2023

Годишни доклади

- относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2023 година и
- относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2023 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, 2024 г.

Бележка: Следва да се отбележи, че в този документ вследствие на закръгляването в някои случаи общата сума може да не съответства на сбора на отделните елементи

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, (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 и на член 92, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 г. за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преструктуриране и Единния фонд за преструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010

Сметната палата на Европейския съюз, на заседанията си от 4 и 11 юли 2024 г., прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ
за финансовата 2023 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), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Viorel Ştefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad

Съдържание

Страница

Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2023 година 5

Отговори на институциите във връзка с Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2023 година 465

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2023 година 574

Отговори на Европейската комисия във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2023 година 617

Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2023 година

Съдържание

		Страница
Общо въведение		7
Глава 1	Декларация за достоверност и съпътстваща информация	10
Глава 2	Бюджетно и финансово управление	59
Глава 3	Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	118
Глава 4	Приходи	214
Глава 5	Единен пазар, иновации и цифрова сфера	244
Глава 6	Сближаване, устойчивост и ценности	270
Глава 7	Природни ресурси и околна среда	328
Глава 8	Миграция и управление на границите Сигурност и отбрана	352
Глава 9	Съседните региони и светът	373
Глава 10	Европейска публична администрация	399
Глава 11	Механизъм за възстановяване и устойчивост	413
Допълнение		459
Отговори на институциите		465

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 разходван в съответствие с приложимите нормативни разпоредби. Тази декларация се допълва от специфични оценки за основните разходни области на бюджета на ЕС. Отделен годишен доклад се изготвя относно 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 финансира Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)[2], за който се изразходват около 90 % от средствата по NGEU, и предоставя допълнителни средства по съществуващи програми от МФР за периода 2021—2027 г., разходите по които следва да се извършват съгласно специфичните за съответния сектор правила. ЕСП изразява отделно становище относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ.

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, заедно с други изготвени от нея документи, предоставя основа за процедурата по освобождаване от отговорност

---

[1] Членове 285—287 от ДФЕС.

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

във връзка с изпълнението на бюджета. ЕСП изпраща своя публикуван годишен доклад до националните парламенти, Европейския парламент и Съвета.

0.5. Годишният 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 приходните и разходните операции, свързани с тези отчети, в т.ч. информацията на Комисията относно редовността, както и обобщение на одитния подход на ЕСП;

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

— В ***глава 3*** са представени аспекти, свързани с постигнатите резултати от изпълнението на бюджета (*икономичност, ефективност и ефикасност*). Вниманието е насочено към извършения от ЕСП анализ и обобщение на ключова информация за изпълнението, съдържаща се в специалните доклади, приети през 2023 г., изпълнението на разходните програми по функция 4 от МФР и проследяването на изпълнението на препоръките от Доклада на ЕСП относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС за 2020 г.

— В ***глава 4*** са представени резултатите от тестовете на ЕСП относно редовността на приходните операции на ЕС, извършения от нея преглед на елементи от системите за вътрешен контрол, използвани за управление на приходите, и проверката 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 законосъобразността и 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*** е представена оценката на ЕСП за спазването на условията за плащане по МВУ, както и извършеният от нея преглед на *годишните отчети за дейността* на Комисията, проверката на избрани системи за наблюдение и контрол и одитният подход на ЕСП за МВУ;

---

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

— в ***допълнение 1*** се докладва за всички условни задължения, възникнали в резултат на изпълнението от Комисията и от Съвета на техните задачи съгласно Регламента за Единния механизъм за преструктуриране.

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

0.7. 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.

Глава 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

Съдържание

Точки

Декларация за достоверност на Европейската сметна палата пред Европейския парламент и Съвета — доклад на независимия одитор I.—XLI.

Въведение 1.1.—1.4.

Одитни констатации за финансовата 2023 година 1.5.—1.35.

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 2023 г. 1.8.

Редовност на операциите 1.9.—1.28.

Становището на ЕСП обхваща бюджетните операции по събиране на приходи и извършване на разходи 1.10.—1.13.

Продължават да се срещат грешки при различните видове разходи 1.14.—1.15.

Рискът от грешки е по-висок при плащанията, свързани с възстановяване на извършени разходи, отколкото при плащанията, свързани с права за получаване на плащане 1.16.—1.17.

Високорисковите разходи представляват значителен дял от одитираната от ЕСП популация и са засегнати съществено от грешки 1.18.—1.23.

Грешките, свързани с допустимостта, все още имат най-голям дял в изчисления процент грешки при високорисковите разходи 1.24.—1.27.

Процентът грешки при нискорисковите разходи е под прага на същественост 1.28.

Информация от Комисията относно редовността 1.29.—1.35.

Изчисленият от Комисията процент грешки е значително под диапазона на доверителния интервал на ЕСП 1.31.—1.33.

Оценката на риска от страна на Комисията вероятно занижава нивото на риска 1.34.—1.35.

ЕСП докладва случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ 1.36.—1.43.

Заключения **1.44.—1.48.**

Резултати от одита **1.45.—1.48.**

Приложения

Приложение 1.1 — Подход и методология на одита

Декларация за достоверност на Европейската сметна палата пред Европейския парламент и Съвета — доклад на независимия одитор

Становище

I. Европейската сметна палата (ЕСП) 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 2023 година, одобрени от Комисията на 25 юни 2024 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 2023 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2023 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 за 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 2023 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Разходи

IV. За 2023 г. ЕСП отново изразява две отделни становища относно законосъобразността и редовността на разходите. 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 начина на разходване на бюджетни средства 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 2023 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 2023 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 основанието за становището на ЕСП относно приходите (вж. точка ***XXXVI***) и разходите по МВУ (вж. точка ***XXXVIII***). 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. ЕСП счита, че събраните одитни данни са достатъчни и подходящи за обосноваване на нейните 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 2023 г., на 5,6 %. Значителна част от тези разходи е засегната съществено от грешки. Това се отнася предимно за разходите, следващи сложни правила, най-вече принципа на възстановяване на разходвани средства, при които изчисленият процент грешки е 7,9 %. Тези разходи са достигнали 103,8 млрд. евро през 2023 г., което представлява 64,4 % 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. ЕСП констатира следните елементи от качествено и количествено естество:

- слабости в разработването на мерки и някои неясно определени ключови етапи/цели, които са допринесли за по-дискреционна оценка на тяхното задоволително изпълнение;
- продължаващи слабости в системите за докладване и контрол на държавите членки;
- проблеми по отношение на надеждността на информацията, която държавите членки са включили в своите декларации за управлението;
- за седем от 23-те плащания по МВУ за държавите членки (и съответното уравняване на авансовите плащания) бяха направени количествено измерими констатации. Шест от тези плащания са засегнати съществено от грешки.

[3] Подробна информация се съдържа в точки ***1.18—1.23*** от Годишния доклад на ЕСП за 2023 г.

X. Въз основа на тези елементи ЕСП преценява, че констатираните грешки имат съществено значение като цяло, но не са широкоразпространени в годишните приети разходи по МВУ.

Основни одитни въпроси

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

XI. Счетоводният баланс на ЕС включва задължение за пенсионни плащания и други надбавки за служителите в размер на 90,8 млрд. евро в края на 2023 г. (2022 г. — 80,6 млрд. евро).

XII. По-голямата част от задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите (82,7 млрд. евро) е свързана с пенсионноосигурителната схема за длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз (2022 г. — 73,1 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.

XIII. Плащанията по пенсионноосигурителната схема се финансират 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.

XIV. Увеличението на задължението за пенсионни плащания през 2023 г. се дължи главно на намаляването на сконтовия процент и на актуализацията на таблицата с актюерски допускания за продължителността на живота на служителите на ЕС. Сконтовият процент е повлиян главно от промените в лихвените проценти и очакваната бъдеща инфлация[4].

[4] Годишни отчети на ЕС за 2023 г., бележка 2.9.

XV. 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 6,3 млрд. евро в края на 2023 г. (2022 г. — 5,7 млрд. евро). Тези пасиви са свързани с разходите за здравеопазване на служителите на ЕС, които се извършват в периода след приключване на трудовата им дейност (след приспадане на техните вноски).

XVI. 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.

XVII. 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

XVIII. В края на 2023 г. изчислената стойност на допустимите разходи, извършени от бенефициентите, за които все още не е поискано възстановяване, е 155,2 млрд. евро (2022 г. — 148,7 млрд. евро). Тези суми са отразени като начислени разходи[5].

XIX. Увеличението в прогнозираните разходи на всички програми се дължи главно на факта, че приключва предишният програмен период, а усвояването на средствата по МФР за периода 2021—2027 г. е по-бавно от очакваното. Стойността на действително подадените искания е била по-ниска от очакваното и е трябвало да се завишат прогнозираните разходи в края на годината. Начислените разходи във връзка с МВУ, които се основават на прогнозни бъдещи плащания, са намалели до 7,4 млрд. евро (2022 г. — 22,6 млрд. евро).

XX. За да оцени прогнозираните разходи в края на годината, ЕСП провери системата за извършване на изчисления във връзка с разделянето на финансовите периоди, създадена от Комисията с цел осигуряване на точност и изчерпателност в генералните дирекции, в които се извършват 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.

XXI. 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

XXII. 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.

XXIII. 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 15,5 млрд. евро (2022 г. — 23,9 млрд. евро), от които 2,4 млрд. евро са разчетени за плащане през първите 12 месеца след датата на приключване на отчетите.

XXIV. 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.

XXV. 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.

[5] Те включват начислени разходи в размер на 76,2 млрд. евро в пасивите на счетоводния баланс и 79,0 млрд. евро в активите на баланса, които намаляват стойността на авансовото финансиране.

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

XXVI. 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 съответната експозиция 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 други относими данни.

XXVII. 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

XXVIII. С NextGenerationEU (NGEU) ЕС мобилизира значителни ресурси за смекчаване на социално-икономическото въздействие на пандемията. 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.

XXIX. 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

XXX. Комисията е отговорна за предоставянето на информацията, попадаща под 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 одиторите не могат да изразят увереност 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

XXXI. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент Комисията 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 отговаря за осигуряване на съответствие 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).

XXXII. 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.

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

XXXIV. 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

XXXV. 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, 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.

XXXVI. В областта на приходите проверката на ЕСП на собствените ресурси на база брутен национален доход, данък върху добавената стойност и нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса приема за своя отправна точка съответната статистика и данни, 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 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 действително 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 традиционните собствени ресурси на държавите членки и не попадат в обхвата на одитното становище на ЕСП относно приходите.

XXXVII. 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.

XXXVIII. 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. Изисква се също така да не са отменени мерки, свързани с ключови етапи или цели, които по-рано са били изпълнени задоволително, 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, както и изискването да не се заместват периодични национални бюджетни разходи. Затова одиторите на ЕСП проверяват преди всичко дали тези условия за плащане и 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, одитното становище на ЕСП не включва оценка на редовността на разходите, извършени от крайните получатели. 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.

XXXIX. По време на целия одит ЕСП упражнява професионална преценка и поддържа отношение на професионален скептицизъм. ЕСП 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 да разработи подходящи одитни процедури, но не с цел да изрази 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 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.

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.

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

XLI. 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 не 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 надвишават ползите за обществения интерес.

11 юли 2024 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 информация за одитите на ЕСП относно действията на ЕС за борба с измамите;

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

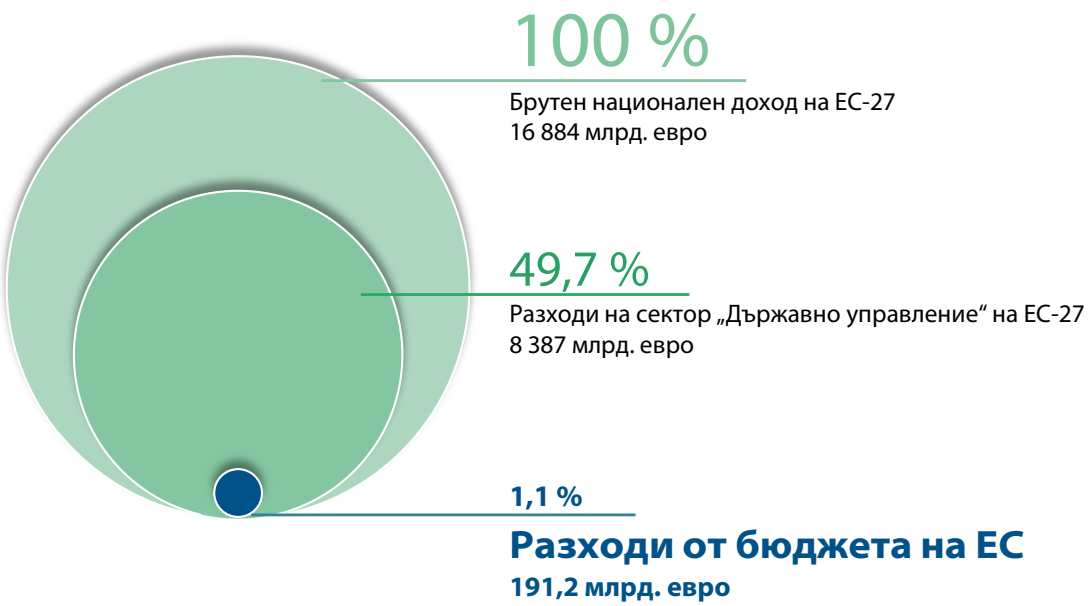
1.2. Предвид факта, че *Механизмът за възстановяване и устойчивост* (МВУ)[6] е временен инструмент, който се изпълнява и финансира по начин, коренно различен от начина на разходване на бюджетни средства по *многогодишните финансови рамки* (МФР), ЕСП представя резултатите от работата си по плащанията по МВУ отделно в ***глава 11*** и на тяхна основа изразява отделно становище за редовността на разходите по МВУ.

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, политическите стратегии и правото на свободно движение на стоки, услуги, капитали и хора на територията на ЕС. През 2023 г. общият размер на разходите за сектор „Държавно управление“ на държавите — членки на ЕС, който възлиза на 8,387 млрд. евро, представлява 49,7 % от техния *брутен национален доход (БНД)*(16 884 млрд. евро). Разходите от бюджета на ЕС възлизат на 191,2 млрд. евро, което представлява 2,3 % от общия размер на разходите за сектор „Държавно управление“ на държавите — членки на ЕС, и 1,1 % от техния БНД (вж. ***фигура 1.1***). Като се вземат предвид допълнителните плащания с източник *целеви приходи*, с които се предоставя безвъзмездна финансова помощ по МВУ в размер на 48 млрд. евро, финансирана с дълг на ЕС

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

(вж. точка ***2.24***), общият размер на извършените през 2023 г. плащания възлиза на 239,2 млрд. евро[7].

Фигура 1.1 — Разходи от бюджета на ЕС за 2023 г. и разходи на сектор „Държавно управление“ в ЕС като дял от БНД



Източник: ЕСП, въз основа на данни за БНД на ЕС—27 от консолидираните годишни отчети на Европейската комисия за 2023 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 22.4.2024 г.); Разходи от бюджета на ЕС: Европейска комисия — консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за 2023 г.

1.4. Средствата от ЕС се изплащат на бенефициентите или чрез единични плащания/годишни вноски, или чрез поредица от плащания в рамките на многогодишните разходни схеми. Плащанията от бюджета на ЕС за 2023 г. включват 50,3 млрд. евро авансово финансиране и 140,9 млрд. евро други плащания. Както се вижда от ***фигура 1.2***, най-голямата част от бюджета на ЕС е изразходвана за областите „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Природни ресурси и околна среда“, следвани от „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“.

[7] Консолидирани годишни отчети на ЕС за 2023 г., отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки, раздел 6.3 от МФР: Усвояване на *бюджетни кредити* за плащания.

Фигура 1.2 — Разходи от бюджета на ЕС за 2023 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 2023 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 2023 г. Отчетите, заедно с писменото изявление на отговорния счетоводител, са получени от ЕСП на 28 юни 2024 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 одитното становище на ЕСП. 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 2023 г. общият размер на пасивите е 679,9 млрд. евро, а на активите — 467,7 млрд. евро. Разликата от 212,2 млрд. евро представлява (отрицателните) нетни активи, които включват резерви 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 2023 г. е 71,4 млрд. евро. Разходите за *NextGenerationEU* (NGEU) заемат значителен дял от посочените 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 2023 г.

1.8. Основни одитни въпроси са тези, които според професионалната преценка на ЕСП 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 становището 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]. По-долу са обобщени резултатите от одита на ЕСП. По-подробна информация за тях е представена в ***глава 4*** относно приходите и в ***глави 5—10*** относно разходите. Прегледът по-долу не включва резултатите от одитната дейност на ЕСП относно разходите по МВУ, които са докладвани в ***глава 11***.

Становището на ЕСП обхваща бюджетните операции по събиране на приходи и извършване на разходи

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 (ДДС), БНД и на база нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса), както и приходи от други източници. Извадката на ЕСП обхвана и външните целеви приходи, използвани за финансиране на безвъзмездния компонент на МВУ, който включва сумите, осигурени от Комисията с емитиран дълг с оглед да се отпусне безвъзмездна финансова подкрепа на държавите членки по линия на NGEU. ЕС ще трябва да изплати тези средства в бъдеще (вж. точки ***4.2—4.4***).

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

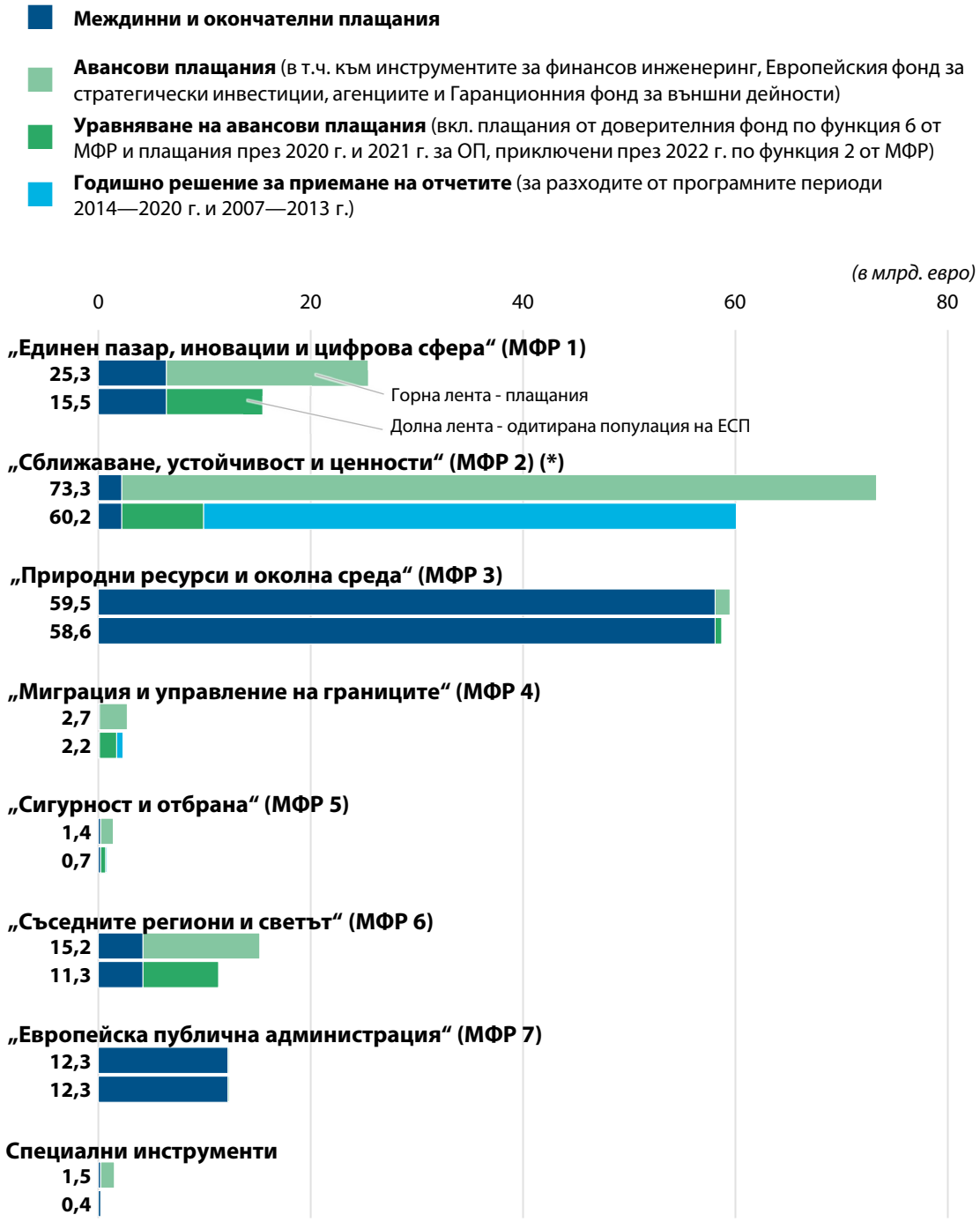
1.11. В областта на разходите ЕСП формира представителна извадка от 748 операции. Те включват трансфери на средства от бюджета на ЕС към *крайни получатели* на средства от ЕС. Тестването на тези операции допринася за изготвянето на Декларацията за достоверност на ЕСП и за изчисляването на дела на нередовните операции в общата одитна популация, в частта на високорисковите и на нискорисковите разходи (вж. точка ***1.16***) и във всяка функция на МФР, за която ЕСП предоставя специфична оценка (функции 1, 2, 3 и 7). Проверените операции и илюстративните примери в настоящия доклад не представляват база за формиране на заключения относно посочените конкретни държави членки и страни и/или региони бенефициенти (вж. точка ***(22)*** от ***приложение 1.1***).

1.12. През 2023 г. одитната популация за приходите възлиза на 248,4 млрд. евро (вж. ***фигура 4.1***). Популацията на ЕСП за тестване на разходите възлиза общо на 161,2 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 Обединеното кралство, така и плащания към него, в съответствие с условията, посочени в Споразумението за оттегляне[11].

1.13. На ***фигура 1.3*** е показана одитната популация на ЕСП за 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 ***(19)*** от ***приложение 1.1***).

[11] 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 (161,2 млрд. евро) и разходите от бюджета на ЕС (191,2 млрд. евро) за 2023 г. по функции от МФР



(*) Вж. точки ***6.8*** и ***6.9*** относно одитната популация на ЕСП в размер на 60,2 млрд. евро за област „Сближаване, устойчивост и ценности“.

Източник: ЕСП.

Продължават да се срещат грешки при различните видове разходи

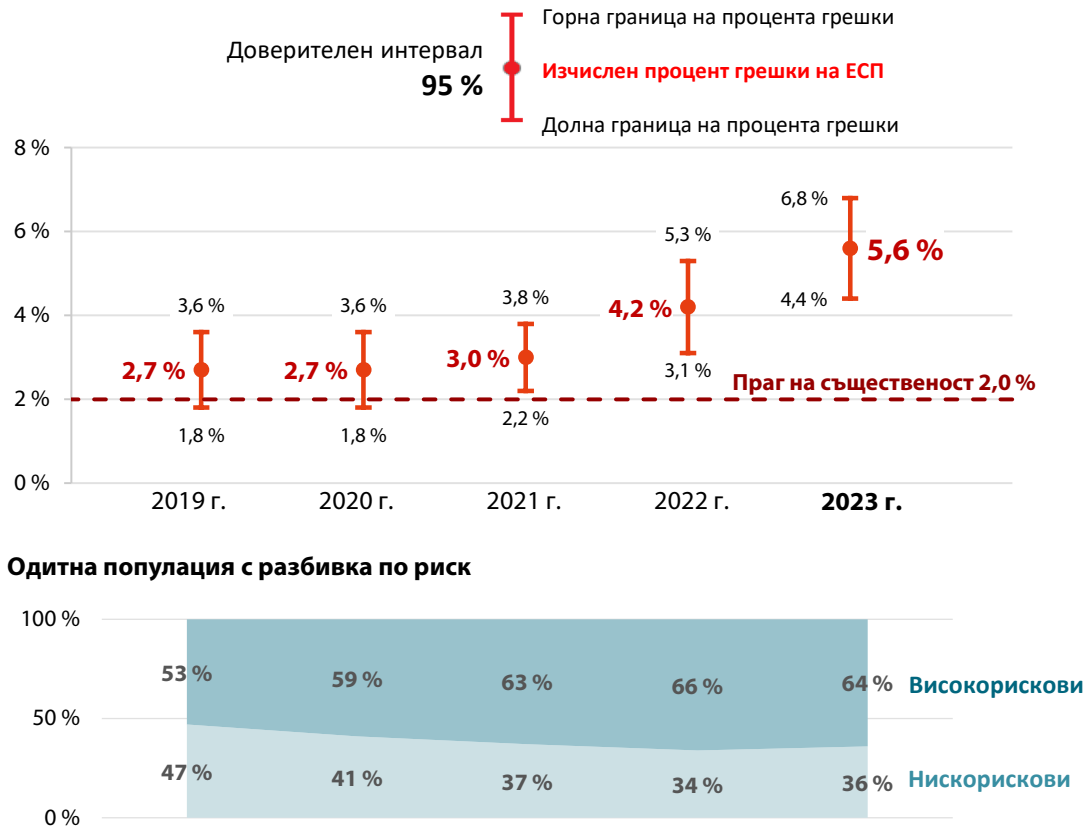
1.14. По отношение на редовността на приходите и разходите на ЕС, основните констатации на Европейската сметна палата са:

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. Въпреки това само частично ефективни са някои елементи от системите на Комисията за управление на резервите по отношение на БНД и ДДС, неразрешените въпроси по отношение на традиционните собствени ресурси (ТСР), ключовите вътрешни контроли на ТСР, които ЕСП оцени в някои държави членки, и системите за гарантиране на надеждността и съпоставимостта на данните, използвани за изчисляване на вноските на държавите членки за новия собствен ресурс на база опаковки от пластмаса. ЕСП установи също така, че някои действия от плана за действие на Комисията в областта на митниците изостават, по-специално тези, свързани с изпълнението на реформата на митниците на ЕС. Тези слабости не са в противоречие с изразеното от ЕСП одитно становище относно редовността на приходите, тъй като не засягат операциите, свързани с отчетите (вж. ***глава 4***).

б) **Разходи:** Одитните доказателства сочат, че при разходите общото ниво на грешки[12] е съществено — 5,6 %. С ниво на увереност от 95 % ЕСП отчита *изчислен процент грешки* в популацията между 4,4 % (долна граница на грешките) и 6,8 % (горна граница на грешките) (вж. ***фигура 1.4***). Нивото на грешки се дължи главно на функция „Сближаване, устойчивост и ценности“, която има най-голям дял в процента грешки (3,5 процентни пункта), следвана от функции „Природни ресурси и околна среда“ (0,8 процентни пункта), „Съседните региони и светът“ (0,8 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 извършени разходи (вж. точки ***1.16***—***1.18***). През 2023 г. тези разходи представляват 64,4 % от одитната популация на ЕСП.

[12] Определение за „грешка“ в ***приложение 1.1***, точка ***(25)***.

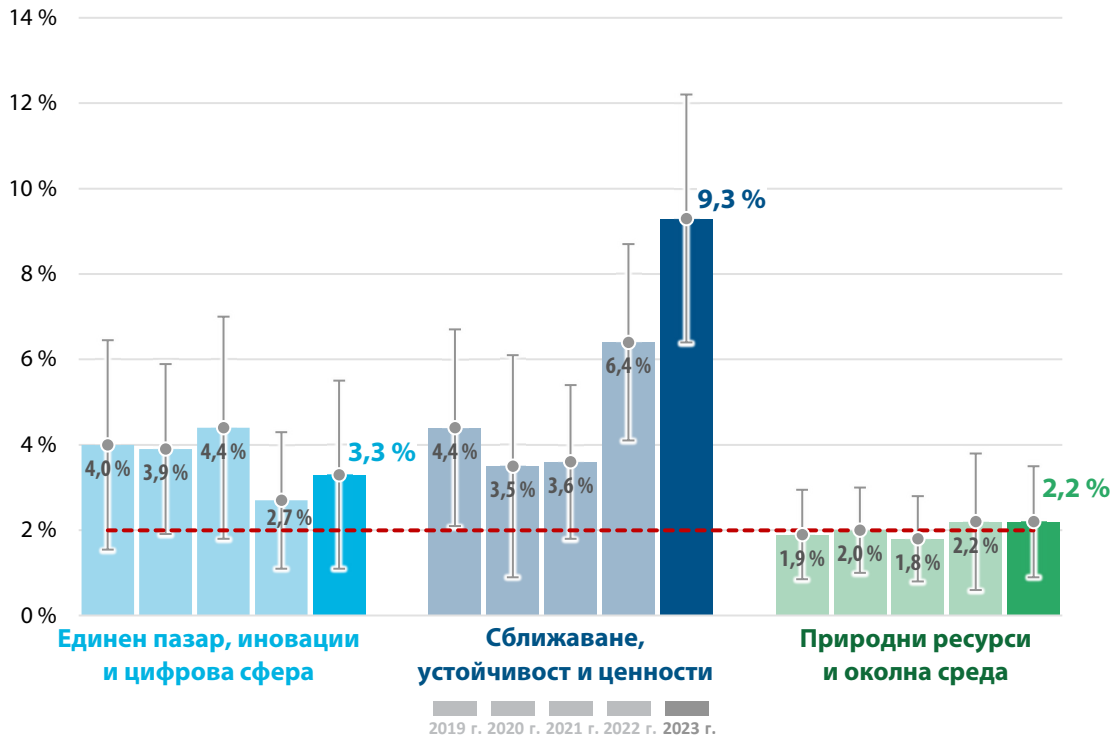
Фигура 1.4 — Изчислен процент грешки и одитна популация (2019—2023 г.)



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 2019—2023 г. Допълнителна информация се съдържа в точки ***1.20—1.22*** и ***глави 5—7.***

Фигура 1.5 — Изчислен процент грешки за функции 1, 2 и 3 от МФР (2019—2023 г.)



Източник: ЕСП.

Рискът от грешки е по-висок при плащанията, свързани с възстановяване на извършени разходи, отколкото при плащанията, свързани с права за получаване на плащане

1.16. След анализ на риска въз основа на начина на отпускане на средствата, резултатите от предишни одити и оценката на ЕСП на системите за управление и контрол, одиторите разделиха одитната популация от операции на високорискови и нискорискови разходи, за да се избере представителна извадка. ЕСП смята, че:

— рискът от грешки е по-нисък при разходите, свързани с **права за получаване на плащане**, при които бенефициентите следва да отговарят на определени условия, които обикновено не са сложни. Част от административните разходи (за заплати и пенсии на служителите на ЕС) също са нискорискови.

— 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 възстановяване на 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*).

1.17. През 2023 г. ЕСП отново установи, че високорисковите разходи са съществено засегнати от грешки, но при нискорисковите разходи не се наблюдава съществено ниво на грешки. Затова одитните резултати на ЕСП за 2023 г. потвърждават оценката, изразена в нейния анализ и класификация на риска, че начинът на разходване на средствата има отношение към риска от грешки.

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

1.18. ***Фигура 1.6*** показва, че високорисковите разходи представляват 64,4 % от одитната популация на ЕСП (2022 г. — 66,0 %). Като взема предвид резултатите от тестването във всички функции на МФР, ЕСП изчислява процента грешки при високорисковите разходи на 7,9 % (2022 г. — 6,0 %).

Фигура 1.6 — Разбивка на одитната популация за 2023 г. на високорискови и нискорискови разходи

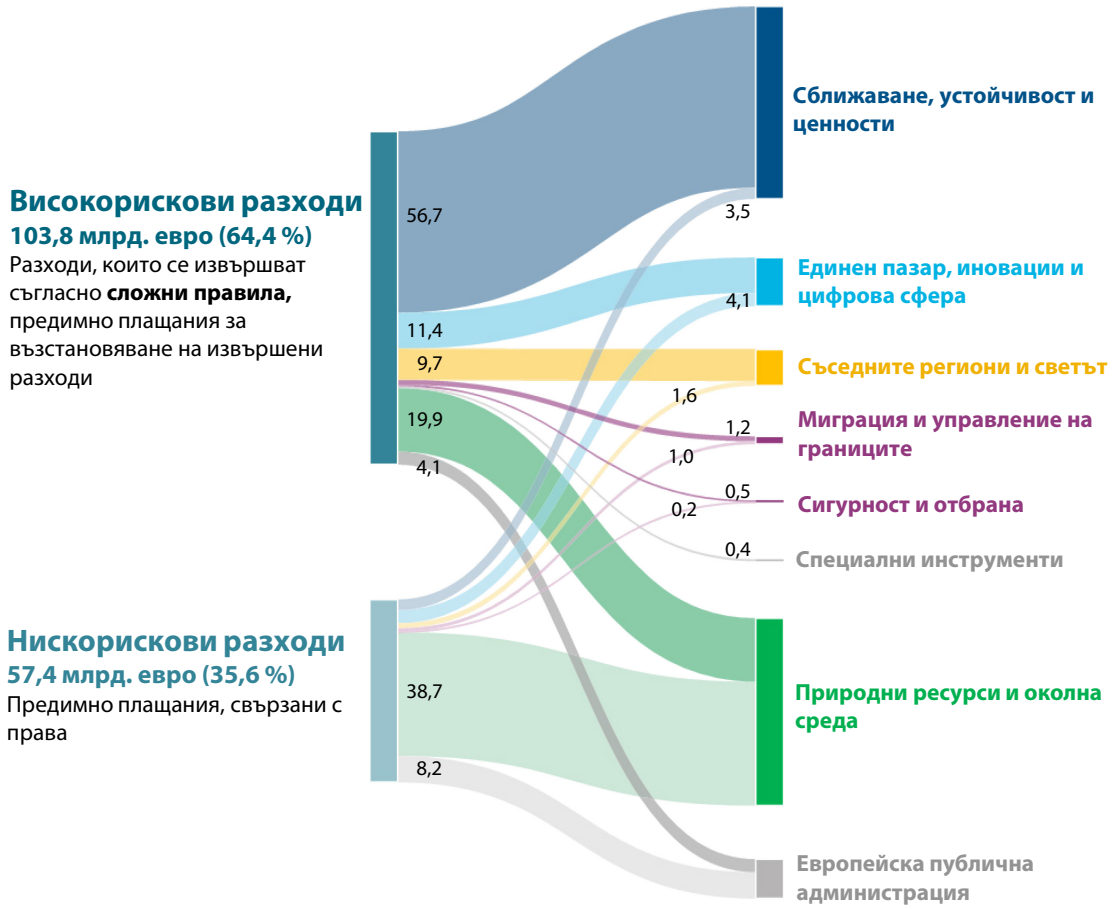


Източник: ЕСП.

1.19. Както е показано на ***фигура 1.7***, функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ заема най-голям дял от високорисковата популация на ЕСП (56,7 млрд. евро), следвана от функциите „Природни ресурси и околна среда“ (19,9 млрд. евро), „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ (11,4 млрд. евро) и „Съседните региони и светът“ (9,7 млрд. евро). Констатациите на ЕСП за всяка от тези функции са обобщени в точки ***1.20***—***1.23***.

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

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП.

1.20. „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ (***глава 5***) — както и в предходни години, разходите за научни изследвания и иновации (основно „Хоризонт 2020“), представляващи по-голямата част от плащанията по тази функция, продължават да бъдат високорискови и са основен източник на грешки. Грешките в тази област включват различни категории недопустими разходи (по-специално недопустими преки разходи за персонал и други *преки разходи* и липса на основни оправдателни документи). ЕСП също така откри нередности във връзка с проекти по Механизма за свързване на Европа. Една от тях се отнася до сериозно нарушение на правилата на ЕС за обществените поръчки.

1.21.  „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+). Тук се включват предимно плащания за възстановяване на извършени разходи, които ЕСП счита за високорискови. Тази година както изчисленият от ЕСП процент грешки, така и броят на откритите грешки за тази функция са отново по-високи, отколкото в предходни години. Одиторите отбелязват, че няколко фактора увеличават допълнително натиска върху администрациите на държавите членки и повишават риска за капацитета им да следят за редовността на разходите и за спазването на принципите на *добро финансово управление.* Сред тези фактори са предоставените значителни допълнителни средства по REACT-EU и периодът на допустимост до 31 декември 2023 г. за разходите в областта сближаване за периода 2014—2020 г., който през последните няколко години съвпада с периода на допустимост за МВУ (вж. точка ***6.17***). Основните видове грешки, остойностени от ЕСП, са недопустими проекти и разходи, неспазване на правилата за обществените поръчки или държавната помощ и липса на основни документи.

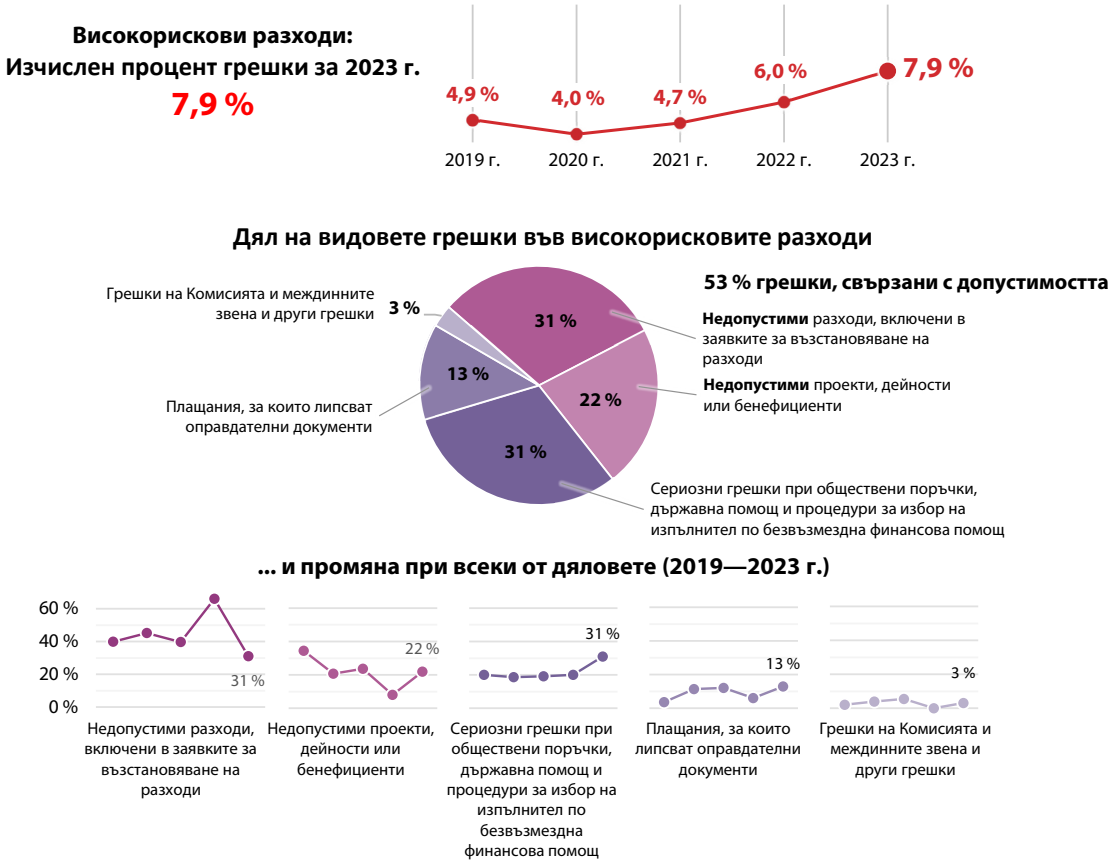
1.22.  „Природни ресурси и околна среда“ (***глава 7***) — резултатите на одиторите показват, че нивото на грешки е съществено за разходните области, определени от тях като високорискови (развитие на селските райони, пазарни мерки и други области на политика по функция 3 от МФР извън *общата селскостопанска 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 в тези области са недопустими бенефициенти и неспазване на поети задължения в областта на агроекологията.

1.23.  „Съседните региони и светът“ (***глава 9***) — разходите в тази област се основават предимно на принципа на възстановяване на извършени разходи 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 неизвършени в действителност разходи, недопустими разходи и неспазване на правилата за обществените поръчки.

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

1.24. Както и в предходни години, по-нататък в настоящата глава 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 2023 г. в сравнение с изчислените проценти за периода 2019—2023 г.

Фигура 1.8 — Дял на високорисковите разходи в изчисления процент грешки за 2023 г. по видове грешки



Източник: ЕСП.

1.25. През 2023 г. ЕСП продължи да открива грешки в допустимостта, главно в областите „Сближаване, устойчивост и ценности“, „Природни ресурси и околна среда“, „Съседните региони и светът“ и „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, които имат най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки за високорисковите разходи — 53 % (2022 г. — 74 %). От тези грешки недопустимите разходи, включени в заявките за възстановяване на извършени разходи, представляват 31 %, а недопустимите проекти, дейности или бенефициенти — 22 %.

1.26. Грешките, свързани с нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки във функции „Сближаване, устойчивост и ценности“, „Съседните региони и светът“, „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ и „Европейска публична администрация“ и на правилата за държавна помощ във функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ са допринесли 31 % (2022 г.— 20 %) за изчисления процент грешки при високорисковите разходи за 2023 г.

1.27. Освен това плащанията, за които не са предоставени основни оправдателни документи, са се отразили в по-голяма степен отколкото в предходни години върху процента грешки при високорисковите разходи, главно във функциите „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Съседните региони и светът“. Делът на тези грешки е 13 % (2022 г. — 6 %) от изчисления процент грешки за високорисковите разходи. Липсата на подкрепяща информация е особено тревожна, тъй като засяга отчетността.

Процентът грешки при нискорисковите разходи е под прага на същественост

1.28. По отношение на нискорисковите разходи, които представляват 35,6 % от одитната популация, ЕСП заключава, че изчисленият процент грешки е под прага на същественост от 2,0 %, също както през 2021 и 2022 г. Нискорисковите разходи включват предимно плащания въз основа на права за получаване на плащане, част от административните разходи (заплати и пенсии на служителите на ЕС — ***глава 10***) и бюджетна подкрепа за държави извън ЕС („Съседните региони и светът“ — ***глава 9***) (вж. ***фигура 1.7***). Плащанията въз основа на права включват *директни плащания* за земеделски стопани (функция „Природни ресурси и околна среда“ — ***глава 7***) и действия за мобилност на студенти и други лица по *„Еразъм+“* (функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ — ***глава 6***).

Информация от Комисията относно редовността

1.29. 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.

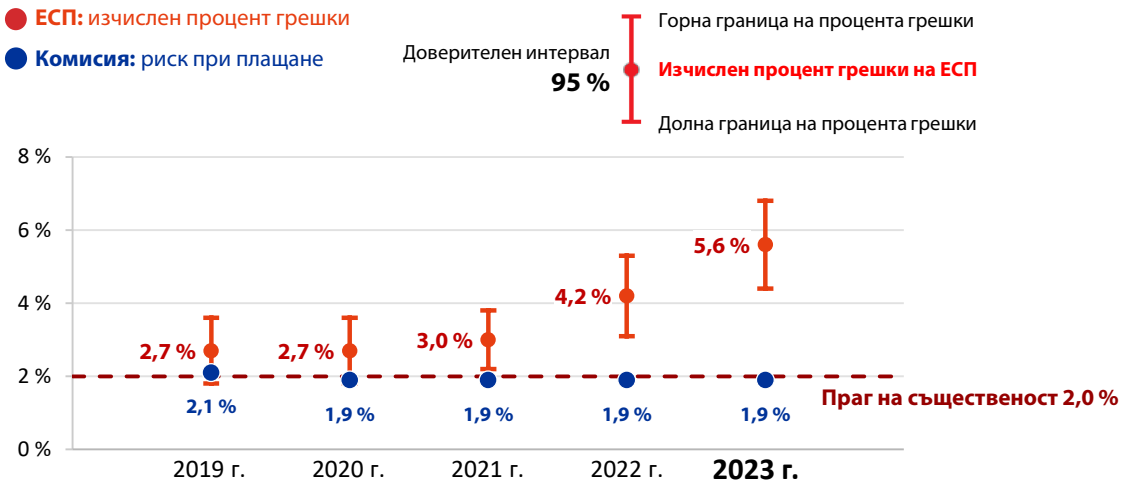
1.30. В ГДУИ се обобщава основната информация относно вътрешния контрол и финансовото управление, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* (ГОД) на различните генерални дирекции на Комисията. Отговорностите при докладването следват разпределението на отговорностите, определени в управленските документи 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 на доверителния интервал на ЕСП

1.31. В ГДУИ Комисията представя изчисления риск при плащане[13] за операциите, свързани с отчетите за 2023 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.

1.32. На ***фигура 1.9*** са представени данните на Комисията за риска при плащане успоредно с диапазона на доверителния интервал от 95 % на ЕСП[14] за изчисления процент грешки. Комисията изчислява нивото на риска при плащане за 2023 г. на 1,9 %. Това е значително под изчисления от ЕСП процент грешки — 5,6 % (2022 г.— 4,2 %) и под обхвата на доверителния интервал, който е между 4,4 % и 6,8 % (вж. точка ***1.14(b)***).

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



Източник: ЕСП.

[13] 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 ЕС.

[14] Вж. точка ***(27)*** от ***приложение 1.1*** за обяснение на доверителния интервал от 95 %.

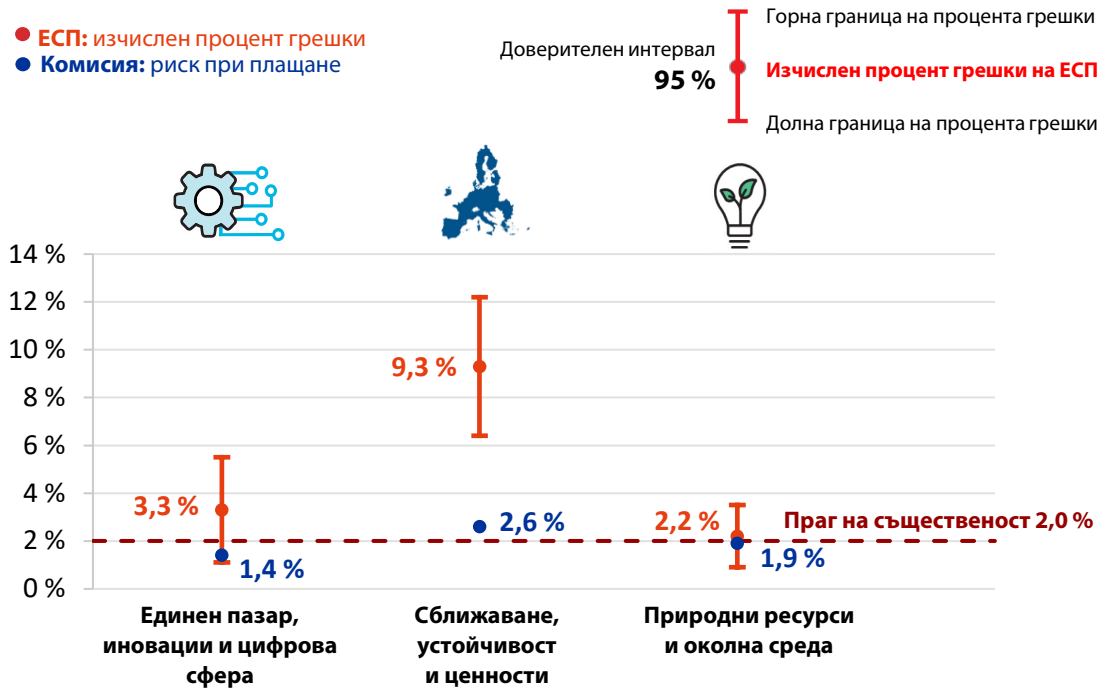
1.33. Стойностите на риска при плащане се публикуват в ГОД на всяка генерална дирекция поотделно и също така в ГДУИ като агрегирани стойности по области на политика и общо за Комисията. На ***фигура 1.10*** ЕСП сравнява изчисления от нея процент грешки с изчисления от Комисията процент по отношение на 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 за 1,4 % риск при плащане е в долната половина на диапазона на доверителния интервал на ЕСП и под изчисления от нея процент грешки (вж. точки ***5.7*** и ***5.42***).

— за функция 2 **„Сближаване, устойчивост и ценности“** изчислението на Комисията е 2,6 % и е значително под диапазона на доверителния интервал на ЕСП за изчисления процент грешки (вж. точки ***6.15*** и ***6.74***).

— за функция 3 **„Природни ресурси и околна среда“** изчислената от Комисията стойност за риска при плащане (1,9 %) е в долната половина на диапазона на доверителния интервал на ЕСП и под изчисления от нея процент грешки (вж. точки ***7.16*** и ***7.38***).

Фигура 1.10 — Изчислен от ЕСП процент грешки за 2023 г. и изчислен от Комисията риск при плащане за функции 1, 2 и 3 от МФР



Източник: ЕСП.

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

1.34. В ГДУИ Комисията представя своята обща оценка на риска за годишните разходи за 2023 г. с цел да открои областите с висок риск и да насочи действията си по-конкретно към тях. Комисията подразделя годишните разходи (общия размер на съответните разходи) на разходи с изчислен нисък риск (под 2,0 %), среден риск (от 2,0 % до 2,5 %) и висок риск при плащане (над 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 67 % от разходите (2022 г. — 63 %) от разходите, среден за 9 % (2022 г. — 12 %) и висок за 24 % (2022 г. — 25 %).

1.35. 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 на Комисията: 19 млрд. евро) обхваща главно разходите, определени от Комисията като разходи с нисък риск (67 % от общия размер на разходите по тази функция). ЕСП обаче е докладвала в предишни години за слабости в последващите одити на Комисията в тази област[15], които водят до занижаване на оценката на Комисията на риска при плащане за съответните програми. За 2023 г. ЕСП изчисли процент грешки в размер на 3,3 % за функция 1 от МФР, което показва, че все още съществуват слабости. Тя счита, че Комисията продължава да подценява риска при плащане въпреки предприетите от нея мерки (вж. точки ***5.41*** и ***5.42***).

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

- Функция 2 от МФР **„Сближаване, устойчивост и ценности“** (общ размер на съответните разходи на Комисията: 67 млрд. евро) обхваща оперативните програми, класифицирани от Комисията предимно като разходи с нисък или среден риск (67 % от общия размер на разходите по тази функция) в зависимост от техните потвърдени проценти грешки. За 2023 г. ЕСП изчисли процент грешки в размер на 9,3 % за функция 2 от МФР (вж. точка ***6.15***). Като се вземат предвид резултатите от собствените одити на Комисията и одита на ЕСП, констатирал 49 неразкрити грешки и множеството слабости в работата на одитните органи, одиторите заключават, че в края на периода на допустимост (31 декември 2023 г.) системите за управление и контрол на държавите членки все още не успяват винаги да предотвратят или разкрият ефективно нередностите в декларираните от бенефициентите разходи. Това означава, че надеждността на процентите грешки, изчислени от Комисията, също е засегната, тъй като те се основават на тези неефективно работещи национални системи (вж. точки ***6.59*** и ***6.72***). Одиторите констатираха, че Комисията продължава да открива нередности чрез своите одити на съответствието, но извършваните от нея документни проверки имат присъщи ограничения за потвърждаването на *общ процент остатъчни грешки*[16]. Одитните констатации на ЕСП сочат, че Комисията е изчислила занижени проценти грешки (вж. точка ***6.74***) и следователно някои програми може неправилно да са класифицирани като засегнати от нисък или среден риск.

- Функция 6 от МФР **„Съседните региони и светът“** (общ размер на съответните разходи от Комисията: 14 млрд. евро): Комисията счита, че 100 % от разходите в тази функция са нискорискови. Нивото на грешките, докладвано в проучването относно процента остатъчни грешки (RER), има голямо отражение върху риска при плащане за тази функция. В предишни свои публикации ЕСП е изразила заключение[17], че ограниченията на проучванията от 2022 г. и 2021 г. за процента остатъчни грешки могат да доведат до занижаване на риска при плащане по тази функция, което на свой ред би повлияло на нейното класифициране от гледна точка на риска. В допълнение, ЕСП продължава да открива голям брой количествено измерими грешки при разходите във функция „Съседните региони и светът“ и нейните одитни резултати сочат, че при тази функция рискът от грешки е висок (вж. точки ***9.9*** и ***9.26***).

---

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

[17] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 9.21 и Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 8.22.

ЕСП докладва случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ

1.36. *Измама* е всяко преднамерено действие или бездействие, свързано с използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, неоповестяването на изисквана информация и неправомерното използване на средства на ЕС[18]. Измамата ощетява действително или потенциално финансовите интереси на ЕС.

1.37. Основната отговорност за предотвратяване и разкриване на измами принадлежи на ръководството на дадено предприятие и на лицата, натоварени с неговото управление. Член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) изисква ЕС и неговите държави членки да противодействат на измамите и всички други незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на ЕС.

1.38. В качеството си на външен одитор на ЕС ЕСП няма правомощия да разследва случаи на предполагаема измама, засягаща финансовите интереси на ЕС. Въпреки това ЕСП е задължена да информира за такива случаи компетентните органи, като част от задължението си по член 287, параграф 2 от ДФЕС. Тя докладва за „всички случаи на нередности“, установени от нея при проверката на законосъобразността, редовността и доброто финансово управление на всички приходи и разходи на ЕС. Преди да предприеме конкретен одит, тя отчита риска от измами (вж. точки ***(32)***—***(34)*** в ***приложение 1.1***) и редовно преразглежда процедурите си.

