на т. нар. *„условен подход“*. През 2022 г. ЕСП извърши одит на две операции за бюджетна подкрепа и на осем проекта по условния подход, управлявани от международни организации. Точки ***9.11—9.12*** от ***глава 9*** от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета за 2022 г. представят повече информация относно бюджетната подкрепа и условния подход.

28 Както и в предходни години, ЕСП се сблъска със закъснения при получаването на изисканата документация от някои международни организации, което доведе до закъснения при изпълнението на одитната дейност. Тези организации са предоставили само ограничен достъп до документи (например във формат само за четене), което възпрепятства планирането, изпълнението и контрола на качеството на одита на ЕСП. Тези трудности продължават да съществуват въпреки опитите на Комисията да ги разреши чрез постоянна комуникация със съответните международни организации.

Годишен отчет за дейността и други въпроси, свързани с управлението

29 Както и в предходни години, ГД „Международни партньорства“ е приела планове за действие за справяне със слабостите при прилагането на нейната система за контрол. През 2020 и 2021 г. ЕСП докладва относно задоволителния напредък, постигнат по плановете за действие за 2019 и 2020 г.

30 Към април 2023 г. степента на изпълнение на плана за действие за 2020 г. остава същата като през 2022 г. — от предвидените седем действия четири са завършени, а три са в процес на изпълнение. В своя план за действие за 2021 г. ГД „Международни партньорства“ е увеличила броя на предвидените действия на осем. Четири действия са завършени, а другите четири все още са в процес на изпълнение.

31 Планът за действие от 2022 г. предвижда 10 действия. Добавени са четири нови действия: i) подобряване на проследяването на констатациите от докладите на ЕСП и проучванията относно процента остатъчни грешки (RER); ii) засилване на контрола при изготвянето на споразумения за финансов принос при операции за

бюджетна подкрепа; iii) засилване на контрола по отношение на правните основания преди сключването на договори; и iv) напомняне на партньорите да изпълняват задължението си да уведомяват Комисията, когато за контрагент се установи, че се намира в положение, налагащо отстраняване. До април 2023 г. е приключено едно действие, а девет са в процес на изпълнение (вж. ***приложение II***).

Проучване относно процента остатъчни грешки (RER) за 2022 г.

32 През 2022 г. ГД „Международни партньорства“ е възложила на външен изпълнител изготвянето на единадесетото проучване относно процента остатъчни грешки. Целта на проучването е да се изчисли процентът на грешките, които са останали неразкрити от всички управленски проверки на ГД „Международни партньорства“, извършени с цел предотвратяване, откриване и коригиране на такива грешки в цялата ѝ сфера на отговорност, с оглед формиране на заключение относно ефективността на тези проверки. Проучването е важен елемент за изготвянето на *декларацията за достоверност* на генералния директор и допринася за информацията във връзка с редовността по отношение на *външната дейност*, оповестена в ГДУИ.

33 Проучването относно процента остатъчни грешки не представлява *ангажимент за изразяване на увереност* или одит. То се базира на методология и наръчник за изчисляване на процент остатъчни грешки, предоставени от ГД „Международни партньорства“. В предишните годишни доклади на ЕСП[8] относно ЕФР вече са описани ограниченията на тези проучвания, които може да са допринесли за заниженото изчисляване на процента остатъчни грешки. За проучването относно процента остатъчни грешки за 2022 г. ГД „Международни партньорства“ е използвала извадка от 480 операции, както и в предходните години (някои от включените в извадката операции са имали стойност, по-висока от *интервала на извадката*; поради това окончателният размер на извадката е 407). За седма поредна година проучването е изчислило, че общият процент остатъчни грешки е 1,15 % — под *прага на същественост* от 2 %, определен от Комисията.

34 ЕСП провери метода на изчисление, използван при проучването относно процента остатъчни грешки за 2022 г., и установи, че методологията за екстраполиране на елементи с висока стойност не е достатъчно ясна. В резултат на това външният изпълнител не е екстраполирал правилно тези елементи от

[8] Вж. годишните доклади на ЕСП относно ЕФР за 2017 г., 2018 г., 2019 г. и 2020 г.

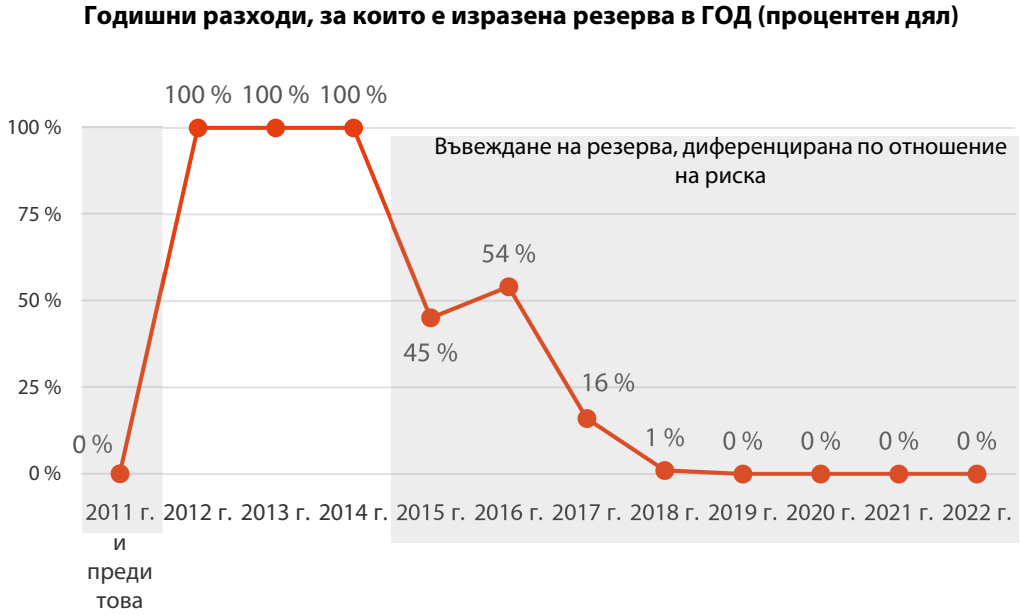
извадката (т.е. елементите със стойност, по-висока от интервала на извадката). ЕСП счита, че процентът остатъчни грешки е занижен. Според нашите изчисления процентът остатъчни грешки е в размер на 1,35 %.