[18] 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).

1.39. 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 съмнения 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 случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ, когато въпросът попада в сферата на компетентност и на двата органа.

1.40. През 2023 г. ЕСП е докладвала на ОЛАФ 20 случая на предполагаема измама (2022 г. — 14 случая): 19 случая, установени по време на одита ѝ на разходите за 2022 г., и един случай от одита ѝ на разходите за 2021 г. Въз основа на тази докладвана информация ОЛАФ е образувала четири разследвания. Успоредно с това ЕСП е докладвала 17 от тези случаи на Европейската прокуратура, от които тя е образувала девет разследвания. По време на одита на разходите за 2023 г. одиторите установиха 12 случая на съмнения за измама.

1.41. Най-често срещаните основания за съмнение за измама са:

- умишлено използване или представяне на фалшиви, неточни или непълни декларации или документи и/или неразкриване на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до присвояване или неправомерно задържане на средства на ЕС;
- изкуствено създаване на условия, необходими за финансиране от ЕС; и
- използване на безвъзмездна финансова помощ за неразрешени цели.

ОЛАФ докладва, че е препоръчала събирането на общо 544 млн. евро след приключени разследвания, които са били предприети въз основа на информация, получена от одитната дейност на ЕСП в периода 2010—2023 г.

1.42. 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 6*** ЕСП докладва, че е констатирала слабости в планирането и подготовката на работата на одитните органи, като например одитни контролни листове, които не включват конкретни въпроси относно измамите или конфликта на интереси (вж. точка ***6.51***). Тя докладва също така, че Комисията е изпълнила само в известна степен препоръката, отправена към нея в Годишния доклад на ЕСП за 2022 г., с която тя се приканва да повиши осведомеността относно риска от измами, за да се гарантира по-ефективно докладване на предполагаемите измами (вж. приложение **6.2**).

1.43. Измамите се разглеждат и в отделни тематични одити на ЕСП. ЕСП приключи своя одит относно разработената от Комисията система за контрол на МВУ, в който ЕСП разглежда конкретни рискове, свързани с измами. Нейното заключение е, че контролът на Комисията може да бъде полезен за оценката ѝ на системите на държавите членки, но следва да се подобри сигнализирането за случаите на измама и насоките за коригиране на слабости в системите на държавите членки[19] Освен това ЕСП публикува специален доклад относно събирането на неправомерно разходвани средства на ЕС[20], в който определя като частично ефективни системите на Комисията за управление и мониторинг на нередовни разходи, извършени от бенефициенти на средства от ЕС. В момента тя също така провежда одит относно измамите с ДДС при внос, както и одит на разкриването на измами по МВУ в държавите членки.

[19] Специален доклад 07/2023 на ЕСП. „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“.

[20] Специален доклад 07/2024 на ЕСП „Системи на Комисията за събиране на неправомерно разходвани средства на ЕС — съществува потенциал за по-голяма събираемост в по-кратки срокове“.

Заключения

1.44. Настоящата глава от доклада дава обосновка за одитното становище, изразено в Декларацията за достоверност. ЕСП представя съответните одитни резултати в точки ***1.45*** и ***1.46***.

Резултати от одита

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

1.46. 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 4,2 % на 5,6 % 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 извършени разходи) са засегнати от съществено ниво на грешки. През тази година делът на високорисковите разходи в одитната популация на ЕСП е 64,4 % и продължава да заема значителен дял.

1.47. Изчисленият от Комисията процент грешки (риск при плащане), публикуван в ГДУИ за 2023 г., е 1,9 %, което е значително под диапазона на ЕСП.

1.48. 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, извършена от Комисията.

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 многогодишните финансови рамки. Одитният подход на ЕСП по отношение на разходите по Механизма за възстановяване и устойчивост, който представлява 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 метода 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:

   — структурира одитната си дейност по функции от МФР и екстраполира установените грешки (точки ***(10)*** и ***(27)***);

   — прилага правилата на ЕС и националните правила (точка ***(17)***) и

   — остойностява грешки при възлагането на обществени поръчки (точка ***(29)***).

3) ЕСП разработва своя одитен подход така, че да предостави достатъчна увереност на ползвателите, за които са предназначени нейните публикации. Одитната методология на ЕСП съответства на международните одитни стандарти, издадени от Международната федерация на счетоводителите (МФС) и Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ). Този подход позволява ЕСП да прави заключения от одитите си въз основа на достатъчни и подходящи одитни доказателства.

4) ЕСП представя одитно становище (Декларация за достоверност) относно надеждността и точността на отчетите и редовността на свързаните с тях операции, допълнено със специфични оценки за основните области на дейност на ЕС. Тези оценки съдържат подробни одитни резултати и заключения относно свързаните с отчетите операции и системи в тези области.

ЧАСТ 1 — Одитен подход за проверка на надеждността на отчетите

5) 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.

6) 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.

7) 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 от гледна точка на тяхната 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 заверки от външни одитори.

ЧАСТ 2 — Одитен подход за проверка на редовността на операциите

8) Операциите, свързани с отчетите, представляват прехвърляне на средства от бюджета на ЕС по цялата верига до крайните получатели и прехвърляне на приходи от държавите членки и други източници към бюджета на ЕС.

9) 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.

10) ЕСП организира одитната си дейност около различните функции на МФР и по същия начин докладва резултатите си, в съответствие със структурата на бюджета, определена от законодателя.

Проверка на системите за управление и контрол

11) Комисията, другите институции и органи на ЕС, органите на държавите членки, страните и регионите бенефициенти създават системи за контрол за управление на рисковете, засягащи бюджета, и за наблюдение на редовността на операциите. Всяка година ЕСП проверява избрани системи за управление и контрол и представя резултатите от своя одит на системите и съответните препоръки за подобрение в ***глави 4—10***.

Подбор и тестване на операциите

12) Най-напред ЕСП определя общия размер на своята извадка от операции за всички разходи на ЕС въз основа на категоризацията на одитната популация като нискорискова (предимно средства, свързани с права на плащане) и високорискова (предимно средства, свързани с възстановяване на извършени разходи), както и въз основа на допусканията на ЕСП относно изчисления процент грешки и стандартното отклонение. Основната цел на този подход е да се повиши ефективността на одитната дейност на ЕСП чрез по-голям акцент върху областите с висок риск и да се получи достатъчно основание за заключения дали установените от ЕСП съществени грешки са широко разпространени (вж. точки ***(36)*** и ***(37)***).

13) ЕСП счита, че част от популацията е нискорискова, когато разполага с достатъчно доказателства, че изчисленият процент грешки е под прага на същественост, като се основава на извършените в предходни години тестове по същество и, когато е възможно, на увереността, която може да получи от съществуването и функционирането на системите за контрол. Тя счита, че разходите са високорискови, когато резултатите от работата ѝ през предходни години показват, че изчисленият процент грешки е над прага на същественост и/или събраните до момента доказателства не позволяват да се направи различно заключение.

14) За да определят размера на извадката за всяка функция от МФР, одиторите взимат предвид размера на приетите разходи, направената от тях категоризация на популацията на високорискова и нискорискова, както и това дали ЕСП изготвя специфична оценка. За тази цел те използват модел за предоставяне на увереност, който стъпва върху комбинирана оценка на присъщия и контролния риск и взима предвид увереността, която може да се получи от системите за управление и контрол. За всяка функция от МФР, за която изготвя специфична оценка (***глави 5—7*** и ***10***), ЕСП тества представителна извадка от операции, която позволява да се изчисли нивото грешки за тази функция.

15) Тя използва и комбинирана оценка на риска, за да определи размера на извадката за приходните операции.

16) ЕСП използва стратифицирана *извадка по парична стойност* за избор на заявки за средства или плащания, а на по-ниско ниво също и отделни елементи в рамките на една операция. За всяка избрана операция тя проверява как е изчислена заявката или сумата на плащането. 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) ЕСП проверява 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 приложимата нормативна уредба на ЕС. Тази уредба включва финансовите правила (ДФЕС, Финансовия регламент), основното законодателство, регламентиращо съответната политика, програма или дейност, всички правила или разпоредби, установени в съответствие с това основно законодателство, и договорната рамка. В съответствие с принципа на субсидиарност много правила се определят на национално равнище. Те включват не само директиви, транспониращи правото на ЕС в националното право (напр. директивите за обществените поръчки), но и критерии за допустимост за много схеми за споделено управление. 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 органите със съответни правомощия, както и от Съда на Европейския съюз.

18) При тестването на операциите във връзка с приходите (***глава 4***) ЕСП проверява собствените ресурси на база БНД, ДДС и нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса, като приема за своя отправна точка съответната статистика и данни, въз основа на които са направени изчисленията. По отношение на традиционните собствени ресурси ЕСП проверява счетоводните отчети на митническите органи и потоците от мита — отново до момента на получаването и вписването им в отчетите от Комисията.

19) Тя проверява разходите към момента, когато те са били извършени от крайните получатели на средства от ЕС за осъществяване на конкретни дейности и впоследствие са били приети от Комисията („*приети разходи*“). Това се отнася за всички категории плащания. 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, т.е. след като е осъществен напредък във финансираните дейности и/или след като са извършени разходите; и

    б) Комисията (или друга институция или орган, управляващи средства на ЕС) е одобрила използването на средствата (осъществения напредък и/или съответните разходи), като е уравнила авансовото плащане.

20) 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 подходът на ЕСП е да тества операции, за които съгласно законодателството 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 изготвянето на цялостната Декларация за достоверност, 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.

21) 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 за разходите на ЕС.

22) 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 подобни 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.

23) ЕСП прави преценка 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.

24) За частта от одитната популация, свързана с агенциите и съвместните предприятия на ЕС, ЕСП използва резултатите от одитната дейност, извършена за целите на съответните специфични годишни доклади за тези агенции[21] и съвместни предприятия[22].

Оценка на резултатите от тестването на операциите

25) ЕСП определя като грешка размера 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.

26) 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.

---

[21] Годишен доклад на ЕСП относно агенциите на ЕС за финансовата 2022 година.

[22] Годишен доклад на ЕСП относно съвместните предприятия на ЕС за финансовата 2022 година.

27) ЕСП определя цялостното отражение на грешките, като взема предвид както качествените, така и количествените аспекти. При качествената оценка се взема предвид значимостта на нарушените правила, тежестта на фактите и действителните или потенциалните последици. Количествената оценка се основава на количествено измерими грешки, установени чрез тестване на извадка от операции. ЕСП екстраполира грешките, за да достигне до статистическа оценка — изчисления процент грешки. Освен това ЕСП изчислява доверителен интервал от 95 % за нивото на грешки в одитната популация. Това е диапазонът, в който според преценката на ЕСП с ниво на сигурност от 95 % попада нивото на грешки на одитната популация.

28) 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.

29) 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. Такива грешки се остойностяват в размер на 100 % само когато се отнасят до нарушения, които са попречили най-добрата оферта да спечели търга и поради това са направили всички разходи по дадения договор недопустими. За разлика от Комисията[23] ЕСП не използва фиксирани ставки за различните видове нарушения на правилата във връзка с обществените поръчки. ЕСП остойностява грешките в тази област въз основа на размера на недопустимите разходи в одитираните операции.

[23] Решение C (2019) 3452, 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.

30) За функциите от МФР, за които ЕСП изготвя специфична оценка, както и за приходите и общо за бюджета на ЕС, одиторите изчисляват процент грешки, който отразява и представя в процентно изражение само количествено измеримите грешки. Примери за количествено измерими грешки са недопустими разходи и проекти, нарушения на договорните условия или условията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, неспазване на правилата за обществените поръчки и държавната помощ и липса на основни оправдателни документи. ЕСП изчислява също така долна граница и горна граница на процента грешки.

31) Подходът на ЕСП не е разработен с оглед 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 отделни държави членки.

ЧАСТ 3 — Одитни процедури, свързани с измами

32) ЕСП 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.

33) ЕСП разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които трябва да 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.

34) 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

35) ЕСП основава своето становище на достатъчни, уместни и надеждни одитни доказателства, получени чрез проверка на системите за управление и контрол и чрез тестване на операциите.

36) Извършената дейност позволява на ЕСП да изрази информирано становище дали грешките в популацията надвишават или остават под прага на същественост. За своето становище тя използва 2,0 % ниво на същественост. Вземат се предвид също и естеството, стойността и контекста на грешките и друга налична информация (вж. точка ***(27)***).

37) Когато ЕСП установи наличието на съществено ниво на грешки и определи отражението му върху одитното становище, тя трябва да прецени дали грешките са „широко разпространени“[24] в одитната популация. В случай че грешките са съществени и широко разпространени, ЕСП формулира отрицателно становище.

38) Грешките и/или липсата 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 ограничени по този начин, 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.

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

39) Съгласно международните одитни стандарти[25] 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.

---

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

[25] МСВОИ 4000, точка 16.

Глава 2

Бюджетно и финансово управление

Съдържание

	Точки
Въведение	2.1.
Бюджетно и финансово управление през 2023 г.	2.2.—2.30.
Нивото на изпълнение на бюджета на ЕС е високо по отношение на поетите задължения, но ниско по отношение на извършените плащания	2.2.—2.20.
През 2023 г. почти всички бюджетни кредити за поемане на задължения в годишния бюджет на ЕС са усвоени	2.5.—2.8.
Общият размер на извършените плащания е по-малък от първоначално планирания и е под тавана на МФР	2.9.—2.10.
През 2023 г. усвояването на средствата от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. се е забавило, но крайният срок за представяне на искания за плащане и документи за приключване е удължен с една година	2.11.—2.14.
Остава ниско нивото на извършените плащания по фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. по Регламента за общоприложимите разпоредби	2.15.—2.19.
Извършването на плащания по ЕЗФРСР в рамките на новата ОСП е започнало с бавен темп през 2023 г.	2.20.
През 2023 г. нивото на плащанията по МВУ и по програмите, финансирани с допълнителни средства от NGEU, е по-ниско от очакваното	2.21.—2.26.
През 2023 г. общият размер на неразплатените поети задължения е достигнал 543 млрд. евро, но се очаква той да намалее през следващите години	2.27.—2.30.
Рискове и предизвикателства	2.31.—2.69.
При преразглеждането на МФР са въведени мерки за преодоляване на рисковете, свързани с допълнителните разходи за финансиране на NGEU и натрупването на плащания	2.31.—2.32.
Съществува риск да бъдат отменени бюджетни кредити по фондовете на политиката на сближаване по МФР за периода 2021—2027 г.	2.33.—2.34.

Дългът на ЕС по получени заеми се е увеличил през 2023 г. 2.35.—2.64.

Диверсифицираната стратегия на ЕС за финансиране вече представлява стандартният подход за заемане на средства от ЕС 2.36.—2.37.

Непогасените задължения по получени от ЕС заеми са се увеличили с над 30 % през 2023 г. 2.38.—2.39.

Размерът на получените заеми по NGEU може да се увеличи над два пъти до 2026 г., докато погасяването на по-голямата част от тях е отложено за бъдещи МФР 2.40.—2.45.

Външните целеви приходи от дълга по NGEU имат съществено отражение върху финансовия резултат 2.46.—2.47.

Разходите за финансиране във връзка с получените заеми по NGEU могат да надхвърлят почти два пъти първоначалната оценка от 15 млрд. евро, направена през 2020 г. за настоящата МФР 2.48.—2.50.

Експозицията на бюджета на ЕС се е увеличила през 2023 г. и се очаква да продължава да нараства 2.51.—2.58.

Военната агресия на Русия срещу Украйна продължава да създава финансови рискове за бъдещите бюджети на ЕС 2.59.—2.61.

Въпреки положителния резултат по инвестиционния портфейл за 2023 г. кумулативният резултат на общия фонд „Провизии“ все още е отрицателен 2.62.—2.64.

Високата инфлация през 2022 г. и 2023 г. продължава да оказва отрицателно влияние върху бюджета на ЕС 2.65.—2.69.

Заключения и препоръки 2.70.—2.78.

Заключения 2.70.—2.78.

Препоръка

Въведение

2.1. В настоящата глава са представени основните въпроси в областта на бюджетното и финансовото управление на бюджета на ЕС за 2023 г. и на допълнителното му финансиране. 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. Бяха взети предвид и резултатите от дейността на ЕСП, представени в нейните специални доклади и становища.

Бюджетно и финансово управление през 2023 г.

Нивото на изпълнение на бюджета на ЕС е високо по отношение на поетите задължения, но ниско по отношение на извършените плащания

2.2. В настоящия раздел ЕСП анализира изпълнението на бюджета на ЕС през 2023 г. Това е третата година от изпълнението както на *многогодишната финансова рамка* (МФР) за периода 2021—2027 г., така и на инструмента *Next Generation EU* (NGEU).

2.3. Съгласно *Финансовия регламент* *бюджетните кредити за поемане на задължения* и *за извършване на плащания* се класифицират според годината на възникване и източника на финансиране. До 2022 г. анализът на ЕСП беше съсредоточен върху *годишните бюджетни кредити*, а по отношение на 2021 г.[1] и 2022 г.[2] бяха обхванати и *целевите приходи* по NGEU. По отношение на 2023 г., предвид увеличаването на размера на други видове целеви приходи (например постъпления от схемата за търговия с емисии (СТЕ) и парични вноски на държавите членки към гаранцията от *InvestEU*), ЕСП включи в своя анализ всички видове бюджетни кредити. Заемите по *Механизма за възстановяване и устойчивост* (МВУ) представляват извънбюджетни средства и поради тази причина не влизат в обхвата на одита на ЕСП.

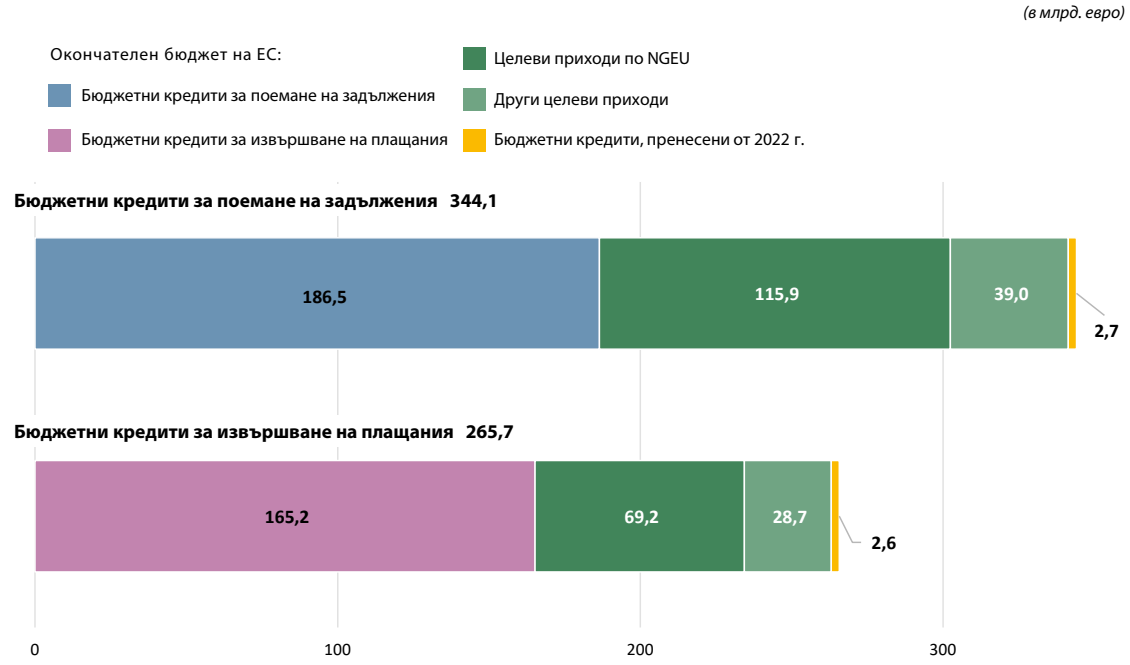
2.4. На ***фигура 2.1*** е показан общият размер на наличния бюджет на ЕС за 2023 г. за бюджетни кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания. Годишният бюджет на ЕС и целевите приходи по NGEU представляват 87,9 % от общата сума на наличните бюджетни кредити за поемане на задължения и 88,2 % от общата сума на наличните бюджетни кредити за извършване на плащания, а останалата част се състои от други целеви приходи и *пренесени бюджетни кредити* от 2022 г.

---

[1] Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 2.2.

[2] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 2.3.

Фигура 2.1 — Общ размер на наличните бюджетни кредити в бюджета на ЕС за 2023 г., в т.ч. безвъзмездна финансова помощ по NGEU



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

През 2023 г. почти всички бюджетни кредити за поемане на задължения в годишния бюджет на ЕС са усвоени

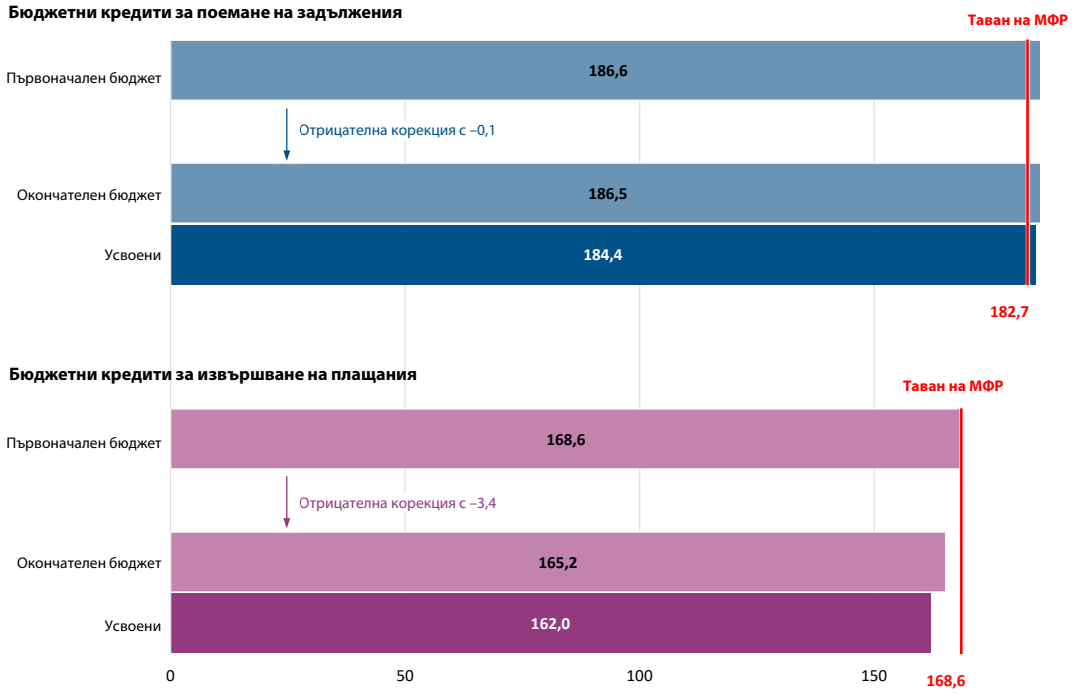
2.5. В първоначалния годишен бюджет на ЕС за 2023 г., одобрен от бюджетния орган, размерът на бюджетните кредити за поемане на задължения е 186,6 млрд. евро. През 2023 г. са приети четири коригиращи бюджета. В резултат на коригиращите бюджети сумата на бюджетните кредити за поемане на задължения е намаляла нетно с 0,1 млрд. евро.

2.6. В окончателния бюджет кредитите за поемане на задължения възлизат на 186,5 млрд. евро, което надхвърля тавана на МФР от 182,7 млрд. евро (вж. ***фигура 2.2***). Това е възможно благодарение на *специални инструменти* на МФР, като например *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* (SEAR). Тези инструменти предоставят допълнителни средства над таваните на МФР при нови или непредвидени събития.

2.7. Общият размер на поетите задължения в рамките на бюджета за 2023 г. възлиза на 184,4 млрд. евро, което представлява 98,9 % от наличните средства. Неизползваните бюджетни кредити за поемане на задължения в размер на 2,1 млрд. евро са свързани основно с *фонд „Солидарност“ на Европейския съюз* (ФСЕС) (0,4 млрд. евро), *Европейския фонд за регионално развитие* (ЕФРР) (0,8 млрд. евро), *Кохезионния фонд* (КФ) (0,2 млрд. евро) и *Европейския фонд за гарантиране на земеделието* (0,3 млрд. евро). От неусвоените бюджетни кредити общо 0,8 млрд. евро са пренесени за 2024 г., главно по Европейския фонд за гарантиране на земеделието (0,3 млрд. евро) и помощта за Турция по ФСЕС след земетресенията през февруари 2023 г. (0,4 млрд. евро). Срокът за усвояване на оставащата част от неизползваните бюджетни кредити в размер на 1,3 млрд. евро е изтекъл.

Фигура 2.2 — Изпълнение на бюджета през 2023 г.

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

2.8. Освен това през 2023 г. размерът на поетите задължения, финансирани от бюджетни кредити, пренесени от предходната година, възлиза на 2,7 млрд. евро, а поетите задължения, финансирани от целеви приходи, се равняват на 145,2 млрд. евро, от които 115,6 млрд. евро представляват средства по NGEU.

Общият размер на извършените плащания е по-малък от първоначално планирания и е под тавана на МФР

2.9. За 2023 г. размерът на първоначално одобрените бюджетни кредити за извършване на плащания е 168,6 млрд. евро. В резултат на коригиращите бюджети сумата на бюджетните кредити за извършване на плащания е намаляла нетно с 3,4 млрд. евро, а общият размер на окончателния бюджет е определен на 165,2 млрд. евро, което е под тавана на МФР от 168,6 млрд. евро.

2.10. Общата сума на плащанията, извършени от окончателния бюджет, се равнява на 162,0 млрд. евро или 98,1 % от наличните средства. Като се вземат предвид допълнителните плащания на стойност 74,7 млрд. евро, финансирани от целеви приходи (предимно *безвъзмездна финансова помощ* от NGEU и допълнителни средства от този инструмент за *програми* за финансиране в рамките на МФР), и пренесените от 2022 г. бюджетни кредити в размер на 2,4 млрд. евро, извършените през 2023 г. плащания възлизат общо на 239,2 млрд. евро. Усвоени са 90,0 % от всички бюджетни кредити за извършване на плащания с размер от 265,7 млрд. евро.

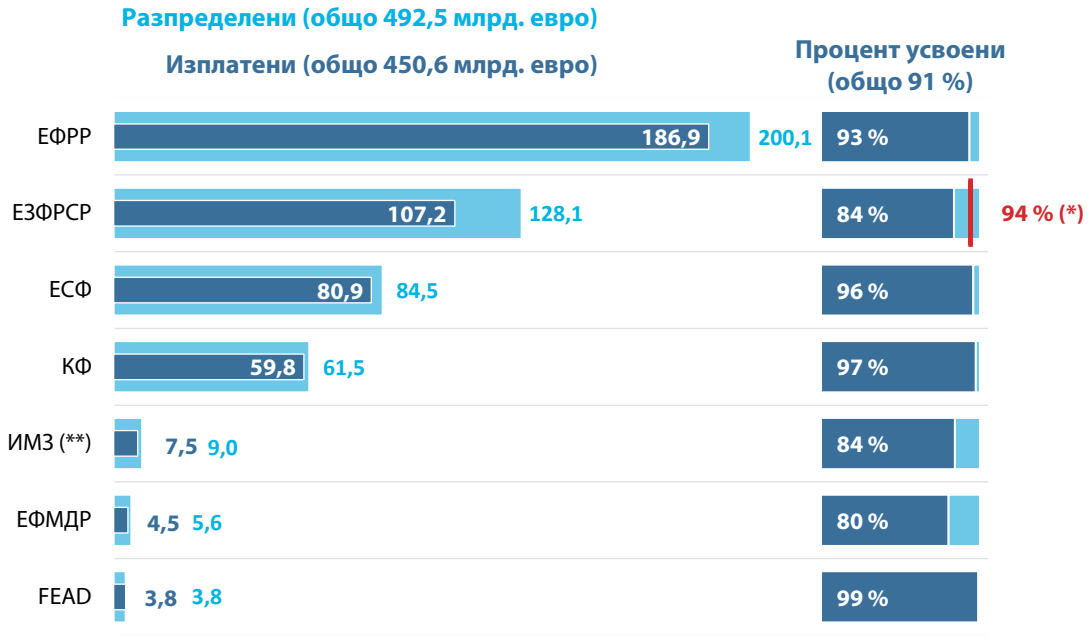
През 2023 г. усвояването на средствата от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. се е забавило, но крайният срок за представяне на искания за плащане и документи за приключване е удължен с една година

2.11. *Европейските структурни и инвестиционни фондове* (ЕСИФ или ЕСИ фондове) се управляват съвместно от Комисията и държавите членки. Плащанията по ЕСИ фондовете през 2023 г., без средствата по NGEU, възлизат на 54,7 млрд. евро, което е по-малко в сравнение с предходните 3 години (64,7 млрд. евро през 2022 г., 75,1 млрд. евро през 2021 г. и 72 млрд. евро през 2020 г.). В края на 2023 г. общата сума на плащанията по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. се равнява на 450,6 млрд. евро от общо разпределените 492,6 млрд. евро, т.е. нивото на *усвояване* е 91,5 %.

2.12. На ***фигура 2.3*** са представени кумулативните нива на усвояване на средствата по всички ЕСИ фондове към края на 2023 г., без финансирането по NGEU. Нивото на усвояване представлява сумата на *авансовите* и *междинните плащания*, извършени от бюджета на ЕС към държавите членки за декларирани допустими разходи, изразена като процент от общия размер на разпределените за даден период средства. Междинните плащания към държавите членки се извършват след подаване на заявление за плащане до Комисията. Поради тази причина процентът на усвояване, представен от ЕСП, невинаги отразява пълния напредък по изпълнението на проектите и общата сума, която *бенефициентите* вече са получили от държавите членки.

Фигура 2.3 — Усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. (без NGEU) към края на 2023 г.

(в млрд. евро)



ЕФРР:	Европейски фонд за регионално развитие
ЕЗФРСР:	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕСФ:	Европейски социален фонд
КФ:	Кохезионен фонд
ИМЗ:	Инициатива за младежка заетост
ЕФМДР:	Европейски фонд за морско дело и рибарство
FEAD:	Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица

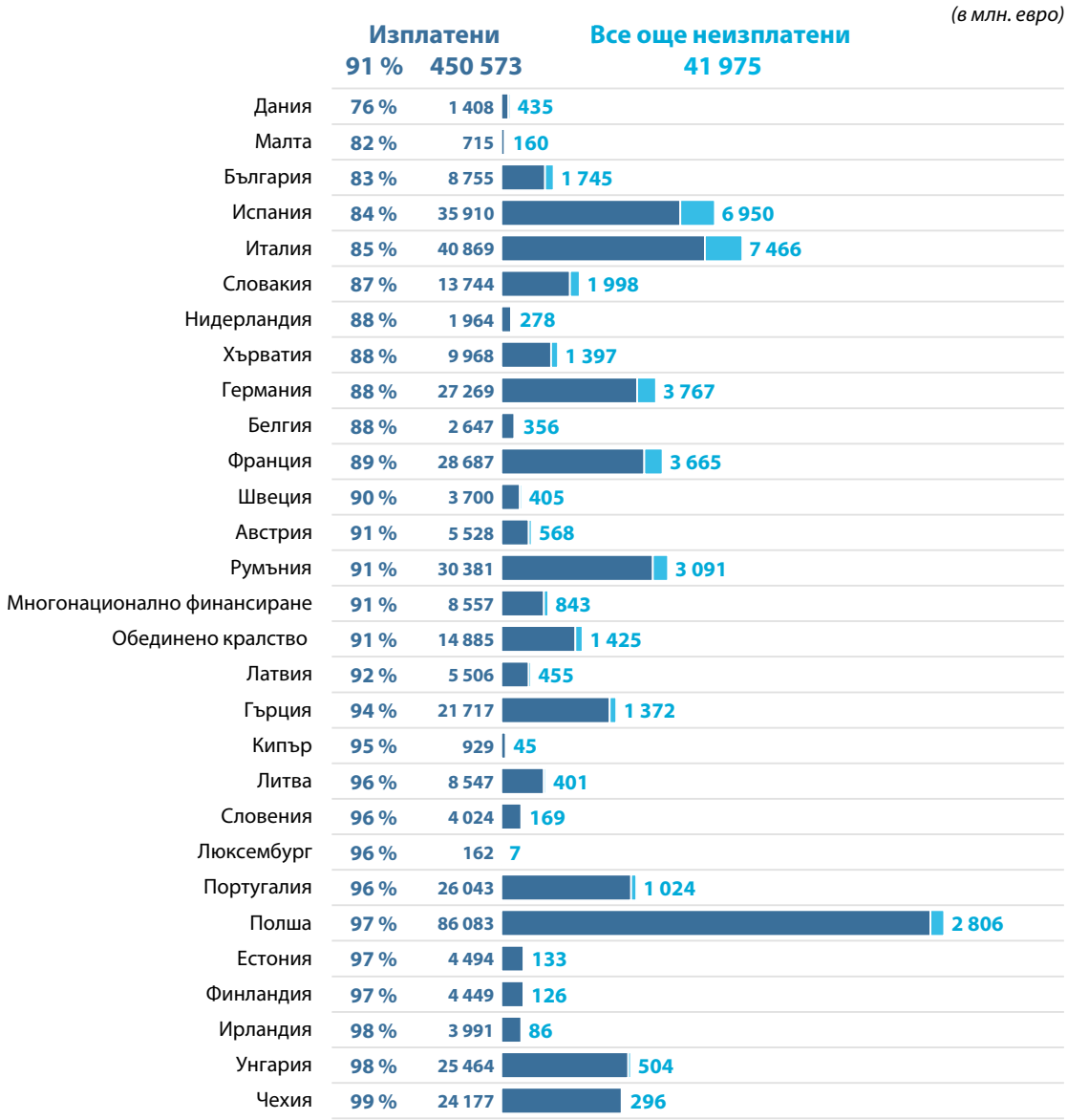
(*) Червената линия показва процента на усвояване, ако се изключат отпуснатите през 2021 и 2022 г. допълнителни средства за ЕЗФРСР в размер на 28,1 млрд. евро от МФР за периода 2021—2027 г. ЕЗФРСР е получил тези допълнителни средства във връзка с въведения двегодишен преходен период, след който Фондът преминава изцяло в обхвата на стратегическите планове по общата селскостопанска политика (ОСП) за периода 2023—2027 г.

(**) ИМЗ включва специална вноска от ЕСФ.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 8 януари 2024 г. и други данни на Комисията.

2.13. Въпреки че разликите в усвояването на ЕСИ фондовете от държавите членки не са толкова значителни в сравнение с 2022 г., степента на усвояване на средствата в четири държави членки остава под 85 % в края на 2023 г. (вж. ***фигура 2.4***).

Фигура 2.4 — Процент на усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. (без NGEU) по държави членки към края на 2023 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни от платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 8 януари 2024 г. и други данни на Комисията.

2.14. На 29 февруари 2024 г. Европейският парламент и Съветът вземат решение[3] да удължат с една година — до 31 юли 2025 г. — сроковете, в които държавите членки следва да подадат окончателни заявления за междинни плащания по всички ЕСИ фондове (с изключение на ЕЗФРСР). Периодът на допустимост не е променен. Освен това възможният максимален процент на съфинансиране от ЕС по ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд (КФ) е увеличен на 100 % за последната счетоводна година, започваща на 1 юли 2023 г. и завършваща на 30 юни 2024 г. Очаква се това да допринесе за ускоряване на изпълнението и да помогне на държавите членки да се справят с продължаващия бюджетен натиск.

Остава ниско нивото на извършените плащания по фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. по Регламента за общоприложимите разпоредби

2.15. От 2023 г. насам платформата за свободно достъпни данни предоставя финансова информация за изпълнението на фондовете със *споделено управление* за периода 2021—2027 г. по *Регламента за общоприложимите разпоредби* (РОР)[4]. Тези фондове са ЕФРР, КФ, Европейският социален фонд плюс (ЕСФ+), *Фондът за справедлив преход* (ФСП), Европейският фонд за морско дело, рибарство и аквакултури (ЕФМДРА), *фонд „Убежище, миграция и интеграция“* (ФУМИ), *фонд „Вътрешна сигурност“* (ФВС) и *Инструментът за управление на границите и за визите* (ИУГВ).

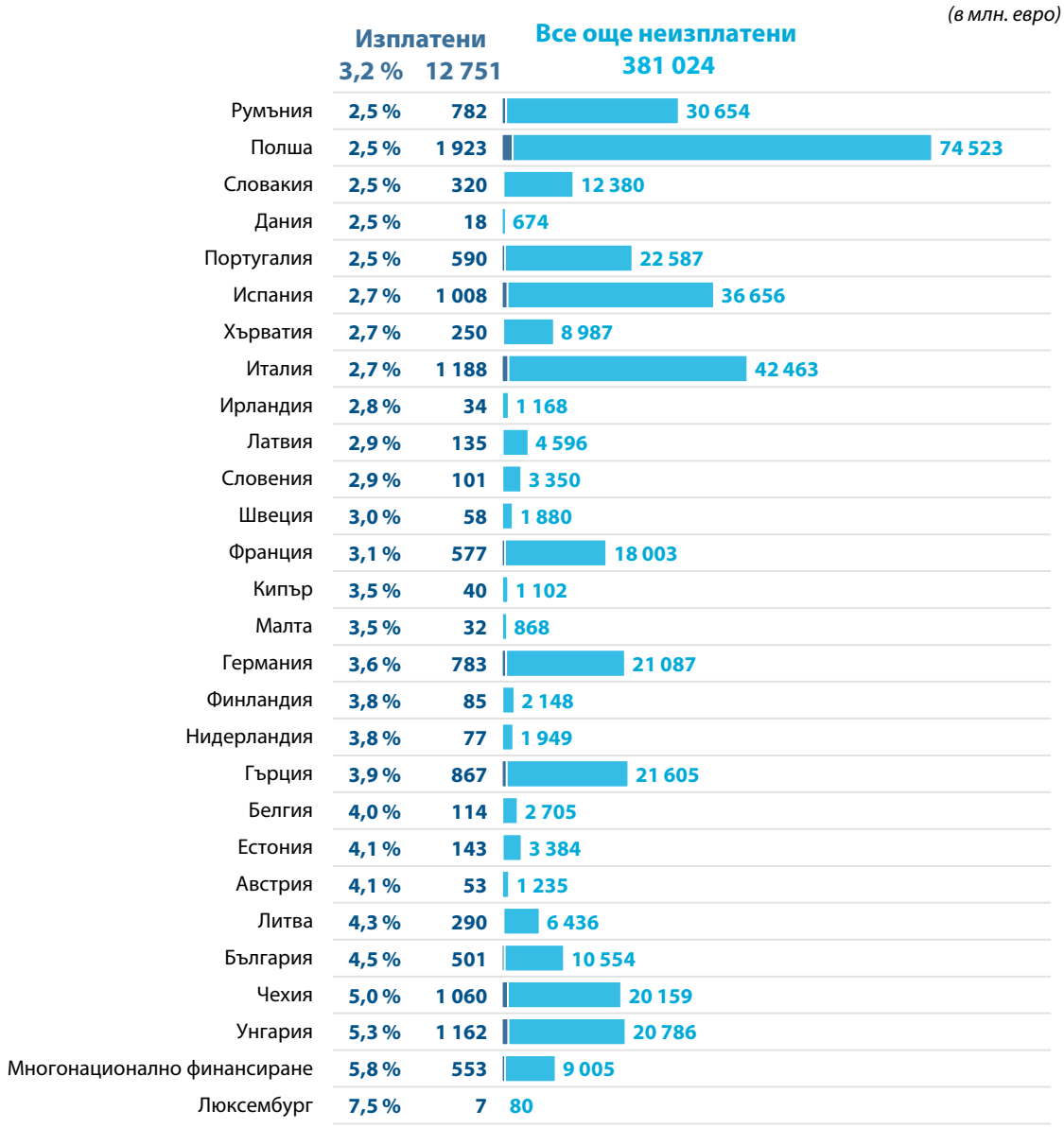
2.16. През 2023 г. годишните плащания по фондовете със споделено управление по РОР (6,3 млрд. евро) включват авансово финансиране в размер на 4,1 млрд. евро и междинни плащания в размер на 2,2 млрд. евро, като 11 държави членки не са представили заявления за междинни плащания по нито един от фондовете, обхванати от РОР. Към края на 2023 г. извършените плащания са общо 12,8 млрд. евро, което представлява едва 3,2 % от общия размер на средствата по МФР за периода 2021—2027 г. На ***фигура 2.5*** е показан процентът на усвояване на средствата по държави членки.

---

[3] Членове 14 и 15 от Регламент (ЕС) 2024/795.

[4] Регламент (ЕС) 2021/1060.

Фигура 2.5 — Процент на усвояване на средствата по фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. по държави членки към края на 2023 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни от платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 8 януари 2024 г. и други данни на Комисията.

2.17. В Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.[5] са представени промените, свързани с прехода от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. към фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. ЕСП извършва сравнение на степента на усвояване на средствата по ЕФРР, КФ и ЕСФ+ към края на 2023 г. с тази към края на 2016 г., която също е била третата година от предходната МФР. За тези три фонда по политиката на сближаване, които представляват 90,9 % от общото финансиране на ЕС за фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г., общата степен на усвояване е само 3,0 % към края на 2023 г. (вж. ***фигура 2.6***), спрямо 8,0 % към края на 2016 г. През 2023 г. държавите членки са отдали приоритет на усилията, насочени към усвояване на фондовете по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. и ускоряване на изпълнението на NGEU. В сравнение с предходния *програмен период* натрупаните закъснения се равняват на едногодишно изоставане в изпълнението на фондовете по политиката на сближаване[6].

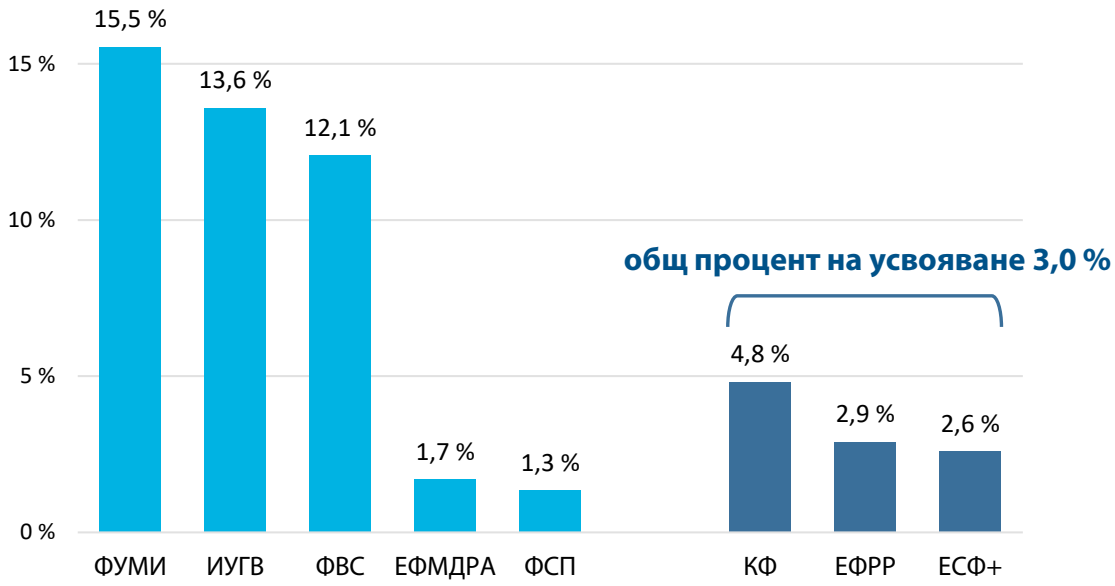
2.18. Процентът на усвояване на средствата, свързани с миграцията и сигурността (отпускани по ФУМИ, ФВС и ИУГВ), е по-висок (вж. ***фигура 2.6***). Регламентите, уреждащи тези фондове, предвиждат по-високи проценти на авансово финансиране, вариращи от 3 % до 5 %, а в случай на отпускане на спешна помощ по ФУМИ — до 95 %, спрямо 0,5 % за другите фондове по РОР. През 2023 г. действителният размер на авансовите плащания представлява 79,0 % от всички плащания за тези три фонда.

---

[5] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 2.10.

[6] COM (2023) 390, стр. 4.

Фигура 2.6 — Усвояване на средствата по фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. към края на 2023 г.



ФУМИ:	Фонд „Убежище, миграция и интеграция“
ИУГВ:	Инструмент за управление на границите и за визите
ФВС:	Фонд „Вътрешна сигурност“
ЕФМДРА:	Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури
ФСП:	Фонд за справедлив преход
КФ:	Кохезионен фонд
ЕФРР:	Европейски фонд за регионално развитие
ЕСФ+:	Европейски социален фонд плюс

Източник: ЕСП, въз основа на данни от платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 8 януари 2024 г. и други данни на Комисията.

2.19. С нововъведения Регламент за създаване на *платформата за стратегически технологии за Европа* (STEP)[7] максималният процент на съфинансиране от ЕС се увеличава на 100 % за инвестиции, финансирани от ЕСФ+, ЕФРР, КФ и ФСП, които подкрепят целите на STEP. Съгласно този регламент се предоставя и допълнителна сума за извънредно авансово финансиране[8] по ЕСФ+, ЕФРР и КФ за дейности, насочени към постигането на тези цели. В случая на ФСП, предвид необходимостта от ускоряване на изпълнението, допълнителното извънредно авансово финансиране, въведено с Регламента за STEP, се прилага за всички средства по този фонд.

Извършването на плащания по ЕЗФРСР в рамките на новата ОСП е започнало с бавен темп през 2023 г.

2.20. От 2023 г. насам Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) попада в обхвата на новите регламенти за *общата селскостопанска политика* (ОСП)[9]. Усвояването на финансирането от ЕЗФРСР за периода 2023—2027 г. е започнало през 2023 г., след изтичането на преходния период за земеделските фондове 2021—2022 г.[10] Към края на 2023 г. сумата на плащанията по ЕЗФРСР е 0,7 млрд. евро, а нивото на усвояване е едва 1 %. Според Комисията[11] темпът на усвояване е по-нисък от очаквания, тъй като държавите членки са искали да избегнат *отмяната на бюджетни кредити* по ЕЗФРСР за периода 2014—2022 г., като също така са отдали приоритет на проектите по NGEU.

---

[7] Съображение 23 от Регламент (ЕС) 2024/795.

[8] Пак там.

[9] Регламент (ЕС) 2021/2115 и Регламент (ЕС) 2021/2116.

[10] Регламент (ЕС) 2020/2220.

[11] COM (2023) 530, стр. 4.

През 2023 г. нивото на плащанията по МВУ и по програмите, финансирани с допълнителни средства от NGEU, е по-ниско от очакваното

2.21. През февруари 2023 г. Европейският парламент и Съветът въвеждат изменения в Регламента за МВУ[12] с оглед на включването на глава за *REPowerEU* в плановете на държавите членки по МВУ, като целта е постепенно премахване на зависимостта на ЕС от вноса на руски изкопаеми горива и справяне с последиците от изменението на климата. До края на 2023 г. всички държави членки, с изключение на България, Германия, Ирландия и Люксембург, са включили глава за REPowerEU в своите преразгледани планове. Комисията ще използва приходи от схемата за търговия с емисии (СТЕ) на стойност до 17,3 млрд. евро за финансиране на 23-те одобрени глави, както и средства от Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит[13] в размер до 1,6 млрд. евро. В резултат на това NGEU вече не е единственият източник на финансиране на безвъзмездна финансова помощ по МВУ. Поради допълнителното финансиране от СТЕ и Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит общият размер на безвъзмездната финансова помощ по МВУ, вкл. REPowerEU, може да достигне 356,8 млрд. евро, което е с 6 % повече в сравнение с първоначално отпуснатата безвъзмездна финансова помощ по МВУ в размер на 338,0 млрд. евро.

2.22. Според специфичните за всяка държава препоръки за 2023 г.[14] и междинната оценка на МВУ[15], публикувана от Комисията, няколко фактора, като например високата инфлация, повишените цени на енергията, проблемите в световните вериги на доставки, недостигът на работна ръка или недостатъчният административен капацитет, са оказали неблагоприятно въздействие върху изпълнението на МВУ.

---

[12] Регламент (ЕС) 2023/435.

[13] Пак там, член 21.

[14] Специфични за всяка държава препоръки за 2023 г.

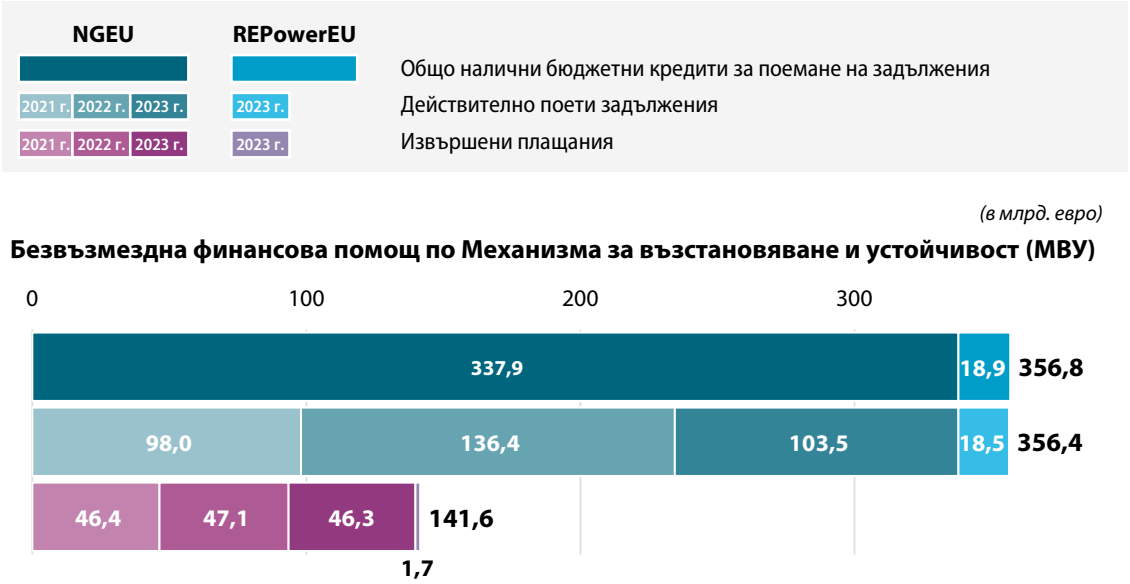
[15] Междинна оценка на Механизма за възстановяване и устойчивост и подкрепящо проучване.

2.23. Към края на 2023 г. Комисията е използвала изцяло финансираните от NGEU бюджетни кредити за поемане на задължения за безвъзмездна финансова помощ по МВУ (337,9 млрд. евро). Поетите задължения по главите за REPowerEU възлизат на 18,5 млрд. евро (17,3 млрд. евро са финансирани от СТЕ и 1,2 млрд. евро — от Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит), а задълженията за останалите 0,4 млрд. евро от този резерв ще бъдат поети по-късно.

2.24. През 2023 г. годишните плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ са с общ размер от 48 млрд. евро, от които 1,7 млрд. евро представляват авансово финансиране по REPowerEU, а 46,3 млрд. евро са свързани с изпълнение на *ключови етапи* и *цели*. Това не отговаря на очакванията, които Комисията е имала през юни 2022 г., според които общият размер на плащанията по МВУ, финансирани от NGEU и свързани с ключови етапи и цели (без REPowerEU), е трябвало да достигне 76,4 млрд. евро през 2023 г.[16] Тъй като от общо поетите задължения, възлизащи на 356,4 млрд. евро, са извършени плащания на стойност 141,6 млрд. евро, до края на 2026 г. по МВУ остава да бъде изплатена безвъзмездна финансова помощ в размер до 215,2 млрд. евро (вж. ***фигура 2.7***).

[16] COM (2022) 315, таблица 3.

Фигура 2.7 — Изпълнение на безвъзмездната финансова помощ по МВУ по източници към края на 2023 г.

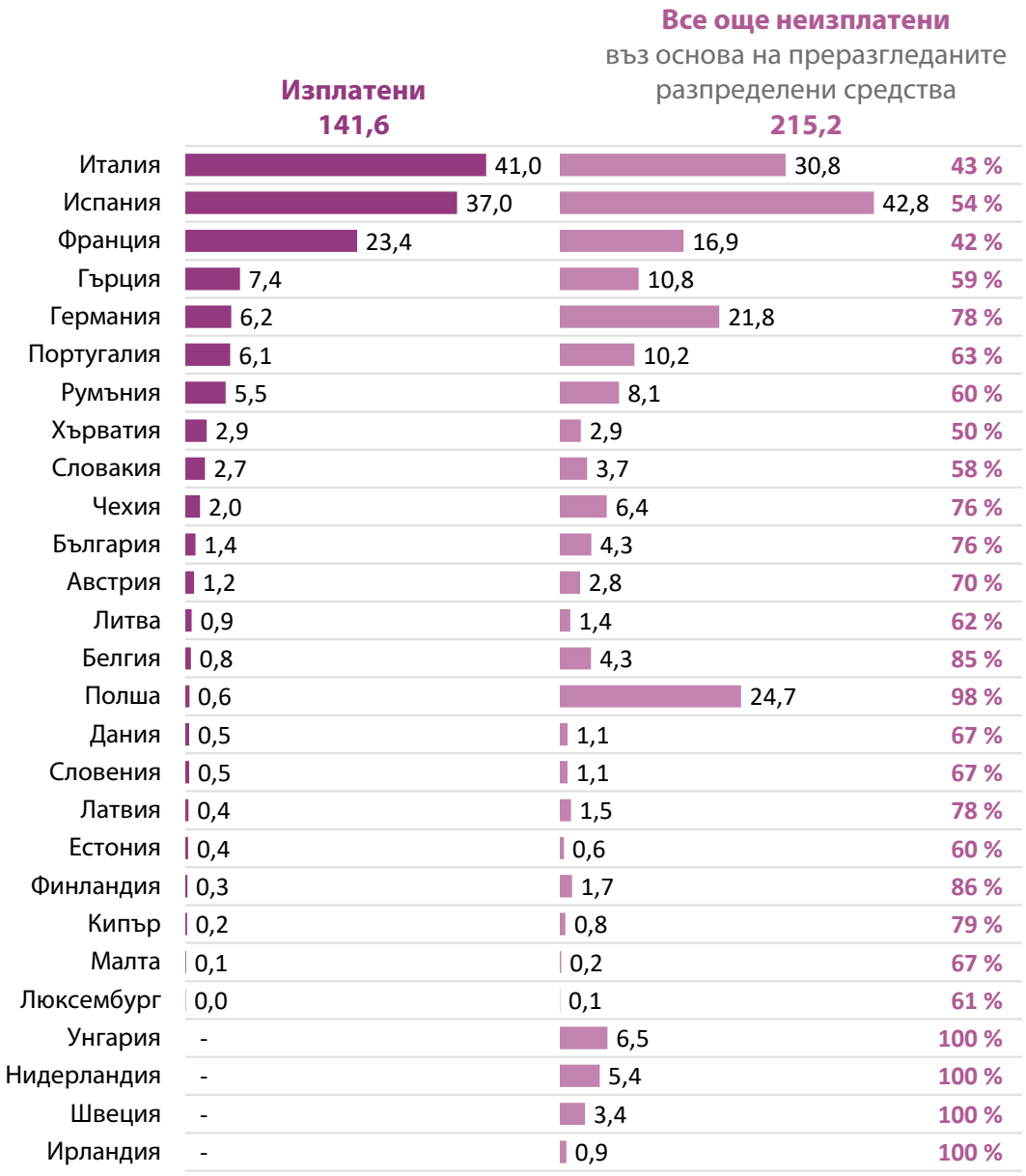


Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

2.25. Съществуват значителни различия в нивото на усвояване на безвъзмездната финансова помощ по МВУ от държавите членки (вж. ***фигура 2.8***). Към края на 2023 г. четири държави членки (Ирландия, Унгария, Нидерландия и Швеция) не са получили авансово финансиране и не са подали искания за плащане, а на три държави членки (Белгия, Полша и Финландия) е изплатено само авансово финансиране.

Фигура 2.8 — Изплатена и оставаща за изплащане безвъзмездна финансова помощ по МВУ съгласно преразгледания размер на разпределените средства по държави членки към края на 2023 г.

(в млрд. евро)



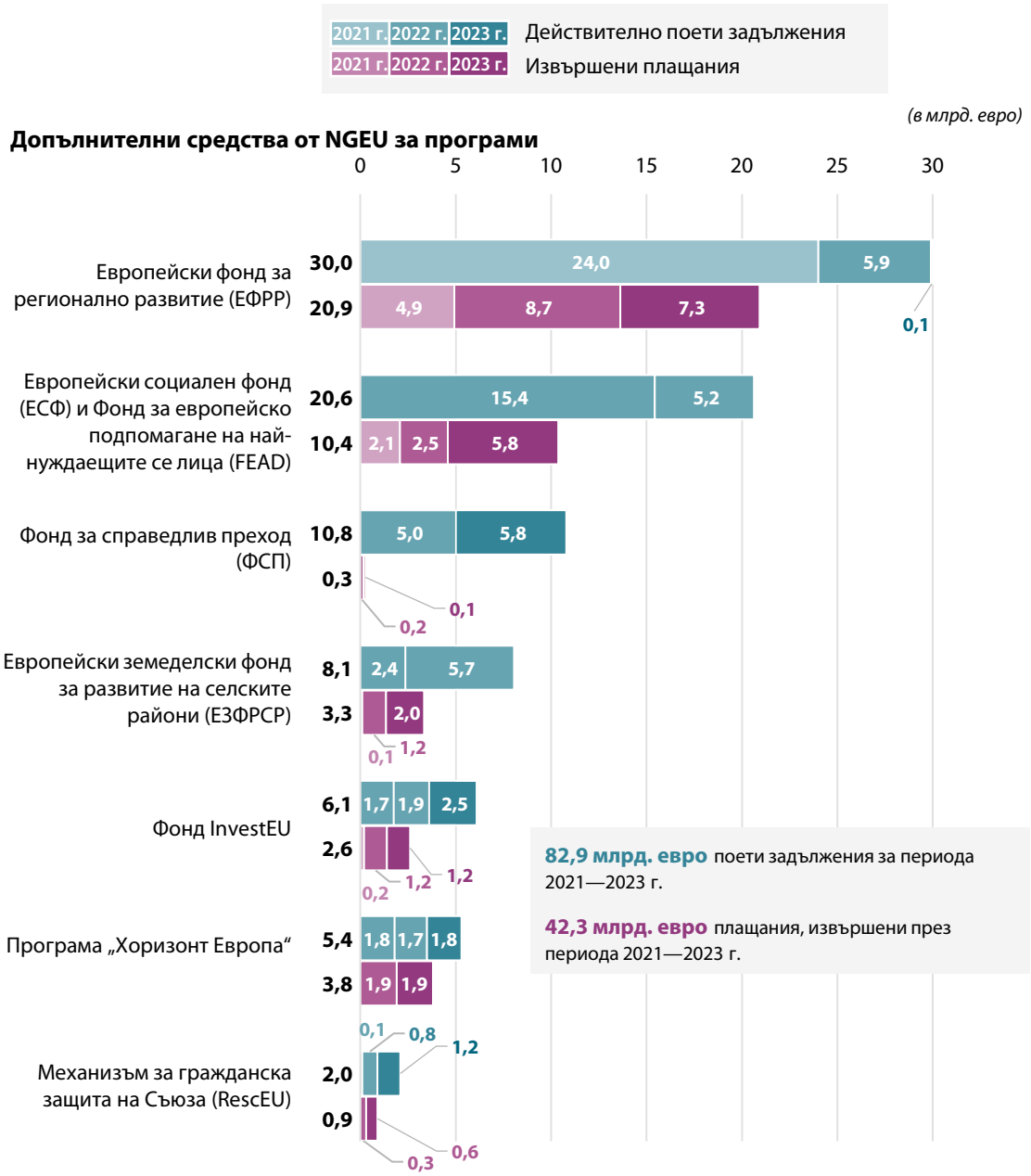
Забележки: В графиката са включени данни за REPowerEU.

В случая на Унгария авансовото плащане във връзка с REPowerEU, инициирано преди края на 2023 г., е извършено през януари 2024 г.

Източник: ЕСП, въз основа на набора от показатели по Механизма за възстановяване и устойчивост и данни, получени от Комисията.

2.26. Поетите задължения във връзка с допълнителните средства от NGEU за вече съществуващите програми по МФР възлизат общо на 82,9 млрд. евро от първоначално заделените 83,1 млрд. евро, главно поради отпуснатите за ФСП 0,1 млрд. евро, за които не са били поети задължения. Годишните плащания на допълнителните средства от NGEU за съществуващите програми по МФР са се увеличили от 7,2 млрд. евро през 2021 г. и 16,1 млрд. евро през 2022 г. на 19,0 млрд. евро през 2023 г. В резултат на това до края на 2026 г. могат да бъдат извършени плащания в размер до 40,6 млрд. евро. По ФСП, в резултат на закъснялото одобрение на съответния правен акт и програми и отложеното изпълнение, до края на 2023 г. са извършени плащания на стойност едва 0,3 млрд. евро. Подробна информация е представена на ***фигура 2.9***.

Фигура 2.9 — Усвояване на допълнителните средства от NGEU, отпуснати за програми на ЕС, към края на 2023 г.



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г. и счетоводната система на Комисията.

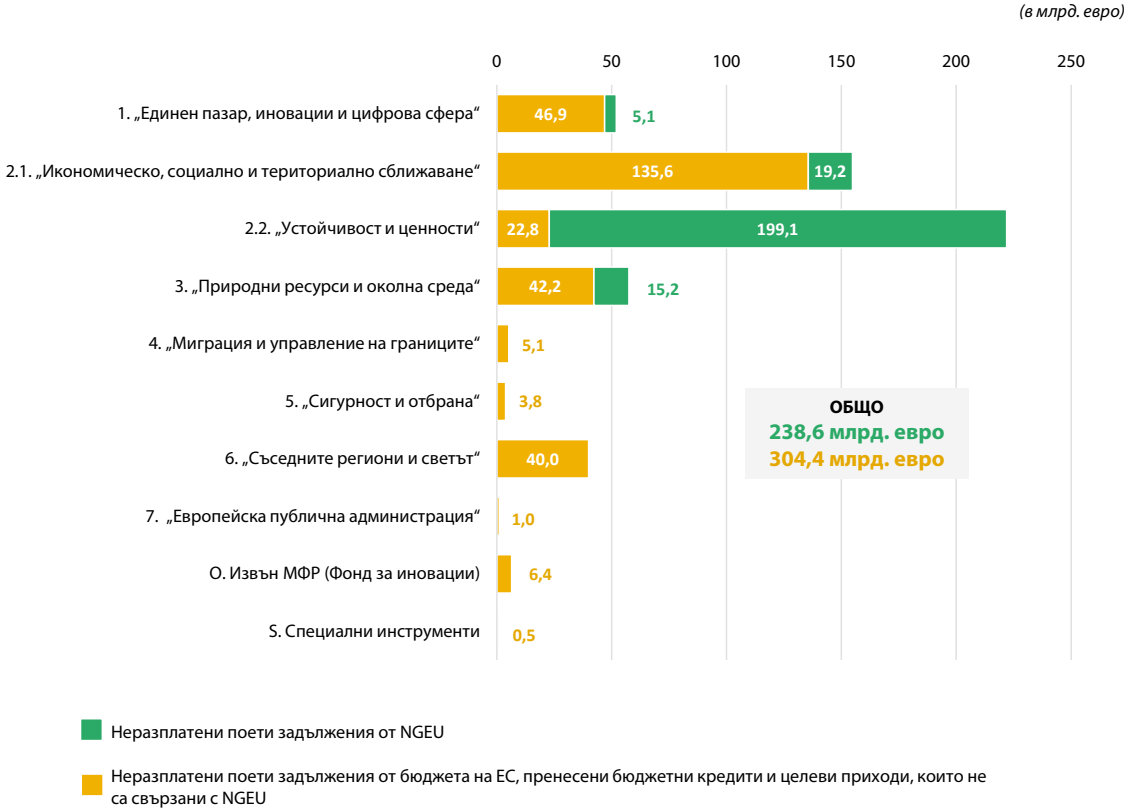
През 2023 г. общият размер на неразплатените поети задължения е достигнал 543 млрд. евро, но се очаква той да намалее през следващите години

2.27. *Неразплатените поети задължения* представляват сумата на поетите, но все още неизплатени задължения. Към края на 2023 г. неразплатените поети задължения, по които следва да бъдат извършени плащания през следващите години, освен ако тези задължения не бъдат отменени, са достигнали рекордно високо равнище от 543 млрд. евро. Това представлява увеличение с 90,2 млрд. евро спрямо 2022 г. (452,8 млрд. евро). Неразплатените поети задължения са свързани главно с бюджета на ЕС и пренесените бюджетни кредити (263,6 млрд. евро), както и с финансирането за безвъзмездна финансова помощ от NGEU (238,6 млрд. евро). Останалите средства на стойност 40,8 млрд. евро произхождат от целеви приходи, които не са свързани с NGEU. През 2022 г. ЕСП отправи препоръка[17] за значително намаляване на равнището на неразплатените поети задължения.

2.28. На ***фигура 2.10*** е показан общият размер на неразплатените поети задължения по източници на финансиране и функции от МФР. Неразплатените поети задължения по NGEU, свързани с МВУ, са на обща стойност 198,0 млрд. евро и се включват във функция 2.2 от МФР. Те представляват 83 % от общия размер на неразплатените поети задължения по NGEU. Като се добавят неразплатените поети задължения по главите за REPowerEU, които не са финансирани от NGEU, общият размер на неразплатените поети задължения по МВУ достига 214,8 млрд. евро.

[17] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 2.1 — „Да се намали съществено равнището на неразплатените поети задължения“.

Фигура 2.10 — Общ размер на неразплатените поети задължения по източници на финансиране и функции от МФР към края на 2023 г.



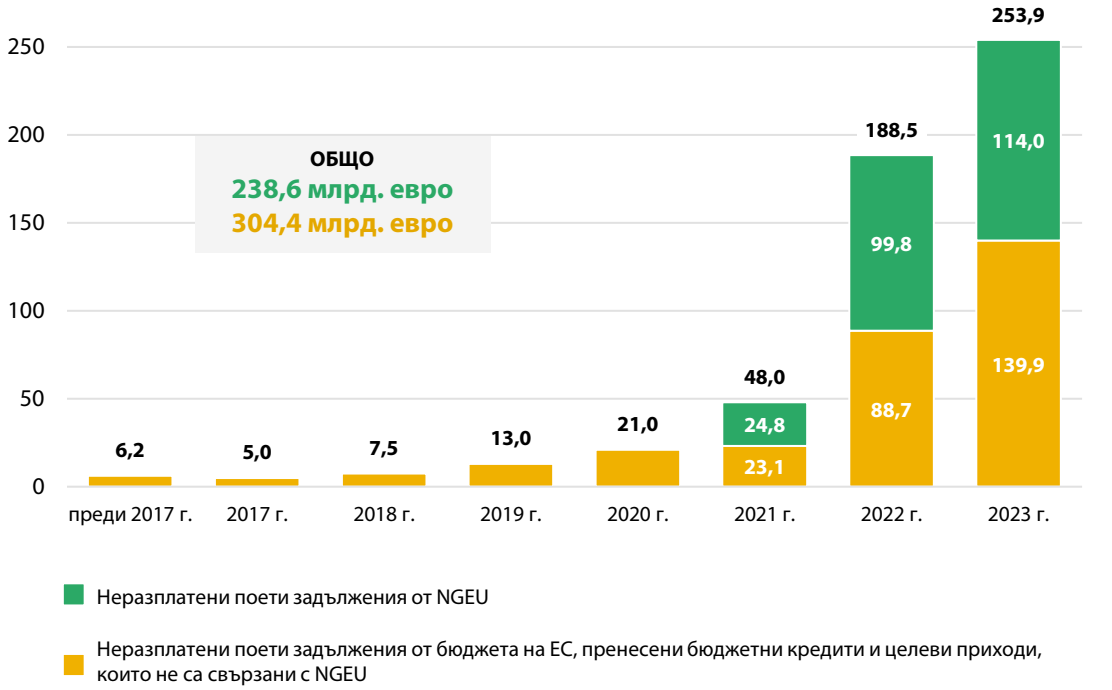
Забележка: Фондът за иновации се финансира от целеви приходи извън МФР, но се оповестява в отчетите на ЕС.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

2.29. На ***фигура 2.11*** е показан общият размер на неразплатените поети задължения към края на 2023 г. по години на възникване и вид на финансирането. От тези задължения 90,3 % са поети след 2021 г.

Фигура 2.11 — Общ размер на неразплатените поети задължения по години на възникване и вид на финансирането към края на 2023 г.

(в млрд. евро)

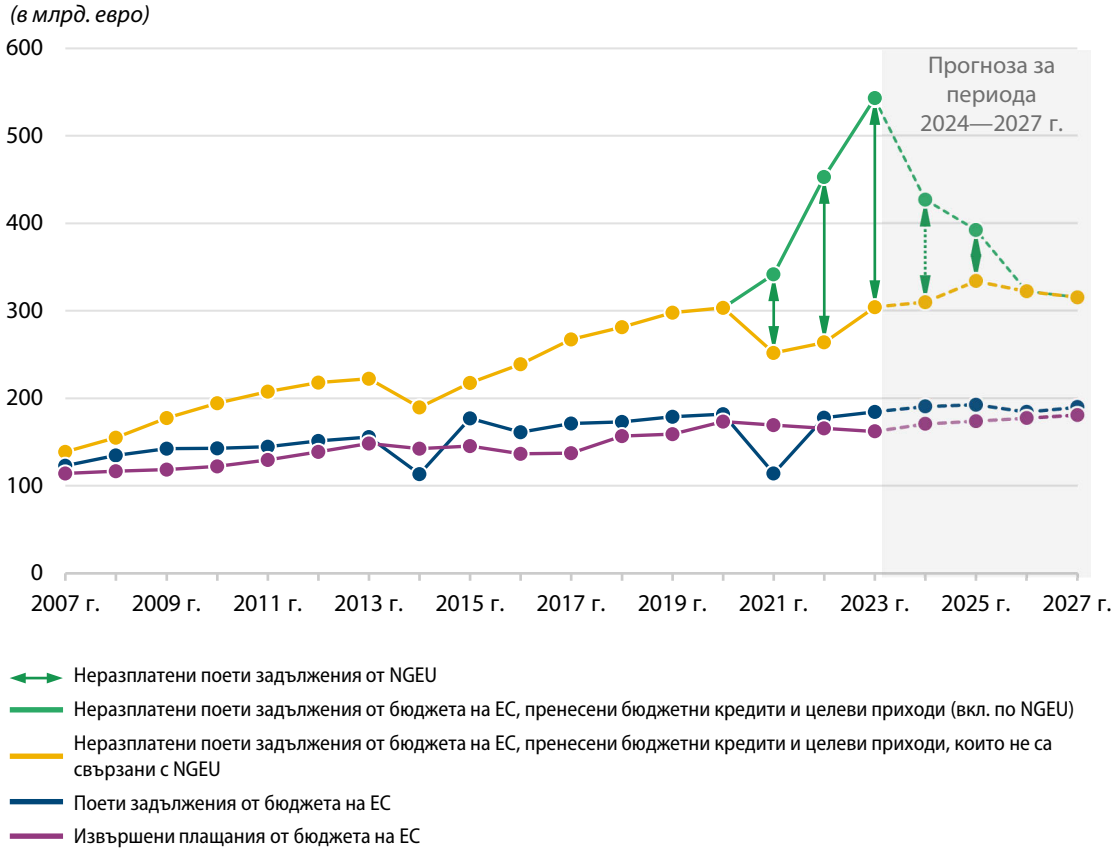


Източник: ЕСП, по данни от консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г. и отчетите за изпълнението на бюджета от счетоводната система на Комисията.

2.30. Намалява частта от неразплатените поети задължения, свързана с предходните МФР, като това ще продължава и през 2025 г. и 2026 г. поради предстоящото *приключване* на ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. Освен това през периода 2024—2026 г. сумата на неразплатените поети задължения по NGEU ще намалее, тъй като плащанията ще трябва да бъдат извършени до края на 2026 г. или съответните бюджетни кредити да бъдат отменени. Според прогнозата на Комисията от юни 2023 г. стойността на неразплатените поети задължения от изпълнението на МФР се очаква да бъде 322,9 млрд. евро към края на 2027 г.[18] (вж. ***фигура 2.12***).

[18] COM (2023) 390, таблица 4.

Фигура 2.12 — Неразплатени поети задължения, поети задължения и плащания за периода 2007—2023 г. и прогноза за периода 2024—2027 г.



Забележка: Прогнозите за периода от 2024 г. нататък не включват пренесени бюджетни кредити и целеви приходи, с изключение на тези по NGEU и механизма за Украйна.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните годишни отчети на ЕС за годините от 2007 до 2023, Доклад на Комисията „Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС (2024—2028 г.)“ и Регламент (ЕС, Евратом) 2024/765 на Съвета за изменение на МФР за периода 2021—2027 г.

Рискове и предизвикателства

При преразглеждането на МФР са въведени мерки за преодоляване на рисковете, свързани с допълнителните разходи за финансиране на NGEU и натрупването на плащания

2.31. През февруари 2024 г. Съветът въвежда изменения в МФР[19] в отговор на многобройните предизвикателства (напр. продължаващата подкрепа за Украйна, по-високите лихвени проценти, нарасналата миграция и необходимостта от насърчаване на стратегически технологии). В резултат на преразглеждането на МФР размерът на бюджетните кредити за поемане на задължения за периода 2024—2027 г. се увеличава с 21,0 млрд. евро, от които 17 млрд. евро се заделят за новосъздадения механизъм за Украйна[20]. Освен това 10,6 млрд. евро от съществуващите бюджетни кредити са преразпределени. Преразглеждането на МФР има за цел също така да намали риска, свързан с очакваното от Комисията натрупване на голям обем плащания през 2026 г.[21]

[19] Регламент (ЕС, Евратом) 2024/765.

[20] Регламент (ЕС) 2024/792.

[21] Член 1, параграф 7 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/765.

2.32. Съветът въвежда и т. нар. „каскаден механизъм“[22]. Целта на този механизъм е да се осигури покритие на разходите по заеми по линия на NGEU, ако те надвишат годишния таван, предвиден в преразгледания Регламент за МФР[23], в случай че не могат да бъдат намерени средства от бюджета на ЕС до края на настоящата МФР. В допълнение към първоначалните прогнози от 2020 г., според които тези разходи се очаква да бъдат на стойност 14,9 млрд. евро, през юни 2023 г. Комисията изчислява, че общият недостиг на средства за настоящата МФР е в диапазона от 17 до 27 млрд. евро[24]. Инструментът на Европейския съюз за възстановяване Next Generation EU (EURI) е специален инструмент над тавана на МФР и неговият бюджет не е фиксиран. Той може да бъде мобилизиран от Европейския парламент и Съвета в рамките на годишната бюджетна процедура само след като са били потърсени други начини за финансиране, в т.ч. възможностите, появили се в резултат на изпълнението на бюджета на програми и промяна на приоритетите (преразпределяне на средства), както и използване на нетематични специални инструменти. Съгласно инструмента EURI, ако средствата все още не са достатъчни, за да покрият напълно разходите по заеми по линия на NGEU, следва да се усвоят първо наличните отменени бюджетни кредити, които не са пренесени, преди да се мобилизират вноски от държавите членки (вж. ***фигура 2.13***).

[22] Пак там, член 1, параграф 6.

[23] Пак там, член 1, параграф 6.

[24] Разчет на Комисията за финансовата 2024 година (раздел „Финансово планиране“ за периода 2025—2027 г., стр. 9).

Фигура 2.13 — Каскаден механизъм за покриване на превишени разходи за лихвени и купонни плащания по NGEU до 2027 г.



Забележка: Нетематичните специални инструменти (*Инструментът за гъвкавост, Единният инструмент за маржовете*) дават възможност за реагиране на непредвидени обстоятелства или нови/нововъзникващи приоритети.

Източник: ЕСП, въз основа на Регламент (ЕС, Евратом) 2024/765.

Съществува риск да бъдат отменени бюджетни кредити по фондовете на политиката на сближаване по МФР за периода 2021—2027 г.

2.33. В своя Годишен доклад за 2022 г. ЕСП подчерта, че късното приемане на законодателството за фондовете със споделено управление по РОР в рамките на МФР за периода 2021—2027 г., както и паралелното и забавено изпълнение на няколко инструмента, увеличават риска от отмяна на бюджетни кредити. През 2023 г. процентът на усвояване на средствата по ЕФРР, ЕСФ+, КФ и ФСП от МФР за периода 2021—2027 г. продължава да бъде нисък (вж. ***фигура 2.6***). В резултат на това бюджетният орган е намалил сумата на бюджетните кредити за извършване на плащания за 2023 г. по ЕФРР (– 1,1 млрд. евро) и ЕСФ+ (– 0,7 млрд. евро)[25]. Рискът от отмяна на бюджетни кредити може да се реализира още в края на 2025 г. за задълженията, поети през 2022 г. в рамките на РОР за периода 2021—2027 г.

2.34. Според прогнозата на Комисията от 2023 г. сумата на отменените бюджетни кредити за периода 2024—2027 г. се очаква да бъде 8,1 млрд. евро (прогноза от 2022 г. — 7,6 млрд. евро за периода 2023—2027 г.). По отношение на фондовете по политиката на сближаване — КФ, ЕФРР и ЕСФ+ — Комисията прогнозира, че общият размер на отменените бюджетни кредити за периода 2024—2027 г. ще бъде 2,2 млрд. евро[26], което е над пет пъти повече от очакваната през 2022 г. стойност от 0,4 млрд. евро[27]. Що се отнася до ФСП, закъсненията при приемането на МФР и специфичното за програмата законодателство, както и ниската степен на усвояване през 2023 г., ще породят риск от отмяна на значителни по размер бюджетни кредити от 2025 г. нататък[28]. ЕСП счита, че отмяната на съществени по размер бюджетни кредити може да застраши постигането на целите на ЕС.

---

[25] COM (2023) 530.

[26] COM (2023) 390, таблица 2.

[27] COM (2022) 315, таблица 2.

[28] COM (2023) 390, стр. 7.

Дългът на ЕС по получени заеми се е увеличил през 2023 г.

2.35. За целите на анализа на дълга на ЕС ЕСП разгледа заетите от пазарите средства, главно дългосрочните облигации, гарантирани от бюджета на ЕС, чрез които се финансира NGEU и финансовата помощ за държавите членки и държавите извън ЕС (*Европейски инструмент за временна подкрепа за смекчаване на рисковете от безработица при извънредни ситуации* (SURE), Европейски механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС), *макрофинансова помощ* (МФП), Механизъм за подкрепа на платежния баланс (ПБ) и Евратом).

Диверсифицираната стратегия на ЕС за финансиране вече представлява стандартният подход за заемане на средства от ЕС

2.36. През април 2021 г. Комисията въвежда диверсифицирана стратегия за финансиране на програмата NGEU[29]. От декември 2022 г. насам тази стратегия е стандартният метод на финансиране на програми за финансова помощ чрез заемане на средства[30]. Съгласно тази стратегия условията на получените заеми вече не се обвързват с условията на отпуснатите заеми (напр. срок до падежа и лихвен процент). В рамките на предходната стратегия Комисията е вземала и отпускала заеми на държави членки или държави извън ЕС при едни и същи условия (огледален подход, наричан още подход „бек-ту-бек“).

2.37. Диверсифицираната стратегия за финансиране се основава на обединяване на инструменти за финансиране, като се използва общ пул за ликвидност и се осигурява редовно присъствие на капиталовия пазар[31] (вж. ***фигура 2.14***). Паричните наличности в общия пул за ликвидност се държат по специална сметка в Европейската централна банка и се управляват от Комисията.

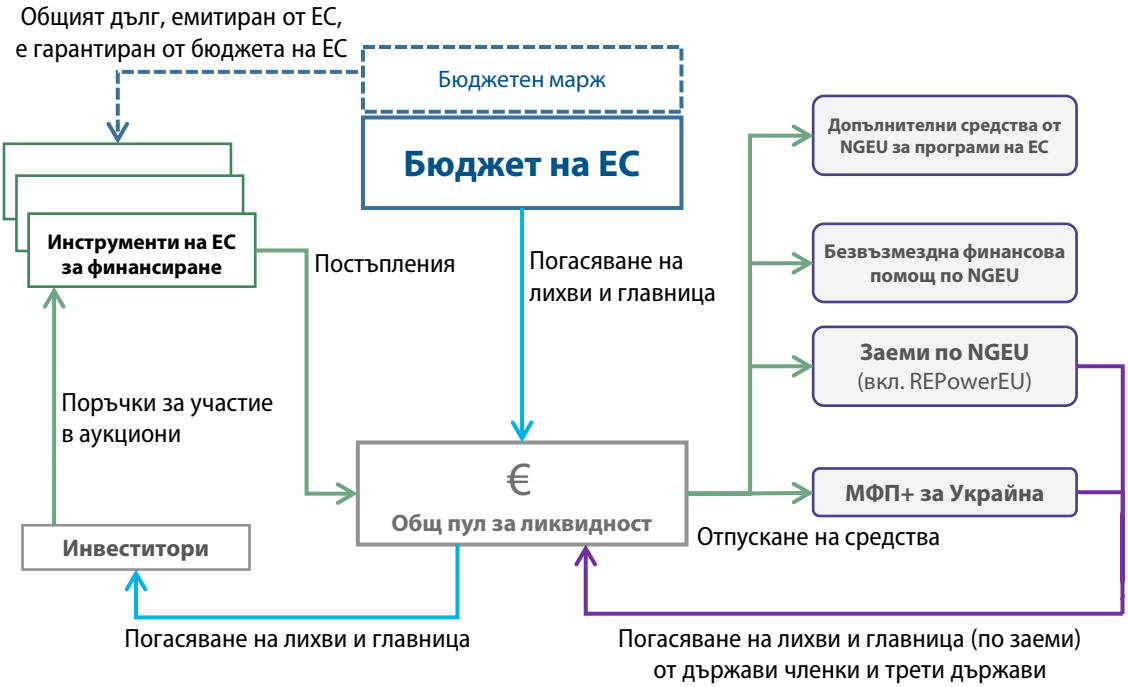
---

[29] COM (2021) 250.

[30] Регламент (ЕС, Евратом) 2022/2434.

[31] Член 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2022/2434.

Фигура 2.14 — Диверсифицирана стратегия за финансиране на ЕС към края на 2023 г.



Забележка: „Бюджетен марж“ е разликата между *собствените ресурси*, необходими за финансиране на бюджета на ЕС, 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. Таванът на собствените ресурси е определен на 1,4 % от *брутния национален доход* (БНД) на ЕС. Допълнителен временен марж под тавана на собствените ресурси в размер на 0,6 % от БНД на ЕС е заделен за покриване на получените заеми, свързани с NGEU.

Източник: ЕСП, въз основа на Регламент (ЕС, Евратом) 2022/2434, Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) 2023/2825 на Комисията и COM (2021) 676.

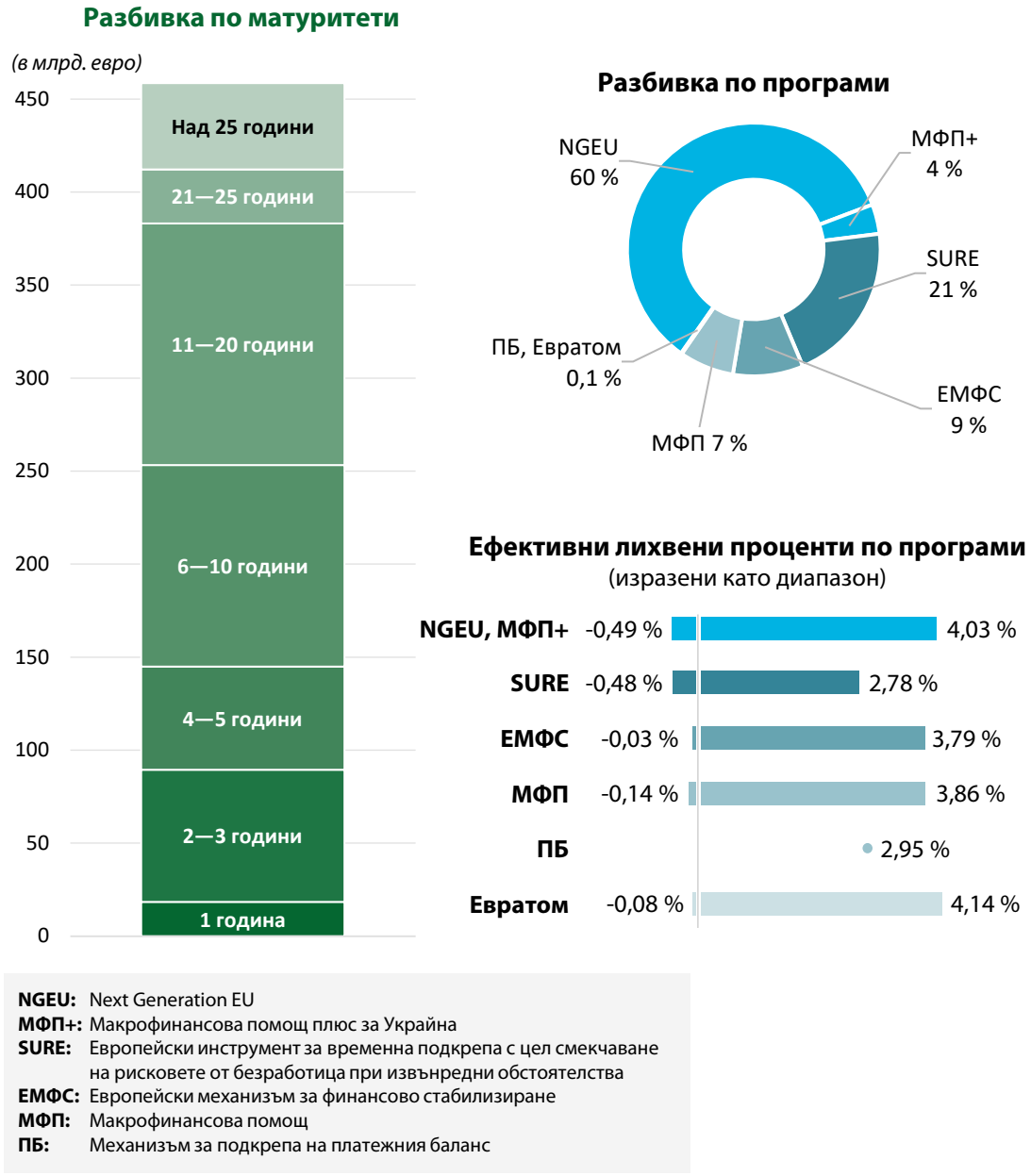
Непогасените задължения по получени от ЕС заеми са се увеличили с над 30 % през 2023 г.

2.38. През 2023 г. номиналната стойност на нетните непогасени заеми на ЕС се е увеличила със 110,5 млрд. евро[32]. В края на 2023 г. номиналната стойност на непогасените заеми на ЕС възлиза на над 458,5 млрд. евро (2022 г. — 348 млрд. евро). Номиналната стойност на брутния дълг по получени заеми представлява сумата на главницата на заемите, предоставени на ЕС от неговите кредитори. В нея не се включват корекциите, свързани с отстъпки, премии и начислени лихви. Тя отразява първоначалната сума на получения заем, без да се отчитат колебанията на пазара и финансовите корекции. Непогасените задължения по получените заеми включват издадени от ЕС съкровищни бонове с номинална стойност 15,2 млрд. евро (2022 г. — 17 млрд. евро). Те са със срок до падежа под една година (3 или 6 месеца) и се емитират с цел управление на ликвидността, включително поддържане на ликвиден буфер. На ***фигура 2.15*** са представени матуритетите и *ефективните лихвени проценти* на заемите, получени от ЕС. Понастоящем ЕС е един от най-големите емитенти на дълг в Европа[33].

[32] Бележка 2.11.1.1 към консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

[33] Специален доклад 16/2023 на ЕСП, фигура 3.

Фигура 2.15 — Матуритетна структура и ефективни лихвени проценти на получените от ЕС заеми към края на 2023 г.



NGEU: Next Generation EU
МФП+: Макрофинансова помощ плюс за Украйна
SURE: Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства
ЕМФС: Европейски механизъм за финансово стабилизиране
МФП: Макрофинансова помощ
ПБ: Механизъм за подкрепа на платежния баланс

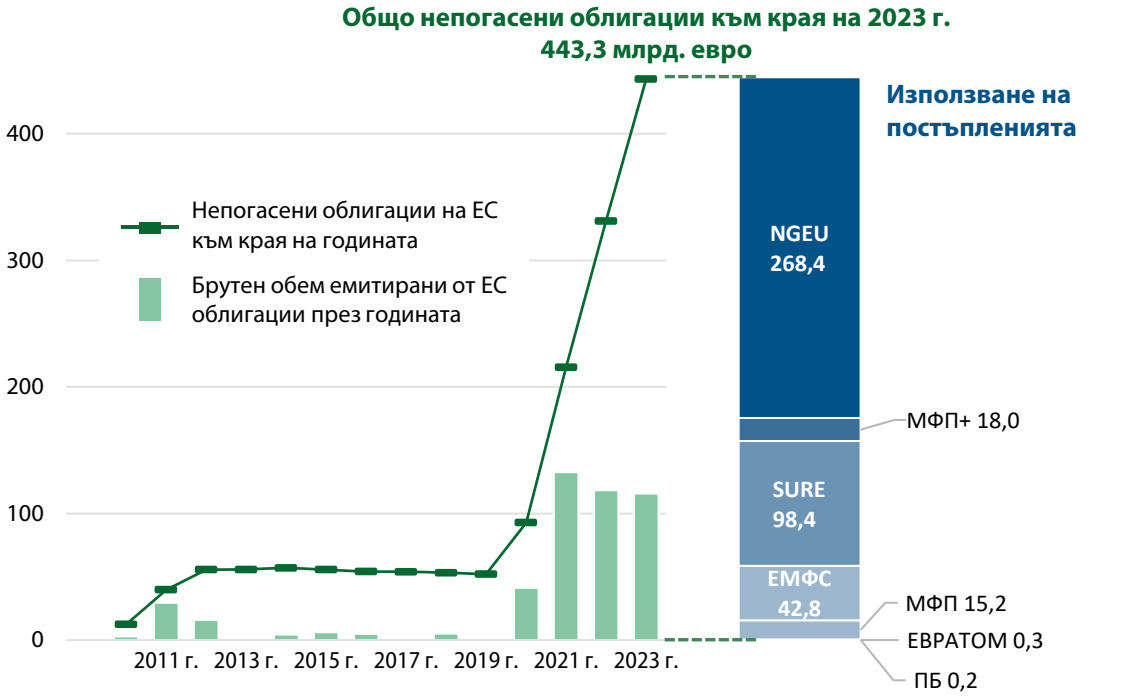
Забележка: Суми по номинална стойност.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

2.39. На ***фигура 2.16*** е показано развитието на издадените от ЕС облигации (без съкровищните бонове на ЕС) от 2010 г. насам, като се подчертава драстичното нарастване на размера на емитирания дълг и на непогасените облигации от 2020 г. насам. На графиката е показано също така използването на постъпленията от получените заеми по програми на ЕС към края на 2023 г.

Фигура 2.16 — Емитирани от ЕС облигации и размер на непогасените задължения за периода след 2010 г. и използване на съответните постъпления към края на 2023 г.

(в млрд. евро)



NGEU: Next Generation EU
МФП+: Макрофинансова помощ плюс за Украйна
SURE: Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства
ЕМФС: Европейски механизъм за финансово стабилизиране
МФП: Макрофинансова помощ
ПБ: Механизъм за подкрепа на платежния баланс

Забележки: Емитирани от ЕС облигации по номинална стойност на брутния дълг. Не се включват издадените от ЕС съкровищни бонове (15,2 млрд. евро).

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г. и информация, предоставена от Комисията.

Размерът на получените заеми по NGEU може да се увеличи над два пъти до 2026 г., докато погасяването на по-голямата част от тях е отложено за бъдещи МФР

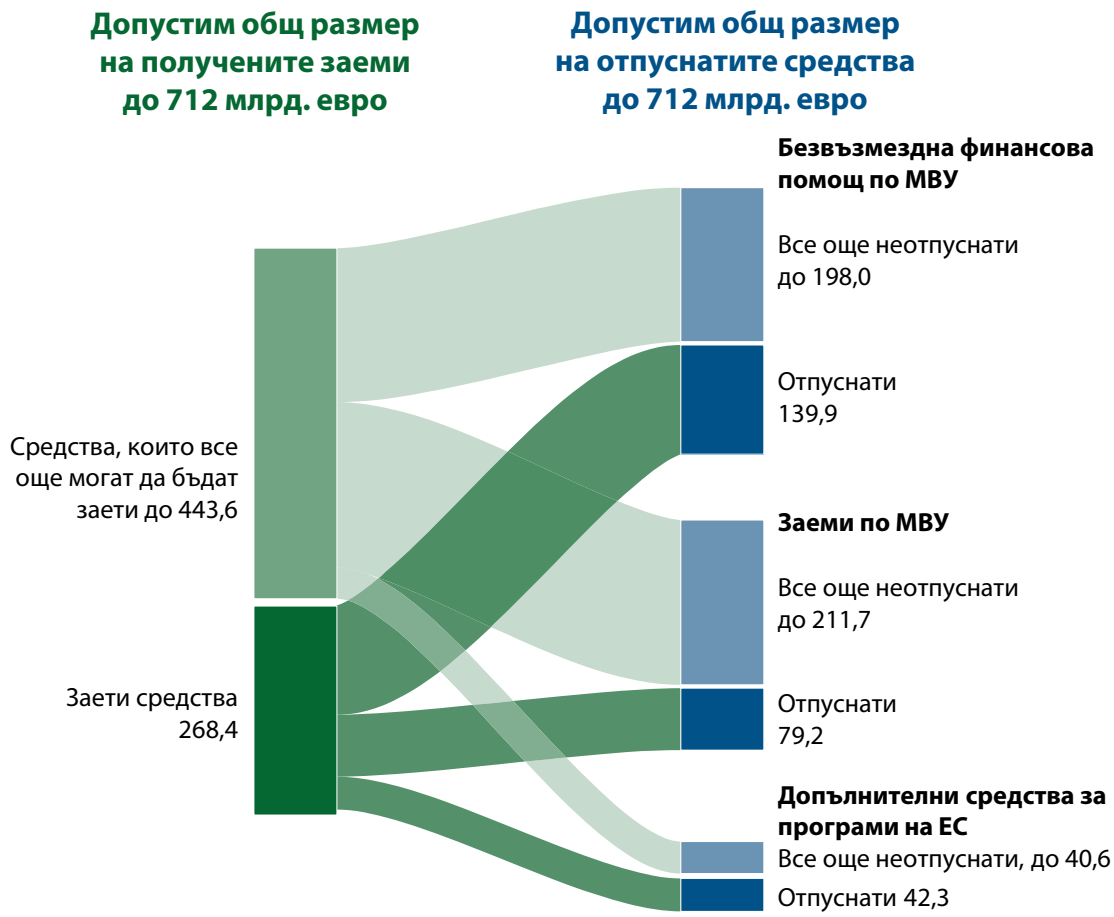
2.40. Първоначалният бюджет на програмата NGEU възлиза на 806,9 млрд. евро по текущи цени (750 млрд. евро по цени от 2018 г.). През 2023 г. тази сума е коригирана на 712 млрд. евро, тъй като държавите членки не са кандидатствали за пълния размер на наличното финансиране за заеми, а крайният срок за подаване на заявления за заем е изтекъл през август 2023 г. Към тази дата по NGEU са подадени заявления за заеми с общ размер от 290,9 млрд. евро, а средства на стойност 94,9 млрд. евро вече не е било възможно да бъдат отпуснати.

2.41. ЕС използва своя бюджет и маржа под временния таван на собствените ресурси (0,6 % от БНД на ЕС) като гаранция за заемите по NGEU. В края на 2023 г. непогасените облигации на ЕС за финансиране на заеми и безвъзмездна финансова помощ по МВУ и други финансирани от NGEU програми са с номинална стойност 268,4 млрд. евро. До края на 2026 г. ЕС може да заеме допълнителни 443,6 млрд. евро по NGEU (вж. ***фигура 2.17***). След тази дата операциите по получаване на заеми следва да бъдат строго ограничени до операции по рефинансиране, чиято цел е да се гарантира ефективно управление на дълга[34].

[34] Съображение 18 от Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053.

Фигура 2.17 — Получени заеми и отпуснати средства по NGEU към края на 2023 г.

(в млрд. евро)



Забележка: Сумата на получените заеми не включва краткосрочните съкровищни бонове на ЕС в размер на 15,2 млрд. евро. Към края на 2023 г. все още не са отпуснати заети средства в размер на 7,0 млрд. евро, които се съхраняват в Европейската централна банка.

Източник: ЕСП, въз основа на COM (2024) 93 и консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

2.42. Погасяването на получените заеми по NGEU трябва да започне преди края на 2027 г. — ако по бюджетния ред за покриване на разходите за финансиране на NGEU останат на разположение неизползвани бюджетни кредити — и да приключи най-късно до 2058 г.[35] Това означава, че погасяването на по-голямата част от дълга е отложено за бъдещи МФР, тъй като графикът за погасяване трябва да бъде стабилен и предвидим, а годишният размер на погасяванията на заетите по NGEU средства е ограничен до 7,5 % от максималния размер на неподлежащата на връщане подкрепа по NGEU[36] (т.е. 31,6 млрд. евро годишно). Всички разходи, направени от ЕС във връзка със заемането на средства с цел предоставяне на заеми по NGEU, включително тези, свързани с управлението на лихвения и други финансови рискове, следва да бъдат поети от държавите бенефициенти. Разходите по предоставената безвъзмездна финансова помощ и допълнителни средства по NGEU се поемат от бюджета на ЕС.

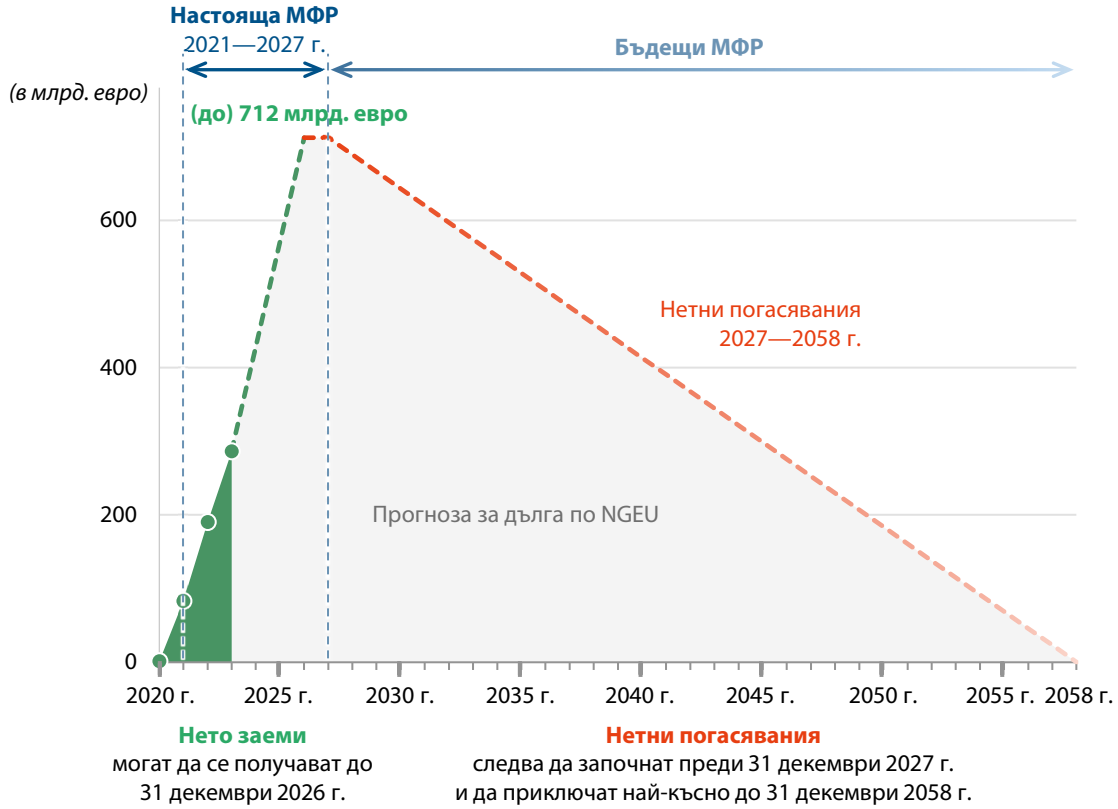
2.43. На ***фигура 2.18*** ЕСП представя симулация на възможното развитие на дълга по NGEU, като изхожда от максималния допустим размер на получените заеми по NGEU и линейно погасяване. Въпреки това при емитирането и погасяването на дълга по NGEU на практика вероятно няма да се следва подобен строг линеен модел.

---

[35] Пак там, член 5.

[36] Пак там.

Фигура 2.18 — Симулация на развитието на дълга по NGEU към края на 2023 г.



Забележка: Сумата на получените заеми не включва краткосрочните съкровищни бонове на ЕС.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.
И Решение (ЕС) 2020/2053 на Съвета.

2.44. За да може размерът на дълга по NGEU да намалява стабилно и предвидимо до 2058 г., има вероятност да се наложи Комисията да поднови заемите с изтичащ срок, като емитира нови дългови инструменти, със средствата от които да погаси предходните инструменти при настъпването на падежа им[37]. Потенциални промени в пазарните условия могат да доведат до по-високи разходи по заеми, които за частта от дълга по NGEU, свързана с предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и на допълнителни средства[38], ще трябва да се поемат от бюджета на ЕС.

[37] COM (2024) 93, стр. 12 от приложението.

[38] Член 11, параграф 1 от Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) 2023/2825 на Комисията.

2.45. На 20 юни 2023 г. Комисията представя „Коригиран пакет за новото поколение собствени ресурси“, с който се въвеждат промени в трите допълнителни източника на приходи за бюджета на ЕС, първоначално предложени през декември 2021 г. (СТЕ, механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите и статистически собствен ресурс на база печалбите на дружествата). През февруари 2024 г. Европейският съвет постига съгласие да се използват постъпленията от всички нови собствени ресурси, въведени след 2023 г., за предсрочно погасяване на заемите по NGEU[39]. В своето становище относно предложението на Комисията[40] ЕСП заяви, че наличната информация не ѝ позволява да прецени дали очакваните годишни приходи ще бъдат достатъчни и за покриване на нуждите от погасяване на дълга по NGEU съгласно планираното.

Външните целеви приходи от дълга по NGEU имат съществено отражение върху финансовия резултат

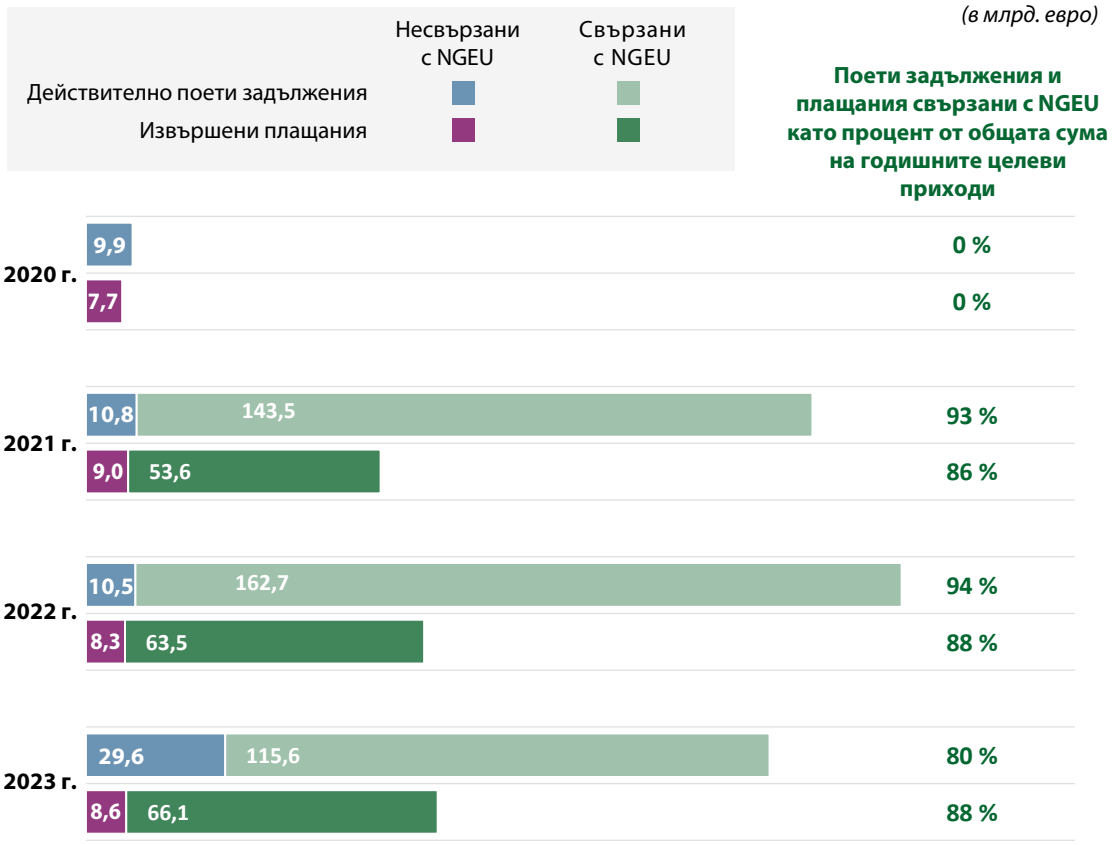
2.46. Средствата, заети по линия на NGEU, се използват за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по NGEU и на допълнителни средства по програмите на ЕС посредством *външни целеви приходи*, като допълват одобрените бюджетни кредити в бюджета на ЕС[41]. На ***фигура 2.19*** са показани промените в свързаните и несвързаните с NGEU външни целеви приходи от 2020 г. насам.