35 Както и в предходни години, ЕСП констатира, наред с другото, че методологията за проучването относно процента остатъчни грешки позволява на изпълнителя да разчита изцяло на резултатите от управленските проверки на ГД „Международни партньорства“. ЕСП поддържа становището си, че да се разчита на работата на други одитори противоречи на целта на проучването относно процента остатъчни грешки, която е да се изчисли нивото на грешки, неразкрити от всички проверки на управлението на ГД „Международни партньорства“ с цел предотвратяване, разкриване и коригиране на такива грешки. В случаите, когато тези предишни проверки са извършени съгласно *Финансовото и административно рамково споразумение (FAFA),* сключено между Европейската комисия и Организацията на обединените нации, изпълнителят невинаги е в състояние да извърши допълнителни тестове по същество, тъй като рамковото споразумение ограничава правата на Комисията за проверка.

Преглед на Годишния отчет за дейността за 2022 г.

36 Декларацията за достоверност на генералния директор в Годишния отчет за дейността (ГОД) за 2022 г. не включва *резерви*. От 2018 г. насам ГД „Международни партньорства“ значително е намалила обхвата на резервите (т.е. дела на разходите, обхванати от тях), първоначално от 16 % до 1 %, а впоследствие до нула. На ***фигура 6*** е представен обхватът на резервите, изложени в годишните отчети за дейността от 2011 г. до 2022 г.

Фигура 6 — Резерви в годишните отчети за дейността на ГД „Международни партньорства“ за периода 2011—2022 г.



Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за дейността на ГД „Международни партньорства“ за периода 2011—2022 г.

37 ЕСП счита, че липсата на резерви в годишния отчет за дейността на ГД „Международни партньорства“ за 2022 г. е необоснована и се дължи отчасти на ограниченията на проучването относно процента остатъчни грешки. Констатациите на ЕСП относно това проучване се отнасят и до основаващите се на него оценки на изложените на риск суми. Поради неправилната екстраполация на елементи с висока стойност (вж. точка ***34***) процентът грешки за разходите, свързани с *непряко управление* съвместно с трети организации, надвишава *прага на същественост* от 2 %. Поради това Комисията е трябвало да изрази резерва за тази категория разходи, която представлява 42,7 % от относимите разходи на ГД „Международни партньорства“.

38 ГД „Международни партньорства“ е изчислила, че общият размер на сумите, изложени на риск при плащане, е 83,3 млн. евро (1,4 % от разходите за 2022 г.), а общият размер на сумите, изложени на риск при приключване, е 71,7 млн. евро[9]. ГД „Международни партньорства“ е изчислила въз основа на исторически данни, че 11,6 млн. евро (19 %) от изложената на риск сума при плащане ще бъдат коригирани чрез нейните проверки през следващите години (тази сума е известна като *„корективен капацитет“*). Ако се приложи изчисленият от ЕСП процент остатъчни грешки в размер на 1,35 %, общата изложена на риск сума при плащане ще бъде 95,5 млн. евро, а общата изложена на риск сума при приключване — 83,9 млн. евро. Както и в предходни години, ГД „Международни партньорства“ е извършила целеви проверки на нарежданията за събиране на вземания, за да коригира установените несъответствия. ЕСП разгледа изчисляването на корективния капацитет за 2022 г. ЕСП провери 64,5 % (по стойност) от общата популация на вземанията и откри един случай, при който Комисията неправилно е регистрирала *нареждане за събиране на вземания* в своята ИТ система.

[9] Вж. ГОД на ГД „Международни партньорства“ за 2022 г., стр. 36.

Заключение и препоръки

Заключение

39 Извършеният от Европейската сметна палата одит показва, че отчетите на Европейските фондове за развитие (ЕФР) за финансовата година, приключила на 31 декември 2022 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние, резултатите от техните операции, паричните потоци и промените в нетните им активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на *Финансовия регламент* и счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията.

40 Извършеният от ЕСП одит показва, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2022 г.:

а) приходите на ЕФР не са засегнати от съществено ниво на грешки;

б) операциите за плащания по ЕФР са засегнати от съществено ниво на грешки (вж. точки ***21***—***26***). ЕСП изчислява нивото на грешки на 7,1 % въз основа на тестването на операции.

Препоръки

41 В ***приложение III*** са представени констатациите от прегледа на ЕСП на изпълнението на две препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2019 г. по отношение на ЕФР. От тях Комисията е изпълнила една препоръка в известна степен, а по отношение на другата не са предприети никакви действия.

42 ЕСП извърши преглед и на препоръките от своите годишни доклади относно ЕФР за 2020 г. (вж. ***приложение III***). Комисията е изпълнила една от тези препоръки изцяло, една — в известна степен, а за третата не са предприети никакви действия.

43 ЕСП счита, че е изпълнена препоръка 3, според която ГД „Международни партньорства“ следва да въведе задължения за изпълнителя на проучването относно процента остатъчни грешки да докладва на Комисията за случаите на предполагаема измама, засягаща бюджета на ЕС. Методологията на ГД „Международни партньорства“ за проучването относно процента остатъчни

грешки включва нова процедура за докладване от страна на изпълнителя, чрез която той съобщава за подозрения за измама, както и за сексуална експлоатация, злоупотреба и тормоз.

44 Въз основа на извършената проверка и предвид констатациите и заключенията за 2022 г. ЕСП отправя следните препоръки към Комисията:

Препоръка 1 — Извършване на проверки дали счетоводните салда за приключените ЕФР се уравняват своевременно

Комисията следва да извърши проверка дали всички счетоводни салда за приключените ЕФР са уравнени и дали информацията в годишните отчети се актуализира своевременно.

Целеви срок за изпълнение: преди изготвянето на отчетите за 2023 г.