[39] EUCO 2/24.

[40] Становище 04/2023 на ЕСП, точка 20.

[41] Член 22 от Финансовия регламент.

Фигура 2.19 — Поети задължения и плащания от външни целеви приходи в периода от 2020 г. до 2023 г.



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за годините 2020 до 2023.

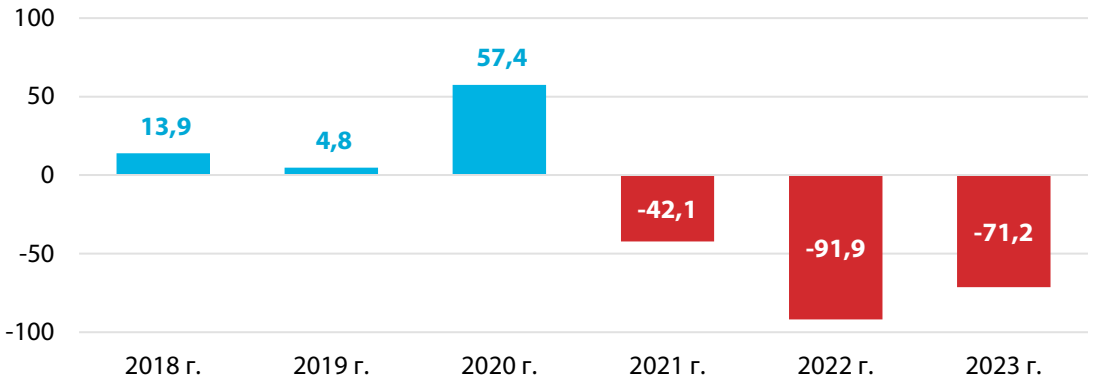
2.47. Изпълнението на NGEU не засяга формално принципа, че приходите и разходите, посочени в годишния бюджет на ЕС, следва да са балансирани (принцип на балансираност)[42]. Въпреки това от счетоводна гледна точка отчетът за финансовия резултат не включва като приход средствата, заети по NGEU, но включва разходите, свързани с предоставената по инструмента безвъзмездна финансова помощ. Вследствие на това NGEU има отрицателно отражение върху *финансовия резултат* за годината (вж. ***фигура 2.20***). Отрицателните финансови резултати увеличават дефицита в нетните активи, отразен в счетоводния баланс на ЕС, и поради това трябва да бъдат финансирани от бъдещи бюджети. Погасяването на заемите по NGEU е гарантирано в рамките на таваните на собствените ресурси[43].

[42] Съображение 34 от Становище 9062/20 на Правната служба на Съвета.

[43] COM (2020) 445.

Фигура 2.20 — Финансов резултат (излишък/дефицит) по години за периода от 2018 г. до 2023 г.

(в млрд. евро)



Забележка: Сумата за 2020 г. включва приходи в размер на 47,5 млрд. евро, свързани със Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за годините 2018 до 2023.

Разходите за финансиране във връзка с получените заеми по NGEU могат да надхвърлят почти два пъти първоначалната оценка от 15 млрд. евро, направена през 2020 г. за настоящата МФР

2.48. През 2020 г. Комисията предвижда сума от 14,9 млрд. евро по функция 2б от МФР за финансиране на лихвените и *купонните плащания* по заемите в рамките на NGEU[44]. Разчетите за 2020 г. се основават на очакваните лихвени проценти по заемите, прогнозирани в диапазона от 0,55 % през 2021 г. до 1,15 % през 2027 г.[45] Действителните лихвени проценти обаче са значително по-високи от очакваното[46].

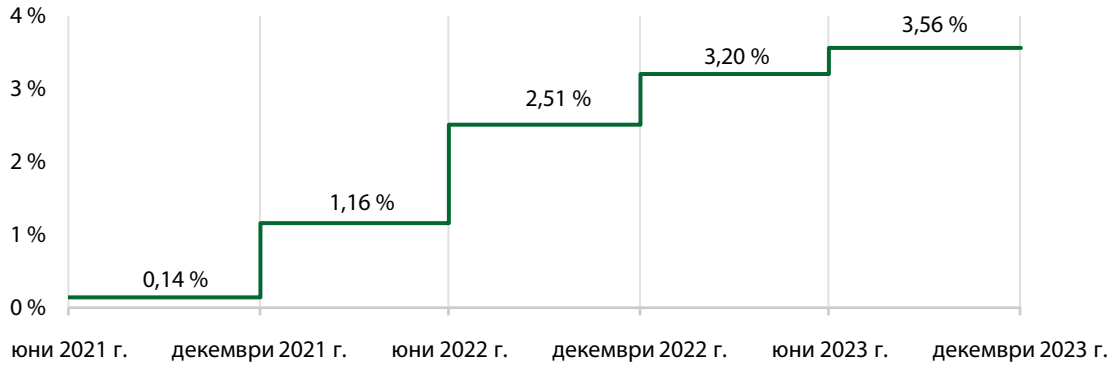
[44] Разчет на Комисията за финансовата 2024 година (раздел „Финансово планиране“ за периода 2025—2027 г., стр. 9).

[45] Преглед на Службата на ЕП за парламентарни изследвания, Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027, стр. 7.

[46] Уебсайт на Европейската централна банка —основни лихвени проценти на ЕЦБ.

2.49. Покачването на лихвените проценти е оказало неблагоприятно въздействие върху разходите за финансиране на ЕС (с други думи, разходите за обслужване на дълга, изчислени въз основа на лихвите, които се плащат по непогасените заеми). Тези разходи са се увеличили от 0,14 % през втората половина на 2021 г. и 2,51 % през втората половина на 2022 г. до 3,56 % през втората половина на 2023 г.[47] (вж. ***фигура 2.21***).

Фигура 2.21 — Промени в разходите за финансиране на ЕС



Източник: ЕСП, въз основа на документ COM (2024) 93.

2.50. Комисията изчислява[48], че допълнителните лихвени и купонни плащания по заемите по NGEU в рамките на настоящата МФР могат да варират от 17 млрд. евро до 27 млрд. евро. По отношение на тази оценка обаче съществува значителна несигурност, свързана с действителните годишни *профили на плащанията* и равнището на лихвените проценти[49].

[47] COM (2024) 93, стр. 8.

[48] Разчет на Комисията за финансовата 2024 година (раздел „Финансово планиране“ за периода 2025—2027 г., стр. 9).

[49] Пак там.

Експозицията на бюджета на ЕС се е увеличила през 2023 г. и се очаква да продължава да нараства

2.51. За да анализира експозицията на бюджета на ЕС, ЕСП разгледа:

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 държави извън ЕС, в случай на неизпълнение на тези заеми;

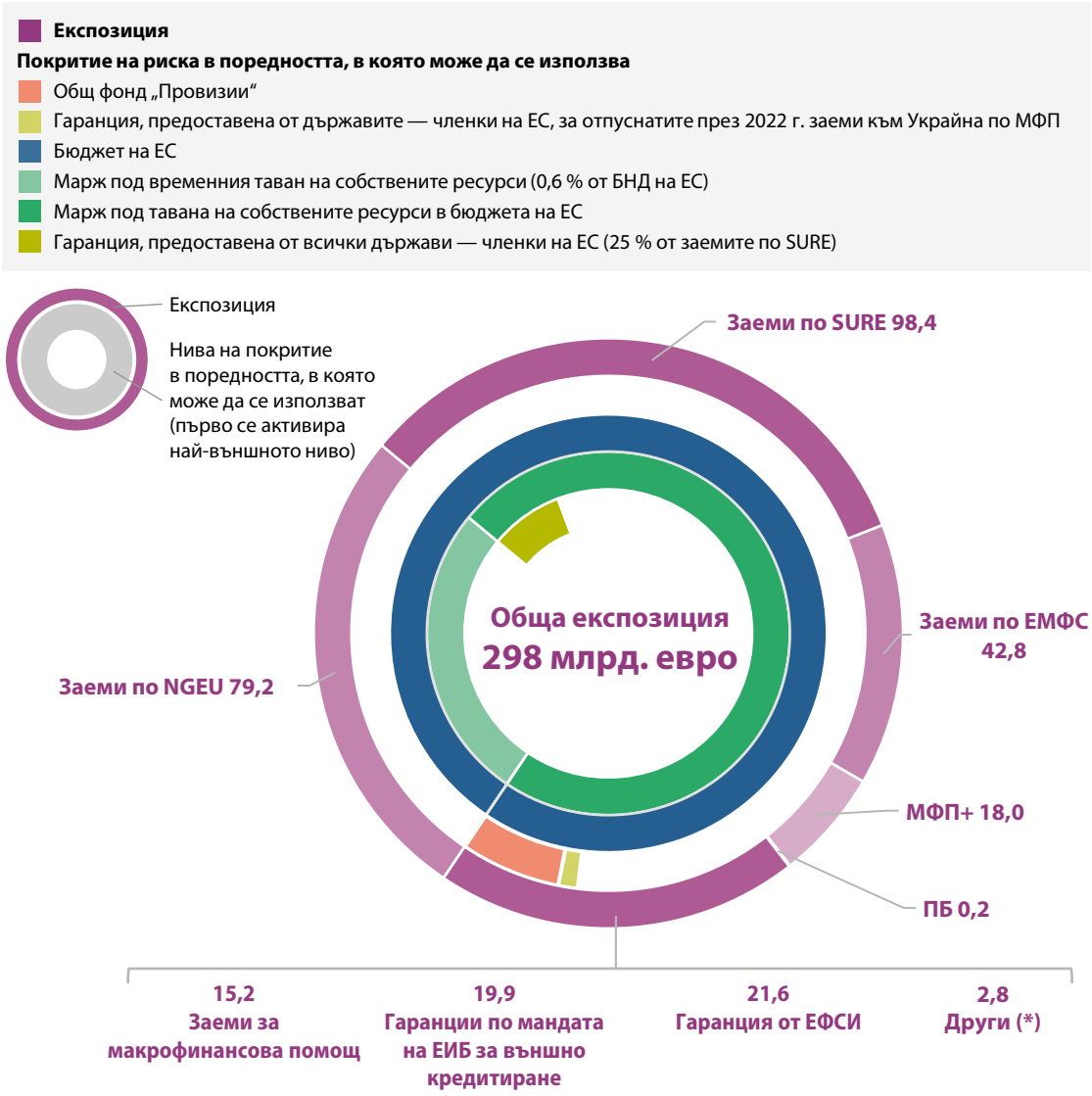
б) задълженията, които биха могли да възникнат в бъдеще при настъпване на конкретно събитие и които се оповестяват в годишните отчети като *условни задължения* и се състоят от предоставени *бюджетни гаранции* за отпуснати средства[50].

2.52. Произтичащата от тях експозиция на бюджета на ЕС възлиза общо на 298,0 млрд. евро в края на 2023 г., което представлява увеличение спрямо нейния размер в края на 2022 г. от 248,3 млрд. евро. На ***фигура 2.22*** е представена подробна разбивка на експозицията (в лилаво) по източници. Отделните нива на покритие на риска са показани като концентрични кръгове. Кръгът в съседство с експозицията представлява първото ниво на покритие, което ще бъде активирано. Разположените по-навътре кръгове представляват допълнителни нива на покритие на риска.

[50] Бележка 4.1.1 към консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

Фигура 2.22 — Обща експозиция на бюджета на ЕС в края на 2023 г. — разбивка по източници и нива на покритие на риска

(в млрд. евро)



NGEU	Next Generation EU
SURE	Подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства
ЕМФС	Европейски механизъм за финансово стабилизиране
МФП+	Макрофинансова помощ плюс за Украйна (2023 г.)
ПБ	Механизъм за подкрепа на платежния баланс
ЕФСИ	Европейски фонд за стратегически инвестиции

(*) Гаранция от Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР): 0,5 млрд. евро, гаранция от InvestEU: 1,4 млрд. евро, гаранция по Европейския фонд за устойчиво развитие плюс (ЕФУР+): 0,6 млрд. евро; заеми по Евратом: 0,3 млрд. евро.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г. и приложимите регламенти.

2.53. Увеличението на експозицията в бюджета на ЕС през 2023 г. е свързано главно със заетите средства, с които са отпуснати допълнителни заеми на държавите членки по МВУ в размер на 34,1 млрд. евро (2022 г. — 27,2 млрд. евро), които включват 5,4 млрд. евро заеми по REPowerEU, както и заеми по инструмента за макрофинансова помощ плюс (МФП+) към Украйна в размер на 18,0 млрд. евро. Експозицията към условни задължения, произтичащи от бюджетни гаранции, се е увеличила на 44,0 млрд. евро в края на 2023 г. спрямо 42,9 млрд. евро в края на 2022 г. Това се дължи главно на увеличението на отпуснатите средства за инвестиции, обхванати от гаранции по InvestEU. През октомври 2023 г. Комисията изчислява[51], че съгласно данните в края на 2022 г. наличният марж за периода 2024—2027 г. ще бъде достатъчен за покриване на потенциални загуби, произтичащи от обезпечени с бюджетния марж задължения, както по операции, които не са свързани с NGEU, така и по операции по NGEU.

2.54. Експозицията на бюджета на ЕС се очаква да нарасне през 2024 г. и 2025 г. спрямо края на 2023 г., главно поради новоотпуснати заеми по МВУ. Към края на 2023 г. подписаните от Комисията споразумения с държавите членки за заеми по МВУ са на стойност 290,9 млрд. евро, от които 211,7 млрд. евро все още не са изплатени.

2.55. В началото на 2024 г. законодателният орган на ЕС създава механизма за Украйна[52]. В допълнение към неподлежаща на връщане подкрепа на стойност до 17 млрд. евро за периода 2025—2027 г., заеми в размер до 33 млрд. евро ще бъдат финансирани чрез набиране на средства от финансовите пазари и гарантирани от маржа в бюджета на ЕС, какъвто е случаят със заемите по МФП+. В своето становище относно механизма за Украйна ЕСП подчерта, че този подход поражда значителни рискове за бюджета на ЕС.

---

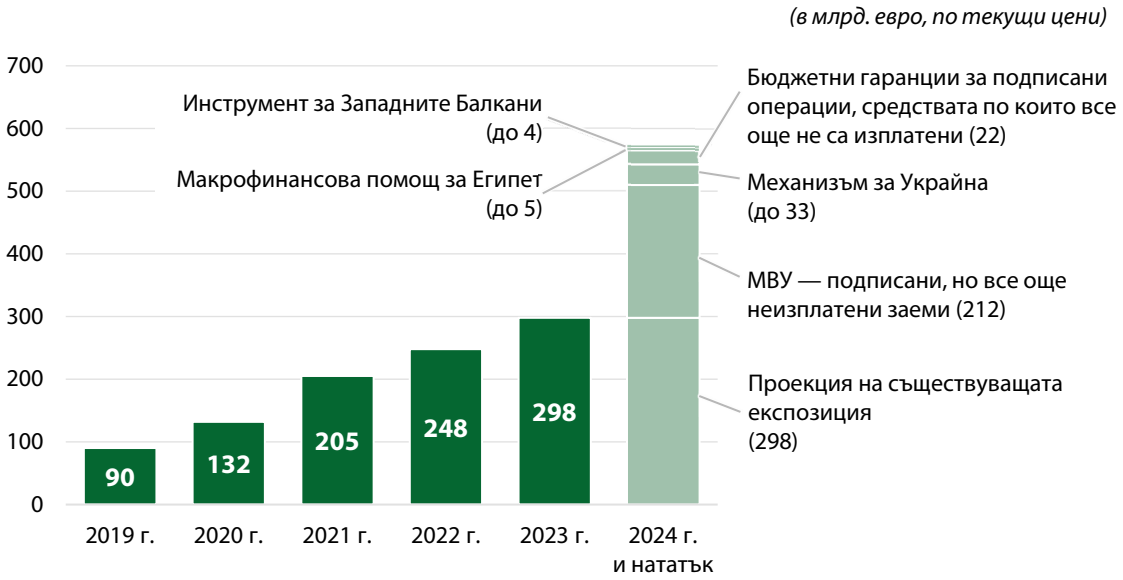
[51] COM (2023) 683.

[52] Регламент (ЕС) 2024/792.

2.56. Също така през 2024 г. председателството на Съвета и Европейският парламент постигат предварително споразумение за създаване на Инструмент за реформи и растеж за Западните Балкани[53]. Новият инструмент е на стойност 6 млрд. евро, като 4 млрд. евро от тях са заделени за заеми, по които погасяването на главницата започва от 2034 г. нататък, а срокът до падежа е до 40 години. Очаква се заемите да бъдат гарантирани с обезпечение в общия фонд „Провизии“ на ЕС в размер на 9 %. В своето становище относно новия инструмент ЕСП приветства заделянето на тези провизии. Съветът предлага също така макрофинансова помощ за Египет, като предоставя 1 млрд. евро през 2024 г.[54] и 4 млрд. евро за периода 2024—2027 г., които все още предстои да бъдат одобрени[55].

2.57. На ***фигура 2.23*** е представено сравнение на експозицията на бюджета на ЕС за годините от 2019 г. насам и прогнозната експозиция.

Фигура 2.23 — Размер на досегашната и прогнозната експозиция на бюджета на ЕС



Забележка: Суми по номинална стойност.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за годините от 2019 до 2023 и информация от Комисията.

[53] Съобщение за медиите от 4 април 2024 г.

[54] Решение (ЕС) 2024/1144.

[55] Съобщение за медиите от 12 април 2024 г.

2.58. Общата експозиция може да бъде разбита по години. Годишната експозиция представлява максималният размер на средствата, които трябва да бъдат покрити от бюджета на ЕС или от бюджетния марж в случай на неизпълнение на плащания през дадена година[56]. Комисията предостави информация на ЕСП въз основа на данни към края на 2022 г. относно годишната експозиция на бюджета на ЕС, произтичаща от финансовата помощ за държави членки и държави извън ЕС, както и от *мандата за външно кредитиране*. Тя възлиза на 8,2 млрд. евро през 2024 г. (7,7 млрд. евро през 2023 г. и 7,0 млрд. евро през 2022 г.), но тази сума не включва годишната експозиция от останалите програми, обхванати от бюджетни гаранции (ЕФСИ, InvestEU, ЕФУР и ЕФУР+). През 2022 г. ЕСП отправи препоръка[57] за оповестяване на оценката на Комисията на общата годишна експозиция.

Военната агресия на Русия срещу Украйна продължава да създава финансови рискове за бъдещите бюджети на ЕС

2.59. Експозицията на бюджета на ЕС към Украйна е нараснала от 16 млрд. евро в края на 2022 г. на 33,7 млрд. евро в края на 2023 г. Това включва заеми на стойност 18 млрд. евро по МФП+, 11,6 млрд. евро по МФП, 0,3 млрд. евро по Евратом, както и 3,8 млрд. евро бюджетни гаранции за непогасени заеми, предоставени от ЕИБ и други финансови институции. Същевременно Комисията е признала в счетоводните отчети корекция за обезценка на заемите, отпуснати на Украйна по МФП и МФП+, в размер на 8,8 млрд. евро (2,2 млрд. евро за 2022 г.), която отразява очакваните кредитни загуби през целия им жизнен цикъл.

---

[56] Специален доклад 05/2023 на ЕСП, фигура 2.

[57] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 2.3 — „Да се осигури устойчивост на експозицията на бюджета на ЕС“.

2.60. През 2023 г. по инструмента МФП+ на Украйна е предоставена подкрепа в размер на 18 млрд. евро под формата на заеми при изключително преференциални условия. Тези заеми трябва да бъдат погасени в срок от максимум 35 години, считано от 2033 г. нататък. Чрез дерогация от Финансовия регламент[58] заемите по МФП+ не изискват заделяне на провизии за покриване на риска от неизпълнение[59], тъй като са гарантирани от маржа в бюджета на ЕС. В своето становище по тази тема ЕСП подчерта, че прехвърлянето на рисковете от евентуални неизплатени погашения към бъдещ период би могло да окаже натиск върху бъдещите бюджети и нуждите от плащания.

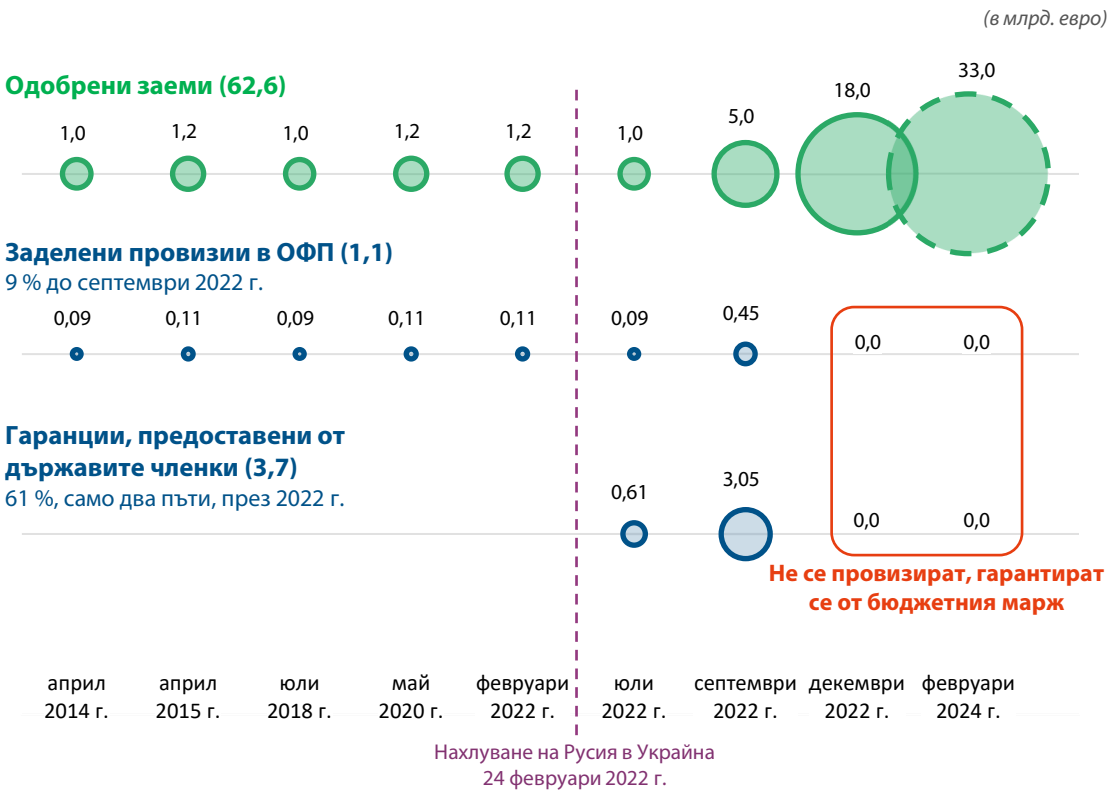
2.61. През февруари 2024 г. Европейският парламент и Съветът се споразумяха да създадат механизма за Украйна (вж. точка ***2.55***), за да предоставят допълнителна финансова подкрепа на Украйна в размер до 33 млрд. евро под формата на заеми за периода 2024—2027 г. (вж. ***фигура 2.24***). В своето становище ЕСП подчерта, че този подход поражда значителни рискове за бюджета на ЕС.

---

[58] Член 211, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046.

[59] Член 14, параграф 3 от COM (2022) 597.

Фигура 2.24 — Хронология на одобрените заеми за Украйна от 2014 г. насам, включително заделени провизии и гаранции от държавите членки



Източник: ЕСП, въз основа на приложимото законодателство и консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

Въпреки положителния резултат по инвестиционния портфейл за 2023 г. кумулативният резултат на общия фонд „Провизии“ все още е отрицателен

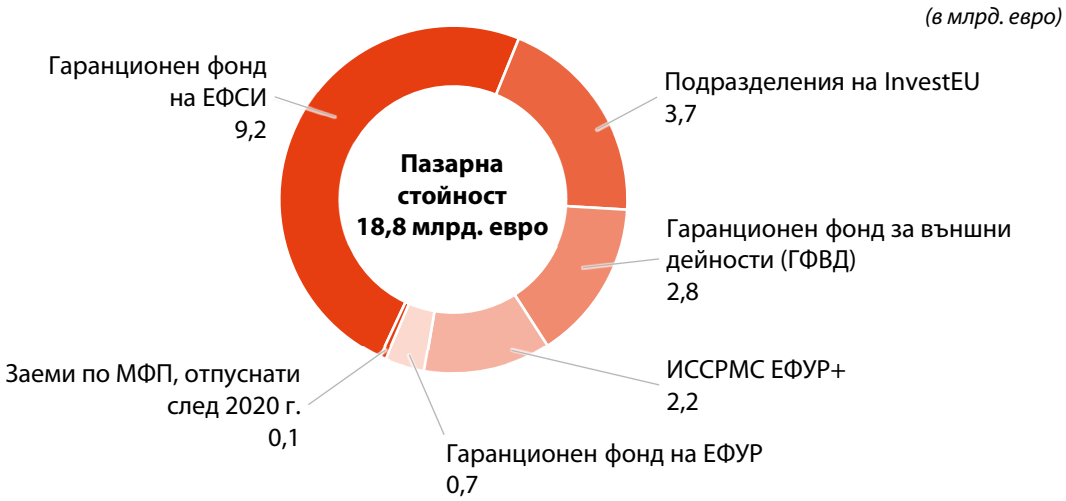
2.62. От 2021 г. насам активите на *общия фонд „Провизии“* (ОФП) обединяват всички провизии за финансови задължения на ЕС, произтичащи от *финансови инструменти*, бюджетни гаранции или заеми за финансова помощ[60]. Комисията може да използва средствата от ОФП за покриване на изходящи потоци по искания за плащане във връзка с бюджетни гаранции или в случай на неизпълнение на задължения по гарантирани заеми на държави извън ЕС, преди тези искания да бъдат отправени към бюджета на ЕС.

[60] Член 212 от Финансовия регламент.

2.63. Към 31 декември 2023 г. активите на ОФП възлизат на 18,8 млрд. евро (14,4 млрд. евро през 2022 г.) (вж. ***фигура 2.25***). Комисията изчислява, че в периода от 2024 г. до 2030 г. ОФП ще получи допълнителни входящи потоци на стойност 18,8 млрд. евро[61].

Фигура 2.25 — Общ фонд „Провизии“ и неговите компоненти към края на 2023 г.

(в млрд. евро)



ЕФСИ:	Европейски фонд за стратегически инвестиции
ИССРМС:	Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество
ЕФУР+:	Европейски фонд за устойчиво развитие плюс
ЕФУР:	Европейски фонд за устойчиво развитие
МФП:	Макрофинансова помощ

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2023 г.

[61] COM (2023) 288, стр. 4.

2.64. Целта на Комисията при управлението на ОФП е да защити внесените средства от загуби (запазване на капитала)[62]. След особено сериозен отрицателен резултат за 2022 г. вследствие на нарастващите лихвени проценти[63], през 2023 г. по инвестиционния портфейл е постигнат положителен резултат от 0,9 млрд. евро. Въпреки това в края на 2023 г. кумулативният нереализиран финансов резултат от създаването на инвестиционния портфейл през 2021 г. все още е отрицателен (– 2,2 % или 0,4 млрд. евро)[64]. Остава в сила препоръката на ЕСП от 2022 г.[65], съгласно която Комисията следва да предприеме всички необходими действия, за да се гарантира, че инструментите за намаляване на риска, включително ОФП, разполагат с достатъчен капацитет.

Високата инфлация през 2022 г. и 2023 г. продължава да оказва отрицателно влияние върху бюджета на ЕС

2.65. Регламентът за МФР определя максималните годишни тавани (бюджетни кредити за поемане на задължения и бюджетни кредити за извършване на плащания) по цени от 2018 г.[66] Тъй като за корекцията на текущите цени в годишния бюджет на ЕС се използва фиксирано годишно процентно увеличение от 2 % (*дефлатор*), *покупателната способност* на бюджета се намалява (или увеличава) с разликата между стойността на фиксирания дефлатор и средния процент на инфлация.

---

[62] Пак там, стр. 2.

[63] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 2.39.

[64] Финансови отчети на Общия фонд „Провизии” за 2023 г.

[65] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 2.3 — „Да се осигури устойчивост на експозицията на бюджета на ЕС“.

[66] Приложение I към Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093, изменен с Регламент (ЕС) 2024/792.

2.66. През периода между 2013 г. и 2020 г. темпът на инфлация в ЕС е под прага от 2 %. През 2022 г. средната инфлация обаче се е увеличила значително до 9,2 %, преди да спадне до 6,4 % през 2023 г.[67] (вж. ***фигура 2.26***). Според прогнозите на Комисията инфлацията в ЕС ще спадне до средна стойност от 2,7 % през 2024 г. и 2,2 % през 2025 г., а в еврозоната — до средна стойност от 2,5 % през 2024 г. и 2,1 % през 2025 г.[68] Това съответства в общи линии на настоящите прогнози на Европейската централна банка за еврозоната за 2,7 % през 2024 г. и 2,1 % през 2025 г.[69]

Фигура 2.26 — Среден годишен процент на инфлация в ЕС и еврозоната (2012—2025 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат и икономическата прогноза на Комисията от пролетта на 2024 г.

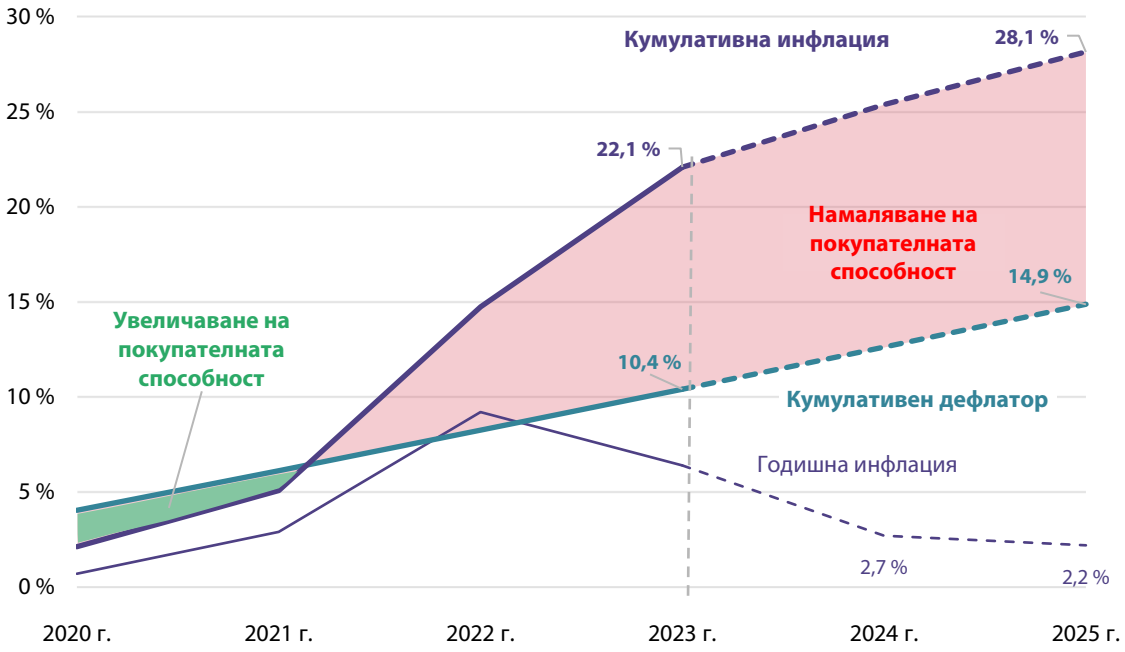
[67] Хармонизиран индекс на потребителските цени — процент на инфлацията, публикуван от Евростат.

[68] Европейска комисия, Икономическа прогноза от пролетта на 2024 г.

[69] Макроикономически прогнози на Европейската централна банка към декември 2023 г.

2.67. Въз основа на прогнозата на Комисията за инфлацията[70] ЕСП изчислява, че бюджетът на ЕС може да загуби около 13 % от покупателната си способност до края на 2025 г. (вж. ***фигура 2.27***). ЕСП отправи препоръка във връзка с този въпрос през 2022 г.[71]

Фигура 2.27 — Промени в покупателната способност на бюджета на ЕС (2020—2025 г.)



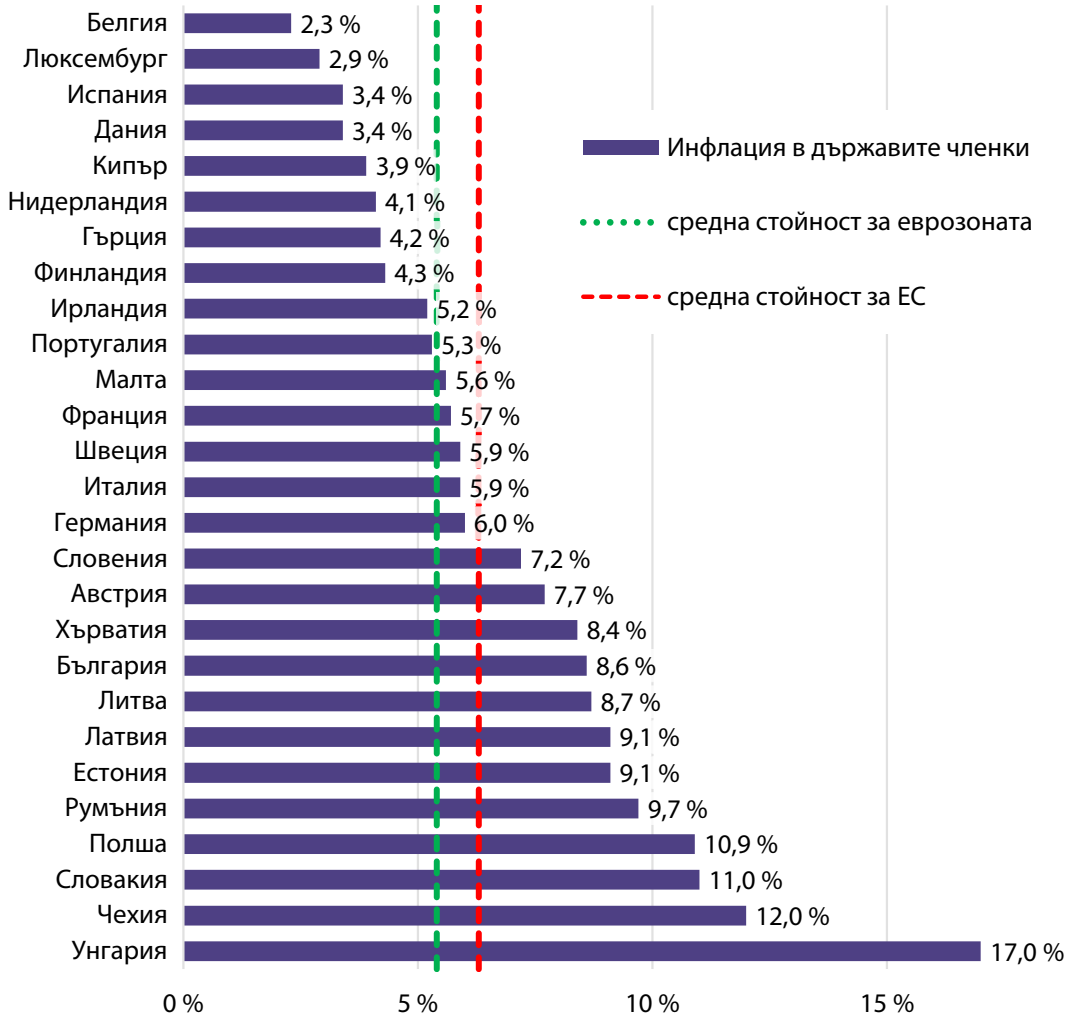
Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат и икономическата прогноза на Комисията от пролетта на 2024 г.

[70] Европейска комисия, Икономическа прогноза от пролетта на 2024 г.

[71] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 2.2 — „Да се оцени въздействието върху бюджета на ЕС на високата инфлация в продължение на няколко години“.

2.68. Инфлацията и произтичащата от това загуба на покупателна способност през последните години увеличават риска целите на финансирането от ЕС да не могат да бъдат постигнати в задоволителна степен. Отражението на инфлацията върху държавите — членки на ЕС, обаче не е еднакво (вж. ***фигура 2.28***).
В своите преразгледани национални планове по МВУ[72] 20 държави членки (всички с изключение на Дания, Германия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Финландия и Швеция) посочват, че някои цели, очертани в първоначалните планове, са частично или напълно непостижими поради инфлационния натиск.

Фигура 2.28 — Инфлация в държавите членки през 2023 г.

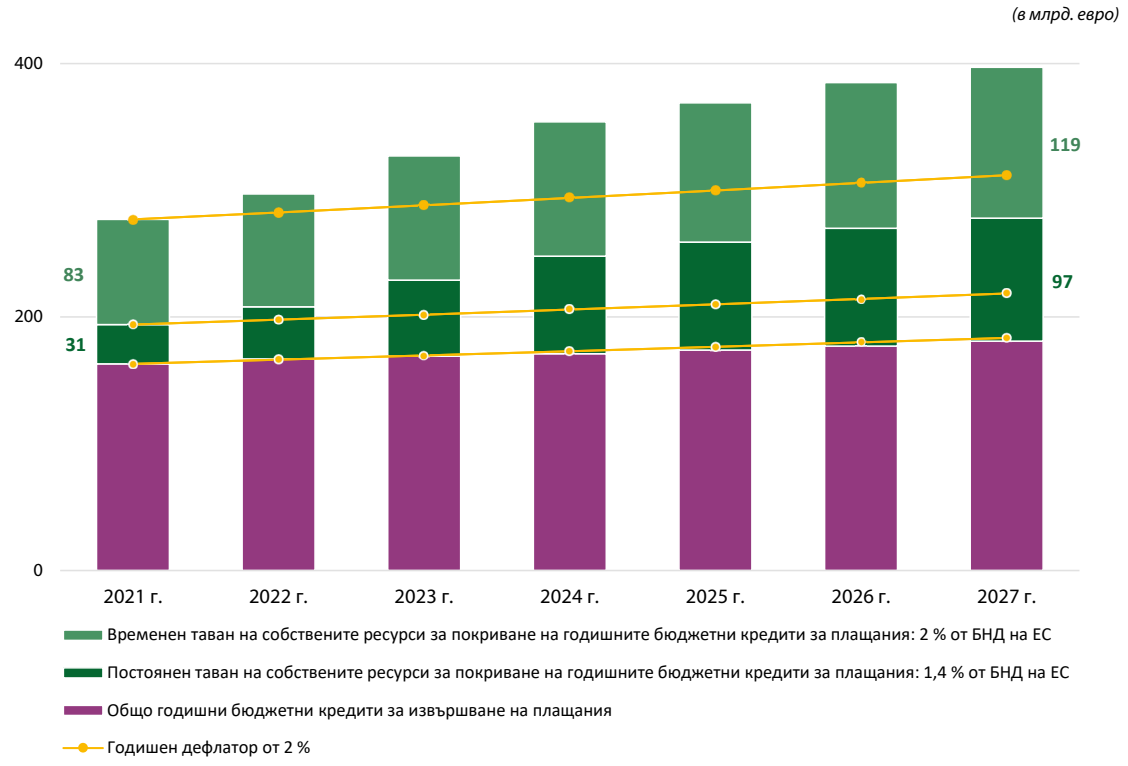


Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат и икономическата прогноза на Комисията от пролетта на 2024 г.

[72] Набор от показатели по Механизма за възстановяване и устойчивост, преглед по държави.

2.69. Годишните тавани (бюджетните кредити за извършване на плащания), определени в Регламента за МФР, се увеличават само с фиксирания дефлатор от 2 % (вж. точка ***2.66***). Въпреки че основният фактор за увеличаване на БНД е икономическият растеж, високата инфлация също допринася за нарастването на БНД на държавите членки и води до разширяване на бюджетния марж. Тъй като с маржа се гарантират получените от ЕС заеми, разширяването му укрепва финансовата надеждност на ЕС като заемополучател. На ***фигура 2.29*** е показано разширяването на бюджетния марж въз основа на прогнозите на Комисията[73] за икономическия растеж и инфлацията.

Фигура 2.29 — Прогнозирано въздействие на икономическия растеж и инфлационните очаквания върху бюджетния марж



Източник: ЕСП, въз основа на приложението към Съобщението на Комисията COM (2023) 320.

[73] COM (2023) 320.

Заключения и препоръки

Заключения

2.70. През 2023 г. почти всички налични бюджетни кредити за поемане на задължения в бюджета на ЕС са усвоени. Размерът на бюджетните кредити за извършване на плащания обаче е по-малък от първоначално планирания. През 2023 г. темпът на усвояване на средствата от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. се е забавил, но крайният срок за представяне на искания за плащане е удължен с една година. Тъй като държавите членки са отдали приоритет на усилията, насочени към усвояване на фондовете по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. и ускоряване на изпълнението на NGEU, процентът на плащанията по фондовете със споделено управление съгласно РОР е само 3,2 % (12,8 млрд. евро) от общата сума на МФР за периода 2021—2027 г. Освен това плащанията по ЕЗФРСР в рамките на новата ОСП, които са започнали да се извършват през 2023 г., са с ниво на усвояване от едва 1 % към края на годината. Вж. точки ***2.2***—***2.20***.

2.71. През 2023 г. измененията на Регламента за МВУ позволяват включването на глава за REPowerEU в плановете на държавите членки по МВУ. Към края на 2023 г. Комисията е използвала изцяло финансираните от NGEU бюджетни кредити за поемане на задължения за безвъзмездна финансова помощ по МВУ (337,9 млрд. евро). През 2023 г. годишните плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ са с общ размер от 48 млрд. евро, което е по-малко от очакваното. Вж. точки ***2.21***—***2.26***.

2.72. Неразплатените поети задължения от бюджета на ЕС и финансирането от NGEU за безвъзмездна финансова помощ са достигнали рекорден размер от 543 млрд. евро в края на 2023 г., но се очаква тяхната сума да намалее до 322,9 млрд. евро до края на 2027 г. Вж. точки ***2.27***—***2.30***.

2.73. Трайно ниското ниво на усвояване през 2023 г. на фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. създава риск от отмяна на бюджетните кредити за поетите през 2022 г. задължения от 2025 г. нататък. През 2023 г. Комисията прогнозира, че общият размер на отменените бюджетни кредити за периода 2024—2027 г. ще бъде 8,1 млрд. евро, от които 2,2 млрд. евро са свързани с фондовете по политиката на сближаване. ЕСП счита, че отмяната на съществени по размер бюджетни кредити може да застраши постигането на целите на ЕС. Вж. точки ***2.33***—***2.34***.

2.74. През 2023 г. диверсифицираната стратегия за финансиране на ЕС се е превърнала в стандартният подход за заемане на средства от ЕС. През тази година непогасените заеми, получени от ЕС, са се увеличили с 30 % до над 458,5 млрд. евро, от които 268,4 млрд. евро са свързани с NGEU. Поради рязкото увеличаване на лихвените проценти допълнителните разходи във връзка с получените заеми по NGEU в рамките на настоящата МФР могат да варират от 17 млрд. евро до 27 млрд. евро. Вж. точки ***2.35***—***2.50***. С преразглеждането на МФР са въведени също така мерки за преодоляване на рисковете, свързани с допълнителните разходи за финансиране на NGEU и натрупването на голям обем плащания през 2026 г. Вж. точки ***2.31***—***2.32***.

2.75. Експозицията на бюджета на ЕС във връзка с предоставени бюджетни гаранции и поети условни задължения се е повишила от 248 млрд. евро през 2022 г. на 298 млрд. евро през 2023 г. Освен това към края на 2023 г. са отпуснати допълнителни заеми по МВУ в размер на 202 млрд. евро, които все още не са изплатени. В резултат на това размерът на експозицията ще продължи да нараства. Вж. точки ***2.51***—***2.58***.

2.76. Експозицията на бюджета на ЕС към Украйна се е увеличила от 16 млрд. евро на 34 млрд. евро през 2023 г. и ще продължава да нараства след постигането на споразумение за създаване на механизъм за Украйна в началото на 2024 г. За допълнителните заеми към Украйна не се изисква да се заделят провизии, което увеличава риска за бъдещите бюджети на ЕС. Вж. точки ***2.59***—***2.61***.

2.77. В края на 2023 г. активите на общия фонд „Провизии“ възлизат на 18,8 млрд. евро. Кумулативният финансов резултат от 2021 г. насам на инвестиционния портфейл на фонда все още е отрицателен. Вж. точки ***2.62***—***2.64***.

2.78. Високата инфлация продължава да оказва влияние върху бюджета на ЕС. Въз основа на прогнозата на Комисията за инфлацията ЕСП изчислява, че бюджетът на ЕС може да загуби около 13 % от покупателната си способност до края на 2025 г. Вж. точки ***2.65***—***2.69***.

Препоръка

Препоръка 2.1 — Да се предприемат мерки за смекчаване на риска от отмяна на бюджетни кредити

За да се намали рискът от отмяна на бюджетни кредити, Комисията трябва да следи отблизо напредъка при подбора на операциите и да предприема необходимите действия по отношение на програмите, изложени на риск.

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.—3.2.
Част 1 — Резултати от одитите на изпълнението на ЕСП: основни послания	3.3.—3.35.
Въведение	3.3.—3.8.
Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата	3.9.—3.12.
Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани	3.13.—3.18.
Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона	3.19.—3.24.
Изменение на климата, околна среда и природни ресурси	3.25.—3.28.
Фискални политики и публични финанси в ЕС	3.29.—3.33.
Основни заинтересовани страни на институционално равнище	3.34.—3.35.
Европейски парламент	3.34.
Съвет на Европейския съюз	3.35.
Част 2 — Резултати от изпълнението на програмите по функция 4 на МФР	3.36.—3.62.
Въведение	3.36.—3.37.
Обхват и подход	3.38.
Рамката за отчитане на резултатите от изпълнението се е подобрила	3.39.—3.41.
Досега информацията за изпълнението за текущия период е оскъдна и показва слаб напредък	3.42.—3.43.

Информацията за постигнатите резултати за периода 2014—2020 г. показва добър напредък, но все още е непълна 3.44.—3.56.

Показателите показват добър напредък, но не отразяват степента, в която е отговорено на нуждите 3.44.—3.49.

Все още няма достатъчно информация за цялостните резултати от програмите 3.50.—3.53.

Докладването за изпълнението на ФИУГ включва бъдещи постижения 3.54.—3.56.

Заключения 3.57.—3.60.

Препоръки 3.61.—3.62.

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в „Доклад на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2020 година“ 3.63.—3.66.

Част 4 — Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2020 г. 3.67.—3.84.

Въведение 3.67.—3.69.

Констатации и оценки 3.70.—3.83.

Делът на препоръките, приети изцяло или частично от одитираните от ЕСП обекти, остава висок 3.70.

Делът на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки е намалял слабо 3.71.—3.72.

68 % от препоръките на ЕСП към Европейската комисия са изпълнени изцяло или в значителна степен 3.73.—3.76.

78 % от препоръките на ЕСП към други одитирани обекти са изпълнени изцяло или в значителна степен 3.77.—3.79.

Делът на изпълнените в срок препоръки се е увеличил 3.80.—3.81.

Препоръките, свързани с разработването на политики или програми, показват най-висока степен на приемане, изпълнение и спазване на срока 3.82.—3.83.

Заключение 3.84.

Приложения

Приложение 3.1 — Обсъждане на специални доклади на ЕСП в комисиите на Европейския парламент

Приложение 3.2 — Примери за ранни действия, предприети от Комисията в отговор на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2023 г.

Приложение 3.3 — Пример за показатели на ФУМИ и тяхната класификация за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г.

Приложение 3.4 — Развитие на основните показатели на ФУМИ от 2019 г. до 2022 г. съгласно ДИП

Приложение 3.5 — Показатели на ФУМИ и ФВС—ГВ и постигнати стойности в края на 2022 г.

Приложение 3.6 — Проследяване на предходни препоръки за „Доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2020 година“

Приложение 3.7 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2020 г. — Европейска комисия

Приложение 3.8 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2020 г. — други одитирани обекти

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. Тази година главата относно резултатите обхваща следните теми:

- Част 1 — резултати и основни послания от специалните доклади на ЕСП от 2023 г. относно постигнатите резултати, както и информация по тази тема от Комисията и бюджетните и законодателните органи (Европейския парламент и Съвета);
- Част 2 — нова част в сравнение с доклада на ЕСП за 2022 г., в която ЕСП разглежда как Комисията докладва относно постигнатите резултати по функция 4 „Миграция и управление на границите“ от Многогодишната финансова рамка (МФР). Целта е всяка година да се разглеждат различни функции на МФР;
- Част 3 — изпълнение на препоръките в доклада на ЕСП за 2020 г. относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС;
- Част 4 — изпълнение на препоръките, които ЕСП е отправила в своите специални доклади, публикувани през 2020 г.

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

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

Въведение

3.3. 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 2023 г. ЕСП публикува 29 специални доклада, в които се разглеждат много от предизвикателствата, пред които е изправен ЕС в различни области на разходи и политики.

3.4. 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, насочени към възстановяването 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.

[2] Член 33 от *Финансовия регламент*.

3.5. Във ***фигура 3.1*** е представен преглед на всички публикувани от ЕСП през 2023 г. специални доклади по стратегически области.

Фигура 3.1 — Стратегически области на ЕСП, разгледани в специални доклади през 2023 г.

 **Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата**	▪ СД 02/2023 „Адаптиране на правилата на политиката на сближаване в отговор на пандемията от COVID-19“ ▪ СД 07/2023 „Система на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост“ ▪ СД 16/2023 „Управление от страна на Комисията на дълга по NGEU“ ▪ СД 26/2023 „Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост“
 **Конкурентоспособност**	▪ СД 03/2023 „Интеграция на вътрешния пазар на електроенергия“ ▪ СД 11/2023 „Подкрепа от ЕС за цифровизацията на училищата“ ▪ СД 13/2023 „Одобрени икономически оператори“ ▪ СД 15/2023 „Промишлена политика на ЕС в областта на акумулаторните батерии“ ▪ СД 27/2023 „Скрининг на преките чуждестранни инвестиции в ЕС“
 **Устойчивост и европейски ценности**	▪ СД 01/2023 „Инструменти за улесняване на пътуванията в рамките на ЕС по време на пандемията от COVID-19“ ▪ СД 09/2023 „Обезпечаване на веригите за доставки на селскостопански продукти по време на пандемията от COVID-19“ ▪ СД 10/2023 „Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната“ ▪ СД 14/2023 „Програмиране на *Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа*“ ▪ СД 20/2023 „Подкрепа за хората с увреждания“ ▪ СД 21/2023 „Инициативата Spotlight за премахване на насилието над жени и момичета“

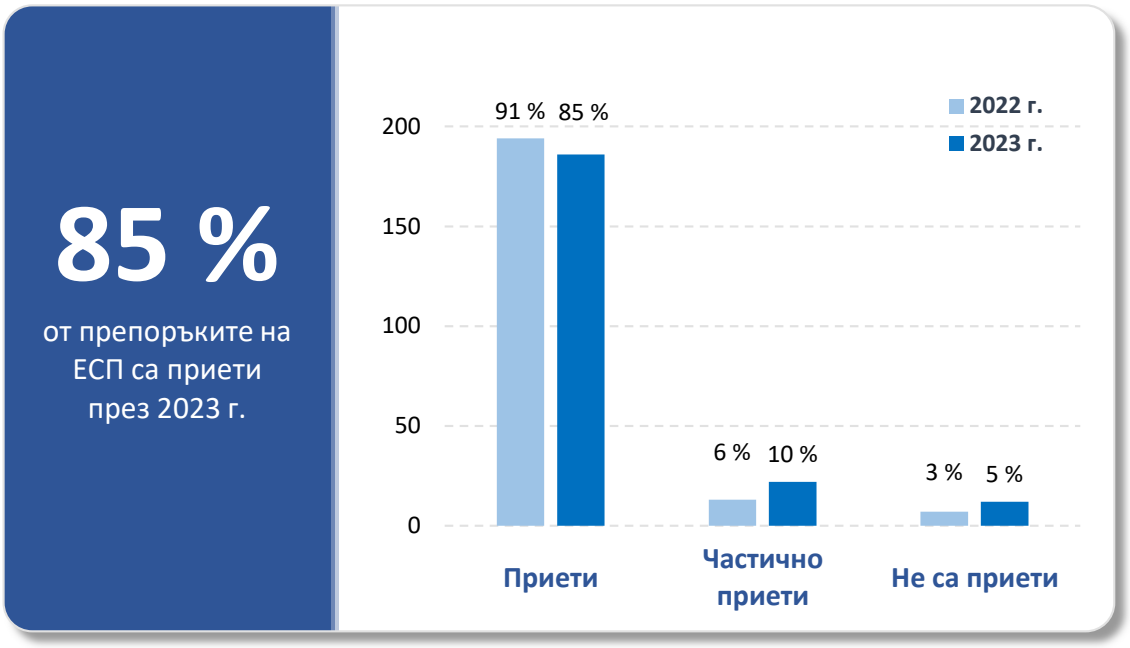
Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси	▪ СД 04/2023 „Световен алианс за борба с изменението на климата (+)“ ▪ СД 08/2023 „Интермодални товарни превози“ ▪ СД 17/2023 „Кръгова икономика“ ▪ СД 18/2023 „Цели на ЕС в областта на климата и енергетиката“ ▪ СД 19/2023 „Усилия на ЕС за устойчиво управление на почвите“ ▪ СД 22/2023 „Енергия в ЕС, произвеждана от възобновяеми източници в морето“ ▪ СД 23/2023 „Преструктуриране и засаждане на лозя в ЕС“ ▪ СД 24/2023 „Интелигентни градове“ ▪ СД 25/2023 „Политика на ЕС в областта на аквакултурите“ ▪ СД 29/2023 „Подпомагане от ЕС за устойчиви биогорива в транспорта“
Фискални политики и публични финанси в ЕС	▪ СД 05/2023 „Финансова среда на ЕС“ ▪ СД 06/2023 „Конфликт на интереси при разходването на средства по политиката на сближаване и селскостопанската политика на ЕС“ ▪ СД 12/2023 „Надзор от ЕС върху кредитния риск на банките“ ▪ СД 28/2023 „*Обществени поръчки* в ЕС“

Източник: ЕСП.

3.6. 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 за 2023 г. съдържат 220 препоръки (214 през 2022 г.) по широк спектър от теми. Одитираните обекти са приели изцяло 85 % от препоръките на ЕСП, а частично 10 % (вж. ***фигура 3.2***).

[3] Пак там, член 259.

Фигура 3.2 — Приемане на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2023 г., в сравнение с 2022 г.



Източник: ЕСП.

3.7. Повечето от препоръките на ЕСП са отправени към Комисията (вж. ***фигура 3.3***).

Фигура 3.3 — Разпределение на препоръките по одитирани обекти



Източник: ЕСП.

3.8. Следващите точки съдържат основните послания на специалните доклади на ЕСП, представени по стратегически области. Добавен е и преглед на позоваванията на Съвета, както и на Европейския парламент (в решението му за *освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета*) по отношение на специалните доклади на ЕСП. Споменато е и разглеждането на специални доклади в комисиите на Европейския парламент (вж. ***приложение 3.1***) и са посочени примери за ранни действия, предприети от Комисията (вж. ***приложение 3.2***). Тази информация 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 3 години по-късно.

Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата

3.9. През 2023 г. ЕСП публикува четири специални доклада по теми от тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.4***).

Фигура 3.4 — Специални доклади, публикувани през 2023 г. в стратегическата област, свързана с действията на ЕС, насочени към възстановяването след кризата



Източник: ЕСП.

3.10. Пандемията от COVID-19 породи нови предизвикателства за държавите членки по отношение на изпълнението на структурните фондове на ЕС. ЕСП заключава[4], че като цяло Комисията е адаптирала добре правилата на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., за да осигури по-голяма гъвкавост за държавите членки. Липсват обаче официални оценки на дългосрочното *въздействие* от използването на политиката на сближаване като инструмент за реакция при кризи.

3.11. ЕСП установи[5], че Комисията е разработила бързо стратегията за финансиране и организационните механизми за управление на дълга, формиран в резултат на емисии на облигации на ЕС за *програмата* NextGenerationEU, което е дало възможност за своевременно осигуряване на необходимите средства. Въпреки това бързо изграденият капацитет за управление на дълга следва да се адаптира, за да бъде в съответствие с установените най-добри практики. Също така Комисията не се е съсредоточила достатъчно върху определянето на стратегически цели или измерването и отчитането на постигнатите резултати от изпълнението.

3.12. През 2023 г. ЕСП публикува два доклада относно *Механизма за възстановяване и устойчивост* (МВУ), който е финансиран със 723,8 млрд. евро:

- Първият одит установи[6], че за сравнително кратък период от време Комисията е разработила система за контрол, в която се предвижда обстоен процес за проверка на изпълнението на *ключовите етапи* и *целите*. Въпреки това все още са налице пропуски в предоставяната увереност и отчетността на равнище ЕС по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС.

- Вторият одит заключи[7], че ключовите етапи, целите и общите показатели допринасят за измерването на напредъка в изпълнението, но са насочени по-скоро към *крайните продукти и услуги*, а не към резултатите, и не обхващат изцяло всички аспекти на изпълнението на МВУ. Освен това наборът от показатели за МВУ е лесен за ползване, но е засегнат от проблеми, свързани с качеството и прозрачността на данните.
  Ранните доклади за МВУ в повечето случаи отговарят на задълженията за докладване, но информацията за резултатите от изпълнението е ограничена.

---

[4] Специален доклад 02/2023.

[5] Специален доклад 16/2023.

[6] Специален доклад 07/2023.

[7] Специален доклад 26/2023.

Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани

3.13. През 2023 г. ЕСП публикува пет специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.5***).

Фигура 3.5 — Специални доклади, публикувани през 2023 г., в стратегическата област, свързана с икономическата конкурентоспособност на ЕС



Източник: ЕСП.

3.14. ЕСП констатира[8], че въпреки някои съществени постижения, напредъкът в интеграцията на вътрешния пазар на електричество в ЕС е бавен и неравномерен в отделните пазарни сегменти и региони в ЕС. Изборът на регулаторни инструменти на Комисията е довел до създаването на сложна правна структура от правила за трансгранична търговия и до закъснения при изпълнението. Поради слабости в рамката за управление на ЕС и мониторинга от страна на Комисията и Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия не е постигнато достатъчно подобрение в начина, по който функционира пазарът на електроенергия в ЕС.

[8] Специален доклад 03/2023.

3.15. ЕСП заключава също така[9], че Комисията ефективно е насърчавала промишлената политика на ЕС в областта на акумулаторните батерии въпреки недостатъците в мониторинга, координацията и насочването. Достъпът до суровини остава основно стратегическо предизвикателство за веригата за създаване на стойност на батериите в ЕС.

3.16. В областта на образованието ЕСП заключава[10], че мерките на ЕС са помогнали на училищата в усилията им за цифровизация, но държавите членки нямат стратегическа насоченост при използването на финансирането от ЕС, и само малък брой училища разполагат с бързи връзки, необходими за оползотворяване на пълния потенциал на цифровото образование.

3.17. ЕС разполага със система за опростяване на митническите процедури за надеждни търговци, известни като одобрени икономически оператори (ОИО). Общото заключение[11] на ЕСП е, че тази система улеснява законната търговия, повишава сигурността на веригата на доставки и защитава финансовите интереси на ЕС. Регулаторната рамка на програмата като цяло е надеждна, има ясна и прозрачна законова уредба, но някои понятия не са дефинирани. Мониторингът на Комисията върху изпълнението на програмата не е достатъчен, за да се следи за това държавите членки да предоставят на ОИО свързаните с нея предимства. Комисията също така не наблюдава системно изпълнението на споразуменията за взаимно признаване, сключени с трети държави. Програмата за ОИО не разполага с подходяща рамка за измерване на изпълнението, включително цели и целеви стойности.

3.18. През 2020 г. ЕС създаде рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) от страна на държавите членки и механизъм за сътрудничество между Комисията и държавите — членки на ЕС. Общото заключение на ЕСП е[12], че Комисията е предприела подходящи стъпки за създаване и прилагане на рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции в ЕС. Остават обаче значителни ограничения в ЕС като цяло, които намаляват *ефективността* и *ефикасността* на рамката за предотвратяване на рисковете за сигурността и обществения ред.

---

[9] Специален доклад 15/2023.

[10] Специален доклад 11/2023.

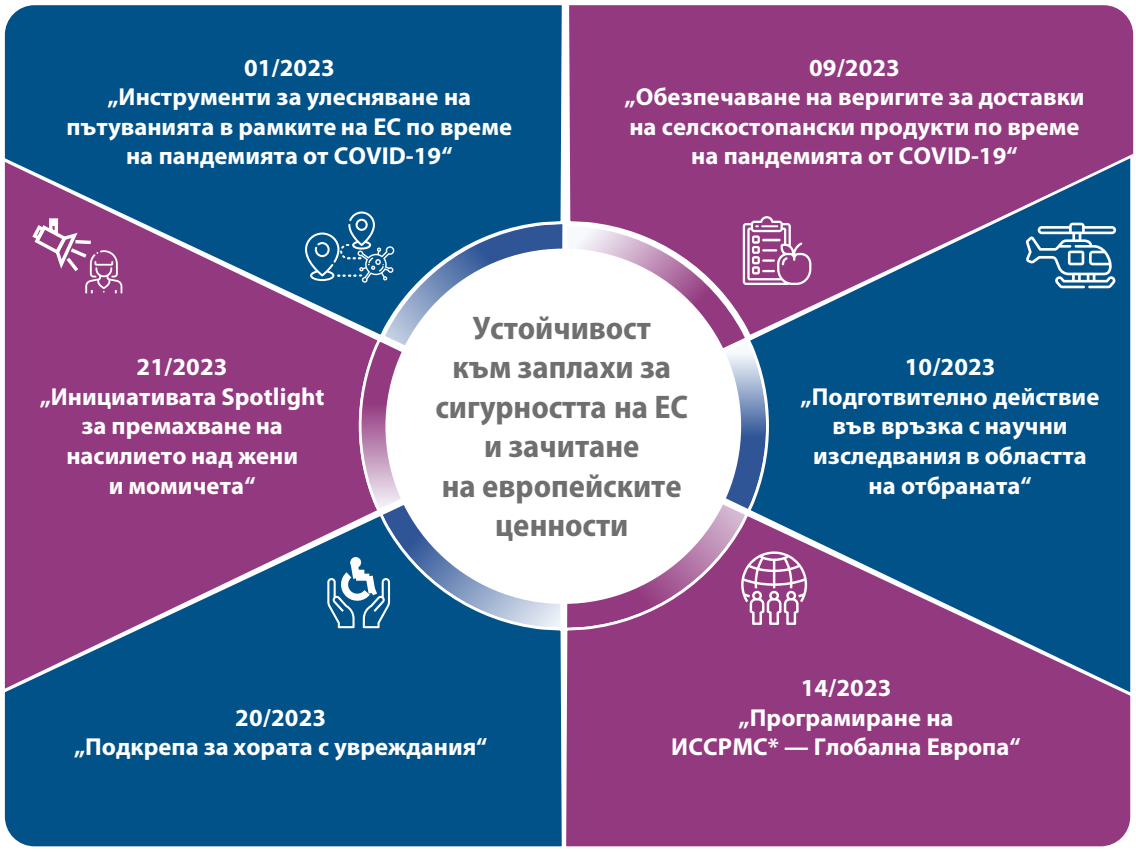
[11] Специален доклад 13/2023.

[12] Специален доклад 27/2023.

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

3.19. През 2023 г. ЕСП публикува шест специални доклада на теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.6***).

Фигура 3.6 — Специални доклади, публикувани през 2023 г. в стратегическата област, свързана с устойчивостта към заплахи и зачитането на европейските ценности



* Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество

Източник: ЕСП.

3.20. Пандемията от COVID-19 се отрази значително на свободното движение на гражданите, както и на веригите за доставки на селскостопански продукти, и Комисията прие извънредни мерки в отговор на това. През 2023 г. ЕСП приключи два одита в тази област. Във връзка със свободното движение на гражданите заключението на ЕСП е[13], че въпреки ограничената си компетентност по отношение на политиката в областта на общественото здраве, Комисията е реагирала бързо с предложение за подходящи технологични решения за улесняване на пътуванията в рамките на ЕС по време на пандемията. Въпреки това има съществени разлики в използването на тези инструменти от отделните държави членки, поради което въздействието им за улесняване на пътуванията е неравномерно. По отношение на веригите за доставки на селскостопански продукти ЕСП заключава[14], че отговорът на Комисията е бил в значителна степен подходящ, въпреки че не е бил достатъчно целенасочен от страна на държавите членки. Комисията своевременно е издала полезни насоки за движението на стоки и работници от критично значение, благодарение на които са смекчени смущенията в хранително-вкусовата промишленост. Въпреки това бързо предоставеното пряко подпомагане е било усвоено предимно от държави членки, които имат значителен неизползван бюджет по *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони* (ЕЗФРСР) в края на 2019 г.

3.21. В областта на отбраната ЕСП заключава[15], че въпреки някои извлечени поуки, Подготвителното действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната като тестови инструмент за увеличаване на разходите за отбрана на ЕС демонстрира малка полза поради ограничения във времето и недостатъчно резултати.

3.22. ЕС е приел няколко стратегии, насочени към подобряване на живота на хората с увреждания. Заключението на ЕСП е[16], че в Стратегията за периода 2021—2030 г. са заложени цели, но някои въпроси остават нерешени, а настоящата система за мониторинг не демонстрира ползата от финансирането от ЕС за подобряване на живота на хората с увреждания. Като цяло основните показатели за равенство на хората с увреждания не са се подобрили значително през последните години. ЕСП публикува улеснена за четене версия на този специален доклад на всички езици на ЕС.

---

[13] Специален доклад 01/2023.

[14] Специален доклад 09/2023.

[15] Специален доклад 10/2023.

[16] Специален доклад 20/2023.

3.23. През 2017 г. ЕС, в партньорство с Организацията на обединените нации, стартира инициативата Spotlight. Основната цел на инициативата е да се гарантира, че всички жени и момичета, особено маргинализираните и уязвимите, живеят в среда без насилие и вредящи практики. ЕСП заключава[17], че инициативата е амбициозен опит да се обърне внимание на проблема с насилието над жени и момичета, но нейното въздействие е ограничено. Четиригодишната продължителност на програмата не е била достатъчна за постигане на трайна промяна в световен мащаб.

3.24. Новият Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа (ИССРМС — Глобална Европа) е основният финансов инструмент на ЕС за работа в сътрудничество с държавите партньори. ЕСП заключава[18], че Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) са разработили задълбочени географски програми, насочени към широк спектър от нужди на страните партньори и приоритети на ЕС. Въпреки това съществуват недостатъци както в методологиите за разпределяне на средствата за държавите партньори, така и в рамката за мониторинг.

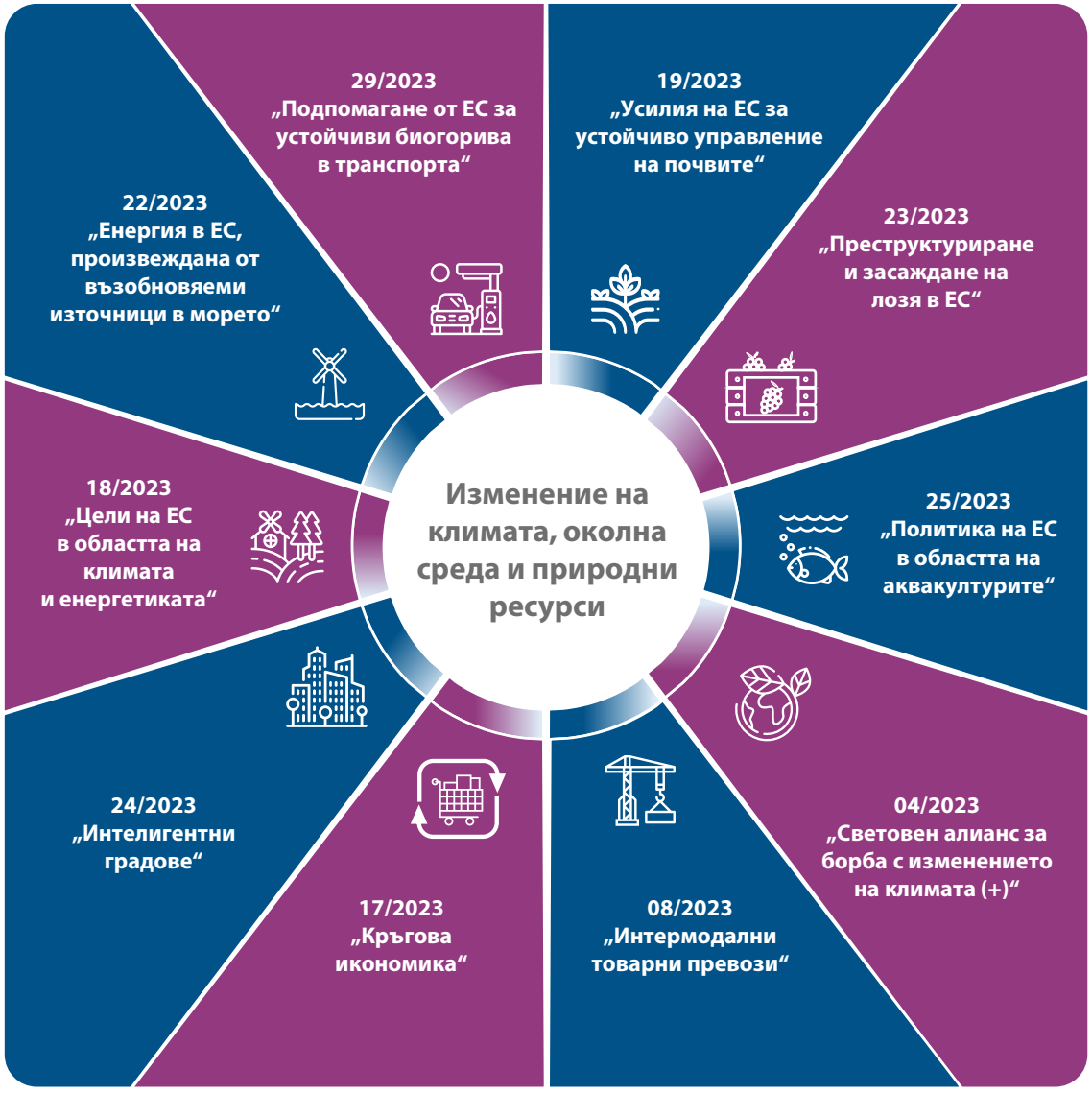
[17] Специален доклад 21/2023.

[18] Специални доклади 09/2023, 10/2023 и 14/2023.

Изменение на климата, околна среда и природни ресурси

3.25. През 2023 г. ЕСП публикува 10 специални доклада в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.7***).

Фигура 3.7 — Специални доклади, публикувани през 2023 г. в стратегическата област, свързана с изменението на климата, околната среда и природните ресурси



Източник: ЕСП.

3.26. В областта на климата и енергетиката ЕСП установи, че:

- ЕС е постигнал целите си в областта на енергетиката и климата за 2020 г., но приносът на някои държави членки за това не е според очакваното. Комисията не е направила оценка до каква степен постигнатото се дължи на провежданите политики и дали не е по-скоро резултат от външни фактори, като например финансовата криза от 2009 г. и пандемията от COVID-19[19].

- Действията на ЕС за насърчаване са допринесли за развитието на енергията от възобновяеми източници в морето, по-специално в случая на вятърната енергия от разположени в морето инсталации. Целите обаче са амбициозни и може да се окажат трудни за постигане[20].

- Липсата на дългосрочна перспектива в политиката на ЕС за биогоривата се е отразила върху сигурността на инвестициите, а проблемите с устойчивостта, наличието на биомаса и разходите ограничават внедряването на биогорива. Като цяло, въпреки подпомагането от ЕС за научни изследвания, внедряването на биогорива на основата на отпадъци и остатъци се осъществява по-бавно от очакваното[21].

3.27. По отношение на управлението на природните ресурси ЕСП установи, че:

- Поради често неамбициозното определение и изисквания на стандартите и недостатъчно конкретното насочване от държавите членки, наличните инструменти за устойчиво управление на земеделските почви и оборския тор не се използват достатъчно и може да се направи още много за подобряване на състоянието на почвите[22].

- Съществуват недостатъци по отношение на разработването и прилагането на рамката на политиката за повишаване на конкурентоспособността на лозарите, тъй като тя не съдържа истински дефиниции, съгласувани стратегии и съответните показатели. ЕСП също установи, че одитираната мярка и схема вземат предвид опазването на околната среда само частично, въпреки големия размер на заделеното финансиране[23].

---

[19] Специален доклад 18/2023.
[20] Специален доклад 22/2023.
[21] Специален доклад 29/2023.
[22] Специален доклад 19/2023.
[23] Специален доклад 23/2023.

- Стратегическите документи на ЕС за *устойчивото развитие* на сектора на аквакултурите в ЕС са усъвършенствани и на ниво държави членки многогодишните стратегически планове като цяло са приведени в съответствие с насоките на Комисията. Въпреки това в някои ключови стратегии за околната среда аквакултурите не са взети предвид по подходящ начин. Освен това процедурите за пространствено планиране и лицензиране продължават да възпрепятстват растежа на сектора на аквакултурите[24].

3.28. ЕСП разгледа и междусекторни теми, свързани с климата и околната среда, и установи, че:

- Извършените действия по инициативата на ЕС „Световен алианс за борба с изменението на климата“ като цяло са реализирали планираните крайни продукти и услуги, но разходите са можели да бъдат намалени, а въздействието на инициативата доказано по по-категоричен начин[25].

- Интермодалните товарни превози на ЕС все още не могат да се конкурират на равни начала с шосейния транспорт поради регулаторни и инфраструктурни пречки[26].

- Съществуват само ограничени доказателства, че плановете за действие за кръгова икономика на Комисията, по-специално действията по отношение на кръговото проектиране на продукти и производствени процеси, са повлияли на дейностите в областта на кръговата икономика в държавите членки[27].

- Комисията е разработила добре водещата програма, като е отговорила на нуждите на градовете в ЕС и на другите заинтересовани страни, с които бяха проведени консултации. Въпреки това поради липсата на подходящи показатели, цели и планове за оценка на възпроизвеждането на проектните решения (по-широкото им използване), Комисията не може да измери правилно цялостното въздействие на програмата[28].

---

[24] Специален доклад 25/2023.
[25] Специален доклад 04/2023.
[26] Специален доклад 08/2023.
[27] Специален доклад 17/2023.
[28] Специален доклад 24/2023.

Фискални политики и публични финанси в ЕС

3.29. През 2023 г. ЕСП публикува четири специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.8***).

Фигура 3.8 — Специални доклади, публикувани през 2023 г. в стратегическата област, свързана с фискалните политики и публичните финанси



Източник: ЕСП.

3.30. Финансовата среда на ЕС се е развивала в продължение на десетилетия и тя обхваща също множество инструменти извън бюджета. ЕСП заключава[29], че дори да има причини за създаването на инструменти извън бюджета, подходът на разпокъсано изграждане на финансовата среда на ЕС е довел до съчетание от разнородни елементи, в което липсва пълна отчетност пред обществото.

[29] Специален доклад 05/2023.

3.31. Заключението на одита на ЕСП по темата за конфликт на интереси, засягащ бюджета на ЕС в сферата на земеделието и политиката на сближаване е[30], че Комисията и държавите членки разполагат с рамка за предотвратяване и управление на конфликта на интереси, но все още съществуват пропуски по отношение на стимулирането на прозрачността и разкриването на ситуации, при които има риск от възникването му.

3.32. Одитът на ЕСП относно начина, по който Европейската централна банка (ЕЦБ) оценява рисковете, пред които са изправени банките (напр. кредитен риск, структура на управление, ликвидност и бизнес модел), установи[31], че въпреки увеличените усилия на ЕЦБ, необходимо е да се направи повече, за да може ЕЦБ да получи по-голяма увереност, че банките правилно управляват и покриват кредитния риск.

3.33. Обществените поръчки в ЕС са ключов елемент на единния пазар на ЕС. ЕСП констатира[32], че през последните десет години конкуренцията при обществените поръчки е намаляла и нищо не показва, че реформата от 2014 г. На директивите на ЕС за обществените поръчки е променила тази тенденция. ЕСП заключава, че не са постигнати основните цели на реформата на ЕС от 2014 г. за осигуряване на конкуренция, като например опростяване и скъсяване на процедурите за обществените поръчки, а освен това някои цели дори могат да доведат до отслабване на конкуренцията.

---

30 Специален доклад 06/2023.

31 Специален доклад 12/2023.

32 Специален доклад 28/2023.

Основни заинтересовани страни на институционално равнище

Европейски парламент

3.34. Резолюцията на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2022 г. се позовава на шест[33] от 29-те доклада на ЕСП. Например:

- По отношение на доклада на ЕСП[34] относно Подготвителното действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната Европейският парламент поиска от Комисията да осигури достатъчен бюджет и квалифицирани човешки ресурси, за да може да се засили сътрудничеството и инвестициите в областта на отбраната и да заработи Европейският фонд за отбрана (ЕФО);

- Във връзка с доклада на ЕСП[35] относно ИССРМС — Глобална Европа, Европейският парламент подчерта значението на това да бъдат постигнати всички цели, свързани с разходите и програмите, посочени в инструмента, и призова за предоставяне на изчерпателна информация относно постигнатия напредък;

- Във връзка с доклада на ЕСП[36] относно рамката за мониторинг на изпълнението на МВУ, Европейският парламент препоръча при бъдещото прилагане на инструменти, основани на изпълнението, ключовите етапи и целите да бъдат ясно определени и своевременно обвързани, за да се избегнат пропуски в отчетността и за да се улесни измерването на крайните продукти/услуги и резултатите.

---

[33] Специални доклади 06/2023, 09/2023, 10/2023, 14/2023, 16/2023 и 26/2023.

[34] Специален доклад 10/2023.

[35] Специален доклад 14/2023.

[36] Специален доклад 26/2023.

Съвет на Европейския съюз

3.35. До края на април 2024 г. Съветът изготви заключения за 20 от 29-те доклада на ЕСП, публикувани през 2023 г. Като цяло тези заключения подкрепят препоръките на ЕСП и включват допълнителни бележки, например:

- Във връзка с доклада на ЕСП[37] относно адаптирането на правилата на политиката на сближаване в отговор на COVID-19, Съветът прикани Комисията да анализира ефекта от използването на фондовете на политиката на сближаване в отговор на неотдавнашните кризи върху дългосрочните цели на политиката и да следи отблизо *усвояването* на средствата по линия на REACT-EU;

- Във връзка с доклада на ЕСП[38] относно интермодалните товарни превози Съветът припомни, че инвестициите трябва да бъдат допълнени с подходящи финансови ресурси на ниво ЕС, както и от частния сектор и на национално, регионално и местно ниво, за да се гарантира адекватна експлоатация и поддръжка на мрежата за обществен транспорт;

- Във връзка с доклада за кръговата икономика[39] Съветът прикани Комисията заедно с държавите членки да оцени дали регламентите и насоките относно структурните фондове и всички други налични източници на финансиране улесняват и насърчават по подходящ начин финансирането на проекти по цялата верига за създаване на стойност в областта на кръговата икономика.

---

[37] Специален доклад 02/2023.

[38] Специален доклад 08/2023.

[39] Специален доклад 17/2023.

Част 2 — Резултати от изпълнението на програмите по функция 4 на МФР

Въведение

3.36. За да предостави повече информация относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС, тази година ЕСП анализира наличната информация за изпълнението по избрана функция от многогодишната финансова рамка (МФР). Тя се съсредоточи върху функция 4 „Миграция и управление на границите“ и следните два фонда — *фонд „Убежище, миграция и интеграция“* (ФУМИ) и *Фонд за интегрирано управление на границите* (ФИУГ), който включва *Инструмент за управлението на границите и визовата политика* (ИУГВ) и *Инструмент за оборудване за митнически контрол* (ИОМК). Тези средства представляват 62,5 % от общия бюджет от 22,7 млрд. евро на функция 4 на МФР за *програмния период* 2021—2027 г. Останалият бюджет на функция 4 на МФР е предназначен за децентрализираните агенции. В глава 8 от настоящия доклад са представени констатациите на ЕСП относно *редовността* на разходите по тази функция на МФР.

3.37. Обикновено подробна информация за резултатите от изпълнението на програмите, финансирани по отделните функции на МФР се получава с наближаването на края на програмния период и след това. Поради ранния етап на изпълнение на ФУМИ и ФИУГ за МФР за периода 2021—2027 г., в *годишните доклади за управлението и изпълнението* (ГДУИ) за 2021 г. и 2022 г. се докладва най-вече за изпълнението на предходните фондове от МФР за периода 2014—2020 г. ФУМИ се запазва и в двата периода, но за ИУГВ съответният фонд за периода 2014—2020 г. е *фонд „Вътрешна сигурност“* — „Външни граници и визи“ (ФВС—ГВ), а Инструментът за оборудване за митнически контрол (ИОМК) е нов инструмент за периода 2021—2027 г.

Обхват и подход

3.38. ЕСП направи анализ на ГДУИ на Комисията, който представлява нейният отчет на високо ниво относно постигнатите резултати със средствата от бюджета на ЕС. В анализа са взети предвид и резултатите от одитната дейност на ЕСП. ЕСП не извърши одитна дейност на ниво държави членки. Тя провери дали рамката на Комисията за отчитане на изпълнението се използва правилно в *декларациите за изпълнението на програмите* (ДИП) от ГДУИ за 2021 г. и 2022 г. за функция 4 на МФР. Одиторите взеха под внимание предишна одитна дейност на ЕСП, провериха как са използвани показателите за докладване на изпълнението и разгледаха избрани показатели, включени в ДИП. Те също така провериха как са се променили показателите след предходния програмен период.

Рамката за отчитане на резултатите от изпълнението се е подобрила

3.39. За програмния период 2014—2020 г. държавите членки са представили *годишни доклади за изпълнението* (ГДИ), а до 31 декември 2024 г. трябва да представят окончателен доклад за изпълнението. За програмния период 2021—2027 г. държавите членки трябва да представят на Комисията годишен доклад за качеството на изпълнението (ГДКИ) за отчитане на постигнатите резултати. Докладването е претърпяло развитие между периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г.[40], като се отбелязва по-често отчитане на финансови данни и данни за резултатите от изпълнението, както е представено в ***таблица 3.1***.

Таблица 3.1 — Сравнение на рамката за отчитане в периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г.

Основни елементи на ГДИ и ГДКИ	Честота на докладване	
	2014—2020 г.	**2021—2027 г.**
Описателна част	веднъж годишно	веднъж годишно
Финансови таблици	веднъж годишно	пет пъти годишно
Таблица с показатели	веднъж годишно	два пъти годишно

Източник: ЕСП, въз основа на регламентите за отделните фондове.

[40] Членове 41 и 42 от Регламент (ЕС) 2021/1060 за определяне на общоприложимите разпоредби за фондовете на ЕС, изпълнявани чрез споделено управление, сред които са ФУМИ и ФИУГ.

3.40. ЕСП установи също и подобрение в подхода към показателите. Със законодателството[41] е въведено изискване държавите членки да разполагат с методика за определяне на рамката за качество на изпълнението и да я предоставят на Комисията при поискване. В регламентите за отделните фондове[42] за периода 2014—2020 г. са определени показатели, съответстващи на цели, без да се прави разграничение между крайни продукти/услуги и резултати, докато в регламентите за отделните фондове за периода 2021—2027 г.[43] са определени показатели за крайни продукти/услуги и *показатели за резултати* по отношение на целите, както и основни показатели за изпълнение (избрани показатели за крайни продукти/услуги и за резултати). Освен това Комисията е създала набор от *метаданни*, за да представи основните характеристики на показателите от текущия програмен период (напр. определение, мерна единица, честота, източник на данни, дали показателят обхваща крайните продукти/услуги или резултатите).

3.41. Според таблиците на Комисията с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2024 г. по-голямата част от показателите за периода 2014—2020 г. както за ФУМИ, така и за ФВС—ГВ, са класифицирани от Комисията като показатели за „резултати“. Това се различава от констатацията на ЕСП в нейния Годишен доклад относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС за 2019 г.[44], че две трети от показателите за този период са показатели за крайни продукти и услуги. Одиторите констатират, че точността на тази класификация се е подобрила през програмния период 2021—2027 г. Примери за подобрения на тези показатели са включени в ***приложение 3.3.***

---

[41] Пак там, член 17.

[42] Регламент (ЕС) № 516/2014 за ФУМИ и Регламент (ЕС) № 515/2014 за ФВС—ГВ.

[43] Регламент (ЕС) 2021/1147 за ФУМИ и Регламент (ЕС) 2021/1148 за ФИУГ—ИУГВ.

[44] Годишен доклад относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС за 2019 г., точка 5.14.

Досега информацията за изпълнението за текущия период е оскъдна и показва слаб напредък

3.42. Две години след началото на МФР за периода 2021—2027 г. програмите все още са в ранен етап на изпълнение. Поради това в ГДУИ за 2022 г. се отчита слаб напредък в постигането на повечето цели. Подобно на други програми със *споделено управление*, програмите на държавите членки за ФУМИ и ИУГВ са одобрени едва през последното тримесечие на 2022 г. Освен това удължаването на срока на аналогичните фондове от предходния програмен период с 1 година може да е допринесло за по-късното започване на изпълнението на фондовете за текущия период.

3.43. По отношение на ФУМИ всички *ключови показатели за изпълнение* (КПИ), включени в ДИП на ГДУИ за 2022 г., показват нулев напредък към постигането на целевата стойност, а Комисията отбелязва в ДИП, че не е възможно да се извърши съдържателна оценка на напредъка. По отношение на ФИУГ само един от осемте КПИ, представени в ДИП, отчита 12 % напредък към постигането на целта, докато останалите отчитат нулев напредък. Такъв беше случаят с показателя за процента на граничните контролно-пропускателни пунктове и митническите лаборатории, оборудвани с подходящо оборудване, в рамките на конкретната цел да се допринесе за митническия контрол.

Информацията за постигнатите резултати за периода 2014—2020 г. показва добър напредък, но все още е непълна

Показателите показват добър напредък, но не отразяват степента, в която е отговорено на нуждите

3.44. Повечето показатели по ФУМИ и ФВС—ГВ сочат добър напредък по отношение на техните цели. В Доклада на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС за 2019 година се анализират постигнатите резултати по ФУМИ. Постигнат е значителен напредък по целевите стойности за КПИ по ФУМИ (както е представено в ДИП за 2022 г.) от 2019 г. До 2022 г. (вж. ***приложение 3.4***), като по-голямата част от показателите са се увеличили с почти 50 % или повече. Въпреки това постигнатите резултати по ФУМИ са под очакванията, ако се разглежда улесненото връщане на мигранти, а броят на автоматизираните преминавания на границите през електронни гранични врати, финансирани от ФВС—ГВ, изостава значително от поставената цел. Особено отражение върху напредъка имат ограниченията за пътуване, свързани с COVID-19.

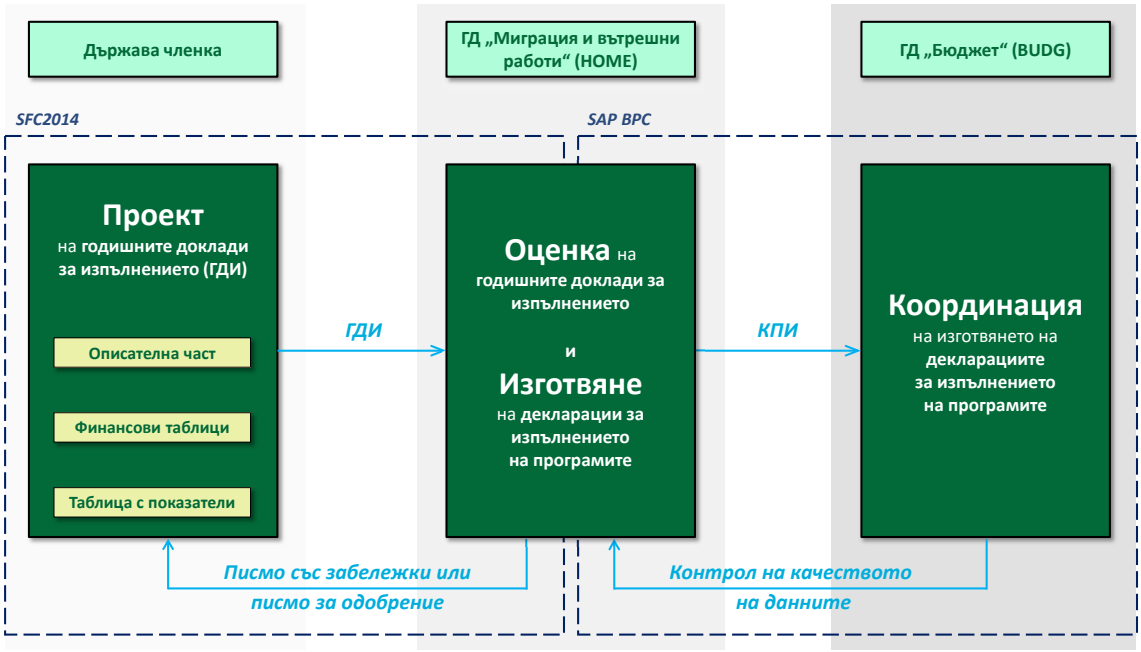
3.45. Целите са кумулативни данни от държавите членки. В Доклада на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС за 2019 година се посочва, че в рамката за отчитане на изпълнението не са включени остойностени нужди. Следователно дори когато КПИ показват, че целите са постигнати, е необходима оценка на Комисията, за да се установи в каква степен финансираните действия са отговорили на нуждите на ниво ЕС или държави членки (вж. точка ***3.51***).

3.46. Например за периода 2014—2020 г. целевата стойност за показателя „Общ брой на лицата, на които е предоставена помощ“ до края на 2022 г. Е 1,3 милиона души. В ДИП тази цел е отчетена като постигната на 100 %, като помощта е предоставена на 3,5 милиона души, което надхвърля целта почти три пъти. Двадесет и две държави членки са постигнали над 100 % напредък по този показател.

3.47. Когато дадена държава членка предложи цели за показателите (при изготвянето на своите специфични национални програми), те подлежат на преглед от страна на Комисията. ЕСП счита, че за периода 2014—2020 г. Комисията невинаги е следяла за необходимото ревизиране на целевите стойности с оглед на това да бъдат отразени промените в потребностите и стратегиите на държавите членки, поради което някои целеви стойности не са точни. Например за ФУМИ, в случая на показателя за периода 2014—2020 г. „Общ брой на лицата, на които е предоставена помощ“, целевата стойност за една от по-големите държави членки, е 13 000 души, което представлява 1 % от общия КПИ на програмно равнище. В ГДУИ за 2022 г. се отчита, че тази държава членка е предоставила помощ за над 150 000 лица, което е 12 пъти повече от целевата стойност.

3.48. За програмния период 2014—2020 г. държавите членки са използвали общата информационна система за споделено управление на фондове (SFC2014), чрез която са предали на Комисията своите ГДИ (които включват информация за показателите) (вж. ***фигура 3.9***). И за двата проверени от ЕСП фонда Комисията отчита в своите ДИП, че е необходимо да се подобри качеството на мониторинга върху резултатите от изпълнението, като се предоставят по-редовни и по-надеждни данни за показателите за резултатите. Проверките, извършени от ГД „Бюджет“ по отношение на данните за изпълнението в ГДУИ, са описани в прегледа на ЕСП относно ГДУИ за 2022 г. и се състоят главно в проверка на пълнотата, форматирането и основателността.

Фигура 3.9 — Поток от данни от ГДИ към ДИП и съответните мерки за контрол



Източник: ЕСП.

3.49. ЕСП провери точността на данните за четири КПИ за периода 2014—2022 г. от ДИП за 2022 г. и един от ДИП за 2021 г. за 12 държави членки и за всички години от 2014 г. до 2022 г. Тя установи, че във всичките случаи данните са правилно отразени в системата SFC2014. Също така тя констатира, че ГД „Миграция и вътрешни работи“ обикновено прави коментари относно данните за показателите, предоставени от държавите членки в техните проекти на ГДИ. Когато ГД „Миграция и вътрешни работи“ счете, че стойностите на показателите, докладвани от държавите членки, са неточни и разполага с данни с по-добро качество от други източници (напр. *Фронтекс* — агенцията на ЕС за гранична и брегова охрана), тя използва тези данни на тяхно място. Например една сравнително малка държава членка, включена в извадката на ЕСП, неправилно е докладвала, че е подпомогнала 10 *„национални координационни центъра“* и Комисията е коригирала броя на центровете на един в ДИП.

Все още няма достатъчно информация за цялостните резултати от програмите

3.50. Напредъкът в постигането на целите на програмите дава полезна информация за приноса на съответния фонд към целите на политиката. Въпреки това, както се отбелязва в Доклада на ЕСП относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС за2019 година, показателите са само първа стъпка в анализа на изпълнението. Одиторите установиха, че все още не е налице достатъчно информация за цялостните резултати от програмите.

3.51. Подобно на други разходни програми ФУМИ и ФВС—ГВ подлежат на междинни и *последващи оценки* от страна на Комисията по време на съответния програмен период на МФР. Междинните оценки на еквивалентните програми за периода 2014—2020 г. за МФР са извършени през 2018 г. и посочват, че цялостните резултати от програмите ще бъдат оценени чрез последващата оценка. Освен това в докладите се признават проблеми с данните за изпълнението на държавите членки. В специфичното законодателство за отделните фондове последващата оценка е предвидена за юни 2024 г., но тя беше отложена с 1 година. Причината за забавянето беше началото на военната агресия на Русия срещу Украйна през февруари 2022 г., която доведе до масов приток на разселени лица от Украйна към държавите членки и впоследствие до удължаване с 1 година на срока за усвояване на средствата.

3.52. В Специален доклад на ЕСП 24/2019 относно *убежището*, преместването и връщането на мигранти се заключава, че рамката за мониторинг на изпълнението на ФУМИ е създадена късно и без количествени цели и че са необходими повече данни за изпълнението, за да се улесни извършването на надеждна оценка на политиката на ниво ЕС.

3.53. В Доклада на ЕСП относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС за 2019 година се заключава, че ФУМИ предоставя значителна подкрепа, за да помогне на държавите членки да се справят с разходите и предизвикателствата, свързани с действията в областта на убежището и миграцията. Въпреки това надеждността и последователността на информацията за показателите, предоставена от държавите членки и залегнала в основата на ГДУИ, не са проверени в достатъчна степен, а определените показатели, въпреки че посочват значението на разходите и добавената им стойност за ЕС, не дават доказателства за тяхната *икономичност* и ефикасност, тъй като две трети от показателите измерват дейности и крайни продукти/услуги.

Докладването за изпълнението на ФИУГ включва бъдещи постижения

3.54. В ДИП за 2022 г. оценката на Комисията е, че като цяло фондовете постигат своите цели за периода 2014—2020 г. В тези декларации Комисията представи напредъка в постигането на онези КПИ, които счита за най-важни (осем за ФУМИ и три за ФВС—ГВ). По отношение на ФУМИ Комисията счита, че 50 % от съответните цели са постигнати, 25 % се изпълняват по план и по 25 % е постигнат умерен напредък, докато за ФВС—ГВ Комисията е докладвала 100 % степен на изпълнение за трите избрани от нея показателя (вж. ***приложение 3.5*** за повече подробности). Що се отнася до ФВС-ГВ, Комисията не е посочила показатели с по-нисък процент на напредък във визуалните материали на ДИП, но споменава за това в текста.

3.55. ЕСП счита, че избраните от Комисията КПИ за ФУМИ представят балансирана обща картина на напредъка, свързан с изпълнението на програмата. Откроените от нея ключови показатели за изпълнение за ФВС—ГВ са по-малко балансирани. ***Приложение 3.5*** представя всички КПИ и за двата фонда, включително техните цели и постигнатите стойности.

3.56. Одиторите установиха, че като цяло ДИП следват инструкциите на ГД „Бюджет“, анализират развитието на КПИ и дават задоволителни обяснения в случаите, когато целите за периода 2014—2020 г. не са били изцяло изпълнени. В раздела „Накратко за програмата“ на ДИП за 2022 г. за ФУМИ Комисията представя стойности, свързани с минали постижения. За ФИУГ обаче Комисията представя комбинация от минали постижения (четири от осемте числа) и бъдещи постижения (четири от осемте числа) (вж. ***каре 3.1***). Това не е в съответствие с указанията за представяне на конкретни постижения в този раздел.

Каре 3.1 — Данни в раздела „Накратко за програмата“ на ФИУГ за 2022 г.

Минали постижения *

161 192 резултата за съвпадение **са регистрирани** в Шенгенската информационна система през 2022 г.

От 2014 г. до 2022 г. **са развити** 453 дейности за сътрудничество в областта на консулските услуги.

От 2014 г. до 2022 г. **са създадени** 755 специализирани длъжности в държави извън ЕС.

От 2014 г. до 2022 г. **са разработени или усъвършенствани** 47 812 елемента на инфраструктура и средства за граничен контрол (проверки и наблюдение).

Бъдещи постижения**

От 2021 г. до 2023 г. над 1 300 бройки оборудване за граничните контролно-пропускателни пунктове **ще бъдат предмет на покупка**, поддръжка или усъвършенстване чрез използване на средства от ИОМК.

Над 200 гранични контролно-пропускателни пункта (разпределени в 24 държави членки) **ще получат** оборудване за митнически контрол […].

От 2021 г. до 2023 г. над 500 бройки оборудване за митнически лаборатории **ще бъдат предмет на покупка**, поддръжка или усъвършенстване със средства от ИОМК.

Над 30 митнически лаборатории (разпределени в 18 държави членки) **ще получат** митническо лабораторно оборудване в резултат на договорите за *безвъзмездна финансова помощ*, подписани по ИОМК.

* Данни от изпълнението на предходните програми по МФР за периода 2014—2020 г.
** Планирани стойности за инструмента ИОМК на ФИУГ, който няма предшественик по МФР за периода 2014—2020 г.

Източник: ГДУИ на Европейската комисия, публикуван през юни 2023 г.

Заключения

3.57. Налице е подобрена рамка за отчитане на изпълнението за текущия период на МФР (точки ***3.39***—***3.41***).

3.58. Информацията за резултатите, постигнати по ФУМИ и ФИУГ за текущия период е оскъдна (точки ***3.42*** и ***3.43***), тъй като усвояването е започнало неотдавна.

3.59. Повечето показатели за периода 2014—2020 г. показват добър напредък към постигането на целите си. Въпреки това показателите невинаги дават информация в каква степен финансираните действия са отговорили на нуждите (точки ***3.44***—***3.47***). Комисията признава, че данните за изпълнението, представени от държавите членки, не са напълно надеждни (точки ***3.48*** и ***3.49***). Все още няма достатъчно информация за цялостните резултати от програмите, в т.ч. за тяхната икономичност и ефикасност (точки ***3.50***—***3.53***).

3.60. За ФВС—ГВ откроените от Комисията КПИ в ГДУИ за 2022 г. са по-малко балансирани, отколкото тези за ФУМИ (точки ***3.54*** и ***3.55***). В ДИП са представени разумни обяснения в случаите, когато целите не са изцяло изпълнени, но Комисията е включила очаквани бъдещи постижения в раздела „Накратко за програмата“ (точка ***3.56***).

Препоръки

3.61. В глава 3 от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г. се прави заключението, че Комисията е изпълнила в известна степен препоръка от Доклада на ЕСП относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС за 2019 година, която изисква по-нататъшно подобряване на надеждността на информацията за резултатите от изпълнението, представена в програмните декларации и ГДУИ.

3.62. Въз основа на заключенията си за 2023 г. Европейската сметна палата отправя следните препоръки:

Препоръка 3.1 — Да се подобри качеството на информацията за резултатите от изпълнението в декларациите за изпълнението на програмите (ДИП) по функция 4 на МФР

а) В раздела „Накратко за програмата“ от ДИП Комисията следва да представя действителните постижения, а не потенциалните постижения в бъдеще;

б) В ГДУИ Комисията следва да оповестява кои КПИ се основават на източници, различни от ГДИ, представени от държавите членки.

Целеви срок за изпълнение — букви а) и б) — ГДУИ за 2024 г.

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в „Доклад на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2020 година“

3.63. Тази част предоставя информация относно проследяването на изпълнението на препоръките, отправени в доклада на ЕСП за 2020 г. относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС.

3.64. В доклада се съдържат четири препоръки, като първата препоръка е разделена на две подпрепоръки. Всички препоръки и подпрепоръки са отправени към Комисията и са приети от нея.

3.65. ЕСП извърши преглед, за да оцени до каква степен са били преодолени установените слабости. За три от петте проверени от одиторите препоръки срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП в началото на април 2024 г. От останалите две препоръки Комисията е изпълнила едната в значителна степен, а другата в известна степен.

3.66. В ***приложение 3.6*** е представен преглед на етапа на изпълнение на петте препоръки.

Част 4 — Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2020 г.

Въведение

3.67. 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 дава обратна информация на ЕСП дали одитираните органи и организации са осъществили препоръчаните действия и дали поставените от нея въпроси са били взети под внимание. То е важно и с оглед на разработването и планирането на одитната дейност на ЕСП в бъдеще, както и за проследяването на рисковете.

3.68. Тази година одиторите анализираха изпълнението на препоръките от всичките 26 специални доклада, публикувани през 2020 г. Бяха проследени общо 195 препоръки. От тях 185 са отправени към Европейската комисия. Седем от тези препоръки са отправени към Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси, който функционира като партньорство между Комисията и Европейската инвестиционна банка. Останалите 10 препоръки са отправени към децентрализираните агенции и други органи на ЕС (агенции на ЕС) и към Европейската служба за подбор на персонал (EPSO).

3.69. 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 повтарянето им, по-долу препоръките са групирани по одитираните обекти, към които са главно насочени. Резултатите от работата на ЕСП отразяват ситуацията в края на април 2024 г.

Констатации и оценки

Делът на препоръките, приети изцяло или частично от одитираните от ЕСП обекти, остава висок

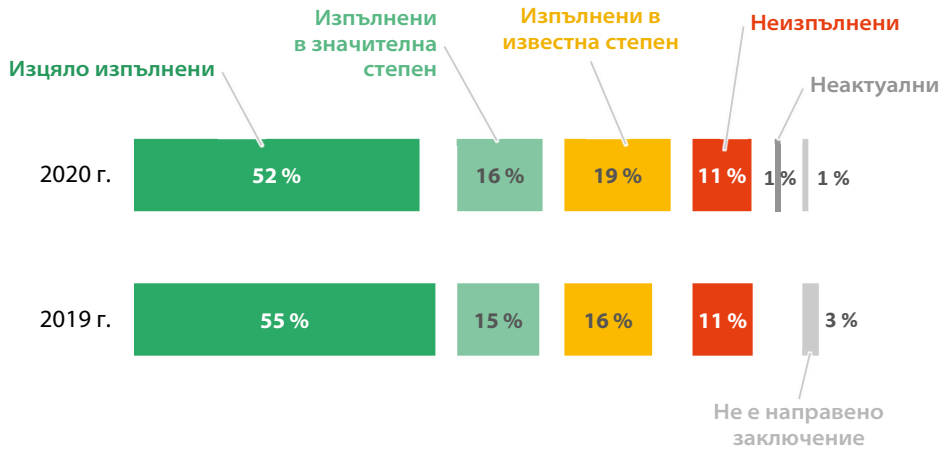
3.70. ЕСП провери общо 195 препоръки, от които 153 препоръки (80 %) са приети изцяло от одитираните обекти, 26 (13 %) са приети частично, а 13 (7 %) не са приети. Три препоръки, отправени към одитирани обекти, различни от Европейската комисия, са изключени от това изчисление, тъй като степента на приемане не е била съобщена.

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

3.71. За девет от общо 195-те проверени от одиторите препоръки срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП. От останалите 186 препоръки одитираните обекти са изпълнили изцяло 97 (52 %). Други 29 препоръки (16 %) са изпълнени в значителна степен (вж. ***фигура 3.10***).

3.72. В сравнение с предходната година общият дял на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки е спаднал малко от 70 % на 68 %, а делът на препоръките, изпълнени само в известна степен, е нараснал от 16 % на 19 %. Делът на неизпълнените препоръки е стабилен. В случаите, когато одитираният обект не е изпълнил препоръките на ЕСП, често причината за това е, че той не ги е приел. В ***приложение 3.7*** и ***приложение 3.8*** е представена подробна информация за етапа на изпълнение на препоръките.

Фигура 3.10 — Изпълнение на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2020 г. и 2019 г. от одитираните обекти

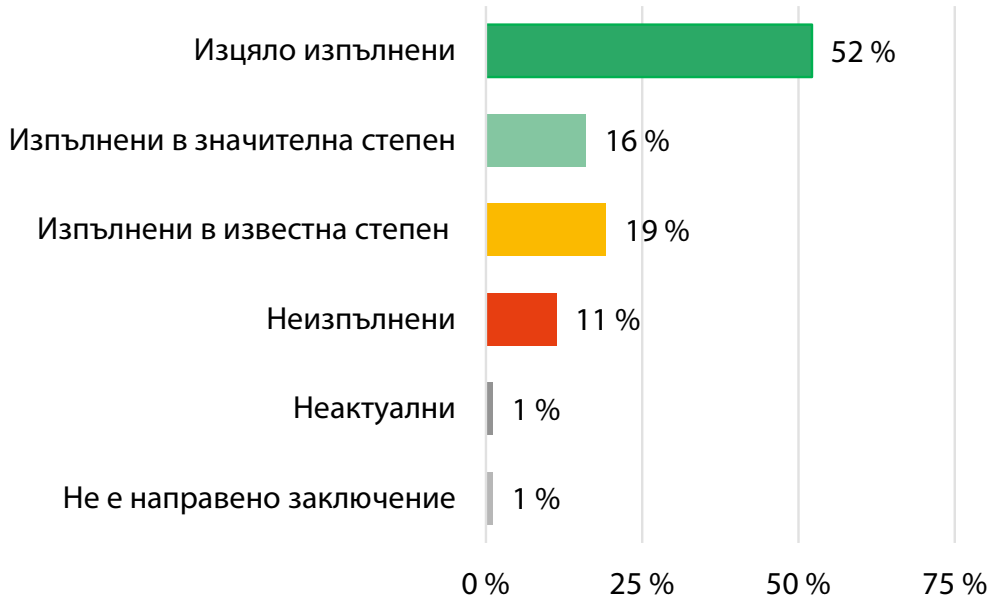


Източник: ЕСП.