Препоръка 2 — Извършване на проверки дали авансовото финансиране и фактурите се уравняват своевременно в годишните отчети

Комисията следва да извърши проверка дали авансовото финансиране и фактурите се уравняват своевременно.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 3 — Предприемане на мерки за подобряване на системите за контрол в делегациите на ЕС, чрез които се уравнява авансовото финансиране

Комисията следва да предприеме подходящи мерки за подобряване на системите за контрол в делегациите на ЕС, така че сумите, които все още не са изразходвани, но са заявени като разходи, да бъдат идентифицирани преди извършването на плащанията или уравняването на разходите.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 4 — Потвърждаване на задължението за спазване на правилата за ДДС и извършване на задоволителни проверки

Комисията следва да напомни на бенефициентите по проекти на ЕС, че трябва да спазват договорните условия, свързани с допустимостта на ДДС, и да извършват необходимите проверки, за да гарантират, че подлежащият на приспадане ДДС не се начислява по проектите.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 5 — Засилване на предварителните проверки преди приемането на разходите

Комисията следва да взема предвид цялата налична техническа и финансова информация, за да предотврати или открие и коригира грешки, преди да одобри разходите.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 6 — Подобряване на методологията за проучването относно процента остатъчни грешки (RER) и проверка на правилното ѝ прилагане

Комисията следва да подобри методологията, използвана за проучването относно процента остатъчни грешки, така че елементите с висока стойност да се екстраполират правилно, и да провери дали външният изпълнител прилага правилно тази методология.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Оценка на показателите за изпълнение на проектите по време на одитните посещения на ЕСП

45 Тази година, като част от одитните посещения, ЕСП извърши оценка на това дали са постигнати показателите за *изпълнение* за проектите, които са приключени или са близо до приключване. Целта на ЕСП беше да формулира констатации и оценки относно аспекти, свързани с изпълнението, които надхвърлят редовността на операциите. Оценката на ЕСП включва анализ на показателите за *крайните продукти* и крайните ефекти, както и на резултатите от проектите, но не се ограничи само до него.

46 Проверките разкриха случаи, в които финансирането е било използвано ефективно и е допринесло за постигането на целите на проектите. ЕСП установи и случаи, в които средствата на ЕС са изразходвани по-малко ефективно, тъй като доставените стоки не са били използвани според планираното, както и случаи, при които общите цели и определените целеви нива за изпълнение не са били постигнати — вж. ***каре 3***.

Каре 3

Примери за констатации, свързани с изпълнението

а) Успешно изпълнение на проект

Комисията е сключила споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ в размер на 2 млн. евро с едно дружество с цел финансиране на проект, който да насърчи отговорно управление, основано на по-широко участие, в Зимбабве с оглед подобряване на равенството между половете и правата на децата. При одитното посещение на ЕСП беше потвърдено, че проектът е помогнал за значителното подобряване на капацитета на организациите на гражданското общество (ОГО), като им е дал възможност да участват в диалога по политиките. Това е довело например до включването на въпроса за предотвратяването на браковете в детска възраст в националната програма на Зимбабве. Трайното застъпничество на ОГО е довело до приемането на Закон за браковете, в който се разглежда проблемът, свързан с детските бракове.

б) Неефективно използване на закупено оборудване

Комисията е сключила споразумение за финансов принос с международна организация за проект в подкрепа на професионалното образование в Кот д'Ивоар на стойност 17 млн. евро. По време на одитното си посещение ЕСП установи, че едно от училищата бенефициенти не е използвало част от лабораторното оборудване, закупено по споразумението. Някои инструменти са останали неотворени в складови помещения, докато други не бяха открити в училището по време на посещението на ЕСП.

Това показва, че част от оборудването, закупено по споразумението, не е било необходимо или не е било използвано по предназначение.

в) Непостигане на очакваните резултати от проекта поради прекалено амбициозни цели

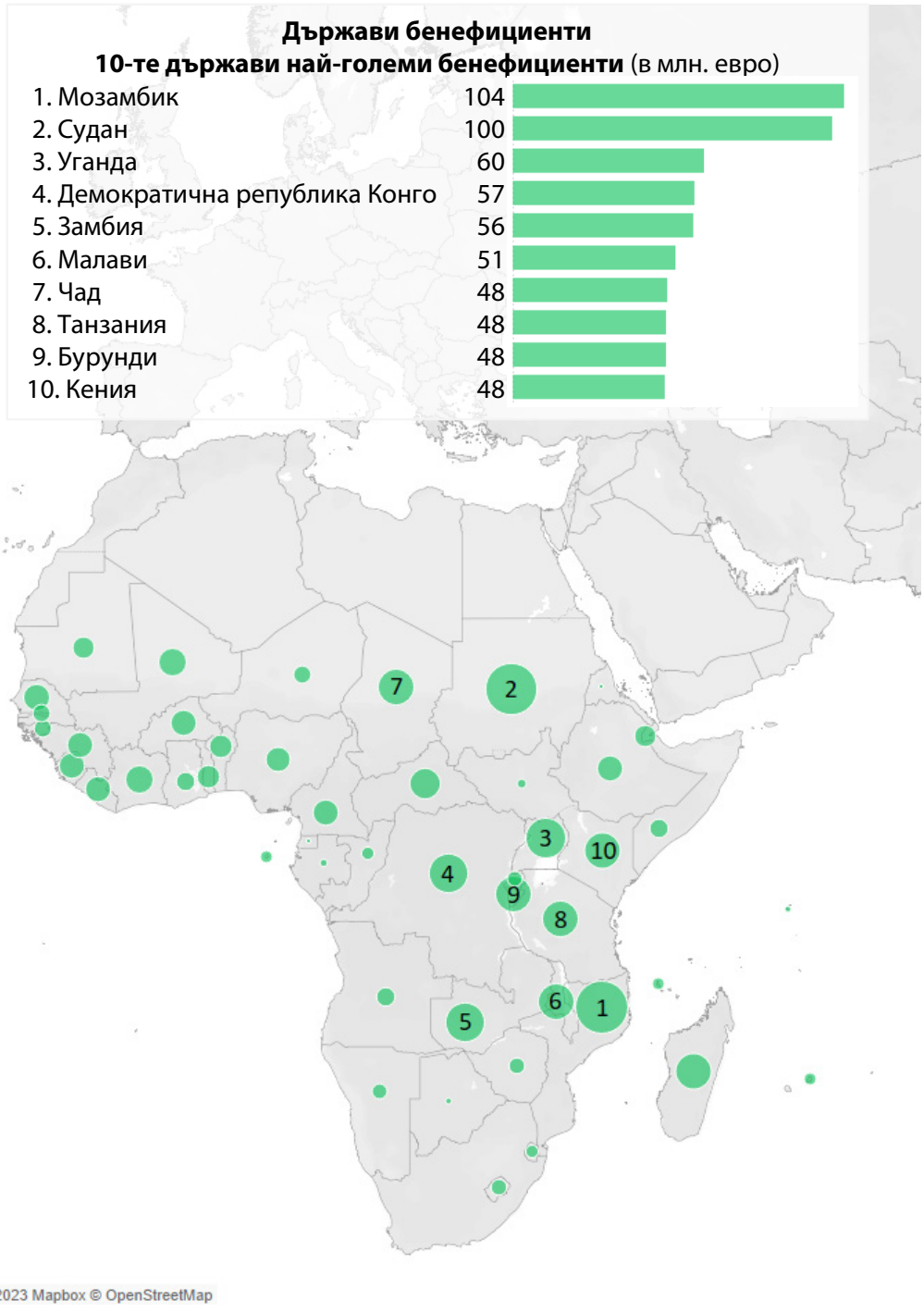
Комисията е сключила договор за програмен разчет на стойност 2,8 млн. евро с консултантско дружество по проект за насърчаване на устойчивото развитие и намаляване на бедността в Мадагаскар. Тези цели е трябвало да бъдат постигнати чрез повишаване на конкурентоспособността на предприятията от Мадагаскар на национално и международно равнище.