68 % от препоръките на ЕСП към Европейската комисия са изпълнени изцяло или в значителна степен

3.73. Общият брой на отправените към Комисията препоръки е 185. При осем препоръки срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП. От останалите 177 препоръки Европейската комисия е изпълнила изцяло 92 (52 %), а други 27 (16 %) е изпълнила в значителна степен. Освен това Комисията е изпълнила 34 (19 %) препоръки в известна степен, а 20 (11 %) не е изпълнила изобщо (вж. ***фигура 3.11***). В два случая (1 %) не беше необходима оценка на етапа на изпълнение, тъй като одиторите преценихa, че препоръката вече не е актуална. В други два случая (1 %) ЕСП не успя да достигне до заключение, тъй като беше твърде рано да се оцени степента на изпълнение на препоръките.

Фигура 3.11 — Изпълнение на отправените към Комисията препоръки в специалните доклади на ЕСП от 2020 г.



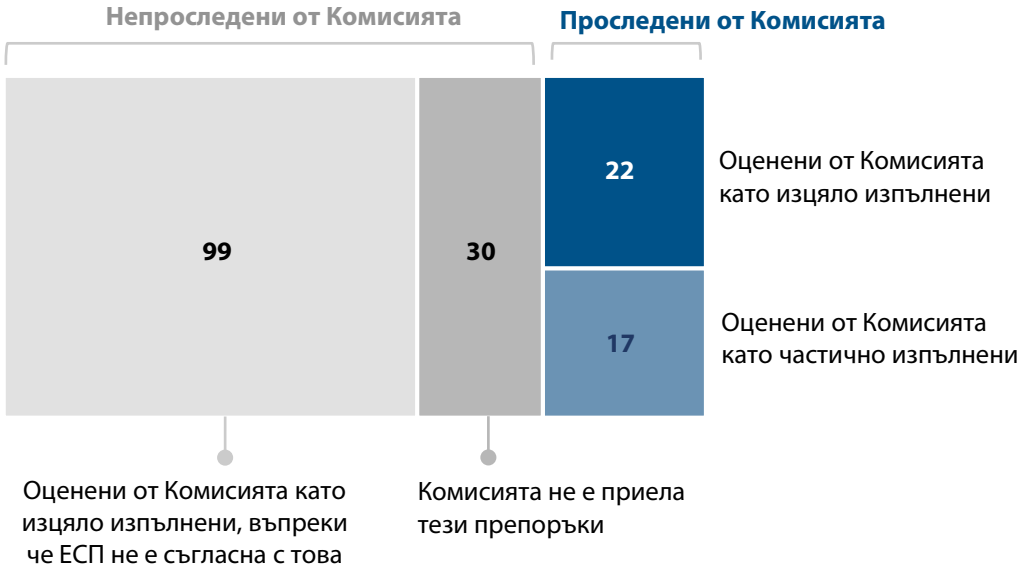
Източник: ЕСП.

3.74. В ***приложение 3.7*** 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.

3.75. При извършените през 2021 г. и 2022 г. проверки за проследяване на изпълнението на препоръките одиторите на ЕСП оцениха като все още неизпълнени 97 препоръки от специалните доклади на ЕСП от 2018 г. и 71 препоръки от специалните доклади от 2019 г.[45] Тази година 129 от тези общо 168 препоръки все още не са изпълнени и Комисията вече не ги проследява (вж. ***фигура 3.12***). Комисията не е приела 30 от тези 129 препоръки в самите специални доклади. Според нея останалите 99 препоръки са били изцяло изпълнени преди последните проверки за проследяване през изминалите 2 години, въпреки че оценката на ЕСП е различна.

[45] Доклад на ЕСП относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2021 година, точки 3.13—3.15, и Годишен доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2022 г., точки 3.94—3.95.

Фигура 3.12 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2018 г. и 2019 г., които не бяха изпълнени изцяло от Комисията по време на две предходни проверки на ЕСП за проследяване



Източник: ЕСП.

3.76. Комисията е продължила да проследява изпълнението на останалите 39 от 168 -те препоръки, които не са били изпълнени изцяло. Според нея, оттогава насам тя е завършила изпълнението на 22 от тези 39 препоръки. Като прилага подхода на проследяване по отношение на неизпълнените препоръки, използван за двете предходни проверки за проследяване (в специалните доклади от 2018 г. и 2019 г.), ЕСП продължава да наблюдава тези случаи, анализирайки данните от Комисията, но не ги е проверила подробно.

78 % от препоръките на ЕСП към други одитирани обекти са изпълнени изцяло или в значителна степен

3.77. Специални доклади на ЕСП 22/2020 и 23/2020 съдържат общо 10 препоръки, отправени към одитирани обекти, различни от Европейската комисия (агенции на ЕС и EPSO).

3.78. За една препоръка срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП на последващите действия. От останалите девет препоръки тези одитирани обекти са изпълнили изцяло пет (56 %), други две (22 %) в значителна степен и две (22 %) в известна степен.

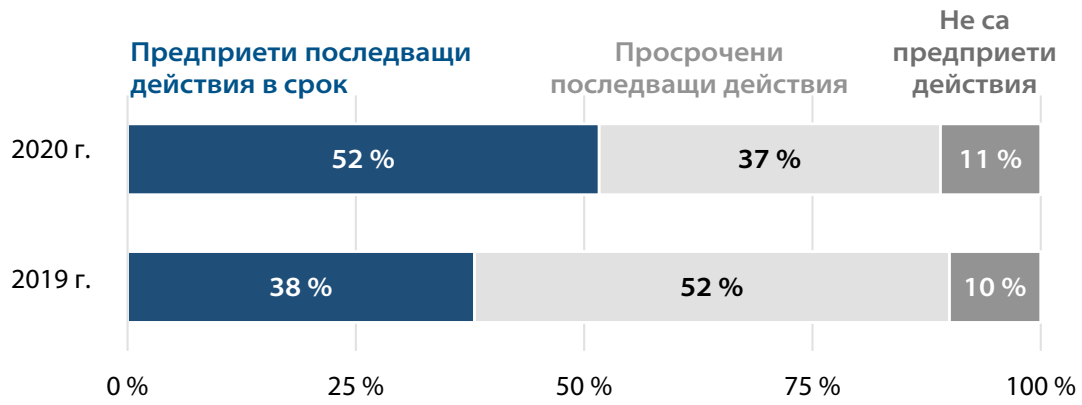
3.79. В ***приложение 3.8*** е представен подробно етапът на изпълнение на препоръките. В него е представено и кратко описание на извършените подобрения и съществуващите слабости, свързани с препоръките, които са били изпълнени до известна степен.

Делът на изпълнените в срок препоръки се е увеличил

3.80. Сроковете за изпълнението на препоръките 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.

3.81. Спрямо предходната година делът на препоръките, изпълнени в срок, се е увеличил от 38 % на 52 %, а делът на препоръките без предприети по тях действия е останал относително стабилен (вж. ***фигура 3.13***). Въпреки че се увеличава делът на препоръките на ЕСП, които се изпълняват в срок от одитираните обекти, все още не е достигнато нивото отпреди пандемията от COVID-19 (60 % или по-високо).

Фигура 3.13 — Спазване на срока за предприемане на действия от страна на одитираните обекти в отговор на препоръките от специалните доклади на ЕСП от 2020 г. и 2019 г.



Забележка: При изчислението не са взети предвид следните препоръки: с неизтекъл още срок (четири случая за 2019 г. и девет случая за 2020 г.), такива, при които ЕСП не можа да достигне до заключение (седем случая за 2019 г. и два случая за 2020 г.), и неактуални (два случая за 2020 г.).

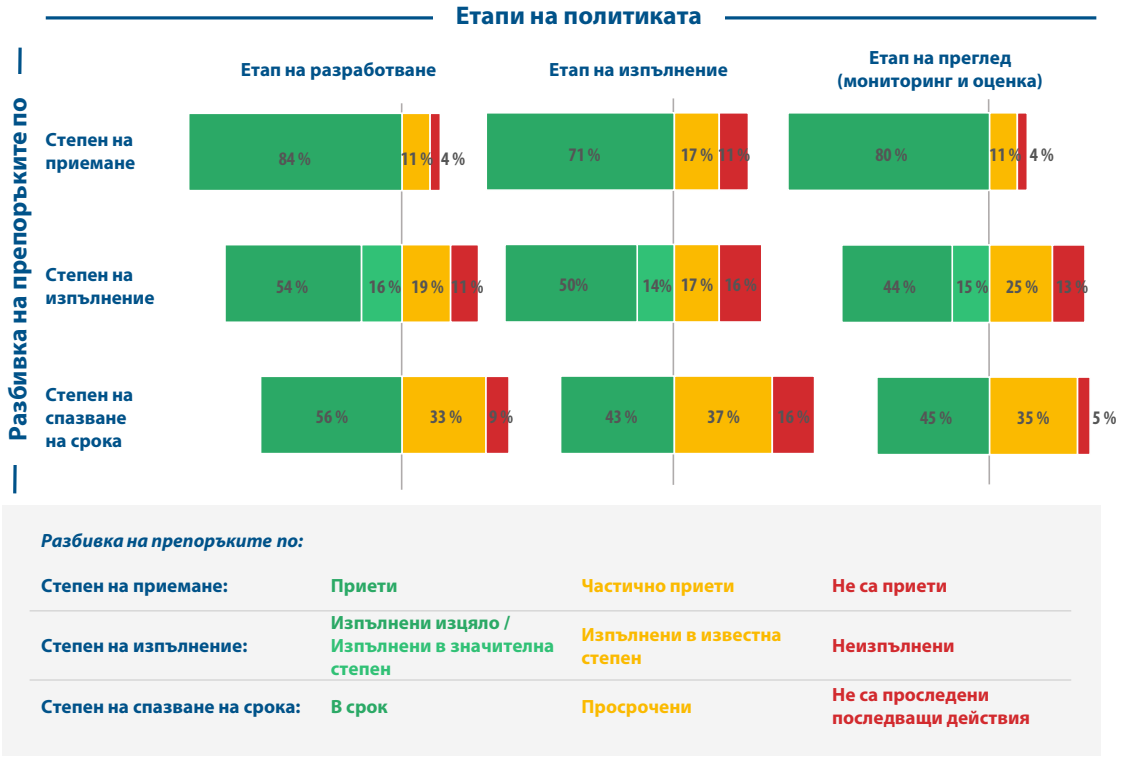
Източник: ЕСП.

Препоръките, свързани с разработването на политики или програми, показват най-висока степен на приемане, изпълнение и спазване на срока

3.82. Тази година за първи път ЕСП класифицира своите препоръки според етапа от цикъла на политика, за който се отнасят: етап на разработване, етап на изпълнение и етап на преглед (мониторинг и оценка). Тази класификация позволи на одиторите да анализират дали трите етапа на политика имат различни степени на приемане, изпълнение и спазване на срока за предприемане на корективни действия в отговор на препоръките.

3.83. Анализът на ЕСП показва, че разпределението на препоръките на ЕСП е относително равномерно в трите етапа: по 36 % се отнасят до етапите на разработване и на изпълнение на политиката, а 28 % — до етапа на преглед на политиката. Препоръките, свързани с етапите на разработване и преглед на политиката, имат по-висок процент на приемане (84 % и 80 %) в сравнение с тези, свързани с етапа на изпълнение (71 %). Общият процент на препоръките, изпълнени изцяло или в значителна степен, е най-нисък на етапа на преглед (59 %), следван от етапа на изпълнение (64 %) и етапа на разработване (70 %). Спазването на срока за предприемане на действия от одитираните обекти за изпълнение на препоръките на ЕСП, е най-ниско на етапа на изпълнение и най-високо на етапа на разработване. Подробните резултати от анализа на ЕСП са показани на ***фигура 3.14***.

Фигура 3.14 — Степен на приемане, изпълнение и спазване на срока на препоръките, по етап от цикъла на политика



Забележка: С оглед на по-лесното възприемане във фигура 3.14 не са включени три препоръки, за които ЕСП няма информация за степента на приемане, два случая, при които ЕСП счита, че препоръката вече не е актуална, два случая, при които ЕСП не беше в състояние да направи заключение, тъй като беше твърде рано да се оцени степента на изпълнение на препоръката, и девет препоръки, за които към момента на прегледа за проследяване на ЕСП не беше изтекъл срокът за изпълнение.

Източник: ЕСП.

Заключение

3.84. Анализът на ЕСП показва, че делът на препоръките от специалните доклади от 2020 г., които са били изцяло или частично приети от одитираните обекти, остава висок в сравнение с предходната година (93 %). Въпреки че делът на препоръките, изпълнени изцяло или в значителна степен, е намалял слабо от 70 % миналата година на 68 % тази година, делът на изпълнените в срок препоръки се е увеличил от 38 % на 52 %. Последното може да се обясни с постепенното намаляване на последиците от пандемията от COVID-19, въпреки че резултатите все още не са се върнали на равнището отпреди пандемията от COVID-19 (60 % или по-високо). За първи път ЕСП направи анализ дали различните етапи от цикъла на политика се различават от гледна точка на степента на приемане и адекватно и навременно изпълнение на нейните препоръки. Този анализ показа, че етапите на разработване и преглед на политиката имат най-висок процент изцяло приети препоръки. Изпълнението обаче е най-слабо на етапа на преглед, докато спазването на срока е най-високо на етапа на разработване.

Приложения

Приложение 3.1 — Обсъждане на специални доклади на ЕСП в комисиите на Европейския парламент

Специален доклад №	Заглавие на доклада	Комисии	Работен документ на CONT
СД 01/2023	„Инструменти за улесняване на пътуванията в рамките на ЕС по време на пандемията от COVID-19“		
СД 02/2023	„Адаптиране на правилата на политиката на сближаване в отговор на пандемията от COVID-19“	CONT REGI	✔
СД 03/2023	„Интеграция на вътрешния пазар на електроенергия“		
СД 04/2023	„Световен алианс за борба с изменението на климата (+)“		
СД 05/2023	„Финансова среда на ЕС“	CONT BUDG	
СД 06/2023	„Конфликт на интереси при разходването на средства по политиката на сближаване и селскостопанската политика на ЕС“	CONT	✔
СД 07/2023	„Система на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост“	CONT	✔
СД 08/2023	„Интермодални товарни превози“	TRAN	
СД 09/2023	„Обезпечаване на веригите за доставки на селскостопански продукти по време на пандемията от COVID-19“		
СД 10/2023	„Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната“	SEDE-BUDG ITRE	
СД 11/2023	„Подкрепа от ЕС за цифровизацията на училищата“	CONT CULT	✔
СД 12/2023	„Надзор от ЕС върху кредитния риск на банките“		
СД 13/2023	„Одобрени икономически оператори“	IMCO	
СД 14/2023	„Програмиране на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа“	AFET-DEVE	
СД 15/2023	„Промишлена политика на ЕС в областта на акумулаторните батерии“		

Специален доклад №	Заглавие на доклада	Комисии	Работен документ на CONT
СД 16/2023	„Управление от страна на Комисията на дълга по NGEU“	CONT BUDG	✔
СД 17/2023	„Кръгова икономика“	REGI	
СД 18/2023	„Цели на ЕС в областта на климата и енергетиката“	CONT ENVI	✔
СД 19/2023	„Усилия на ЕС за устойчиво управление на почвите“	AGRI ENVI	
СД 20/2023	„Подкрепа за хората с увреждания“	EMPL	
СД 21/2023	„Инициативата Spotlight за премахване на насилието над жени и момичета“	FEMM-DEVE	
СД 22/2023	„Енергия в ЕС, произвеждана от възобновяеми източници в морето“	PECH	
СД 23/2023	„Преструктуриране и засаждане на лозя в ЕС“	AGRI	
СД 24/2023	„Интелигентни градове“		
СД 25/2023	„Политика на ЕС в областта на аквакултурите“	PECH	
СД 26/2023	„Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост“	CONT РГ по МВУ BUDG-ECON	✔
СД 27/2023	„Скрининг на преките чуждестранни инвестиции в ЕС“		
СД 28/2023	„Обществени поръчки в ЕС“	CONT IMCO	✔
СД 29/2023	„Подпомагане от ЕС за устойчиви биогорива в транспорта“	TRAN ENVI	

Приложение 3.2 — Примери за ранни действия, предприети от Комисията в отговор на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2023 г.

Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата

В отговор на нуждата от адаптиране на правилата на политиката на сближаване към кризисни ситуации, Комисията публикува различни законодателни предложения, които през февруари 2023 г. доведоха до няколко изменения по отношение на главите *REPowerEU* в плановете за възстановяване и устойчивост и създадоха *платформата „Стратегически технологии за Европа“* през февруари 2024 г.

Що се отнася до МВУ, вследствие на една от препоръките на ЕСП, през септември 2023 г. Комисията разработи насоки относно отмяната на мерки, свързани с вече изпълнен ключов етап и цел на МВУ. Те бяха публикувани като приложение II към Report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward.

Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани

През март 2023 г. Комисията публикува две законодателни предложения в рамките на преразглеждането на структурата на пазара на електроенергия. С първото бяха изменени правилата за структурата на пазара на електроенергия, а с второто — Регламента за интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия.

През април 2023 г. Комисията публикува предложение за препоръка на Съвета относно ключовите фактори, благоприятстващи успешното цифрово образование и обучение, и предложение за препоръка на Съвета за по-добро осигуряване на цифрови умения в образованието и обучението, както и *работен документ на службите на Комисията*, в който се представят констатациите от структурирания диалог с държавите членки относно цифровото образование и умения.

След предложенията на Комисията новият регламент за батериите беше приет през юли 2023 г., а през декември 2023 г. Европейският парламент гласува Законодателния акт за суровините от критично значение. През февруари 2024 г. съзаконодателите постигнаха предварително споразумение по Законодателния акт за промишленост с нулеви нетни емисии, който разглежда производствения сегмент на батериите в Европа.

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

През юни 2023 г. Комисията публикува предложение за препоръка на Съвета относно присъединяването към глобалната мрежа за сертифициране в областта на електронното здравеопазване, създадена от Световната здравна организация, и относно временните договорености за улесняване на международните пътувания.

През януари 2024 г. беше приет доклад относно използването на кризисни мерки, приети съгласно членове 219—222 от Регламента за общата организация на пазарите (ООП), а кризисните мерки, приети до края на 2023 г., бяха включени в приложение I към доклада.

През март 2024 г. беше приета Стратегия за европейската отбранителна промишленост.

Изменение на климата, околна среда и природни ресурси

През юли 2023 г. Комисията публикува две законодателни предложения — едно относно рамковата директива за отпадъците с оглед на целенасочено преразглеждане на частта за текстилните изделия и храните и второ за директива относно мониторинга и устойчивостта на почвите, чиято цел е да се създаде стабилна и съгласувана рамка за мониторинг на почвите за всички почви в целия ЕС и за непрекъснато подобряване на състоянието на почвите.

През октомври 2023 г. с приемането на своята Работна програма за 2024 г. Комисията обяви оценката на Директивата за нитратите. Комисията започна откритата обществена консултация през декември 2023 г.

През април 2024 г. Комисията публикува за обществено обсъждане проект за изменение на приложение III към Директивата за нитратите с актуализирани правила относно използването на определени материали за наторяване от оборски тор.

През септември 2023 г. Комисията прие предложение за регламент относно ограничаването на умишлено добавените пластмасови микрочастици и мерките за предотвратяване на непреднамерено изпускане на пластмасови микрочастици. През октомври 2023 г. Комисията прие Европейски план за действие в областта на вятърната енергия, а Директивата за енергията от възобновяеми източници беше преразгледана.

През ноември 2023 г. беше постигнато предварително споразумение във връзка с прегледа на Директивата относно емисиите от промишлеността, включително интегрирането на практиките на кръговата икономика в предстоящите референтни документи за най-добрите налични техники, а през същия месец Комисията прие законодателното предложение за директива относно комбинирането на различните видове транспорт за по-устойчиви товарни превози.

Фискални политики и публични финанси в ЕС

През ноември 2023 г. на интранет на Комисията, който се споделя чрез CIRCABC с държавите членки, беше публикуван документ с често задавани въпроси относно конфликта на интереси в разходите на ЕС за сближаване и селско стопанство.

Приложение 3.3 — Пример за показатели на ФУМИ и тяхната класификация за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г.

Програмен период	Фонд	Цел	Показател	Класификация (Комисия)	Класификация (ЕСП)
2014—2020 г.	ФУМИ	1	1. Брой лица от целевите групи, които са получили съдействие чрез финансирани от фонда проекти в областта на системите за приемане и убежище	Резултат*	Крайни продукти/услуги
2014—2020 г.	ФУМИ	1	3.1 Брой лица, обучени по теми в областта на убежището с помощта на фонда	Резултат*	Крайни продукти/услуги
2014—2020 г.	ФУМИ	2	1. Брой лица от целевите групи, които са участвали във финансирани от фонда мерки, свързани с етапа преди заминаването	Резултат*	Крайни продукти/услуги
2021—2027 г.	ФУМИ	1	2. Брой участници, които в рамките на три месеца след обучителната дейност отчитат, че използват уменията и компетентностите, придобити по време на обучението	Резултат	Резултат
2021—2027 г.	ФУМИ	2	1. Брой участници в езикови курсове, които при завършването на тези курсове владеят езика на приемащата държава с подобрение от най-малко едно ниво съгласно Общата европейска референтна рамка за езиците или съответния национален еквивалент	Резултат	Резултат
2021—2027 г.	ФУМИ	3	1. Брой лица, които са се върнали доброволно	Резултат	Резултат

* MFF Performance results reports – Performance data table (стр. 1158, 1160 и 1163) — използван източник за изготвянето на проектобюджета за 2024 г.

Източник: ЕСП.

Приложение 3.4 — Развитие на основните показатели на ФУМИ от 2019 г. до 2022 г. съгласно ДИП

Показатели за ФУМИ за периода 2014—2020 г.	Напредък	Целево ниво за 2022 г.	Постигнати стойности	Промяна в постигнатите стойности спрямо 2019 г.	Оценка
1.1 Убежище — лица, получили съдействие	>100 %	1,3 млн.	3,5 млн.	+67 %	Изпълнено
1.2 Нова/подобрена инфраструктура за приемане и настаняване	>100 %	51 028	51 581	+72 %	Изпълнено
1.6 Брой презаселени лица	85 %	108 860	92 331	+47 %	Изпълнява се по план
2.2 Интеграция на граждани на държави извън ЕС — брой *бенефициенти*	>100 %	2,6 млн.	10 млн.	+69 %	Изпълнено
2.3 Интеграция на граждани на държави извън ЕС — местни, регионални и национални действия	>100 %	7 443	15 709	+75 %	Изпълнено
3.3.1 Съфинансирани връщания — общо (брой лица)	70 %	612 400	425 870	+54 %	Умерен напредък
3.3.2 Съфинансирани връщания — доброволни (брой лица)	78 %	297 930	232 782	+46 %	Умерен напредък
4.1 лица, търсещи убежище, и бенефициенти, прехвърлени от една държава членка в друга	93 %	38 703	35 857	+12 %	Изпълнява се по план

Източник: Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ — декларация за изпълнението на програмата.

Приложение 3.5 — Показатели на ФУМИ и ФВС—ГВ и постигнати стойности в края на 2022 г.

ФУМИ

Цел	Показател	Представени в ДИП	Целево ниво	Постигната стойност	Напредък
1. Укрепване и развитие на всички аспекти на Общата европейска система за убежище, в т.ч. нейното външно измерение	1.1 Брой лица от целевите групи, които са получили съдействие […]	✔	1 263 700	3 502 656	>100 %
	1.2 Капацитет (брой места) на новата инфраструктура за прием и настаняване […] и на подобрената съществуваща инфраструктура за прием и настаняване […]	✔	51 028	51 581	>100 %
	1.3 Брой лица, обучени по теми в областта на убежището […]		25 205	89 969	>100 %
	1.4 Брой информационни продукти за държавата по произход и мисии за установяване на факти, реализирани с помощта на фонда		117 721*	72 246*	>100 %
	1.5 Брой проекти, подпомогнати по фонда за разработване, мониторинг и оценка на политики в областта на убежището в държавите членки		113*	132*	86 %
	1.6 Брой лица, презаселени с помощта на фонда	✔	108 860	92 331	85 %
2. Подпомагане на законната миграция към държавите членки съобразно техните икономически и социални нужди	2.1 Брой лица от целевите групи, които са участвали във финансирани от фонда мерки, свързани с етапа преди заминаването		240 920	176 998	73 %
	2.2 Брой лица от целевите групи, подпомогнати от фонда чрез мерки за интеграция в рамките на национални, местни и регионални стратегии	✔	2 618 062	9 993 193	>100 %

Цел	Показател	Представени в ДИП	Целево ниво	Постигната стойност	Напредък
	2.3 Брой въведени местни, регионални и национални рамки на политиката/мерки/инструменти/ за интеграция на граждани на трети държави и включване на гражданското общество и общностите на мигрантите, както и всички други заинтересовани страни, в резултат на подпомаганите мерки по фонда	✔	7 443	15 709	>100 %
	2.4 Брой проекти за сътрудничество с други държави членки относно интеграцията на граждани на трети държави		62*	52*	84 %
	2.5 Брой подпомогнати по фонда проекти за разработване, мониторинг и оценка на политики в областта на интеграцията в държавите членки		134*	325*	>100 %
3. Засилване в държавите членки на справедливи и ефективни стратегии за връщане на мигранти, които допринасят за борбата срещу незаконната имиграция	3.1 Брой лица, обучени с помощта на фонда по теми, свързани с връщането на мигранти		28 040	37 322	>100 %
	3.2 Брой върнати лица, които са получили съфинансирана от фонда помощ за реинтеграция преди или след връщането		200 020	154 869	77 %
	3.3.1 Общ брой завърнали се лица, чието връщане е било съфинансирано от фонда	✔	612 400	425 870	70 %
	3.3.2 Доброволни връщания	✔	297 930	232 782	78 %
	3.4 Брой наблюдавани операции по извеждане, съфинансирани от фонда		6 856	40 454	>100 %
	3.5 Брой подпомогнати по фонда проекти в държавите членки за разработване, мониторинг и оценка на политики в областта на връщането на мигранти		44*	62*	>100 %

Цел	Показател	Представени в ДИП	Целево ниво	Постигната стойност	Напредък
4. Засилване на солидарността и споделянето на отговорност между държавите членки	4.1 Брой лица, подали молба или получили международна закрила, които са прехвърлени от една държава членка в друга	✔	38 703	35 857	93 %
	4.2 Брой проекти за сътрудничество с други държави членки в областта на засилването на солидарността и на поделянето на отговорностите		6*	6*	100 %

* Стойността на тези показатели беше събрана от предоставената от Комисията база данни в Excel (въз основа на ГДИ, качени в SFC2014).

Източник: Европейска комисия, MFF Performance results reports – Performance data table — изготвени справки за проектобюджета за 2024 година.

ФВС—ГВ

Цел	Показател	Представени в ДИП	Целево ниво	Постигната стойност	Напредък
1. Подпомагане на обща визова политика с цел улесняване на законното пътуване, предоставяне на висококачествено обслужване на кандидатите за виза, осигуряване на равно третиране на гражданите на трети държави и справяне с незаконната имиграция.	1.1 Брой дейности за сътрудничество в областта на консулските услуги, разработени с помощта на инструмента		146	453	>100 %
	1.2 Брой обучени служители и брой курсове за обучение в областта на общата визова политика, реализирани с помощта на инструмента		11 365	7 051	62 %
	1.3 Брой специализирани длъжности в трети държави, подпомогнати от инструмента		395	755	>100 %
	1.4 Процент и брой консулски служби, създадени или модернизирани с помощта на инструмента като дял от общия брой консулски служби	✔	923	3 279	>100 %

Цел	Показател	Представени в ДИП	Целево ниво	Постигната стойност	Напредък
2. Подкрепа за управлението на границите, включително чрез обмен на информация между държавите членки и между държавите членки и агенция Фронтекс, за да се гарантира, от една страна, високо равнище на защита на *външните граници*, включително чрез справяне с незаконната имиграция, и от друга страна, безпроблемно преминаване на външните граници в съответствие с *достиженията на правото* от Шенген	2.1 Брой обучени служители и брой курсове за обучение по аспекти, свързани с управлението на границите, с помощта на Инструмента		34 603	41 355	>100 %
	2.2 Брой инфраструктури и средства за граничен контрол (проверки и наблюдение), разработени или модернизирани с помощта на инструмента	✔	19 902	47 812	>100 %
	2.3 Брой преминавания на външните граници през вратите за автоматизиран граничен контрол, подкрепени от инструмента, от общия брой преминавания на границите		357 233 078	137 493 358	38 %
	2.4 Брой национални инфраструктури за наблюдение на границите, създадени/усъвършенствани в рамките на EUROSUR	✔	30	30	100 %
	2.5 Брой инциденти, докладвани от държавите членки към системата „Европейска картина на състоянието“		157 593	194 009	>100 %

Източник: Европейска комисия, MFF Performance results reports – Performance data table — изготвени справки за проектобюджета за 2024 година.

Приложение 3.6 — Проследяване на предходни препоръки за „Доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2020 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.

Изпълнение в срок: в срок; просрочена; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за изпълнението в срок.

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	Изпълнение в срок
Препоръка 1.1 а): При изготвянето на следващата МФР Комисията следва: да следи за това в *оценките на въздействието* да се включват ключовите съществени (т.е. не просто процедурни) аспекти на законодателството, обхващащо няколко програми, като например *регламента за общоприложимите разпоредби*;			Крайният срок за изпълнение все още не е изтекъл (31 декември 2026 г.).	
Препоръка 1.1 б): При изготвянето на следващата МФР Комисията следва: да планира общите си оценки за всички разходни програми, включително оценки, обхващащи конкретни тематични аспекти на тези програми, така че резултатите от тях да са на разположение за използване в съответните оценки на въздействието.			Крайният срок за изпълнение все още не е изтекъл (31 декември 2026 г.).	

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	Изпълнение в срок
Препоръка 1.2: Комисията следва да продължи да работи и да изпълни плановете си за създаване на единна и лесна за ползване точка за достъп до всички оценки на въздействието, общи оценки и проучвания, на които те се основават. Това може да се постигне чрез свързване на съответните ѝ регистри с доказателства и портали и ангажиране на другите институции за изграждане на общ регистър на доказателствата, т.нар. „Съвместен законодателен портал“.			Въпреки че Съвместният законодателен портал е в процес на разработване, той не е предназначен конкретно за използване като точка за достъп до оценки на въздействието, други оценки и свързани с тях проучвания.	
Препоръка 1.3: Комисията следва ясно да определи съответните последващи действия за всички оценки и да ги представи в своите годишни планове за управление или в други публично достъпни документи от същото ниво.			Въпреки че в плановете за управление, *годишните отчети за дейността* и приложенията към тях са посочени последващи действия, които трябва да бъдат предприети въз основа на оценките, тези последващи действия невинаги са ясно определени.	
Препоръка 1.4: Когато представя варианти в оценките на въздействието, Комисията следва да включва повече количествена информация, по-специално анализи на разходите и ползите и анализи на разходната ефективност.			Крайният срок за изпълнение все още не е изтекъл (31 декември 2026 г.).	

Източник: ЕСП.

Приложение 3.7 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2020 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; неактуална или не е направено заключение.

Изпълнение в срок: в срок; просрочена; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за изпълнението в срок.

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 01/2020 „Действията на ЕС във връзка с екопроектирането и енергийното етикетиране — важният принос за повишаване на енергийната ефективност е ограничен от сериозни забавяния и неспазвания на изискванията“	1, буква а)	77				
	1, буква б)	77				
	1, буква в)	77			Комисията поддържа решението си да не приема тази препоръка. Въпреки че Комисията не е против приемането на мерки веднага щом те са изготвени, както е посочено в работния план за екопроектирането и енергийното етикетиране за периода 2022—2024 г., тя твърди, че не може да се ангажира с това систематично. След одитния доклад Комисията е приела пет регламента и предвижда приемането на мерки за изпълнение, когато са готови.	
	1, буква г)	77				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	2, буква а)	78			Комисията се е опитала да подобри оценката си, че се губят 10 % икономии на енергия поради несъответствие на електрическите продукти с разпоредбите за екопроектиране и енергийно етикетиране. Поради трудностите при получаването на необходимите данни обаче Комисията е решила да продължи да използва същата оценка от 10 %. След технически доклад на Съвместния изследователски център (JRC) от април 2023 г. Комисията възнамерява да стартира пилотен проект през 2024 г. с цел подобряване на отчитането на въздействието. Независимо от това тя е добавила нов раздел относно несъответствието към годишните доклади за отчитане на въздействието на екопроектирането, в който се посочват по-актуални данни. Въпреки тези усилия отчитането на въздействието все още не се е подобрило. Комисията трябва да събере данни за действителната употреба, преди да потвърди разликите в характеристиките на продукта между реалния живот и условията на изпитване.	
	2, буква б)	78				
	2, буква в)	78				
	3, буква а)	80				
	3, буква б)	80				
	3, буква в)	80				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 02/2020 „Инструментът за МСП в действие — ефективна и иновативна програма, изправена пред предизвикателства“	1, буква а)	132	✓			
	1, буква б)	132	✓			
	2, буква а)	135	✓			
	2, буква б)	135	✓			
	2, буква в)	135	✓			
	2, буква г)	135	✓			
	2, буква д)	135	✓	✗	Комисията е решила да не публикува процента на успеваемост за всяко предложение за проект, тъй като счита, че това е потенциално подвеждащо предвид значителните промени в правилата за повторно представяне на предложения, планирани за работната програма за 2024 г.	✗
	3, буква а)	137	✓		Препоръка 3, буква а) вече не е актуална, тъй като етап 1 от Инструмента за МСП беше заменена с новата схема Plug In на Европейския съвет по иновациите (ЕСИ). Тази схема беше стартирана след обсъждания между Комисията и държавите членки в контекста на Програмния комитет на ЕСИ.	↻

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3, буква б)	137	✓		Препоръка 3, буква б) вече не е приложима, тъй като етап 1 от Инструмента за МСП беше заменена от новата схема Plug In на ЕСИ и поради това няма национални схеми, подобни на етап 1 от Инструмента за МСП, който понастоящем се управлява на ниво ЕС. Бенефициентите по схемата Plug In на ЕСИ имат достъп до услугите на ЕСИ за индивидуално обучение и ускоряване на стопанската дейност.	↻
	3, буква в)	137	✓			⏱✓
	4, буква а)	138	✓			⏱✓
	4, буква б)	138	✓			⏱✓
	4, буква в)	138	✓			⏱✓
	5, буква а)	139	✓			⏱✓
	5, буква б)	139	✓			⏱✓
	5, буква в)	139	✓			⏱✓
	5, буква г)	139	✓			⏱✓

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 03/2020 „Комисията допринася за ядрената безопасност в ЕС, но са необходими актуализации“	1	76	✓	✗	От 2020 г. насам не е планирана или приета нова или преразгледана директива в областта на ядрената безопасност, радиационната защита или управлението на радиоактивните отпадъци (състояние към декември 2023 г.). Според вероятното развитие Комисията планира да изпълни тази препоръка 1 година преди крайния срок за транспониране на евентуални бъдещи директиви на Евратом.	⏱
	2	79	✓	✗	Комисията все още не е приключила вътрешната си оценка на настоящата законодателна рамка. Комисията счита, че ще приключи тази оценка едва след като започне нова законодателна процедура за актуализирана рамка, обхващаща инвестиционните проекти в ядрената област.	⊗
	3	80	✓	▬		⏱
	1 (1)	82	✓	▬		⏱
	1 (2)	82	✓	▬		⏱
	1 (3)	82	✓	▬		⏱
	2 (1)	84	✓	▬		⏱

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 04/2020 „Прилагане на нови технологии за повърхностни изображения при мониторинга на Общата селскостопанска политика — цялостният напредък е устойчив, но с по-бавно темпо при мониторинга на климатичните изменения и околната среда“	2 (2)	84	✓			
СД 05/2020 „Устойчиво използване на продукти за растителна защита — налице е ограничен напредък при измерването и намаляването на рисковете“	1, буква а)	67	✓			
	1, буква б)	67	✓			
	2, буква а)	71	✓			
	2, буква б)	71	✓			
	3	74	✓	✗	През 2024 г. Комисията е оттеглила своето предложение за регламент относно устойчивата употреба на продукти за растителна защита, публикувано през 2020 г.	✗

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 06/2020 „Устойчива градска мобилност в ЕС — не е възможен съществен напредък без ангажираност на държавите членки“	1, буква а)	75	✓	▬		⏱✓
	1, буква б)	75	✓	✗	Преразгледаният регламент за TEN-T, който изисква от държавите членки да предоставят данни, все още не е одобрен. Следователно Комисията все още не разполага с информация, която да докладва, относно отбелязания напредък от държавите членки и градските възли в постигането на по-устойчива градска мобилност.	⏱
	2, буква а)	75	✓	✗	По време на законодателните преговори за *Европейския фонд за регионално развитие* (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ) Комисията не е успяла да включи конкретни разпоредби в правната рамка, изискващи програмите да обвързват достъпа до средства за градска мобилност с наличието на план за устойчива градска мобилност (или *ангажимента* за приемане на такъв план в разумен срок).	✗
	2, буква б)	75	✓	▬		⏱✓
	2, буква в)	75	✓	▬		⏱✓

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 07/2020 „Администриране на политиката на сближаване — сравнително ниски разходи, но недостатъчно данни за оценка на икономиите от опростяването“	1, буква а)	68	✓	Напълно изпълнена		⏱
	1, буква б)	68	✓	Почти изпълнена	Комисията е обявила пред държавите членки проучването на административните разходи и е представила информация относно обхвата на анкетите и индикативния график. Комисията планира да разкрие повече подробности за това какво трябва да предоставят държавите членки, включително какво съдържание и данни са необходими и в какъв срок.	⏱
	1, буква в)	68	✓	Не е изпълнена	Комисията е изпратила на държавите членки само съобщението за проучването. Досега не е предоставена или не е била необходима подкрепа.	⏱
	1, буква г)	68	✓	Не е изпълнена	Тъй като анкетата за проучването все още не е изпратена, Комисията не може да докаже, че данните, които трябва да бъдат събрани, ще бъдат проверени, за да се гарантира, че са с достатъчно добро качество.	⏱
	2	70	✓	Почти изпълнена	През септември 2023 г. Комисията е възложила проучване, с което да се разгледа извадка от *оперативни програми* за периода 2014—2020 г. за измерване на ефекта и анализ на въздействието на мерките за опростяване, но проучването все още не е завършено.	⏱
	3	74	✓	Напълно изпълнена		⏱

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 08/2020 „Инвестициите на ЕС в културни обекти — област, която се нуждае от по-добро насочване и координация“	1, буква а)	99			Комисията е подготвила почвата и е обсъдила със Съвета евентуална нова стратегическа рамка на ЕС, която да включва стратегически и оперативни цели, но това начинание не е успешно. Комисията не е разработила допълнителни конкретни стратегически и оперативни цели или механизми за мониторинг, тъй като няма консенсус между държавите членки.	
	1, буква б)	99			Отговорностите за изпълнението на стратегическите и оперативните цели не са определени и разпределени.	
	1, буква в)	99				
	2, буква а)	99				
	2, буква б)	99				
	2, буква в)	99			Комисията е проучила възможността за разработване на схема, която да се основава на частни източници на финансиране за обекти на културното наследство, но тази схема не е напреднала. Поради това Комисията не е координирала инициативи, които се основават на частни източници на финансиране за обекти на културното наследство, с други културни инициативи на ЕС (например Знака за европейско наследство, Европейски столици на културата).	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3	105	✓		Комисията е разгледала и е предложила опростени форми на подкрепа за инвестиции в културни обекти по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Финансирането от ЕФРР по закон не облагодетелства проекти, които съдържат планове за постигане на по-голяма финансова устойчивост на културните обекти.	
	4	105	✓			
СД 09/2020 „Основна пътна мрежа на ЕС — продължителността на пътуване е скъсена, но мрежата все още не функционира напълно“	1, буква а)	71	✓			
	1, буква б)	71	✓	✗	Инвестициите в основните пътища на *трансевропейската транспортна мрежа* (TEN-T) не са приоритизирани и все още има предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени, като например недостатъчно качество (особено по отношение на пътната безопасност или наличието на достатъчно безопасни и сигурни зони за паркиране и почивка).	✗
	2, буква а)	72	✓		Комисията е подобрила своя мониторинг на развитието на основната мрежа на TEN-T. Въпреки това предложението за преразглеждане на регламента за TEN-T предвижда междинни цели само за пречките между видовете транспорт и в рамките на един вид транспорт и за подобряване на мултимодалния транспорт, но не и за оценка на напредъка, постигнат от държавите членки.	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	2, буква б)	72	✓		Предложението за преразглеждане на регламента за TEN-T предвижда подобряване на мониторинга. Понастоящем Комисията разработва актуализирана информационна система TENtec, която ще позволи автоматизиран обмен на данни с държавите членки и съответните органи на ЕС. В процес на разработване е актуализирана система за мониторинг, но в нейното описание не се споменава конкретно за мониторинг на резултати като например спестяване на време, средна скорост и капацитет, за да се подпомогне оценката на въздействието на основната мрежа на ЕС.	
	3	73	✓			
СД 10/2020 „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“	1, буква а)	80	✓			
	1, буква б)	80	✓			
	1, буква в)	80	✓			
	1, буква г)	80	✓			
	2, буква а)	83	✗	✗	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	✗
	2, буква б)	83	✗	✗	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	✗
	3, буква а)	86	✗	✗	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	✗

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3, буква б)	86	⊗	✕	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	⊗
	3, буква в)	86	⊗	✕	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	⊗
	4, буква а)	89	✓		Актовете за изпълнение за европейските транспортни коридори, двата хоризонтални приоритета и сложните трансгранични отсечки са планирани в съответствие с член 54 от предложението на Комисията (COM (2021) 812 final) и ще зависят от анализа на първия работен план на европейските координатори.	
	4, буква б)	89	⊗	✕	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	⊗
	4, буква в)	89	✓		Комисията е предложила да се засили ролята на европейските координатори. Все още не са приети актове за изпълнение за европейските транспортни коридори, двата хоризонтални приоритета и сложните трансгранични отсечки.	
	1, буква а)	91	✓			
	1, буква б)	91	✓			
	1, буква в)	91	✓			

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 11/2020 „Енергийна ефективност на сградите — все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност“	2	92			Комисията е приела препоръката само частично. Като признава необходимостта от спазване на принципите на добро финансово управление, тя посочва, че при споделено управление подборът на проекти е свързан с правомощията и отговорностите на *управляващите органи* на държавите членки. Комисията подчертава ангажимента си да насърчава управляващите органи да използват критерии и процедури за подбор на инвестиции в енергийна ефективност на сградите. Те включват някои ключови параметри за обвързване на техните инвестиции в енергийна ефективност на сградите с целеви или постигнати икономии на енергия. Комисията обаче не е предоставила доказателства, че използва консултативния си капацитет в комитетите за наблюдение, за да оказва влияние върху процедурите за подбор на проекти и да гарантира, че те спазват принципите на добро финансово управление.	
	3, буква а)	93				
	3, буква б)	93				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3, буква в)	93	⊗	✗	Комисията не е приела препоръката да използва показатели за мониторинг на разходната ефективност на инвестициите, когато при междинния преглед за периода 2021—2027 г. взема решения относно разпределението на ресурсите. Тя отговори, че всяко преразпределяне на ресурси ще се извършва по инициатива на държавата членка въз основа на критерии, които може да не отчитат непременно разходната ефективност.	⊗
СД 12/2020 „Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси — създаден да стимулира инвестициите в ЕС, но все още с ограничено въздействие“	1	61	✓			
	2, точка i)	62	✓			
	2, точка ii)	62	✓			
	2, точка iii)	62	✓			
	3, точка i)	63	✓			
	3, точка ii)	63	✓			
	3, точка iii)	63	✓			

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	4, точка i)	64	✓		Приложение 1 към Споразумението за консултантски център *InvestEU*, подписано между Комисията и Европейската инвестиционна банка (*ЕИБ*), се отнася до разпространението и активното събиране на знания и доказателства, най-добри практики и друга пазарна информация (в т.ч. идентифицирането на конкретни пазарни пропуски и нужди). В него се съдържа общата рамка, приложима към последващото изпълнение и управление на действията и за подписването на споразумения с *националните насърчителни банки или институции* (ННБИ). След одита на ЕСП не е била извършена оценка, която да анализира нуждите от консултации и вероятното търсене на целенасочени консултантски инициативи въз основа на опита, придобит в периода 2015—2020 г. Последният анализ на пазарните пропуски е извършен през 2016 г. (преди препоръката на ЕСП).	
	4, точка ii)	64	✓		Не е извършена оценка, която да анализира нуждите от консултации и вероятното търсене на целенасочени консултантски инициативи въз основа на опита, придобит в периода 2015—2020 г. (вж. препоръка 4, точка i). Тази оценка е необходима за насочване на консултантската помощ към неудовлетворените потребности. Освен това ЕСП не получи доказателства, че се дава приоритет на проекти, които потенциално биха могли да бъдат подпомогнати по гаранцията InvestEU.	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	4, точка iii)	64	✓		Според получените доказателства след 2020 г. са подписани три споразумения с ННБИ — две с френски ННБИ и едно с италианска ННБИ. Нито една от осемте държави членки без споразумения за сътрудничество към 31 декември 2018 г. (Дания, Естония, Гърция, Кипър, Люксембург, Малта, Румъния и Обединеното кралство [което напусна Европейския съюз на 31 януари 2020 г.]) не е обхваната от нови споразумения за подобряване на географския обхват на консултантските услуги в Европейския съюз.	
	4, точка iv)	64	✓		Три споразумения са подписани с ННБИ след 2020 г. Този ограничен брой не свидетелства за по-активен подход за генериране на заявки за консултантски услуги чрез създаването на присъствие на място.	
	4, точка (v)	64	✓			
	4, точка (vi)	64	✓		Препоръката е частично изпълнена чрез искането за информация, посочено в изискванията за докладване в приложение 4 към споразумението, подписано между Комисията и ЕИБ. ЕСП не получи доказателства, че в резултат на препоръчаната рамка за мониторинг на изпълнението в докладите се включват разходите и ползите от предоставянето на консултантски услуги.	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 13/2020 „Биологичното разнообразие в земеделските земи продължава да намалява въпреки приноса на ОСП“	1, буква а)	76	✓			
	1, буква б)	76	✓			
	1, буква в)	76	✓			
	2	78	✓		Новият регламент за стратегическите планове по *ОСП* изисква държавите членки да повишат равнището на амбиция по отношение на целите в областта на околната среда и климата. Налице са само ограничени доказателства, че приносът на *директните плащания* за биологичното разнообразие на земеделските земи се е увеличил. Заключението от текущия одит на ЕСП следва да предостави допълнителна информация в това отношение.	↻
	3, буква а)	80	✓			
	3, буква б)	80	✓		При одобряването на *стратегическите планове по ОСП* на държавите членки Комисията е направила оценка на националните стратегически планове и е изпратила препоръки за конкретния раздел относно биологичното разнообразие, когато е необходимо. Все още няма убедителни доказателства за равнището на амбиция и привлекателността на новите схеми за помощ на държавите членки както за обработваемите, така и за пасищните стопанства, в сравнение с това, което е съществувало преди новата ОСП. Текущият одит на ЕСП следва да предостави информация в това отношение.	↻

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	4	82	✓			
СД 14/2020 „Помощ от ЕС за развитие на Кения“	1, буква а)	83	✓			
	1, буква б)	83	✗		Количествената формула, прилагана през програмния период 2021—2027 г., има за цел да разпредели повече ресурси за държавите с най-големи нужди. Подобно на предходния програмен период ангажиментът на държавите и предишните резултати във връзка с върховенството на закона и корупцията все още се измерват главно чрез показателите за управление в световен мащаб (WGI). В междинния преглед ще се направи оценка единствено на ангажимента на съседните на ЕС държави за спазване на върховенството на закона. От инструкциите не става ясно как резултатите от междинния преглед ще се отразят на разпределението на средствата по държави.	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	2	84			Двете инициативи на „Екип Европа“ в Кения обединяват различни съществуващи и бъдещи действия, които се координират съвместно с други европейски донори и вероятно ще имат много по-голямо въздействие в Кения, отколкото ако ЕС действа самостоятелно. Приоритетните области са много широки, а избраните сектори и сумите на съфинансиране от партньорите на ЕС за инициативите на „Екип Европа“ са индикативни. Това дава възможност за гъвкавост, но може да ограничи по-точното насочване и потенциалното въздействие на финансирането от ЕС. Комисията не е предоставила на одитора списък на разпределените финансови средства по сектори в многогодишната индикативна програма (МИП). Следователно не е възможно да се оцени дали и как сумите, разпределени за всеки сектор, се очаква да достигнат достатъчно голяма критична маса, за да бъдат постигнати значителни резултати. Липсва анализ на въздействието, което е постигнато в предходния програмен период, а настоящата рамка за интервенция е непълна, тъй като за много показатели липсват количествени цели.	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3	89			Многогодишната индикативна програма на Кения за периода 2021—2027 г. включва индикативни сектори с потенциал за насърчаване на устойчиво икономическо развитие, за създаване на работни места и за повишаване на износа, както и за подкрепа на върховенството на закона и борбата с корупцията. Размерът на средствата, отпуснати за действия за насърчаване на икономическото развитие и върховенството на закона в периода 2021—2024 г. не е посочен в МИП, тъй като финансовите средства по МИП са по приоритетни области (които са много широки), а не по сектори. Комисията не е предоставила на одитора списък на разпределените финансови средства по сектори. Поради това е много трудно да се прецени как са приоритизирани секторите. Рамката за интервенции в МИП е непълна, тъй като няма определени целеви стойности за показателите за резултати и въздействие. Годишните програми също не включват целеви стойности за много показатели. Ето защо не е възможно да се определи въздействието от предприетите действия.	
	1, буква а)	66				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 15/2020 „Опазване на дивите насекоми опрашители в ЕС — инициативите на Европейската комисия не са постигнали резултати“	1, буква б)	66			През юни 2022 г. Комисията е създала работна група, която да ѝ помогне да разработи политика относно опрашителите и да наблюдава нейното прилагане. Комисията не е предоставила достатъчно информация за управленската структура или за това дали е възложила ясни отговорности на различните генерални дирекции на Комисията, участващи в инициативата за опрашителите. В преразгледаната инициатива на ЕС относно опрашителите не се определят цели или критерии за оценка на напредъка на предложените действия.	
	2, буква а)	68			Комисията е разгледала наличната информация относно дивите опрашители и през април 2023 г. е публикувала цялостна оценка на рамките за приоритетни действия (РПД) на държавите членки. Оценката на Комисията на мерките и/или ползите за дивите опрашители не обхваща всички държави членки/региони, тъй като се отнася само до РПД, които са били актуализирани или представени след май 2020 г. (42 РПД от 18 държави членки). Ето защо Комисията не можа да предостави цялостна оценка на мерките, предприети от държавите членки за опазване на дивите опрашители, поради качеството на информацията, включена от държавите членки.	
	2, буква б)	68				
	2, буква в)	68				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3, буква а)	69			На заседанието на Постоянния комитет през декември 2023 г. Комисията е предложила проектоизменения на съответното законодателство на ЕС относно пестицидите, които включват предпазни мерки за земните пчели и самотните пчели. Предложенията на Комисията все още не са публикувани. Понастоящем Европейският орган за безопасност на храните (ЕОБХ) актуализира своя протокол за проверка на извънредните разрешения, издавани от държавите членки. Преразгледаните насоки на Комисията относно извънредните разрешения не са довели до по-добри обосновки, каквито се изискват от държавите членки за издаването на тези разрешения.	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3, буква б)	69			През октомври 2023 г. заедно с държавите членки Комисията е изготвила работен план за разработване на 12 липсващи метода за изпитване, 10 от които се отнасят до земни пчели и самотни пчели. Поради липсата на достатъчно надеждни данни Комисията не е могла да определи цели за защита на земните пчели и самотните пчели при оценката на риска от пестициди за пчелите. През декември 2023 г. Комисията е започнала да обсъжда с държавите членки потенциални проектоизменения на съответното законодателство на ЕС, за да изисква, при определени условия, систематични полеви изпитвания върху земни пчели и самотни пчели при одобряването на пестициди в ЕС. Комисията все още не е публикувала своето законодателно предложение. Преразгледаните от ЕОБХ насоки от 2023 г. за оценка на рисковете за пчелите включват методологии за тези изпитвания, но все още не са одобрени от държавите членки.	
	1, буква а)	59				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 16/2020 „Европейски семестър — специфичните препоръки по държави са насочени към важни въпроси, но изпълнението им трябва да се подобри“	1, буква б)	59			Специфичните препоръки по държави (СПД) за 2023 г. не се отнасят до политиките за научноизследователска и развойна дейност (НИРД). По отношение на НИРД, заложената в Лисабонската стратегия през 2000 г. цел е увеличаване на разходите за НИРД на 3 % от БВП във всяка държава членка и превръщане на ЕС в най-конкурентоспособната и динамична икономика в света, основана на знанието, до 2010 г. *Стратегията „Европа 2020“* поставя същата цел от 3 %, но за ЕС, и позволява на държавите членки да определят свои собствени национални цели. Тази цел на ЕС никога не е била постигната и остава важен приоритет на политиката.	
	2, буква а)	61				
	2, буква б)	61				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	2, буква в)	61			За разлика от по-ранните цикли на семестъра, Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) изисква конкретни мерки за изпълнение на специфичните препоръки по държави. Преди МВУ нямаше конкретни мерки, предизвикани от отклонения от изискваните цели за намаляване на дефицита съгласно клаузите за структурни реформи или инвестиции. Комисията не представи доказателства, че е използвала правомощията си (съгласно член 2-а, параграф 3, буква а) от Регламент (ЕО) № 1466/97), за да препоръча конкретни мерки, когато държавите членки не изпълняват специфичните препоръки по държави, и предпочита да продължи с подхода си за ежегодно повторно издаване на СПД, които остават изцяло или в значителна степен неразгледани.	
	3	62				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	4	63			В мерките по МВУ, свързани със специфичните препоръки по държави, са определени ключови етапи и цели с конкретни срокове, а наборът от показатели предоставя информация за приложените мерки. Специфичните препоръки по държави все още съчетават различни реформи и мерки на политиката в рамките на една специфична препоръка, нямат измерими цели или срокове (годишни или многогодишни) и не предоставят напълно документирани причини защо някои въпроси са приоритизирани пред други, които не са включени в специфичните препоръки по държави, или защо са отпаднали специфичните препоръки от предходната година.	
	5, буква а)	64				
	5, буква б)	64			Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	
СД 17/2020 „Инструменти за търговска защита — системата за защита на бизнеса в ЕС от дъмпингов и субсидиран внос функционира добре“	1	92				
	2	94				
	3, точка i)	96				
	3, точка ii)	96				
	4, точка 1)	98				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	4, точка 2)	98	✓	✗	Все още не се извършват редовни оценки за измерване на цялостната ефективност на мерките за търговска защита.	⊗
	5	99	✓	▬	С актуализирането на своите уебсайтове ГД „Търговия“ е предоставила допълнителна яснота относно използването на служебни (*ex officio*) разследвания. Комисията е използвала правомощието си да започне разследвания *ex officio* само в един случай, свързан с текущото антисубсидийно разследване на вноса от Китай на електрически превозни средства, задвижвани с акумулаторни батерии.	⏱
	6	102	✓	▬		⏱
СД 18/2020 „Схемата на ЕС за търговия с емисии — необходимо е безплатното разпределяне на квоти да бъде по-добре насочено“	1	57	✓	▬		⏱
	2, буква а)	58	✓	▬		⏱
	2, буква б)	58	✓	▬		⏱