При одитното посещение на ЕСП беше потвърдено, че проектът не е постигнал някои от планираните крайни продукти, като например определените целеви нива за броя на дружествата, които трябва да бъдат сертифицирани, или нови пазари, които да бъдат разработени. Една от причините за това е прекалената амбициозност на поставените цели в сравнение със срока на изпълнение и бюджета на проекта; друга причина са закъсненията в изпълнението на някои дейности.

Приложения

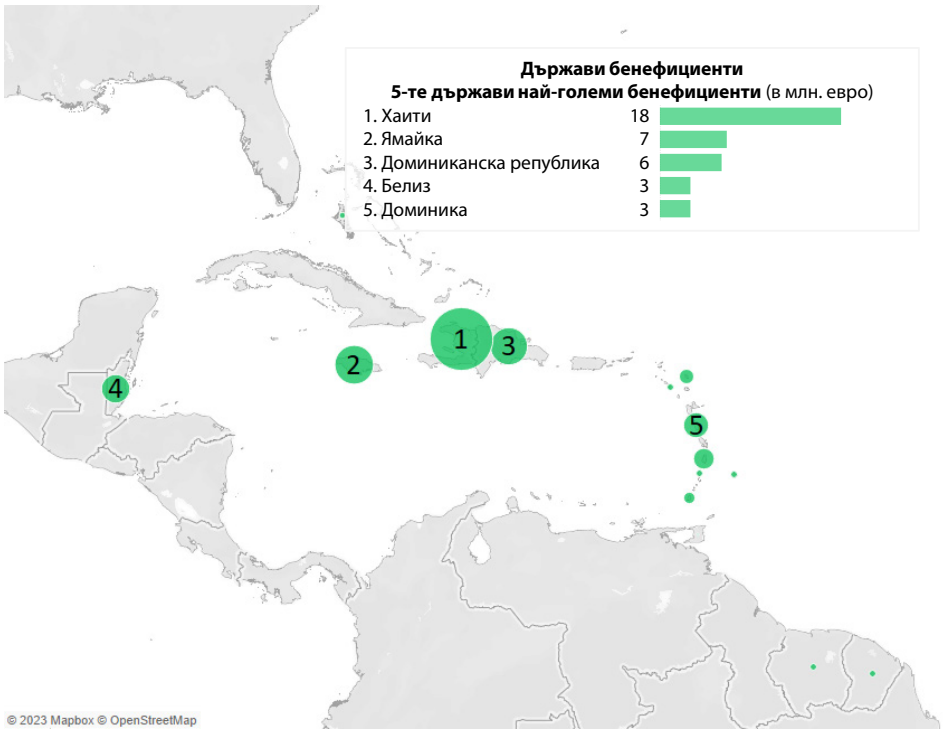
Приложение I — Плащания от Европейските фондове за развитие през 2022 г. по основни региони

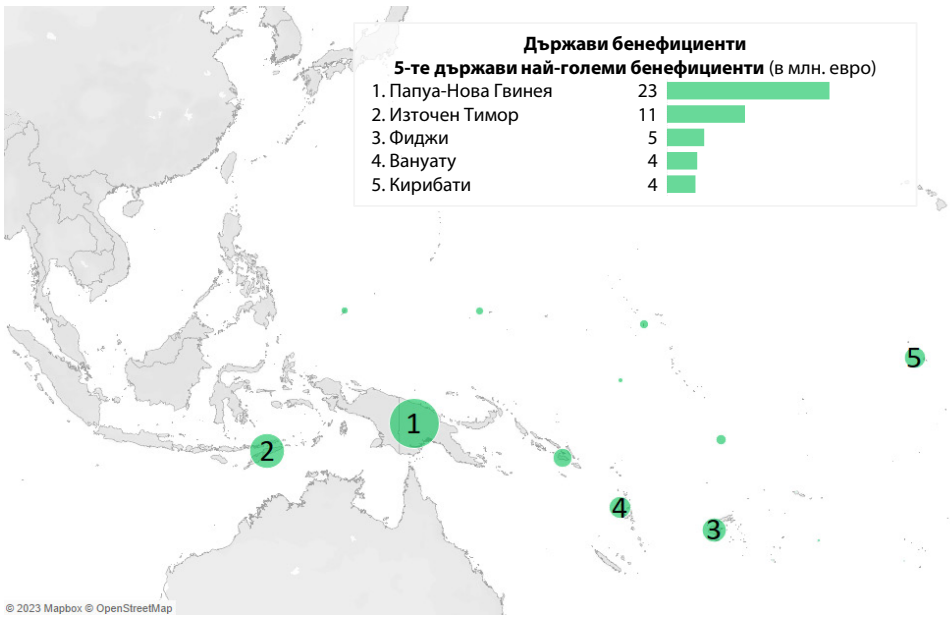
Плащания по Европейския фонд за развитие — Африка