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 19/2020 „Цифровизация на промишлеността в ЕС — амбициозна инициатива, чийто успех зависи от непрекъснатите усилия на ЕС, националните правителства и предприятията“	1	80	✓			
	2	80	✓			
	3	81	✓			
	4	81	✓			
	5	82	✓			
	6	82	✓			
	7	82	✓			
	8	83	✓			
	9	83	✓			
СД 20/2020 „Борба с детската бедност — необходимо е по-прецизно насочване на подкрепата от Комисията“	1	97	✓			
	2	100	✓			
	3	103	✓			
	4	108	✓			

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 21/2020 „Необходима е проверка за пригодност на контрола на държавната помощ за финансовите институции в ЕС“	1, точка 1)	72	✓			
	1, точка 2)	72	✓	✗	Като се има предвид, че Комисията не е приключила оценката (препоръка 1, точка 1), тя все още не може да предприеме последващи действия (препоръка 1, точка 2).	✗
	2, точка 1)	73	✓			
	2, точка 2)	73	✓			
	2, точка 3)	73	✓			
	3	74	✓		Комисията е въвела нови показатели за изпълнение. Те обаче не са подходящи за доказване на ефекта от контрола върху *държавната помощ*, тъй като не спомагат да се определи дали Комисията е предотвратила нарушаването на конкуренцията между държавите членки, нито дали нейните решения са допринесли за защитата на финансовата стабилност.	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 22/2020 „Бъдещето на агенциите на ЕС — съществува потенциал за по-голяма гъвкавост и сътрудничество“	1, буква а)	85	✓	Напълно изпълнена		В срок
	1, буква б)	85	✓	Напълно изпълнена		В срок
	2, буква б)	86	✓	Неизпълнена	Становището на агенциите е, че Комисията не се консултира с тях по време на процеса на планиране (подготовка за следващата многогодишна финансова рамка (МФР) относно техните искания за ресурси. Не съществува установена официална процедура за консултация с агенциите по техните искания.	Забавено
	2, буква в)	86	✓	Частично изпълнена	Въпреки препоръката на ЕСП Комисията да извършва своевременен преглед на исканията на агенциите, тя продължава да ги разглежда предимно в рамките на бюджетния цикъл, който остава непроменен. Това означава, че идентифицираните нужди в края на година X, ако бъдат одобрени, се финансират от бюджета за година X + 2 и агенциите нямат гъвкавост по отношение на своите *щатни разписания*.	Предстои
	3, буква б)	88	✓	Частично изпълнена	Комисията не наблюдава прилагането на новите насоки относно информацията за резултатите от изпълнението по начин, който да дава цялостна и систематична представа за недостатъците, констатирани от Комисията в информацията за изпълнението на агенциите, предложенията на Комисията за подобрение, тяхното изпълнение и — ако управителните съвети са отхвърлили тези предложения — причините за това.	Предстои

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3, буква в)	88			Всички агенции (с изключение на Службата на Общността за сортовете растения и Центъра за преводи) са предвидили периодична външна оценка в съответните си учредителни регламенти. Външните оценки на агенциите с по-големи управителни съвети са забавени. В някои външни оценки не е разгледана управленската структура на агенциите (Европейската космическа агенция, Европейската агенция по лекарствата и Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие).	
	4, буква б)	89				
	4, буква в)	89				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
СД 24/2020 „Контрол върху концентрациите в ЕС и антитръстови производства на Комисията — надзорът върху пазара трябва да се засили“	1	94			Комисията е укрепила своята стратегия за проактивно разкриване чрез няколко инициативи. Комисията нито е приела, нито е изпълнила втората част на препоръката, т.е. да подбира случаите въз основа на ясно претеглени критерии, например чрез използване на система за точково оценяване.	
	2, буква а)	99			Комисията е усъвършенствала опростената процедура, насочена към намаляване на изискванията за предоставяне на информация за уведомленията за сливания, предоставила е насоки за гарантиране на по-добър обхват на *операциите*, свързани с единния пазар, и предстои да стартира приложение за електронно уведомяване. Втората част от препоръка 2, буква а), т.е. извършването на подробен анализ на разходите и ползите от начисляването на такси за регистрация на сливания, не беше нито приета, нито изпълнена.	
	2, буква б)	99				
	2, буква в)	99			Комисията е започнала оценка на възпиращия ефект от действията на ЕС за правоприлагане в областта на конкуренцията, включително глобите. Окончателният доклад е планиран за 30 ноември 2024 г. Поради това методологията все още не е актуализирана.	
	3	100				
	4, буква а)	103				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	4, буква б)	103	⊗	✕	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	⏱
СД 25/2020 „Съюзът на капиталовите пазари — бавно начало към постигането на амбициозна цел“	1, буква а)	129	✓	▬		⏱
	1, буква б)	129	✓	▬		⏱
	1, буква в)	129	✓	▬		⏱
	2, буква а)	132	⊗	✕	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	⊗
	2, буква б)	132	✓	▬	Поради пандемията от COVID-19 и преминаването от процеса на европейския семестър към Механизма за възстановяване и устойчивост в периода 2021—2022 г. Не са издадени специфични препоръки по държави, отнасящи се до съюза на капиталовите пазари (СКП). В плановете на държавите членки за възстановяване и устойчивост са предвидени някои мерки, свързани със СКП, но те са с твърде общ характер.	⏱
	2, буква в)	132	✓	▬	Въпреки че Комисията продължава информационните си дейности, насочени към нуждаещите се държави членки, този подход не гарантира, че тези от тях с най-големи потребности ще кандидатстват за *техническа помощ*. Поради това не се наблюдава подобрение на модела, основан на търсенето, като такъв.	⏱
	3, буква а)	136	✓	▬		⏱

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3, буква б)	136	✓			✓
	3, буква в)	136	✓			!
	4, буква а)	139	✓			✓
	4, буква б)	139	✓			✓
	4, буква в)	139	✓			✓
СД 26/2020 „Действията на ЕС за опазване на морската среда са с широк обхват, но без задълбоченост“	1 (първо тире)	88	✓		През февруари 2023 г. Комисията е приела План за действие за морската среда. Той изисква от държавите членки да публикуват пътни карти до март 2024 г., за да направят рибарството по-устойчиво. Той също така задължава Комисията до края на 2024 г. да издаде насоки за държавите членки относно определянето на мерки за опазване. Комисията все още не е приключила оценката на Рамковата директива за морска стратегия (РДМС), която може да спомогне за идентифицирането на недостатъци, за да се улесни по-бързото прилагане на мерките за опазване.	!

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препоръките	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат за изпълнение на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	1 (второ тире)	88	✓		През юни 2022 г. Комисията е представила предложение за регламент относно възстановяването на природата, с който от държавите членки се изисква да въведат мерки за възстановяване на доброто състояние на най-малко 30 % от морските местообитания до 2030 г., 60 % до 2040 г. и 90 % до 2050 г. Текстът на окончателния компромисен вариант е приет на заседанието на Комитета на постоянните представители (Корепер) на 22 ноември 2023 г. Списъците на застрашените видове в приложенията към Директивата за птиците и Директивата за местообитанията, към които има препратки в много законодателни актове на ЕС, включващи разпоредби относно мерките за защита на морската среда, остават непроменени в продължение на десетилетия. Комисията не е предприела никакви съществени действия за изменение на тези списъци и за разширяване на защитата върху повече видове в светлината на съвременните научни познания.	
	2 (първо тире)	94	✓			
	2 (второ тире)	94	✓			
	3	97	✓			

Източник: ЕСП.

Приложение 3.8 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2020 г. — други одитирани обекти

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

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

Изпълнение в срок: в срок; просрочена; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за изпълнението в срок.

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препо-ръките	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
Децентрализирани агенции и други органи на ЕС (агенции на ЕС)						
СД 22/2020 „Бъдещето на агенциите на ЕС — съществува потенциал за по-голяма гъвкавост и сътрудничество“	2, буква а)	86			Агенциите считат, че единните програмни документи (ЕПД) са подходящи инструменти за планиране на ресурсите и за отчитане на приоритетите, възможните полезни взаимодействия и икономиите от мащаба. Въпреки че ЕПД представляват подробна картина на планирането на агенциите за следващите години, те са по-малко ефективни като инструмент за оказване на влияние върху разпределението на ресурсите за агенциите. Освен това предложението за новата МФР все още не е представено и агенциите все още не са оценили и представили на Комисията своите нужди за следващата МФР.	

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препо-ръките	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	3, буква а)	88			Системното използване на ЕПД и консолидираните годишни отчети за дейността (КГОД) за докладване на резултатите на агенциите представлява подобрение. Агенциите обаче съобщават за трудности при определянето на връзка между въздействието на постигнатите от тях резултати и целите на политиката на ЕС. Те считат, че е необходимо Комисията да предостави повече насоки за това как може да се измерва въздействието на работата на агенциите по отношение на приноса към политиките на ЕС.	
	4, буква а)	89				
Европейска служба за подбор на персонал (EPSO)						
СД 23/2020 „Европейска служба за подбор на персонал — необходимо е да се адаптира процесът на подбор към променящите се нужди от наемане на служители“	1 (първо тире)	92				
	1 (второ тире)	92				
	1 (трето тире)	92				
	1 (четвърто тире)	92				

Номер и заглавие на доклада	№	Точка от СД	Степен на приемане на препо-ръките	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Изпълнение в срок
	1 (пето тире)	92			През януари 2023 г. управителният съвет на Европейската служба за подбор на персонал (EPSO) е одобрил нов модел на конкурсите, който има за цел значително да намали продължителността на конкурсите на общо основание от средна продължителност 15 месеца (през 2022 г.) на 6 месеца. През юни 2023 г. EPSO е публикувал първия конкурс на общо основание по новия модел с очаквана продължителност от 6 месеца. През ноември 2023 г. EPSO е отложил етапа на тестване поради проблеми с платформата за онлайн тестове. Поради това целта за намаляване на продължителността на конкурсите на общо основание съгласно новия модел все още не е постигната (състояние към февруари 2024 г.).	
	2	96				
	3	97				

Източник: ЕСП.

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.—4.33.
Работата на Комисията по верификация на БНД е засегната от закъснения от страна на държавите членки	4.9.—4.11.
Комисията не е начислила лихви при предприемане на действия по резервите във връзка с БНД след изтичането на крайния срок	4.12.—4.14.
Броят на резервите по отношение на ДДС и отворените въпроси по отношение на ТСР е намалял, но остават неразрешени от дълго време слабости	4.15.—4.17.
Продължават да съществуват слабости в отчитането и управлението на ТСР от държавите членки	4.18.—4.22.
Недостатъци в надеждността и съпоставимостта на данните, използвани за изчисляване на приходите на ЕС на база опаковки от пластмаса	4.23.—4.24.
Недостатъчен напредък в изпълнението на определени действия от Плана за действие в областта на митниците	4.25.—4.29.
Недостатъчни последващи действия на Комисията за проследяване на прилагането от държавите членки на критериите и стандартите за финансов риск	4.30.—4.33.
Годишни отчети за дейността	4.34.—4.35.
Заключение и препоръки	4.36.—4.41.
Заключение	4.36.—4.37.
Препоръки	4.38.—4.41.

Приложения

Приложение 4.1 — Брой неприключени резерви относно БНД и ДДС и отворени въпроси относно ТСР по държави членки към 31 декември 2023 г.

Приложение 4.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Приложение 4.3 — Процедура за изготвяне на отчетите за ТСР за мита (събрани и все още несъбрани) и включването им в отчетите и бюджета на ЕС

Въведение

4.1. В тази глава се съдържат констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) относно приходите, които включват *собствени ресурси*, приходи, използвани за финансиране на разходи по *NextGenerationEU (NGEU)*[1], и други приходи. На ***фигура 4.1*** е показана разбивка на приходите за 2023 г.

Фигура 4.1 — Приходи — Разбивка за 2023 г.(*)

(в млрд. евро)



(*) Общата сума 248,4 млрд. евро представлява действителният размер на приходите в бюджета на ЕС. Сумата 171,9 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 2023 г.

[1] Това включва средствата, за които Комисията е сключила заеми, в съответствие с Регламент (ЕС) 2020/2094 на Съвета за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след кризата с COVID-19.

Кратко описание

4.2. През 2023 г. 60 % от приходите на ЕС са от собствени ресурси[2].

а) ***Собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД)*** представляват 39 % 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) ***Собствените ресурси на база данък върху добавената стойност (ДДС)*** представляват 9 % 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.

в) ***Традиционните собствени ресурси (ТСР)*** осигуряват 9 % 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.

г) ***Собствените ресурси на база нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса*** („собствени ресурси на база опаковки от пластмаса“) осигуряват 3 % от приходите на ЕС. Тези ресурси се изчисляват чрез прилагането на единна ставка към теглото на нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, генерирани във всяка държава членка.

4.3. Средствата, взети на заем с цел предоставяне на безвъзмездна финансова подкрепа за държавите членки в рамките на инструмента NGEU, съставляват 27 % 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 (9 % от приходите на ЕС), като например вземания във връзка с неправомерно разходвани средства от държавите членки в областите „Природни ресурси и околна среда“ и „Сближаване, устойчивост и ценности“, както и вноски на държави извън ЕС в 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. Целта на ЕСП беше да изчисли процента грешки по отношение на приходите на ЕС и да използва получените резултати при изготвянето на своята цялостна *Декларация за достоверност*. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи по отношение на приходите за 2023 г.:

а) представителна извадка от 65 издадени от Комисията *нареждания за събиране на вземания* (в т.ч. 10 нареждания за събиране на вземания във връзка с *безвъзмездната финансова помощ* по NGEU);

б) системите на Комисията за:

i) верификация на това дали данните за БНД, ДДС и отпадъците от опаковки от пластмаса на държавите членки осигуряват подходяща основа за изчисляване и събиране на вноските от собствени ресурси; В последния случай одиторите използваха резултатите от специалния доклад на ЕСП относно собствените ресурси на база опаковки от пластмаса[3];

ii) управление на ТСР и проверка дали държавите членки прилагат ефикасни системи за събиране, докладване и внасяне на точните суми ТСР в бюджета на ЕС;

iii) изчисляване на сумите, получени като собствени ресурси в резултат на корекции на тези ресурси;

iv) управление на глоби и санкции;

в) счетоводните системи и системите за управление на ТСР на три държави членки (Дания, Испания и Франция), избрани както въз основа на размера на събраните от тях мита, така и въз основа на извършената от ЕСП оценка на риска.

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

---

[3] Специален доклад 16/2024 на ЕСП „Приходи на ЕС на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса — труден старт, възпрепятстван от недостатъчно съпоставими или надеждни данни“.

4.5. Извършената от ЕСП оценка на системите на Комисията за изчисляване на вноските от БНД, ДДС и нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса се основава на статистически и други данни, предоставени от държавите членки и проверени от Комисията. Системите на Комисията за операции по получаване и отпускане на заеми във връзка с NGEU бяха анализирани в специален доклад на ЕСП относно системите на Комисията за управление на дълга[4].

4.6. По отношение на ТСР 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 действително събраните вносни мита ще е по-малък, отколкото сумата, която би трябвало да бъде събрана. Тази разлика е известна като *„разлика между дължимите и събраните мита“*. Тя не попада в обхвата на одитното становище на ЕСП относно редовността на приходите. Тъй като обаче разликата между дължимите и събраните мита може да се отрази на размера на установените от държавите членки мита, ЕСП продължи да разглежда предприетите от ЕС действия за намаляване на тази разлика и смекчаване на риска от непълни ТСР. В тази връзка ЕСП провери за трета поредна година постигнатия от Комисията напредък в осъществяването на нейния План за действие в областта на митниците[5]. Одиторите разгледаха също така докладването от държавите членки към Комисията относно прилагането на рамката за критерии и стандарти за финансов риск (КФР)[6], която има за цел да се постигне хармонизирано прилагане на митнически контрол на ниво ЕС.

---

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

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

[6] Решение за изпълнение от 31 май 2018 г. за определяне на мерки за хармонизирано прилагане на митнически контрол чрез установяване на общи критерии и стандарти за финансов риск.

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 на ЕСП се основава на редовността на приходните операции, свързани с отчетите на ЕС, и на извършената оценка 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 избра и 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.

Работата на Комисията по верификация на БНД е засегната от закъснения от страна на държавите членки

4.9. На ***фигура 4.2*** е описан цикълът на верификация на БНД. През 2023 г. Комисията е оттеглила 98 *резерви, свързани с БНД*, което означава, че към края на годината броят на оттеглените от нея резерви е достигнал 260 от общо 300 резерви, изразени въз основа на цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. (вж. ***приложение 4.1***). ЕСП установи, че за 22 от 40-те действащи резерви държавите членки са предоставили информация, която е в процес на проверка от Комисията. Държавите членки не са предприели действия във връзка с четири от останалите резерви[7] една година или повече след изтичането на крайния срок, а по другите 14 резерви[8] са предоставили само частична информация. Закъсненията от страна на държавите членки при разрешаване на проблемите, породили резервите, на свой ред водят до закъснения в работата на Комисията по проверка на предоставената информация и оттегляне на резервите. Това увеличава несигурността в националните бюджети и в бюджета на ЕС относно вноските на база БНД.

---

[7] Люксембург (3) и Малта (1).

[8] България (1), Хърватия (6), Гърция (4), Люксембург (2) и Малта (1).

Фигура 4.2 — Цикъл на верификация на БНД



Източник: ЕСП, въз основа на документи на Евростат, описващи подхода ѝ на верификация.

4.10. Комисията е продължила работата си по текущия цикъл на верификация за периода 2020—2024 г., като е актуализирала своята оценка на риска. Тя е извършила документни проверки на описите на БНД, които описват процедурите на държавите членки за съставяне на данни, и е посетила националните статистически институти, за да провери качеството на данните за БНД. Комисията е изразила първата специфична за държава членка резерва в рамките на настоящия цикъл по отношение на България поради слабост в съставянето на БНД.

4.11. В съответствие с препоръката, отправена в Годишния доклад на ЕСП за 2020 г. (вж. ***приложение 4.2***), през 2023 г. Комисията е оттеглила резервата за БНД относно глобализацията за всички държави членки с изключение на Люксембург. Оттеглянето на тези резерви е имало съществено отражение само върху Белгия (0,11 % от БНД за 2019 г.). Комисията очаква преразглеждането на референтните показатели за националните сметки през 2024 г. да допринесе за по-добро отчитане на въздействието на глобализацията върху БНД на държавите членки.

Комисията не е начислила лихви при предприемане на действия по резервите във връзка с БНД след изтичането на крайния срок

4.12. Ако държавите членки закъснеят с извършването на корекции на данните за БНД, които е необходимо да бъдат направени във връзка с изразените от Комисията резерви, и тези корекции имат съществено отражение върху БНД, Комисията следва да събира лихви върху сумите, предоставени със закъснение[9]. ЕСП провери дали сред 98-те резерви във връзка с БНД, оттеглени от Комисията през 2023 г., е имало такива, за които е следвало да бъдат начислени лихви за забава. Държавите членки са предоставили една част от коригираните данни във връзка с пет резерви след крайния срок, а във връзка с една от резервите са предоставили всички данни след крайния срок. И шестте резерви са имали съществено отражение върху БНД.

4.13. Комисията не е начислила лихви за забава за нито един от тези шест случая с обосновката, че не е могла да изчисли точното отражение на късното предоставяне на данните:

- в петте случая, в които държавите членки са предоставили някои от данните след крайния срок, причината е, че е било трудно да се разграничи отражението на данните, получени със закъснение, и тези, предоставени навреме;
- случаят, при който всички данни са предоставени след крайния срок, е засягал повече от една резерва и Комисията е заключила, че не е възможно да се определи точното въздействие върху всяка от резервите.

4.14. ЕСП отбелязва, че законодателството не съдържа разпоредби относно предоставяне на частична информация. Решението на Комисията да не начислява лихви за забава в тези случаи лишава държавите членки от стимул да предоставят цялата информация, необходима за оттегляне на резервите, в рамките на крайния срок.

---

[9] Член 12, параграф 2, буква г) от Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 относно предоставянето на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД.

Броят на резервите по отношение на ДДС и отворените въпроси по отношение на ТСР е намалял, но остават неразрешени от дълго време слабости

4.15. На ***фигура 4.3*** е показана процедурата на Комисията за верификация на изчисленията на ТСР и базата за начисляване на ДДС на държавите членки. В ***приложение 4.1*** е представен общ преглед на състоянието в края на 2023 г., действащите резерви и отворени въпроси, поставени от Комисията във връзка с разкритите слабости. В сравнение с предходната година броят на *резервите, свързани с ДДС*, е намалял от 81 на 67 (17 %), а броят на *отворените въпроси, свързани с ТСР*, е намалял от 283 на 274 (3 %).

Фигура 4.3 — Процедура на проверка на традиционните собствени ресурси (ТСР) и базите за начисляване на ДДС на държавите членки



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

4.16. През 2023 г. Комисията е постигнала напредък в оттеглянето на резервите, свързани с ДДС, изразени в съответствие с Решението относно собствените ресурси от 2014 г.[10] Същевременно тя е изразила по-малко нови резерви поради въвеждането на опростени декларации за ДДС съгласно Решението относно собствените ресурси от 2020 г.[11] През изминалата година броят на поддържаните от дълго време резерви (отворени в продължение на повече от 5 години) също е намалял от 14 на 10. Въпреки това осем от тях са били изразени между 6 и 11 години преди това. ЕСП отбеляза известно забавяне от страна на държавите членки при предоставянето на информация във връзка с отворените от дълго време въпроси.

4.17. В края на 2023 г. броят на отворените от дълго време въпроси, свързани с ТСР, се е увеличил от 97 на 103. Както ЕСП докладва и миналата година[12], одиторите установиха, че Комисията не определя приоритети при разглеждането на отворените въпроси и че има забавяния в комуникацията между нея и държавите членки.

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

4.18. ЕСП провери как Дания, Испания и Франция изготвят своите отчети за ТСР (които се състоят от отчет за събраните мита и отчет за установените, но все още несъбрани мита)[13], както и процедурите им за управление на ТСР, дължими към бюджета на ЕС (вж. ***приложение 4.3***).

4.19. Не бяха открити съществени проблеми при съставянето на отчетите за ТСР и управлението на събраните мита от Дания и Испания. ЕСП констатира обаче слабости във Франция (вж. ***каре 4.1***).

---

[10] Решение (ЕС, Евратом) 2014/335 на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз.

[11] Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 за отмяна на Решение (ЕС, Евратом) 2014/335.

[12] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 4.18.

[13] Решение (ЕС, Евратом) 2018/194 за установяване на образци на отчетите за вземанията по собствените ресурси, изменено с Решение (ЕС) 2022/523.

Каре 4.1

Недостатъци в отчитането и управлението на събраните мита във Франция

Поради административна грешка през април 2023 г. френските митнически органи неправилно са приспаднали 412 000 евро от отчетите за ТСР вместо от националния бюджет. В резултат на това в бюджета на ЕС е внесена по-малка сума.

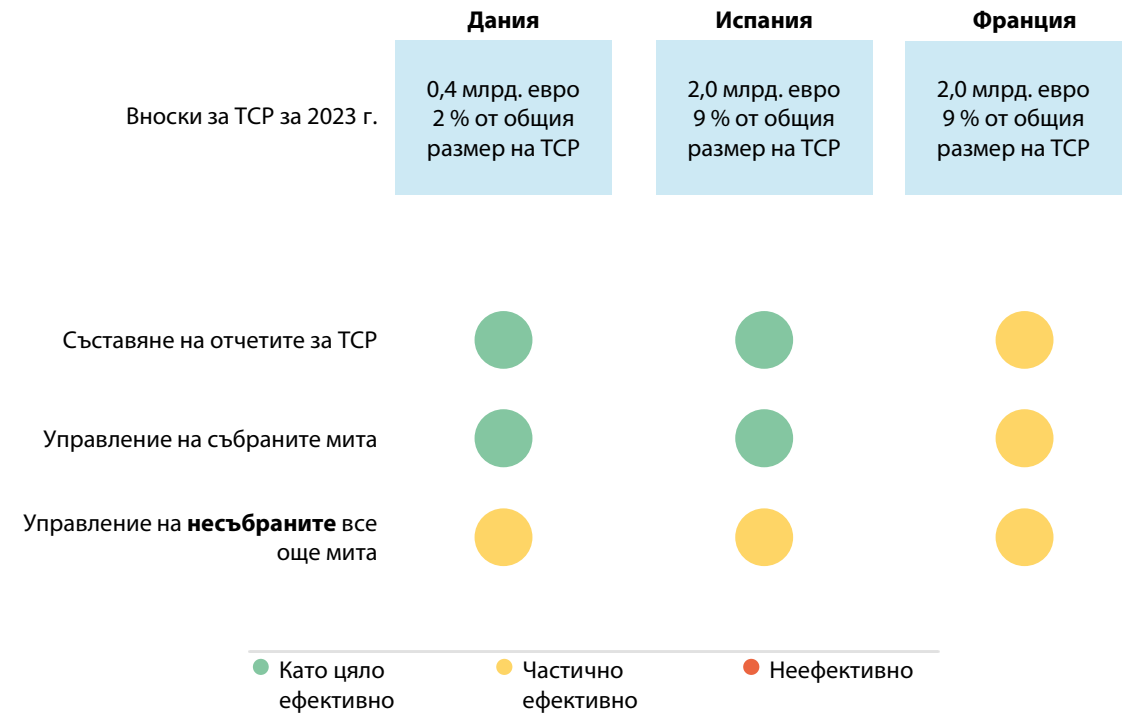
ЕСП установи два случая на обща стойност 478 000 евро, при които плащането на мита е било обезпечено и не е било оспорено от вносителите. Тази сума е трябвало да бъде предоставена на бюджета на ЕС към момента на осигуряване на гаранцията, но вместо това първоначално е била включена в отчета за установените, но все още несъбрани мита. По-късно френските митнически органи са вписали правилно сумата в отчета за събраните мита, като в един случай това е станало със закъснение от 6 месеца.

ЕСП също така отбеляза, че в няколко случая на намаление на събраните мита, произтичащи от обосновани искания от вносители, *последващ контрол* след освобождаване на стоките или съдебни решения, са били извършени със закъснение от 3 до 7 месеца. За периода на закъснение ТСР, платени от Франция на ЕС, са били завишени.

4.20. По отношение на управлението на установените, но все още несъбрани мита, одитите на ЕСП в тези три държави членки разкриха няколко недостатъка. ЕСП констатира случаи на закъснения при принудителното изпълнение на митнически задължения в Дания и при установяването на митнически задължения в Испания, както и случаи на несъбираеми мита, които все още не са отписани, във Франция.

4.21. Комисията продължава да разкрива, докладва и проследява в държавите членки подобни слабости, свързани с отчитането и управлението на митата, които все още не са събрани. Извършената от ЕСП оценка на ключови системи за вътрешен контрол на ТСР е представена на ***фигура 4.4***.

Фигура 4.4 — Оценка на ключови системи за вътрешен контрол на ТСР в избраните държави членки



Източник: ЕСП.

4.22. Във връзка с една препоръка в тази област, отправена в Годишния доклад за 2021 г. (вж. ***приложение 4.2***), ЕСП провери напредъка, постигнат при отстраняването на трайните несъответствия в Италия между отчетите за събраните мита и установените, но все още несъбрани мита. Несъответствията засягат отразяването на размера на събраните суми. Одиторите установиха, че след действията, предприети от държавите членки с подкрепата на Комисията, такива несъответствия не са били налице в отчетите за ТСР за 2023 г. Комисията все още не е извършила проверка, за да потвърди тяхната надеждност.

Недостатъци в надеждността и съпоставимостта на данните, използвани за изчисляване на приходите на ЕС на база опаковки от пластмаса

4.23. През 2023 г. държавите членки за пръв път са предоставили статистически данни за 2021 г. за теглото на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса и рециклираните количества. Това е позволило на Комисията да коригира вноските от собствени ресурси, които преди това са били изчислени въз основа на прогнозни данни. Понастоящем Комисията извършва проверка на данните, предоставени от държавите членки. Гърция е представила първия си годишен отчет за собствения ресурс на база опаковки от пластмаса 4 месеца след крайния срок[14]. Това закъснение е попречило на Комисията да вземе предвид данните за Гърция в изчисленията на корекциите за 2021 г., които са включени в бюджета за 2024 г. Това е имало временно отражение върху изчисляването и преразпределението на размера на коригираните суми, дължими от или на другите държави членки.

4.24. В своя специален доклад относно собствения ресурс на база опаковки от пластмаса ЕСП установи слабости в надеждността и съпоставимостта на данните, използвани за изчисляване на вноските на държавите членки. Тези слабости се отнасят до точката на измерване на рециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, методите за съставяне на статистическите данни и постигането на гаранции, че отпадъците от пластмасови опаковки действително се рециклират (вж. ***каре 4.2***).

[14] Член 5, параграф 5 от Регламент (ЕС, Евратом) 2021/770 относно изчисляването на собствения ресурс на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса.

Каре 4.2

Слабости в надеждността и съпоставимостта на данните

Точка на измерване

От държавите членки се изисква да изчисляват рециклираните отпадъци от опаковки при включването им в процеса на рециклиране или, чрез дерогация, при излизане от дейността по сортиране, и да прилагат средни проценти на загуба[15]. Повечето държави членки (20) са използвали дерогацията и са приложили проценти на загуба между 6 % и 54 %, четири държави членки са възприели като точка за измерване мястото, където отпадъците от опаковки постъпват за рециклиране, а три не са представили такава информация. При липсата на ясни правила на ЕС относно средните проценти на загуба оценките на държавите членки за рециклираните отпадъци от опаковки не са достатъчно надеждни и сравними.

Методи за съставяне на статистически данни

От държавите членки се изисква да използват два различни основни метода за съставяне на данни[16], за да изчислят количеството отпадъци от опаковки от пластмаса, генерирани през дадена година, и да уравнят получените резултати. Само 14 държави членки са представили данни, основани и на двата метода, като нито една от тях не е извършила уравняване на двата получени набора резултати, както се изисква от законодателството. Вместо това данните, представени от всички държави членки за изчисляване на съответните им вноски, са били съставени въз основа само на един метод.

Постигане на гаранции, че отпадъците от пластмаса действително се рециклират

Нито Комисията, нито посетените от ЕСП държави членки са извършили проверки или одити, за да потвърдят дали отпадъците от опаковки от пластмаса действително се преработват от рециклиращите предприятия в държавите членки. Законодателството в областта на околната среда и собствените ресурси не изисква извършването на такива проверки. Освен това за държавите членки е много трудно да получат надеждна информация относно рециклираните количества по отношение на отпадъците от пластмаса, които се изнасят извън ЕС. Ето защо има риск за надеждността на информацията, използвана за целите на собствените ресурси.

---

[15] Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки.

[16] Регламент (ЕС) 2023/595 за установяване на образеца за отчета за собствения ресурс на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса.

Недостатъчен напредък в изпълнението на определени действия от Плана за действие в областта на митниците

4.25. През 2021 г. ЕСП вече докладва за недостатъчния напредък при изпълнението на Плана за действие на Комисията в областта на митниците[17], а през 2022 г. одиторите установиха допълнителни закъснения[18] в изпълнението на избрани от тях действия. В рамките на своята одитна дейност тази година ЕСП направи преглед на цялостното изпълнение на Плана за действие и проследи изпълнението на препоръката от своя Годишен доклад за 2021 г.

4.26. Според оценката на Комисията към юни 2023 г. от общо 29 действия в Плана за действие в областта на митниците 21 все още не са изпълнени, тъй като основните им цели не са постигнати — осем са забавени след предвидения краен срок, а крайният срок за изпълнение на останалите 13 действия все още не е изтекъл. Четири от забавените действия са свързани с мерки, допринасящи за намаляване на разликата между дължимите и събраните мита, като например приемането на нова стратегия за управление на риска и мерки за подобряване на управлението на електронната търговия.

4.27. По отношение на препоръката в Годишния доклад на ЕСП за 2021 г., съгласно която Комисията следва да изпълни своевременно предвидените в Плана за действие мерки, свързани с финансовите рискове, ЕСП заключава, че те я изпълнена в известна степен (вж. ***приложение 4.2***).

4.28. През май 2023 г. Комисията е представила законодателно предложение за значителни реформи в областта на митниците[19] с цел по-добро функциониране на митническия съюз (вж. ***каре 4.3***). Очаква се с предложената реформа да се преодолеят някои от слабостите, докладвани по-рано, като например липсата на анализ, обхващащ целия ЕС, на данните за съвкупния внос в ЕС с цел установяване на финансови рискове в областта на митниците[20] и непоследователното прилагане на митническия контрол[21].

---

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

[18] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 4.24.

[19] COM (2023) 258.

[20] Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 3.18.

[21] Специален доклад 04/2021 на ЕСП „Митнически контрол — недостатъчната хармонизация вреди на финансовите интереси на ЕС“, точки 46—52.

Каре 4.3

Реформа на митниците на ЕС

С реформата се предлага да се създадат два ключови инструмента: Митнически орган на ЕС и Център за митнически данни на ЕС.

Основната функция на Митническия орган на ЕС ще бъде да обединява експертния опит и правомощията, които понастоящем са разпръснати в целия ЕС, както и да насочва, координира и подкрепя националните митнически органи в ЕС. Той ще извършва управление на риска на ниво ЕС.

Новият Център за митнически данни на ЕС ще бъде предпоставка за засилване на надзора и опростяване на процедурите в рамките на митническия съюз. Той ще включва общ за целия ЕС анализ на риска, основан на централизирани данни, с цел по-ефикасна и ефективна защита на външната граница на ЕС по отношение на стоките.

Източник: ЕСП, въз основа на Съобщение на Комисията „Реформа на митниците: преминаване към следващото ниво на митническия съюз“ (COM (2023) 257).

4.29. Комисията е обвързала изпълнението на 16 от 29-те действия в Плана за действие в областта на митниците (вж. точка ***4.26***) със своето предложение за реформа на митниците. Предложението обаче все още не е прието и според ЕСП пет от осемте забавени действия могат да бъдат приключени едва като започне прилагането на съответните разпоредби, предвидени в предложението за преразглеждане на *Митническия кодекс на Съюза* (което се очаква от 2028 г. нататък).

Недостатъчни последващи действия на Комисията за проследяване на прилагането от държавите членки на критериите и стандартите за финансов риск

4.30. Рамката за критерии и стандарти за финансов риск (КФР) (вж. точка ***4.6***) включва набор от правила, които позволяват на системите за митническо оформяне на държавите членки систематично да идентифицират операции, които представляват потенциален финансов риск и изискват допълнителни проверки и/или контролни действия. Рамката за КФР има за цел да обхване по-голямата част от известните финансови рискове и да допринесе за по-последователен подход към митническия контрол.

4.31. Съгласно тази рамка държавите членки следва да прилагат Решението за КФР от 2019 г. нататък. През 2021 г. и 2023 г. държавите членки са докладвали на Комисията за напредъка си в прилагането на рамката за КФР, въз основа на което Комисията е изготвила два доклада. В доклада, основаващ се на информацията от 2021 г., се заключава, че рамката за КФР не се прилага изцяло от всички държави членки и поради тази причина все още не е постигнала целта си да допринесе за хармонизирано прилагане на контрола. В актуализирания доклад от 2023 г. са установени както незначителни подобрения, така и незначително изоставане в различните области на изпълнение. На ***фигура 4.5*** са обобщени констатациите от доклада за 2023 г. за избрани области.

Фигура 4.5 — Изпълнение на критериите и стандартите за финансов риск от държавите членки към края на 2023 г.



(*) Държави членки, които докладват максимум два критерия за риска/специфични показатели за риска, които не могат да бъдат изпълнени, или чиито ИТ системи имат ограничения, които не им позволяват да комбинират едновременно всички показатели за риска.

Източник: ЕСП, въз основа на доклада на Комисията.

4.32. ЕСП установи, че Комисията е анализирала информацията, предоставена от държавите членки, но не е проверила нейната точност посредством мониторингови посещения, преди да я включи в своите доклади. Комисията също така не е оценила отражението на докладваните закъснения, за да подпомогне държавите членки да изпълнят елементите от КФР с по-висок приоритет без по-нататъшно забавяне.

4.33. Рамката за КФР все още не се прилага последователно във всички държави членки. Както ЕСП докладва по-рано[22], липсата на хармонизация създава риск за целия митнически съюз, тъй като операторите все още могат да се насочват към гранични пунктове в ЕС с по-ниско равнище на контрол. Това може да се отрази на събирането на мита и размера на ТСР, които се внасят в бюджета на ЕС.

[22] Специален доклад 04/2021 на ЕСП, точка 62 и Специален доклад 19/2017 на ЕСП относно процедурите за внос, точка 148.

Годишни отчети за дейността

4.34. Информацията относно редовността на собствените ресурси, представена в годишните отчети за дейността за 2023 г. на ГД „Бюджет“ и Евростат, като цяло потвърждава констатациите и заключенията на ЕСП.

4.35. В своя годишен отчет за дейността за 2022 г. ГД „Бюджет“ докладва, че е оттеглила резервата за неточна стойност на ТСР, внесени от Обединеното кралство и държавите членки в бюджета на ЕС, дължаща се на занижаване на стойността на текстилни изделия и обувки, внесени от Китай в периода 2011—2017 г. След изплащането на всички дължими суми от Обединеното кралство, на 15 февруари 2023 г. Комисията е приключила съответното *производство за установяване на нарушение*. Използвайки методологията, приложена за случая с Обединеното кралство, през 2024 г. Комисията очаква да финализира остойностяването на загубите на ТСР, относими към държавите членки.

Заключение и препоръки

Заключение

4.36. 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 се наблюдава само частична ефективност на някои от елементите на системите в Комисията за управление на резервите във връзка с БНД и ДДС и отворените въпроси, свързани с ТСР, ключовите системи за вътрешен контрол на ТСР, които одиторите провериха в няколко държави членки, и системите за осигуряване на надеждността и съпоставимостта на данните за изчисляване на собствения ресурс на база опаковки от пластмаса (вж. точки ***4.9***, ***4.16***, ***4.17***, ***4.20*** и ***4.24***).

4.37. ЕСП установи също така, че изпълнението на някои действия от Плана за действие на Комисията в областта на митниците изостава, по-специално на тези, свързани с провеждането на митническата реформа на ЕС (вж. точка ***4.26***), и че Комисията не е извършила мониторингови посещения, за да провери информацията, докладвана от държавите членки относно прилагането на рамката за критерии и стандарти за финансов риск (вж. точка ***4.32***). Тези слабости не са в противоречие с изразеното от ЕСП одитно становище относно редовността на приходите, тъй като не засягат операциите, свързани с отчетите.

Препоръки

4.38. В ***приложение 4.2*** са представени констатациите от последващата проверка на ЕСП на изпълнението на препоръката, отправена в нейния Годишен доклад за 2020 г. Комисията е изпълнила изцяло една точка от тази препоръка. Другата точка на препоръката вече не е приложима.

4.39. ЕСП извърши преглед и на три препоръки от годишните доклади за 2019 г. и 2021 г., чието изпълнение е планирано за 2023 г. Одиторите считат, че Комисията е изпълнила тези препоръки в известна степен.

4.40. В специалния доклад на ЕСП относно собствените ресурси на база опаковки от пластмаса са формулирани препоръки за подобряване на управлението на този източник на приходи на ЕС (вж. точки ***4.23*** и ***4.24***).

4.41. Въз основа на своите констатации и заключения за 2023 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 4.1 — Да се начисляват лихви за забава на държавите членки в случаите, когато действията във връзка с резервите относно брутния национален доход не са били предприети в определения срок

Комисията следва да начислява лихви за забава, ако държавите членки не предоставят пълната информация, необходима за оттегляне на резервите, и точни данни за брутния национален доход в рамките на определения срок.

Целеви срок за изпълнение — до средата на 2025 г.

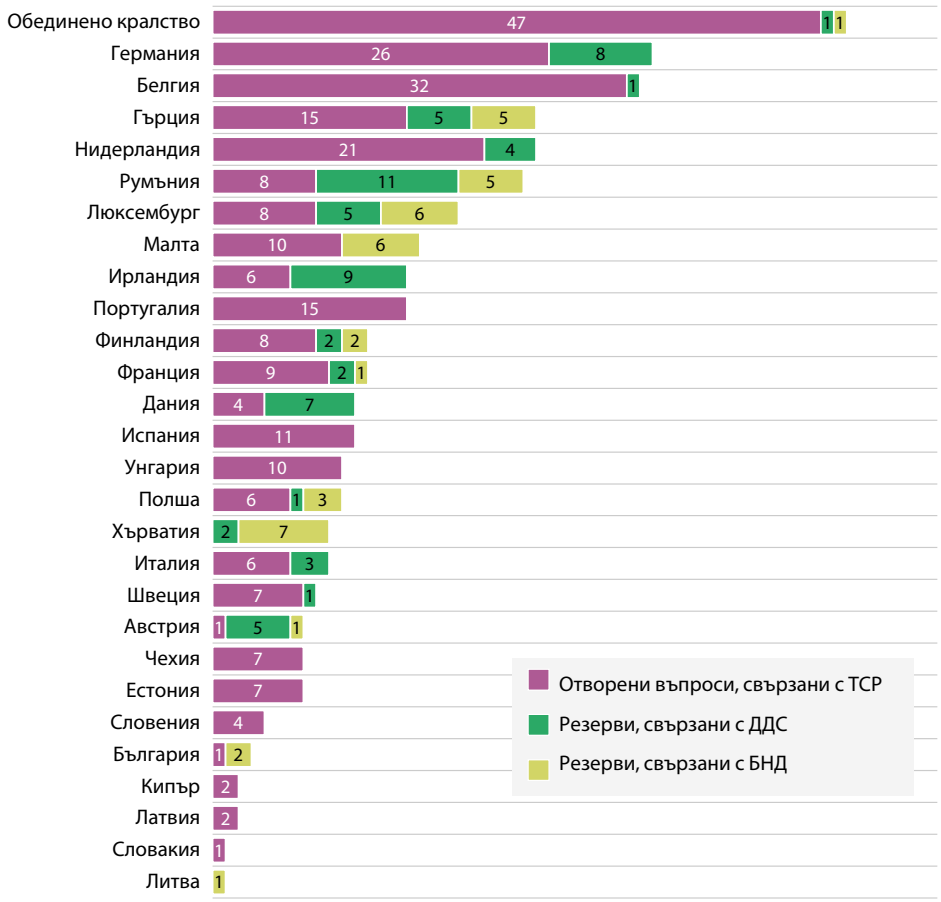
Препоръка 4.2 — Да се извършва проверка на докладвания от държавите членки напредък и да се определят ключовите елементи на критериите и стандартите за финансов риск, които трябва да бъдат изпълнени

Комисията следва да проверява посредством мониторингови посещения, определени въз основа на извадка, напредъка при прилагането на рамката за критерии и стандарти за финансов риск в държавите членки, да определи елементите на тези критерии и стандарти, които следва да се изпълнят с приоритет, както и да предприеме необходимите действия, за да помогне на държавите членки да ги изпълнят във възможно най-кратки срокове.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Приложения

Приложение 4.1 — Брой неприключени резерви относно БНД и ДДС и отворени въпроси относно ТСР по държави членки към 31 декември 2023 г.





(*) Вид резерва, свързана с БНД, която се отнася до хоризонтален въпрос и изисква сравнителен анализ на решенията, възприети от държавите членки.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Приложение 4.2 — 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
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.);		Комисията е разширила обхвата на първоначалните планове на някои проекти, като събира и анализира данни за вноса с цел идентифициране на вносителите на ниво ЕС. Тя обаче все още не е споделила резултатите от своя анализ с националните митнически органи (вж. препоръка 1, буква а). По отношение на препоръка 1, буква б) ЕСП отбелязва, че пълният капацитет за анализ на данните може да бъде постигнат само когато системата „Наблюдение III“ започне да функционира пълноценно. Въпреки че функционалността и възможностите за анализ на данни на „Наблюдение III“ са известни от 2022 г. насам, Комисията все още не е изготвила насоки за това как да се използва тази система за идентифициране и подбор на най-рисковите вносители на равнище ЕС за последващи одити след освобождаване на стоките.

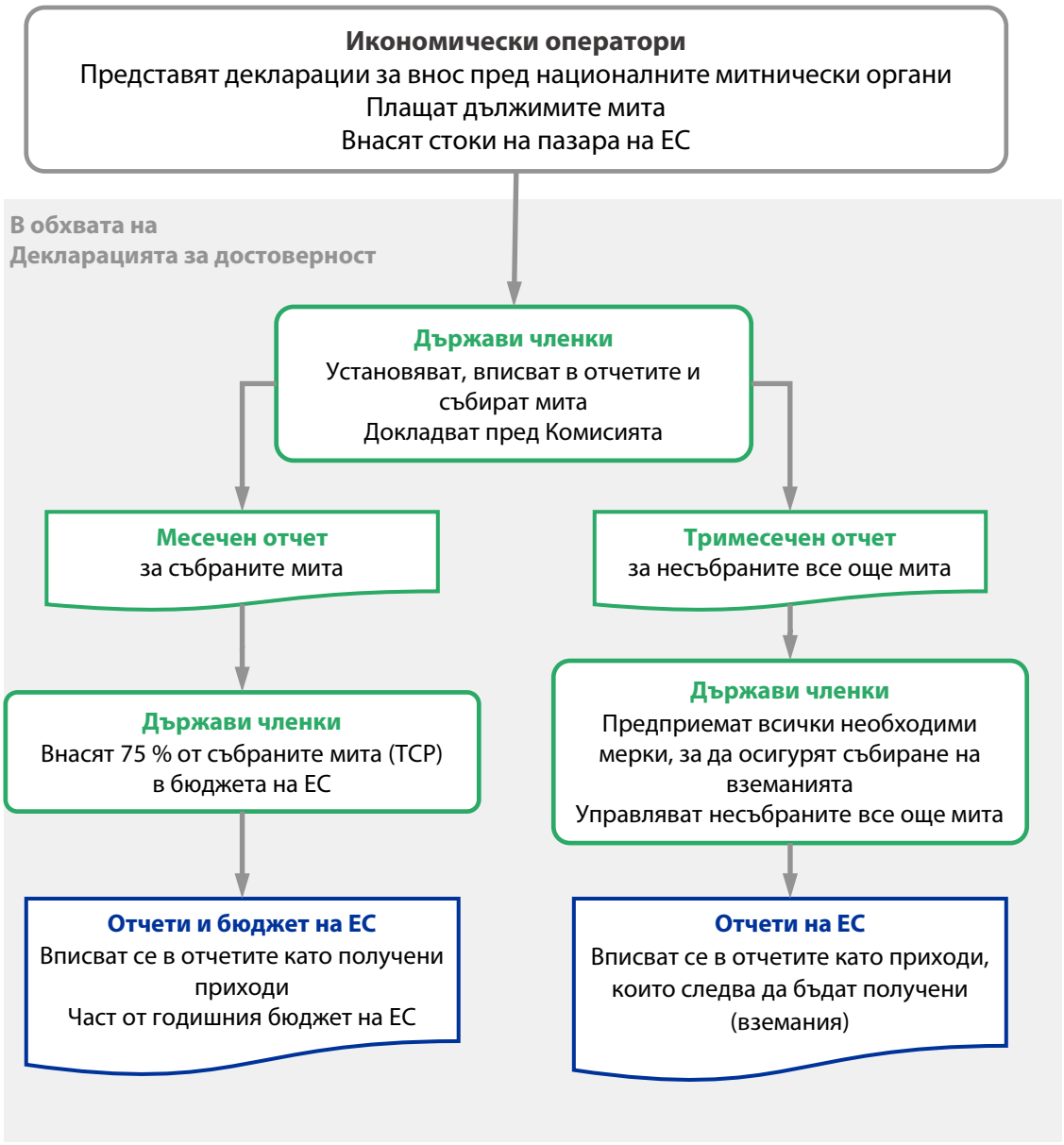
Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	б) след въвеждането в експлоатация на „Наблюдение III“, предоставя насоки относно извършването на анализ на данните в тази нова система (до юни 2023 г.).		
2020	ЕСП препоръчва на Комисията: а) **Препоръка 2:** Комисията, съвместно със статистическите органи на държавите членки, следва да продължи да отразява все по-добре въздействието на глобализацията в националните сметки, за да преодолее резервата относно БНД в тази област за годините след 2018 г. (до средата на 2023 г.)		За препоръка 2, буква а), вж. точка ***4.11***. Препоръка 2, буква б) вече не е приложима, тъй като оттеглянето на *хоризонталната резерва* относно глобализацията е оказало слабо въздействие върху държавите членки.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	б) Ако отражението от премахването на тази резерва по отношение на националните сметки се различава значително между държавите членки, Комисията следва да оцени отново качеството на данните за БНД от предишни години, за да информира *бюджетния орган* за възможните последици от тези изменения на статистическите данни за приходния бюджет от 2010 г. насам (до средата на 2023 г.).		
2021	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** Комисията следва да предприеме необходимите действия (в т.ч. производство за установяване на нарушение, ако е необходимо), за да осигури преодоляването на неразрешените от дълго време слабости в отчитането на ТСР от страна на Италия. Действията следва		Вж. точка ***4.22***.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	да са насочени към разрешаването на трайните несъответствия, които засягат надеждността на отчетите на Италия по отношение на събраните и все още несъбраните мита (до средата на 2023 г.).		
2021	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 ***4.25*** и ***4.29***).

Източник: ЕСП.

Приложение 4.3 — 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.