Източник: Графики, създадени на платформата Tableau от ЕСП, данни на картата от © Mapbox и © OpenStreetMapс лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Плащания по Европейския фонд за развитие — Кариби и Тихоокеански басейн





Източник: Графики, създадени на платформата Tableau от ЕСП, данни на картата от © Mapbox и © OpenStreetMapс лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Приложение II — Степен на изпълнение на плановете за действие

План за действие за 2020 г.			
А.1	Опростяване и прецизиране на процедурите и договорните условия за безвъзмездната финансова помощ.	●	В процес на изпълнение
А.2	Поддържане на осведоменост относно често срещаните грешки във финансовото управление и управлението на документи при изпълнението на договори за безвъзмездна финансова помощ.	●	Изпълнено
Б.1	Продължаване и засилване на сътрудничеството с международните организации с оглед на устойчивото намаление на грешките.	●	Изпълнено
В.1	Прецизиране и насърчаване на използването на основано на резултатите финансиране.	●	В процес на изпълнение
В.2	Подобряване на методологията и наръчника за проучването относно процента остатъчни грешки (ново действие въз основа на Плана за действие от 2019 г./D4).	●	Изпълнено
В.3	Намаляване на прекомерното уравняване на авансово финансиране (ново действие).	●	В процес на изпълнение
В.4	Извършване на оценка на използването на системата от критерии за проверка на разходите (ново действие).	●	Изпълнено
План за действие за 2021 г.			
А.1	Опростяване и прецизиране на процедурите и договорните условия за безвъзмездната финансова помощ.	●	В процес на изпълнение
Б.1	Продължаване и засилване на сътрудничеството с международните организации с оглед на устойчивото намаление на грешките.	●	Изпълнено
Б.2	Мерки във връзка с констатациите за високо ниво на риск, направени въз основа на одита на СВО относно оценката по стълбове на външните дейности (ново действие).	●	Изпълнено
В.1	Прецизиране и насърчаване на използването на основано на резултатите финансиране.	●	В процес на изпълнение
В.2	Подобряване на методологията и наръчника на проучването относно процента остатъчни грешки.	●	Изпълнено
В.3	Преодоляване на уязвимостите, свързани с прекомерното уравняване на авансовото финансиране.	●	В процес на изпълнение

В.4	Извършване на оценка на използването на системата от критерии за проверка на разходите.	●	Изпълнено
В.5	Споделяне на информация относно често срещани грешки със съответните заинтересовани страни във връзка с контрола (ново действие).	●	В процес на изпълнение
План за действие за 2022 г.			
А.1	Опростяване и прецизиране на процедурите и договорните условия за безвъзмездната финансова помощ.	●	В процес на изпълнение
Б.1	Продължаване и засилване на сътрудничеството с международните организации с оглед на устойчивото намаление на грешките.	●	Изпълнено
В.1	Прецизиране и насърчаване на използването на основано на резултатите финансиране.	●	В процес на изпълнение
В.2	Преодоляване на уязвимостите, свързани с прекомерното уравняване на авансовото финансиране.	●	В процес на изпълнение
В.3	Засилване на използването на системата от критерии за проверка на разходите. (Доразвито от План за действие за 2021 г., действие В.4).	●	В процес на изпълнение
В.4	Споделяне на информация относно често срещани грешки със съответните заинтересовани страни във връзка с контрола (доразвито от План за действие за 2021 г., действие В.5).	●	В процес на изпълнение
В.5	Подобряване на проследяването на констатациите на ЕСП/RER (ново действие).	●	В процес на изпълнение
В.6	Засилване на контрола при изготвянето на споразумения за финансиране за операциите по бюджетна подкрепа (ново действие).	●	В процес на изпълнение
В.7	Засилване на контрола по отношение на правните основания преди подписване на договори (ново действие).	●	В процес на изпълнение
В.8	Напомняне на партньорите да изпълняват задължението си да уведомяват Комисията, когато за контрагент се установи, че се намира в положение, налагащо отстраняване (ново действие).	●	В процес на изпълнение

Източник: Планове за действие на Комисията за 2020 г., 2021 г. и 2022 г.

Приложение III — Проследяване на изпълнението на препоръките

Степен на изпълнение: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2019 г.	**Препоръка 1:** Да усъвършенства методологията и наръчника за проучването относно процента остатъчни грешки с цел преодоляване на установените от ЕСП проблеми, така че процентът грешки, докладван в проучването, да стане по-надежден. Срок за изпълнение — до края на 2021 г.		Комисията непрекъснато актуализира правилата за проучването относно процента остатъчни грешки, но повечето констатации и оценки от предишните проверки на ЕСП (например прегледът на проучването относно процента остатъчни грешки от 2021 г.) остават валидни.
	Препоръка 2: Да формулира резерви за всички области, за които е установено, че е налице високо ниво на риск, независимо от техния дял от общите разходи и финансовото им отражение. Срок за изпълнение — преди публикуването на Годишния отчет за дейността за 2020 г.		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2020 г.	**Препоръка 1:** да предприеме мерки за осигуряването на пълен, неограничен и навременен достъп на ЕСП до документите от международните организации, необходими за изпълнение на одитната задача в съответствие с ДФЕС, а не само във формат „само за четене“. Срок за изпълнение — до края на 2021 г.		Комисията е засилила комуникацията с международни организации относно достъпа на ЕСП до документи. Някои организации на Организацията на Обединените нации (ООН), например Детския фонд на ООН (УНИЦЕФ), Световната здравна организация (СЗО) и Програмата за развитие на ООН (UNDP), продължават да предоставят достъп до оправдателните документи във формат „само за четене“.
	Препоръка 2: Да формулира резерви за всички области, за които е установено, че е налице високо ниво на риск, независимо от техния дял от общите разходи и финансовото им отражение. Срок за изпълнение — преди публикуването на Годишния отчет за дейността за 2021 г.		
	Препоръка 3: да въведе задължения за изпълнителя на проучването относно процента остатъчни грешки да докладва на Комисията случаите на предполагаема измама срещу бюджета на ЕС, установени по време на неговата работа по проучването. Срок за изпълнение — до края на 2022 г.		

Източник: ЕСП.

Отговори на Комисията във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2022 година

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯТА ПО ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ОТНОСНО ДЕЙНОСТИТЕ, ФИНАНСИРАНИ ПО ЛИНИЯ НА ДЕВЕТИЯ, ДЕСЕТИЯ И ЕДИНАДЕСЕТИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ ЗА ФИНАНСОВАТА2022 ГОДИНА

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства доклада на Сметната палата относно Европейските фондове за развитие (ЕФР). Комисията желае да подчертае, че изпълнението на ЕФР се осъществява в рискова, сложна и все по-бързо развиваща се среда. То се характеризира с разнообразие:

- по отношение на географското разпределение, включващо множество различни делегации на ЕС по целия свят;
- по отношение на участващите в изпълнението субекти и държави партньори с техния различен капацитет за управление и контрол — от малки местни НПО до международни организации; както и
- по отношение на начините за предоставяне на помощ: традиционни проекти, бюджетна подкрепа, програми за подкрепа на секторни политики, участие в инструменти със световен обхват, смесено финансиране, бюджетни гаранции и други начини за изпълнение на помощта. Освен това са налице трудности при изпращането на персонал в делегациите в държави, изпитващи затруднения, и недостиг на специализирани кадри както в делегациите на Съюза, така и в централата.

Комисията счита, че в този сложен контекст вариант, при който равнището на грешки е нулево, е малко вероятен и не би бил икономически ефективен. Въпреки това тя предприема всички необходими мерки, за да осигури пълното и ефикасно разходване на средствата по ЕФР в съответствие със действащата правна и финансова рамка. Комисията продължава да адаптира и да рационализира процедурите си, за да намали допълнително риска от грешки, като отчита, наред с другото, резултатите в декларацията за достоверност на Европейската сметна палата (ЕСП). Сред действията в плана за действие, приеман всяка година от службите на Комисията, се нареждат такива, които целят намаляване на грешките чрез опростяване на процедурите, актуализирани насоки, обучения и кампании за повишаване на осведомеността на нейните служители и партньори. За да изпълни препоръките на ЕСП от 2022 г. във връзка с ЕФР, Комисията ще предприеме допълнителни действия по укрепване на системата за вътрешен контрол по подходящ начин, като отчита ефективността на разходите.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Надеждност на отчетите

Европейската комисия потвърждава, че през 2021 г. са завършени всички дейности по 8-ия ЕФР. Въпреки това някои салда все още фигурират в отчетите на 8-ия ЕФР. Комисията ще уравни съответните отчети навреме за изготвянето на отчетите за 2023 г.

Що се отнася до неуравнените отворени фактури и предварителни финансирания, които са били отворени за период до 12 години (точка 19), Комисията отбелязва, че по-голямата част от тези неуравнени предварителни финансирания са свързани със съдебни дела.

За да намали неуравнените отворени предварителни финансирания и да се справи с броя на неуравнените фактури, Комисията вече е въвела годишни проверки. Освен това Комисията използва информационно табло на портфейла, което позволява на нейните служители:

— да извършват мониторинг на неуравнените предварителни финансирания чрез специфичен показател[1];

— да предприемат последващи действия във връзка с фактури, по които плащането е спряно за повече от една година. Всички отдавна просрочени фактури са отбелязани в информационното табло, така че разпоредителят с бюджетни кредити да може да ги идентифицира и да предприеме действия.

Комисията ще продължи да следи отблизо тези отворени операции и ще издава допълнителни вътрешни инструкции за намаляването на техния брой.

2. Редовност на операциите

Разходи

Що се отнася до разбивката на процента грешки (точка 22), Комисията отбелязва, че през 2022 г. приблизително 50 % от сумираните грешки се дължат на **прекомерно уравняване**, което означава практика, при която неизвършени разходи се включват в отчетите като извършени разходи. Комисията счита тези грешки за временни, тъй като след окончателното уравняване те вече няма да съществуват. Комисията предприе няколко действия, включително като поиска от своите партньори да преразгледат образците си за докладване, за да се даде възможност за по-лесно идентифициране на извършените разходи, и ще увеличи усилията си в това отношение. Очаква се през следващите години да бъдат постигнати положителни резултати.

Грешките в **процедурите за възлагане на обществени поръчки** представляват приблизително 15 % от общия процент грешки. Това може да се дължи на липсващ важен документ или на някаква грешка по време на оценката. Този вид грешки обаче не означават непременно, че съответните проекти не са изпълнени успешно или че са налице правни основания за възстановяване на средствата.

Друг вид грешка, която Комисията е оспорвала и в предишни годишни доклади и която е включена в недопустимите разходи на фигура 4, се отнася до **7 % от непреките разходи на последващите получатели**, които се отчитат като преки разходи за партньорите по изпълнението. Според Комисията това е в съответствие с Финансовия регламент. Комисията е на мнение, че както партньорът по изпълнението, така и последващите получатели на безвъзмездна финансова помощ имат право на максимум 7 % всеки от непреките разходи/възнаграждения.

И накрая, Комисията отбелязва, че една от делегациите на ЕС е отговорна за приблизително 30 % от общата грешка. Понастоящем се предприемат корективни мерки за преодоляване на слабостите във вътрешния контрол в тази делегация.

1. Показател I08 — Намаляване на броя на неуравнените предварителни финансирания.

По отношение на докладите за одит/проверка, посочени в точка 26, Комисията подчертава, че редовно актуализира техническите задания за проверките на разходите, за да ги направи по-ефективни и подходящи за целта. Например сега докладите за одита/проверката трябва да включват списък на операциите, които подлежат на одит/проверка, и да посочват тези, които са включени в извадката. Настоящото преразглеждане има за цел да подобри пълнотата и яснотата на докладването.

Отговор на каре 2

Неизвършени разходи: пропуски в системите за контрол на делегациите на ЕС за уравняване на предварително финансиране

Комисията признава грешката; вече е взето решение за набор от коригиращи действия от централата за подобряване на системите за контрол на делегациите на ЕС, включително обучение на персонала и мисия за надзор, като тяхното изпълнение е започнало.

Недопустим данък добавена стойност (ДДС), начислен по проект/Липса на важни оправдателни документи

Комисията предприема последващи действия по отношение на съответната международна организация и ще предприеме подходящи корективни действия.

Сериозни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки: необосновани решения на националния разпоредител с бюджетни кредити:

Комисията счита, че оценката на процедурата за възлагане на обществена поръчка би могла да бъде по-добре документирана. Комисията посочва, че комисията за оценка е използвала правото си на преценка, за да приложи метод за изчисляване, необходим за проверка на спазването на техническото изискване.

Годишен отчет за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Генерална дирекция „Международни партньорства“ продължава да предприема по целесъобразност действия за решаване на всички свързани с контрола въпроси. Въпреки че всяка година ГД „Международни партньорства“ приема нов план за действие, свързан с вътрешния контрол, всеки нов план се основава на оценката на предходния план за действие, констатациите на ЕСП и Службата за вътрешен одит на Комисията и оценка на съответните рискове. Поради това в повечето случаи плановете за действие включват и действия, свързани с области, които са предмет на резерви в предишни годишни отчети за дейността.

Изпълнението на настоящия план за действие за 2022 г. за преодоляване на установените слабости в контрола и високите рискове е в ход. Целевият срок за повечето действия (шест) е краят на 2023 г. или по-късно. ГД „Международни партньорства“ ще направи оценка на изпълнението на плана за действие за 2022 г. през есента на 2023 г., като вземе предвид, наред с другото, констатациите на ЕСП в годишния ѝ доклад за ЕФР за 2022 г.

Проучване относно процента остатъчни грешки (RER)

Проучването относно процента остатъчни грешки (RER) е важен елемент в основата на декларацията за достоверност на генералния директор, но то не е единственият източник на увереност. ГД „Международни партньорства“ разполага с цялостна рамка за вътрешен контрол и стратегия за контрол, които обхващат целия цикъл на изпълнение. Увереността, която се

отчита по линия на годишния отчет за дейността, се основава на всички елементи на рамката за контрол. Именно от годишния отчет за дейността идва основната информация във връзка с редовността за целите на годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ).

По отношение на точка 34 Комисията счита, че външният изпълнител е приложил екстраполиране на елементи с висока стойност в съответствие с методологията на проучванията относно процента остатъчни грешки. Поради това Комисията счита, че процентът остатъчни грешки (1,15 %) не е занижен.

Що се отнася до становището, че да се разчита на работата на други одитори противоречи на целта на проучването относно процента остатъчни грешки (точка 35), Комисията, след предишни наблюдения относно предполагаемото прекомерно доверяване, измени документите, уреждащи проучванията относно процента остатъчни грешки. Сега Комисията изисква случаите, в които се разчита изцяло и частично на работата по предварителния контрол, да бъдат наблюдавани в светлината на историческите средни стойности, които не следва да бъдат значително надвишавани без подробна обосновка.

Преглед на годишния отчет за дейността за 2022 г.(ГОД)

ЕСП счита липсата на резерви в ГОД за 2022 г. за необоснована и че тя се дължи отчасти на ограниченията на проучването относно процента остатъчни грешки, но също така и на неправилната екстраполация на грешките. В съответствие с обяснението по-горе в отговор на точка 34 Комисията счита, че липсата на резерви е обоснована. Тя е резултат от правилното прилагане на методологията за процента остатъчни грешки и на инструкциите от нейните централни служби, при което трябва да бъде изразена резерва, различна от тази, свързана с репутацията, когато процентът остатъчни грешки за съответния сегмент от разходите надвишава прага на същественост от 2 %.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП

Изпълнение на препоръките от предишни години

Що се отнася до препоръка 1 от годишния доклад на ЕСП за 2019 г. относно ЕФР във връзка с подобряването на методологията и на наръчника, използван за проучването относно процента остатъчни грешки, през януари 2022 г. Комисията актуализира наръчника за проучването относно процента остатъчни грешки и методологията в отговор на препоръките на ЕСП по целесъобразност, без да променя естеството на проучването. Поради това Комисията счита, че е изпълнила препоръките на ЕСП, доколкото това е възможно.

По отношение на препоръка 2 от годишните доклади на ЕСП за 2019 г. и 2020 г. относно ЕФР във връзка с изразяването на резерви за всички области, за които е установено, че е налице високо ниво на риск, Комисията не препоръките поради причините, посочени в отговорите, публикувани заедно с доклада на ЕСП. От финансовата 2019 година насам на корпоративно равнище е въведено правило *de minimis* за изразяване на резерви в ГОД, приложимо за всички годишни отчети за дейността в Комисията. Неговата цел е броят на резервите да се съсредоточи само върху значителните резерви, като същевременно се запази прозрачността в докладите за управлението, тъй като случаите, за които се прилага правилото *de minimis*, са надлежно посочени в ГОД. В резултат на това препоръките бяха отхвърлени.

Що се отнася до препоръка 1 от годишния доклад на ЕСП за 2020 г. относно ЕФР за осигуряване на навременен, неограничен и пълен достъп на ЕСП до документите от международните организации, Комисията засили комуникацията си с международните организации относно достъпа на ЕСП до документи. Комисията работи активно със съответните международни организации, чиито операции са допринесли за процента грешки, както чрез практически решения, така и чрез диалог на високо равнище. Комисията също така разполага с постоянно звено за контакт, което се свързва незабавно със съответните международни организации, когато ЕСП я е уведомила за проблем, за да ускори предоставянето на документи.

Въпросът за предоставянето на достъп на ЕСП до документи беше обсъден на последните заседания на работната група по Финансовото и административно рамково споразумение между ЕС и ООН и на двустранните срещи между Комисията и нейните партньори. Той също така систематично се включва в редовния диалог с организациите на ООН. Комисията също така улесни техническите дискусии между Организацията на обединените нации (ООН) и ЕСП с цел осигуряване на взаимно разбиране на ограниченията на всички страни и набелязване на конкретни и практически стъпки за осигуряване на безпрепятствен достъп до документи. Съвместните обучения със служители на ООН бяха възобновени през 2023 г., а Комисията също така се договори с ООН за създаване на съвместни технически групи за редовно обсъждане на въпроси, свързани с одита и контрола. За организациите на ООН обаче предоставянето на повече от достъп „само за четене“ до техните документи е в противоречие с вътрешните им правила. Комисията ще продължи да предприема действия за намиране на практически и дългосрочни решения на тези въпроси.

Препоръка 1 — Проверка дали счетоводните салда за приключените ЕФР се уравняват своевременно

Комисията следва да извърши проверка дали всички счетоводни салда за приключените ЕФР са уравнени и дали информацията в годишните отчети се актуализира своевременно.

(Целеви срок за изпълнение: навреме за изготвянето на отчетите за 2023 г.)

Комисията **приема** тази препоръка и ще изпълни съответното действие.

Препоръка 2 — Проверка дали предварителното финансиране и фактурите се уравняват своевременно в годишните отчети

Комисията следва да извърши проверка дали предварителното финансиране и фактурите се уравняват своевременно.

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** тази препоръка и ще продължи да следи отблизо тези неприключени операции. В допълнение към съществуващите проверки Комисията ще издаде допълнителни вътрешни инструкции и ще припомни необходимостта от своевременно уравняване на предварителното финансиране и фактурите.

Препоръка 3 — Мерки за подобряване на системите за контрол на делегациите на ЕС за уравняването на предварително финансиране

Комисията следва да предприеме подходящи мерки за подобряване на системите за контрол в делегациите на ЕС, така че сумите, които все още не са изразходвани, но са заявени като разходи, да бъдат идентифицирани преди извършването на плащанията или уравняването на разходите.

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** препоръката и счита, че тя е отчасти изпълнена. Вече бяха предприети няколко мерки, като например нов контролен списък, допълнителни насоки и семинари за обучение на служителите на Комисията с цел повишаване на осведомеността и предотвратяване на тази повтаряща се счетоводна грешка.

Препоръка 4 — Потвърждаване на задължението за спазване на правилата за ДДС и извършване на задоволителни проверки

Комисията следва да посочи отново на бенефициерите по проекти на ЕС, че трябва да спазват договорните условия, свързани с допустимостта на ДДС, и да извършват необходимите проверки, за да гарантират, че подлежащият на приспадане ДДС не се начислява по проектите.

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** препоръката и ще повтори това задължение към бенефициерите по проекти на ЕС.

Препоръка 5 — Засилване на предварителните проверки преди приемането на разходите

Комисията следва да взема предвид цялата налична техническа и финансова информация, за да предотврати или открие и коригира грешки, преди да одобри разходите.

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** тази препоръка и ще продължи да повишава осведомеността на своите служители за правилното прилагане на договорната рамка и съответните процедури, когато става въпрос за разглеждане на наличната техническа и финансова информация, преди да одобри разходите. Същевременно Комисията ще засили анализа на повтарящите се констатации с цел предотвратяване, откриване и коригиране на грешки.

Препоръка 6 — Подобряване на методологията на проучването относно процента остатъчни грешки (RER) и проверка на правилното ѝ прилагане

Комисията следва да подобри методологията, използвана за проучването относно процента остатъчни грешки, така че елементите с висока стойност да се екстраполират правилно, и да провери дали външният изпълнител прилага правилно тази методология.

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **не приема** препоръката. Комисията счита, че не е необходимо да се променя методологията, използвана за проучването относно процента остатъчни грешки за екстраполацията на елементи с висока стойност.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2023 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права;

Глава 3:

- Фигура 3.1:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.
- Приложения 3.1, 3.2 и 3.3:
  Фигурите са създадени с графични елементи  ,  ,  ,  от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Глава 6:

- Фигура 6.2:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.
- Фигура 6.3:
  Тази фигура е създадена с графични елементи  и  от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

- Фигура 6.5:
   Графичните елементи бяха изменени от ЕСП, © **By Ramziia** – stock.adobe.com

Глава 7:

- Каре 7.1 и 7.2:
  ЕСП с разрешение от AGEA, всички права запазени.
- Каре 7.3:
  Сателитна фотография, притежавана и модифицирана от AGEA — © CGR SpA (Compagnia Generale Ripreseaeree), всички права запазени.

Глава 9:

- Приложение 9.1:
  Графики, създадени на платформата Tableau от ЕСП, данни на картата от © Mapbox и © OpenStreetMap с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA)

Глава 11:

- Фигура 11.1:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.
- Фигура 11.5:

  Фигурите са създадени с графични елементи  , от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.
- Фигура 11.5:

  Графичният елемент  е изменен от ЕСП, © **By Ramziia** – stock.adobe.com

ЕФР:

Приложения I и II:

Графики, създадени на платформата Tableau от ЕСП, данни на картата от © Mapbox и © OpenStreetMap с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA)

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

PDF	ISBN 978-92-847-9979-4	ISSN 2600-1527	doi:10.2865/817231	QJ-AL-23-001-BG-N

В Годишния доклад на ЕСП е представено становището на ЕСП относно надеждността на годишните отчети на ЕС и относно съответствието на свързаните с тях операции с приложимите правила и разпоредби. Представен е също анализът на ЕСП на бюджетното и финансовото управление и на въпросите, свързани с резултатите от изпълнението на бюджета на ЕС.

CURIA RATIONIUM
ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации на Европейския съюз