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.—5.25.
В областта на научните изследвания разходите за персонал продължават да бъдат най-силно засегнати от грешки	5.13.—5.21.
Неправилно изчисляване на ставката за почасово заплащане по програма „Хоризонт 2020“	5.14.—5.16.
Неправилно изчисляване на дневни ставки във връзка с безвъзмездна финансова помощ по програма „Хоризонт Европа“	5.17.—5.19.
Неспазване на правилото за двойния таван	5.20.
Други грешки в разходите за персонал	5.21.
Недопустими други *преки разходи*	5.22.—5.23.
Операции, съдържащи различни грешки	5.24.
Вероятността от допускане на грешки е по-голяма при новите участници и *малките и средните предприятия (МСП)*	5.25.
Преглед на системата на CINEA за предварителен контрол на безвъзмездната финансова помощ по МСЕ за секторите на транспорта и енергетиката	5.26.—5.34.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	5.35.—5.40.
Заключение и препоръки	5.41.—5.44.
Заключение	5.41.—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

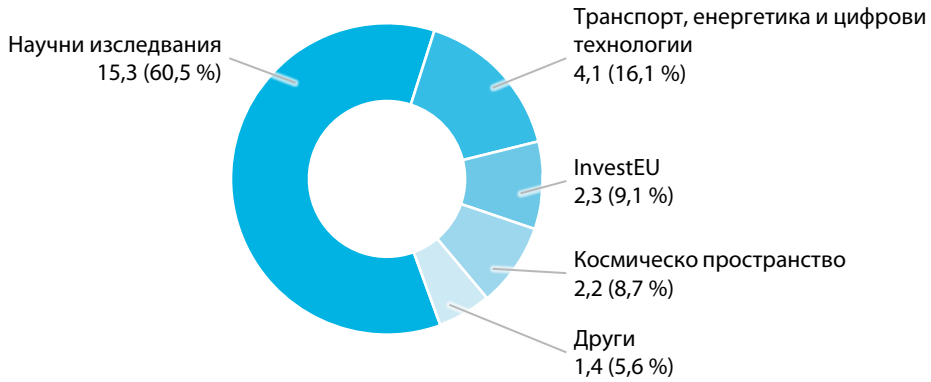
5.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 1 от многогодишната финансова рамка (МФР) „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“. На ***фигура 5.1*** са представени обобщено основните дейности и разходите по тази функция през 2023 г.

Фигура 5.1 — Плащания и одитна популация

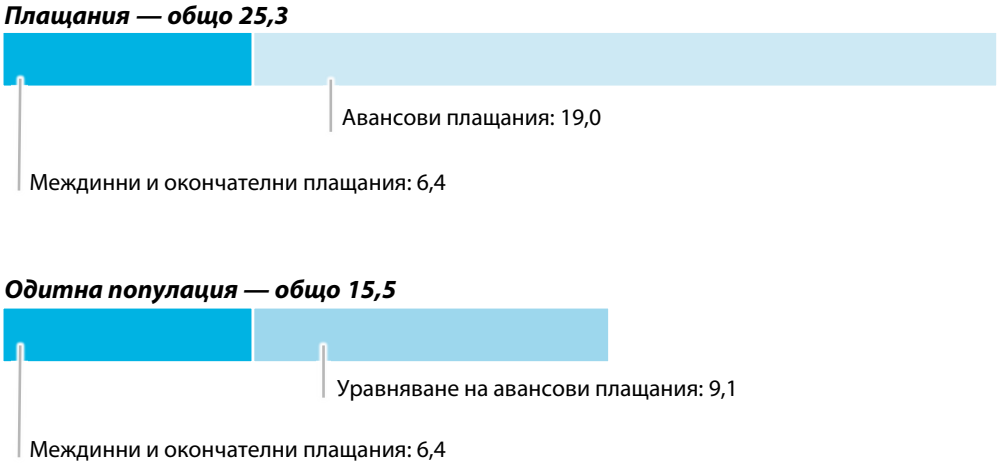


(в млрд. евро)

Плащания за 2023 г. — разбивка по фондове



Одитна популация за 2023 г. спрямо плащанията



Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните отчети на ЕС за 2023 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 европейска инфраструктура в секторите на транспорта, енергетиката и цифровите технологии, комуникациите, цифровата трансформация, единния пазар и политиката за космическото пространство.

5.3. Основните програми за научни изследвания и иновации са *„Хоризонт 2020“* за периода 2014—2020 г. и нейният наследник *„Хоризонт Европа“* за периода 2021—2027 г. Това е третата година от периода на изпълнение на програма „Хоризонт Европа“, като по нея са сключени 10 674 договора за *безвъзмездна финансова помощ* и две рамкови споразумения. Тя все още представлява малка част от одитната популация на ЕСП за 2023 г., тъй като по-голямата част от извършените плащания се състоят от авансово финансиране.

5.4. По функция 1 от МФР също така се финансират големи инфраструктурни проекти, като например *Механизмът за свързване на Европа (МСЕ)* и космическите програми, в т.ч. „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 програмите „Хоризонт 2020“ и „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 финансов принос* между Комисията 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. Допълнителното финансиране от NGEU се управлява съгласно правилата на съответните програми, за които е разпределено.

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 2023 г.:

а) статистически представителна извадка от 127 *операции,* обхващаща пълния набор от разходи по тази функция от МФР. Тя включва 97 операции от областта на научните изследвания и иновациите (90 по „Хоризонт 2020“ и седем по „Хоризонт Европа“) и 30 операции по други програми и действия, по-специално МСЕ, космическите програми и финансови инструменти. Бяха одитирани бенефициенти от 20 държави членки и пет държави извън ЕС. ЕСП също така взе под внимание резултатите от своите годишни одити на агенциите и *съвместните предприятия*. Целта на ЕСП беше да изчисли процента *грешки* за тази функция от МФР и да използва получените резултати при изготвянето на своята цялостна *Декларация за достоверност*;

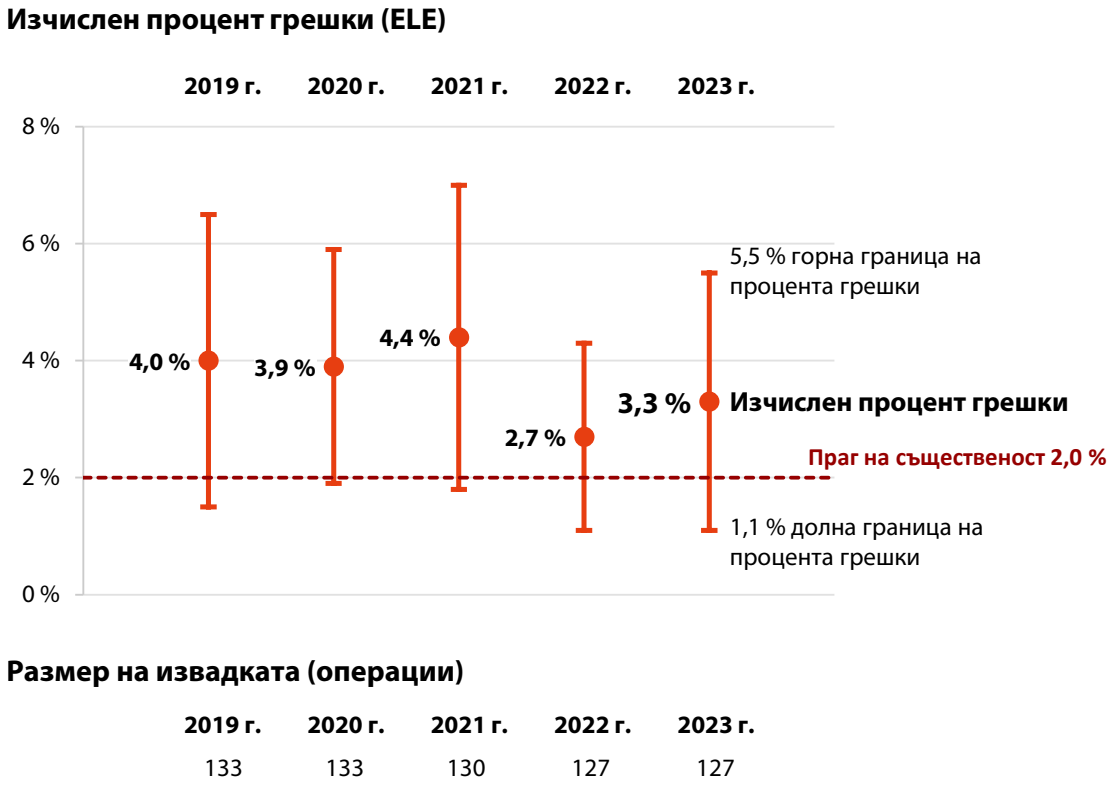
б) системата на *Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA)* за предварителен контрол на безвъзмездната финансова помощ по МСЕ за секторите на транспорта и енергетиката;

в) информацията относно редовността, изложена в *годишните отчети за дейността* на ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD) и *Европейската изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията (HaDEA)*, която се включва в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*, изготвян от Комисията.

Редовност на операциите

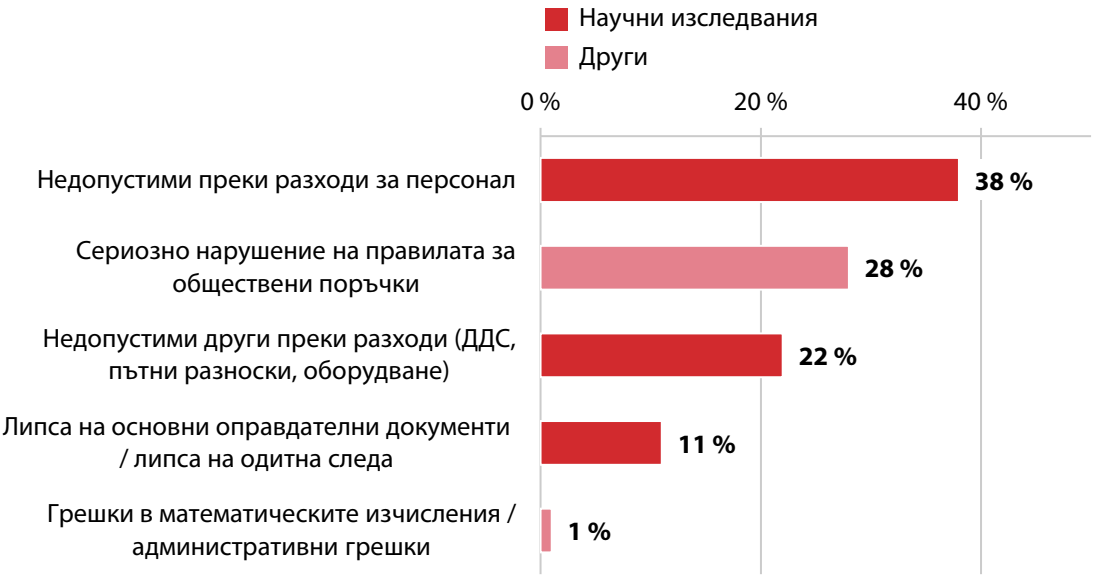
5.7. От проверените 127 операции в 39 (31 %) се съдържат грешки. Въз основа на 32-те грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки е изчислен на 3,3 % (вж. ***фигура 5.2***). На ***фигура 5.3*** е представена разбивка на *изчисления от ЕСП процент грешки* за 2023 г. по видове грешки, като се прави разграничение между операциите в областта на научните изследвания и тези в други области.

Фигура 5.2 — Оценка на отражението на *количествено измеримите* грешки



Източник: ЕСП.

Фигура 5.3 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

5.8. С програма „Хоризонт 2020“ са направени подобрения в модела и стратегията за контрол на финансирането от ЕС за научни изследвания и иновации[1]. Опростяването на правилата е имало потенциал да намали риска от грешки. Въпреки това одитите на ЕСП показват, че процентът грешки не се е понижил под прага на същественост от 2 % девет години след стартирането на програмата.

5.9. Поради тази причина разходите по програма „Хоризонт 2020“ продължават да бъдат високорискова област и основен източник на установените от ЕСП грешки. В 30 от общо 97-те операции от областта на научните изследвания и иновациите в одитната извадка, в т.ч. една операция по програма „Хоризонт Европа“, бяха открити *количествено измерими грешки*, свързани с недопустими разходи. Те формират 71 % от изчисления от ЕСП процент грешки за тази функция за 2023 г.

[1] Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.13, Специален доклад 28/2018 на ЕСП „По-голямата част от мерките за опростяване, въведени в програма „Хоризонт 2020“, са улеснили бенефициентите, но все още има възможности за подобрение“.

5.10. По отношение на други програми и дейности ЕСП установи количествено измерими грешки при две от 30-те операции в извадката, като и двете са свързани с проекти по МСЕ. Една от тях се отнася до сериозно нарушение на правилата за обществените поръчки, в резултат на което договорът е възложен на консорциум, който не отговаря на критериите за подбор.

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 изчисления процент грешки за настоящата глава с 0,3 процентни пункта. При седем случая на количествено измерими грешки, допуснати от бенефициентите, Комисията (или съответните одитори, на които бенефициентите са възложили проверката) е разполагала с достатъчно информация в периодичните доклади от бенефициентите и оправдателни документи, за да предотврати или да открие и коригира грешките преди одобряването на разходите. Ако Комисията или външните одитори, наети от бенефициентите, бяха използвали правилно цялата налична информация, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава щеше да бъде с 1,4 процентни пункта по-нисък.

5.12. През тази година ЕСП все по-често констатира случаи, при които бенефициентите заявяват разходи, надвишаващи максималния размер на безвъзмездната финансова помощ, посочен в договорите за безвъзмездна финансова помощ, отчасти поради много високата инфлация през последните години. Тази възприета практика създава буфер, т.е. недопустими разходи могат да бъдат заместени от допълнителни одобрени разходи. Според ЕСП тази практика ще се разпространи по-широко при приключването на програмите по МФР за периода 2014—2020 г. и заявяването на окончателните разходи от страна на бенефициентите. ЕСП установи, че през тази година такива буфери са използвани във 22 (17 %) от одитираните операции. Този буфер намалява грешките, установени при четири от тези операции, и напълно компенсира тези, установени в пет други случая.

В областта на научните изследвания разходите за персонал продължават да бъдат най-силно засегнати от грешки

5.13. Девет години след стартирането на програмата изчисляването на разходите за персонал продължава да бъде основен източник на грешки в исканията за възстановяване на разходи. Както беше посочено от ЕСП в предишни нейни годишни доклади[2], методологията за изчисляване на разходите за персонал, както и националните счетоводни правила, които трябва да се спазват, са сложни. Тази ситуация се наблюдава и по отношение на одитираните от ЕСП операции по програма „Хоризонт Европа“. От 30-те операции, засегнати от количествено измерими грешки в извадката на ЕСП от операции в областта на научните изследвания, при 22, т.е. приблизително 73 %, методологията за изчисляване на разходите за персонал е неправилно приложена.

Неправилно изчисляване на ставката за почасово заплащане по програма „Хоризонт 2020“

5.14. Както ЕСП вече е посочвала в предишните си годишни доклади[3], 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 2023 г.

5.15. ЕСП установи, че вместо да изчислят ставка за почасово заплащане за дадената финансова година, бенефициентите са изчислили ставка за целия период на докладване или само за месеците от годината, които са били обхванати от него. В три случая, от които обаче само един има финансово отражение, бенефициентът е разпределил персонал за финансирания от ЕС проект, прилагайки определен процент, като е заявил разходите в съответствие с този процент, без да изчислява ставка за почасово заплащане.

---

[2] 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, Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 4.12 и Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.13.

[3] Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.12, Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 4.14, Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 4.15 и Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.15.

5.16. За седем операции ЕСП установи също така, че са използвани неправилни ставки за почасово заплащане поради включването на недопустими разходи в изчислението, като например надбавка за родителски отпуск (която е била възстановена на бенефициента от държавата), плащания със задна дата за увеличения на заплатите и недопустими премии.

Неправилно изчисляване на дневни ставки във връзка с безвъзмездна финансова помощ по програма „Хоризонт Европа“

5.17. С МФР за периода 2021—2027 г. Комисията е въвела прилагането на дневни ставки за възстановяване на разходите за персонал. Дневната ставка се изчислява, като годишните разходи на служител се разделят на 215 дни за длъжностите на пълно работно време. В договорите за безвъзмездна финансова помощ, в обхвата на които се включват трите одитирани проекта по „Хоризонт Европа“, се посочва, че общият размер на годишните разходи за персонал за един служител трябва да бъде разделен на 215. Въпреки това ЕСП отбелязва, че насоките на Комисията[4] предвиждат два варианта: стандартен вариант за изчисляване на единна дневна ставка за целия период на докладване или вариант за изчисляване на отделни дневни ставки за всяка календарна година, като се използват само данните, приложими за съответните месеци от периода на докладване. ЕСП счита това за слабост, тъй като се създава объркване сред бенефициентите по отношение на правилното изчисляване на дневната ставка.

5.18. При две от одитираните операции по програма „Хоризонт Европа“ ЕСП установи, че декларациите за разходи за персонал на бенефициентите не са били изготвени въз основа на изчислени дневни ставки. Пример за това е представен в ***каре 5.1***.

[4] Европейска комисия, EU Grants: AGA – Annotated Grant Agreement, Програми за финансиране от ЕС за периода 2021—2027 г., версия 1.0 — 1 май 2024 г., Европейска комисия.

Каре 5.1

Пример за бенефициент по проект в рамките на програма „Хоризонт Европа“, който не е изчислил дневни ставки

Бенефициент, който е организация с нестопанска цел в Белгия, е получил безвъзмездна финансова помощ по програма „Хоризонт Европа“ и е декларирал разходи за персонал, работил по проекта през 13-месечния период на докладване. Бенефициентът е декларирал всички разходи за един служител с обосновката, че той е работил изключително по проекта. Това означава, че бенефициентът не е изчислил дневна ставка, която да бъде приложена към броя на дните, през които служителят е работил по проекта. От документите става ясно, че лицето е работило по проекта в продължение на 208,5 дни от периода на докладване. Тъй като броят на тези дни е по-малък от съответния еквивалент на пълно работно време по програма „Хоризонт Европа“ (215 дни годишно, 233 дни за периода на докладване), заявените от бенефициента разходи са твърде високи.

5.19. Въпреки че през 2023 г. извадката на ЕСП за „Хоризонт Европа“ беше ограничена само до три договора за безвъзмездна финансова помощ, ЕСП счита, че е вероятно да продължават да са налице слабости по отношение на разходите за персонал въпреки мерките на Комисията за опростяване.

Неспазване на правилото за двойния таван

5.20. Според правилото за двойния таван общият брой на часовете, декларирани на човек годишно по финансирани от ЕС проекти, 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. През 2023 г. ЕСП установи грешки от този вид при осем операции. В тези случаи бенефициентите са декларирали и са им били възстановени разходи за персонал, надвишаващи действително извършените през годината разходи.

Други грешки в разходите за персонал

5.21. 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), и разходи за персонал: а) заявени в пълен размер при липса на декларация, че съответният служител е работил изключително по проекта на ЕС, и липса на справки за изработените часове; б) заявени за служители, за които не може да бъде доказано, че имат връзка с проекта; и в) декларирани в пълен размер поради технически грешки.

Недопустими други *преки разходи*

5.22. Съществено условие за допустимост на разходите е те да са извършени във връзка с действието и да са необходими за неговото изпълнение. През 2022 г. ЕСП докладва за случаи, при които декларираните разходи не отговарят на това изискване[5]. През 2023 г. отново бяха установени осем такива случая. Бенефициентите са декларирали пътни разходи и представителни разходи, които не са били необходими за изпълнение на проекта, разходи за консултантски услуги по финансово управление от общ характер и ремонт и обзавеждане на лаборатория, въпреки че в договора за безвъзмездна финансова помощ се позволяват само консумативи.

5.23. Сред грешките, установени по отношение на други категории разходи, са недопустими вътрешно фактурирани стоки и услуги, разходи, които не са били действително извършени, липса на оправдателни документи и неправилни обменни курсове.

Операции, съдържащи различни грешки

5.24. В много случаи (при 12 от 32-те операции с количествено измерими грешки) бенефициентите са заявили недопустими разходи в две или повече категории разходи. ЕСП установява наличие на различни грешки в исканията за възстановяване на разходи от бенефициенти както от публичния, така и от частния сектор, и както от нови, така и от опитни участници. Пример за подобни грешки е представен в ***каре 5.2***.

---

[5] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.22.

Каре 5.2

Пример на искане за възстановяване на разходи, в което се съдържат различни грешки

Бенефициент от публичния сектор, който е междуправителствена организация във Франция, е декларирал разходи за персонал и други услуги. За един служител бенефициентът е включил в разходите премия, за която не е имало правно основание и оправдателни документи. За друг служител бенефициентът е използвал неправилен брой отработени часове, което води до завишаване на ставката за почасово заплащане. Освен това при деклариране на разходите за други услуги бенефициентът е включил в сумите ДДС, въпреки че организацията е можела да си възстанови този данък от френската данъчна администрация.

Вероятността от допускане на грешки е по-голяма при новите участници и *малките и средните предприятия (МСП)*

5.25. 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 25 % от изчисления процент грешки. Освен това ЕСП откри грешки в декларациите за разходи на четирима от одитираните 12 нови участници, двама от които са МСП. Тези резултати показват, че е по-вероятно МСП и новите участници да бъдат засегнати от грешки, отколкото други бенефициенти, както се заключава и в одитите на Комисията[6] и в по-рано публикувани годишни доклади на ЕСП[7].

[6] Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.16.

[7] Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.19, Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.16, Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 4.20 и Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.24.

Преглед на системата на CINEA за предварителен контрол на безвъзмездната финансова помощ по МСЕ за секторите на транспорта и енергетиката

5.26. Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA) отговаря за изпълнението на програмата по Механизма за свързване на Европа (МСЕ) в областта на транспорта и енергетиката. Понастоящем са в ход два програмни периода, а именно МСЕ1 (2014—2020 г.) и МСЕ2 (2021—2027 г.).

5.27. Според годишния отчет за дейността на CINEA за 2022 г. през отчетния период извършваният от нея предварителен контрол е довел до отхвърляне на разходи в размер на 84,6 млн. евро поради недопустимост и нередности (1,8 % от подадените искания за възстановяване на разходи). Тази сума обхваща целия размер на безвъзмездната финансова помощ, управлявана от CINEA, като тази форма на финансиране от МСЕ в областта на транспорта и енергетиката, представлява приблизително 70 % от плащанията, извършени през 2022 г.

5.28. Първоначалната стратегия за предварителен контрол за програмата МСЕ1 е от 2016 г. Тя е съсредоточена върху рисковете с най-голямо отражение върху разходите, декларирани от бенефициентите за съответните действия (т.е. определени видове разходи, високо равнище на финансово участие или операции с високи разходи). На първо място CINEA разглежда *Сертификата за финансовите отчети* (СФО), ако такъв се изисква. Необходимо е да се представи СФО, когато приносът на ЕС за даден проект е 325 000 евро или повече. Като се има предвид размерът на проектите, може да се очаква, че повечето бенефициенти ще представят СФО в рамките на жизнения цикъл на проекта. СФО следва да се основава на извадка, която обхваща 10 % от общия размер на разходите в искането на бенефициента. За да се осигури увереност в рамките на предварителния контрол, се изисква да се обхванат минимум 25 % от разходите. Поради тази причина CINEA проверява другите 15 % от декларираните разходи в случаите, когато е представен СФО.

5.29. CINEA е извършила оценка на предварителната стратегия през 2017 г., в резултат на което в документа са направени незначителни изменения (вж. ***таблица 5.1***, в която е представено сравнение).

5.30. В стратегията за контрол на МСЕ2 са взети предвид поуките, извлечени от извършения предварителен контрол на МСЕ1, особено по отношение на подхода за формиране на извадки. В нея се определят три различни подхода за формиране на извадки (вж. ***таблица 5.1***, в която е представено сравнение).

Таблица 5.1 — Сравнителна таблица на обхвата на извадките, използвани за предварителния контрол на програмите по МСЕ

МСЕ1 — Стратегия за предварителен контрол	МСЕ1 — Изменения на стратегията	МСЕ2 — Стратегия за предварителен контрол
Минимум 25 % от общия размер на заявените от всеки бенефициент разходи в случаите, когато не се представя СФО	Между 15 % и 20 % от общия размер на заявените от всеки бенефициент разходи в случаите, когато не се представя СФО	Между 10 % и 20 % от общия размер на заявените от всеки бенефициент разходи, при включване на минимум три разходни позиции от над 5 000 евро *(извадка с увеличен обхват)*
Минимум 15 % от общия размер на заявените от всеки бенефициент разходи в случаите, когато се представя СФО	Между 10 % и 15 % от общия размер на заявените от всеки бенефициент разходи в случаите, когато се представя СФО	Между 5 % и 10 % от заявените от всеки бенефициент разходи в категориите с най-висок дял (над 15 % от общия размер на разходите), при включване на минимум три разходни позиции от над 10 000 евро *(извадка със стандартен обхват)*
		Максимум 5 % от общия размер на заявените от всеки бенефициент разходи или без да се изготвя извадка *(извадка с намален обхват)*

5.31. ЕСП разгледа стратегиите за предварителен контрол за МСЕ1 и МСЕ2, както и това дали стратегията за МСЕ2 е подобрена в сравнение с тази на МСЕ1. Одиторите провериха дали насоките съответстват на стратегиите и какво ниво на увереност може да бъде постигнато чрез предварителния контрол. Тази дейност беше допълнена от преглед на предварителния контрол, извършен за извадка от десет искания за възстановяване на разходи: седем по МСЕ1 и три по МСЕ2 (МСЕ2 все още е на ранен етап на изпълнение). За тези десет досиета ЕСП провери дали са спазени вътрешните насоки и изискванията за документиране на извършените дейности и дали са достигнати правилни заключения.

5.32. Двете стратегии са разработени въз основа на задълбочен анализ на рисковете и нередностите в миналото. CINEA отчита, че грешките в процедурите за възлагане на обществени поръчки са имали голямо отражение върху МСЕ1 и признава факта, че одиторите, работещи по изготвянето на СФО, невинаги имат достатъчно опит в одита на процедури за възлагане на обществени поръчки. В някои случаи обаче тя не предвижда извършването на задълбочени проверки на обществените поръчки по проекти в рамките на МСЕ2, например когато може да се използва извадка с намален обхват. ЕСП счита, че в зависимост от това доколко се прилагат извадки с намален обхват, има вероятност извършваният предварителен контрол да не може да осигури необходимото ниво на увереност.

5.33. Подходите за формиране на извадки в стратегиите за предварителен контрол на МСЕ1 и МСЕ2 са правилно отразени в съответните насоки. Насоките за обществените поръчки обаче не са достатъчно подробни, тъй като в тях не се описва обхватът на проверките, които трябва да се извършат за съответните извадки.

5.34. Прегледът на ЕСП на десетте досиета, посочени по-горе, установи, че насоките са били приложени, но липсват доказателства за извършената дейност. Посочва се само резултатът от осъществената проверка, който се състои в приемане или отхвърляне на съответната разходна позиция. ЕСП установи, че в едно от досиетата броят на включените в извадката разходни позиции е бил намален, въпреки че такова изключение не е предвидено в насоките или в стратегията. Одиторите направиха преглед на проверките на фактурите и процедурите за възлагане на обществени поръчки и установиха, че достигнатите по тях заключения като цяло са правилни.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

5.35. Проверените от ЕСП годишни отчети за дейността (ГОД) (на ГД „Научни изследвания и иновации“ и Европейската изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията) отразяват наличната информация в генералната дирекция/агенция и на тази основа дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на *редовността* на операциите, свързани с разходите по функция 1 от МФР.

5.36. По отношение на „Хоризонт 2020“ ГД „Научни изследвания и иновации“ е докладвала установен кумулативен представителен процент грешки от 2,57 % за всички генерални дирекции и други органи на ЕС, които управляват разходите на ЕС за научни изследвания. Като се вземат предвид коригиращите действия, кумулативният *процент остатъчни грешки* е 1,55 % (1,64 % само за ГД „Научни изследвания и иновации“). Последващите одити във връзка с тези проценти грешки обхващат плащания, извършени през периода 2014—2022 г. От януари 2023 г. насам ГД „Научни изследвания и иновации“ изчислява *представителен процент грешки* въз основа на методологията, препоръчана от ЕСП[8]. Това е оповестено в ГОД на ГД „Научни изследвания и иновации“ за 2023 г.

5.37. Тъй като кампанията за последващ одит за рамковата програма „Хоризонт Европа“ трябва да започне едва през 2024 г., ГД „Научни изследвания и иновации“ не е докладвала установен процент грешки за програмата през 2023 г. Целта, която Комисията е определила за „Хоризонт Европа“, е не повече от 2 % в края на рамковата програма.

[8] Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.34.

5.38. В своя ГОД за 2023 г. ГД „Научни изследвания и иновации“ е отчела девет неизпълнени препоръки на Службата за вътрешен одит (IAS). Три от неизпълнените препоръки са класифицирани като „много важни“. В ГОД на ГД „Научни изследвания и иновации“ за 2022 г. е изразена *резерва* по съображения, свързани със запазване на репутацията, по отношение на късното въвеждане и слабостите в системите за управление и контрол на инвестиционния компонент на инструмента „Ускорител“ на Европейския съвет по иновациите. Тази резерва е оттеглена, тъй като са предприети своевременни корективни мерки. Освен това Службата за вътрешен одит е понижила класификацията на препоръката от „критична“ на „много важна“ в резултат на извършения от нея последващ одит в началото на 2024 г.

5.39. През 2023 г. основните разходи на Европейската изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията по функция 1 от МФР, са свързани с „Хоризонт Европа“, „Хоризонт 2020“ и инфраструктурата за цифрови услуги (DSI) в рамките на МСЕ — „Телекомуникации“. По отношение на „Хоризонт 2020“ Агенцията докладва установен представителен процент грешки от 2,57 % и процент остатъчни грешки от 1,74 %. Що се отнася до инфраструктурата за цифрови услуги в рамките на МСЕ — „Телекомуникации“, тя е докладвала очакван представителен процент грешки от 2,82 % и процент остатъчни грешки от 2,46 %. Поради малката финансова значимост на грешките не са изразени резерви. Процентите грешки, определени в рамките на последващите одити на оставащите програми, са сравнително ниски.

5.40. ЕСП разгледа информацията в ГДУИ на Комисията за 2023 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 1,4 %. Този процент е в долната част на изчисления от ЕСП диапазон на процента грешки и под прага на същественост.

Заключение и препоръки

Заключение

5.41. 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 3,3 %. Разходите за научни изследвания и иновации са най-силно засегнати от грешки, особено в областта на разходите за персонал.

5.42. Изчисленият риск при плащане, представен в ГДУИ, е 1,4 %. 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 нейните годишни доклади за 2021 г. и 2022 г., които са със срок за изпълнение до 2023 г. Комисията е изпълнила три препоръки изцяло и две — в известна степен.

5.44. Въз основа на настоящия преглед и констатациите и заключенията за 2023 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 5.1 — Да се подобри спазването на правилата за дневните ставки от страна на бенефициентите

Във връзка с докладването по „Хоризонт Европа“ Комисията следва да въведе мерки в допълнение на предприетите досега действия за повишаване на осведомеността, с цел да се подобри спазването на правилата за дневните ставки от страна на бенефициентите.

Целеви срок за изпълнение — до средата на 2025 г.

Препоръка 5.2 — Да се осигури необходимата яснота в документите относно програма „Хоризонт Европа“

По отношение на програма „Хоризонт Европа“ Комисията следва да разясни по-добре правилата и методите за изчисляване на дневните ставки за разходите за персонал, посочени в образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ.

Целеви срок за изпълнение — до средата на 2025 г.

Препоръка 5.3 — Да се усъвършенстват насоките за извършване на предварителен контрол на обществените поръчки

Комисията следва да доразвие насоките относно обхвата на проверките, които трябва да се извършват в рамките на предварителния контрол на обществените поръчки за проекти по Механизма за свързване на Европа (МСЕ), за да се осигури съответствието на критериите за подбор и възлагане, които се прилагат, с тези, публикувани в обявлението.

Целеви срок за изпълнение — до края 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
2021	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до средата на 2023 г. („Хоризонт 2020“) и до средата на 2024 г. („Хоризонт Европа“): **Препоръка 1:** Комисията следва да насърчава активно използването на модул „Разходи за персонал“, който е предоставен в портала за участниците (вж. точка 4.25), особено при някои категории бенефициенти, които са по-склонни да извършват грешки, като например МСП и новите участници (за „Хоризонт 2020“).		Препоръката е изпълнена изцяло за „Хоризонт 2020“. Разработването на софтуера за „Хоризонт Европа“ е включено в работния план за информационните технологии за 2023 г. и е в процес на изпълнение. ЕСП ще провери изпълнението на програма „Хоризонт Европа“ през следващата година.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
2021	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до средата на 2023 г.: **Препоръка 2:** Комисията следва да изготви насоки за бенефициентите относно специфичните разлики, като се съсредоточи върху аспектите, свързани с допустимостта при програма „Хоризонт Европа“, в сравнение с тези при „Хоризонт 2020“ и други подобни програми.		
2021	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до края на 2022 г.: **Препоръка 3** По отношение на „Хоризонт 2020“, Комисията следва да подобри съществуващите предварителни проверки, за да открие и избегне евентуални недопустими корекции на разходите за персонал, подадени от		Комисията е извършила оценка на осъществимостта и е поела ангажимент до края на 2024 г. да добави функция за напомняне, което да се появява, когато бенефициентите попълват финансовите си отчети и в което да се посочва, че преизчисляване на почасовите ставки не е разрешено.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	бенефициентите след преизчисляване на ставките за почасово заплащане.		
2021	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до средата на 2023 г.: **Препоръка 4** Комисията следва да подобри допълнително насоките за независимите одитори, които бенефициентите наемат за работата по сертификатите за финансовите отчети (СФО), с цел да се преодолеят всички слабости, установени от ЕСП при одитите на тези сертификати.		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
2022	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до края на 2023 г.: **Препоръка 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 бюджетни предложения, да се изготвят, като надлежно се вземат предвид приложимите референтни показатели, и да са добре документирани.		Комисията е публикувала указания за експертите, в които се изисква да използват таблото с данни за разходите за персонал при оценката на бюджетните предложения. От експертите обаче все още не се изисква да документират добре своите оценки. Комисията е поела ангажимент да предприеме действия в тази връзка до края на 2024 г.

Източник: ЕСП.

Глава 6

Сближаване, устойчивост и ценности

Съдържание

	Точки
Въведение	**6.1.—6.14.**
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.—6.14.**
Редовност на операциите, годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	**6.15.—6.71.**
Резултати от тестването на операциите от ЕСП	**6.15.—6.41.**
Установени са недопустими проекти	**6.21.**
Установени са недопустими разходи	**6.22.—6.24.**
Налице са нарушения на правилата на вътрешния пазар: обществени поръчки и държавна помощ	**6.25.—6.31.**
Липса на основни оправдателни документи	**6.32.—6.33.**
Предизвикателства, свързани с финансовите инструменти	**6.34.—6.35.**
Операции, управлявани пряко или непряко от Комисията	**6.36.—6.38.**
Липсват последващи действия във връзка с ангажимента за постигане на целта за изпълнение, включена в договорите за безвъзмездна финансова помощ	**6.39.—6.41.**
Оценка на ЕСП на дейността, извършена от одитните органи при споделено управление	**6.42.—6.54.**
Управляващите органи са „първа линия на защита“ срещу неправомерното разходване на средства, а одитните органи са „втора линия на защита“	**6.42.—6.44.**
Процентите остатъчни грешки са над прага на същественост за над 60 % от стойността на пакетите от документи за предоставяне на увереност, одитирани от ЕСП през 2023 г.	**6.45.—6.49.**
Слабостите в работата на одитните органи намаляват степента, в която Комисията може да разчита на резултатите	**6.50.—6.54.**

Прегледът на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. откроява трайни проблеми, свързани с управлението и контрола 6.55.—6.56.

Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността 6.57.—6.71.

Непреодолени недостатъци в системите за управление и контрол 6.58.—6.61.

Комисията счита, че нивото на нередовни разходи в приетите отчети е съществено при фондовете по ЕФРР/КФ 6.62.—6.65.

Недостатъци, установени в дейността на Комисията за предоставяне на увереност 6.66.—6.67.

Съществува неяснота относно приключването на програмния период 2014—2020 г. 6.68.—6.71.

Заключение и препоръки 6.72.—6.77.

Заключение 6.72.—6.75.

Препоръки 6.76.—6.77.

Приложения

Приложение 6.1 — Разбивка на извадката на ЕСП от операции и съответните констатации, одитирани за целите на Декларацията за достоверност за 2023 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 разходни фондове и сумите по тази функция през 2023 г.

Фигура 6.1 – Плащания и одитна популация

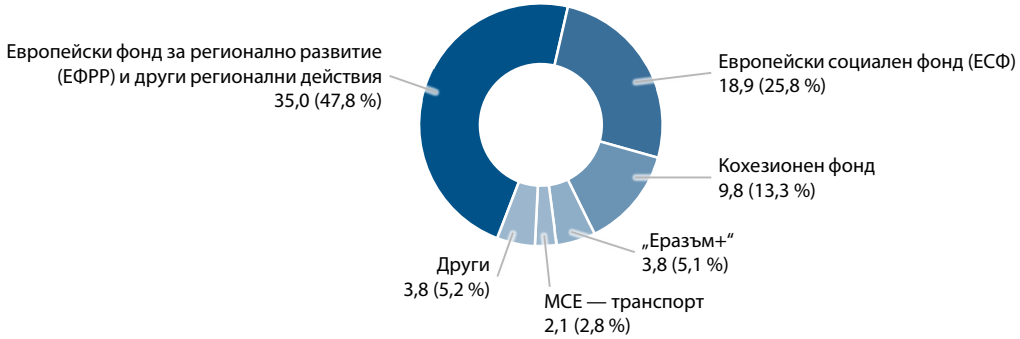


Сближаване, устойчивост и ценности
73,3 млрд. евро (38,4 % от разходите от бюджета на ЕС)



(в млрд. евро)

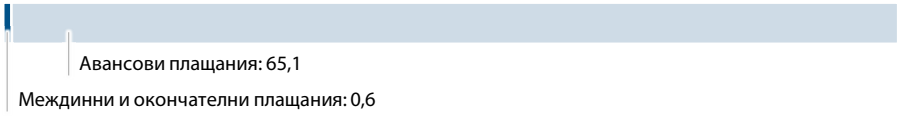
Плащания за 2023 г. — разбивка по фондове



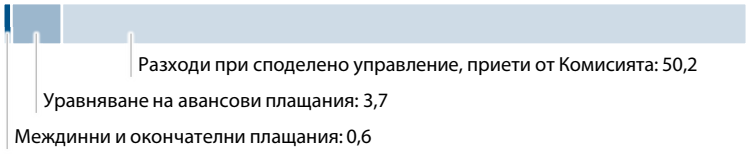
Одитна популация за 2023 г. спрямо плащанията

Икономическо, социално и териториално сближаване (подфункция 2а)

Плащания — общо 65,7

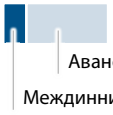


Одитирана популация — общо 54,5



Устойчивост и ценности (подфункция 2б)

Плащания — общо 7,6



Одитирана популация — общо 5,6



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2023 г.

Кратко описание

Цели и разходни инструменти на политиката

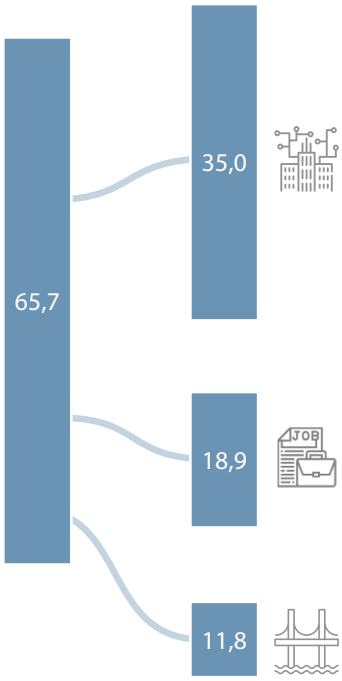
6.2. Разходите по тази функция са насочени към намаляване на разликите в степента на развитие между отделните държави членки и региони на ЕС (подфункция 2а), както и към дейности за подкрепа и защита на ценностите на ЕС, целящи да повишават неговата устойчивост при настоящи и бъдещи предизвикателства (подфункция 2б). На ***фигура 6.2*** са показани целите на политиката по функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“ (подфункция 2а[1] и подфункция 2б) и съответните фондове и инструменти[2].

[1] Членове 162 и 174—178 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

[2] ЕСП разглежда разходите по *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)* за 2023 г. в ***глава 11***.

Фигура 6.2 — Цели и плащания по политиката *(в млрд. евро)*

Подфункция 2а — Икономическо, социално и териториално сближаване
има за цел да намали разликите в развитието на държавите членки/регионите

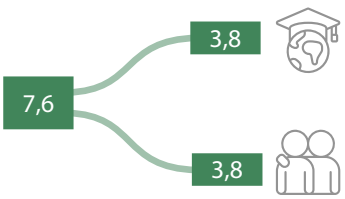


Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)
има за цел да намали регионалните различия, като подпомага иновациите и научните изследвания, програмата в областта на цифровите технологии, МСП и нисковъглеродната икономика.

Европейски социален фонд (ЕСФ)
насочен към достигането на по-високо ниво на заетост, справедлива социална закрила, квалифицирана и устойчива работна сила и приобщаващи/ сплотени общества — основен фактор за изкореняването на бедността. За периода 2021—2027 г. той включва Инициативата за младежка заетост (ИМЗ), Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ) и Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации.

Кохезионен фонд (КФ)
насърчава устойчивото развитие чрез инвестиции в екологични и транспортни проекти в държавите членки с БНД на глава от населението под 90 % от средния за ЕС.
КФ подпомага финансирането на проекти за изграждането на трансевропейска транспортна мрежа посредством **Механизма за свързване на Европа (МСЕ).**

Подфункция 2б — Устойчивост и ценности
има за цел да повиши устойчивостта на ЕС чрез затвърждаването на европейските ценности.



„Еразъм+“
предоставя подкрепа за образованието, обучението, младежта и спорта, като се насърчава мобилността и активното участие на младите хора.

По-малки схеми като „Творческа Европа“, програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV), както и отделни инструменти, които подпомагат икономическото възстановяване в ЕС след пандемията от COVID-19 (EU4Health, Инструмента за спешна подкрепа (ИСП) и др.).

Източник: ЕСП.

Управление на средствата

6.3. Фондовете по политиката на сближаване (*ЕФРР/КФ* и *ЕСФ*) се изпълняват при *споделено управление.* На ***фигура 6.3*** са показани процесите на управление, контрол и предоставяне на увереност, както и съответните роли и отговорности.

Фигура 6.3 — Процеси на управление, контрол и предоставяне на увереност в областта на сближаването

Споделено управление



Европейска комисия

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ носят крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС

- Одобрява оперативните програми (ОП) и всички големи проекти
- Изпълнява ОП в сътрудничество с държавите членки
- Съфинансира допустимите разходи за операциите по ОП
- Приема годишните отчети и извършва проверки на пълнотата и точността на данните, за да може да приеме отчетите и да освободи депозита от 10 %, задържан като гаранция (*).
- Извършва документни проверки на всеки пакет от документи за предоставяне на увереност и на избрани одити на съответствието, проведени в държавите членки. Комисията извършва тези проверки, за да валидира процентите остатъчни грешки, докладвани от одитните органи, след което ги публикува в своите годишни отчети за дейността (ГОД) за следващата година, наред със среднопретеглената стойност като ключов показател за изпълнението.



Държави членки

Национални/регионални органи

- Представят многогодишните оперативни програми за цялата МФР
- Съфинансират допустимите разходи за операциите по ОП

Управляващи органи

- Управляват ОП и следят за редовността на разходите в областта на сближаването
- Извършват подбор на операциите
- Проверяват всички разходи въз основа на заявленията за плащане от бенефициентите
- Проверяват допустимостта на разходите преди те да бъдат сертифицирани и изпратени на Комисията

Сертифициращи органи

- Изготвят и изпращат заявления за плащания
- Изготвят и сертифицират отчетите

Одитни органи

- Проверяват разходите, включени в годишните отчети
- Изготвят годишен доклад за контрола, в който е включен процентът остатъчни грешки за оперативните програми и се изразява одитно становище относно редовността на декларираните разходи и ефективността на системите за управление и контрол.



Бенефициенти

- Поемат ангажименти за постигане на показателите за крайни продукти и резултати, включени в споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ
- Изпълняват операции
- Получават възстановявания на разходи посредством управляващите органи (от приноса от ЕС и националния/регионалния принос)

(*) Член 130 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 ограничава възстановяването на *междинните плащания* до 90 %.

Източник: ЕСП.

6.4. *Одитните органи* имат изключително важна роля в рамката за контрол и предоставяне на увереност по отношение на разходите при споделено управление[3] за периода 2014—2020 г. Като докладват *процента остатъчни грешки*[4]*,* те спомагат да се следи за това нивото на *нередностите* в годишните отчети на *оперативните програми (ОП)* да не надвишава 2 % (*прага на същественост* по отношение на *законосъобразността* и *редовността*[5]) от декларираната сума. След извършването на проверки от *управляващите органи* (които представляват първата линия на защита) държавите членки заверяват годишните отчети на всяка ОП и докладват на Комисията, която носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. За тази цел процесът на контрол и предоставяне на увереност се основава на цялостната работа, свързана с редовността на разходите, на всяко от трите нива, както е показано на ***фигура 6.3***.

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, като органите, отговарящи за *„Еразмус+“*, основно по подфункция 2б (вж. ***фигура 6.2***). За по-малките схеми по подфункция 2б Комисията носи цялата отговорност да следи за редовността на разходите.

---

[3] Годишен доклад на ЕСП за 2017 г., точки 6.5—6.15 и Годишен доклад на ЕСП за 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 „общ процент 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.

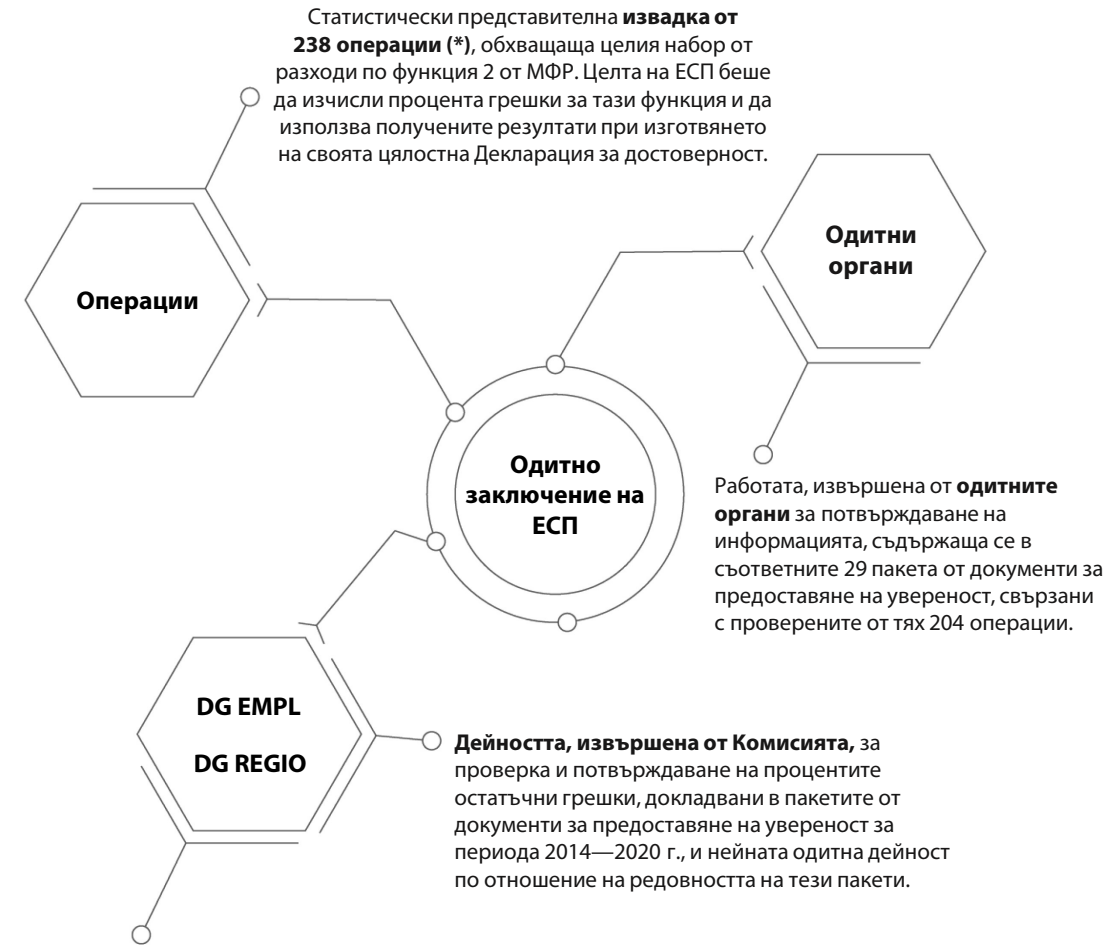
[6] ГД „Образование, младеж, спорт и култура“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Орган за готовност и реакция при извънредни здравни ситуации, ГД „Подкрепа на структурните реформи“, ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ и *Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA)* под надзора на ГД „Мобилност и транспорт“ по отношение на разходите в популацията на ЕСП за 2023 г.

Обхват и подход на одита

6.6. Целта на ЕСП беше да използва резултатите от своята одитна дейност 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). За целта одиторите провериха надеждността на работата на одитните органи и на Комисията.

6.7. За да направят одитните си заключения, както и в предишни години одиторите приложиха подхода и методите за одит на разходите за сближаване, посочени в ***приложение 1.1***, и разгледаха елементите, описани на ***фигура 6.4***.

Фигура 6.4 — Одитирани елементи



(*) По отношение на финансирането в областта на политиката на сближаване **извадката** включва 204 *операции,* разходите за които са били сертифицирани в *пакетите от документи за предоставяне на увереност* (които преди това са били проверени от *одитен орган*), както и 12 *финансови инструмента* (подфункция 2а). В извадката също са включени 22 операции, управлявани пряко или непряко от Комисията (8 по подфункция 2а и 14 по подфункция 2б).

Източник: ЕСП.

6.8. В общата популация на стойност 60,2 млрд. евро (вж. ***фигура 6.1***) разходите при споделено управление от периода 2014—2020 г. възлизат на 50,2 млрд. евро и са включени в приетите отчети, подадени по 416 ОП, и в 357 пакета от документи за предоставяне на увереност за финансовата 2021/2022 година. Освен това са включени и разходи от периода 2007—2013 г., извършени по девет ОП, напълно или частично приключени от Комисията[7] през 2023 г. (0,4 млрд. евро).

6.9. От периода 2021—2027 г. Комисията е извършила авансови плащания в размер на 3,9 млрд. евро и междинни плащания в размер на 1,9 млрд. евро през 2023 г. ЕСП не включи тези разходи в одитната извадка, тъй като тя обхваща само разходите, извършени от бенефициентите, които са били възстановени, одитирани от *програмните органи,* включени в заявки за плащане, за които сумите са изплатени, и вписани в приети от Комисията отчети[8].

6.10. От началото на 2020 г. Европейският съюз е предприел редица действия за справяне с предизвикателства като пандемията от COVID-19 *(Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса (ИИОК)* и *ИИОК+)* и проблемите, свързани с бежанците и миграцията *(„Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа“ (CARE).* Тези действия включват опростяване на процедурите за фондовете по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., включително възможността за 100 % съфинансиране от ЕС. Одитната извадка включва и проекти, които са се възползвали от тази възможност. Освен това инициативата *REACT-EU* предоставя допълнително финансиране, с възможност за до 100 % съфинансиране от ЕС. Тъй като периодът на допустимост за разходите от периода 2014—2020 г. е изтекъл на 31 декември 2023 г., допълнителното финансиране, предоставено чрез REACT-EU, може да е увеличило натиска за изразходване на средствата[9]. В същото време 100-процентното финансиране е позволило по-бързото *усвояване* на наличното финансиране за програмите за периода 2014—2020 г. от държавите членки.

---

[7] Комисията изплаща само неоспорените суми, а неразрешените въпроси със съществено отражение остават открити. Окончателният остатък се погасява и ОП се приключва, когато всички останали спорни въпроси бъдат разрешени.

[8] До април 2024 г. Комисията е приела 354 програми по ЕФРР, КФ и ЕСФ+ за периода 2021—2027 г.

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

6.11. ЕСП използва двустепенен подход при съставянето на одитната извадка, обхващаща 204 операции, избрани от сертифицираните разходи в пакетите документи за предоставяне на увереност през 2023 г. Първоначално ЕСП избра 29 пакета (35 през 2022 г.) от програмния период 2014—2020 г., като обхвана 58 *ОП* (66 през 2022 г.). От тях одиторите изготвиха извадка от операции, проверени от одитните органи. За 2023 г. бяха извършени проверки на място за 88 операции (67 за 2022 г.). Това позволи на ЕСП да проведе събеседвания със служители на програмните органи и бенефициенти, да събере допълнителни доказателства, например оригинални документи, и да проведе физически инспекции на *крайните продукти,* създадени със средства от ЕС.

6.12. За финансовата 2021/2022 година държавите членки са докладвали плащания по финансови инструменти по 124 ОП (3,0 млрд. евро) (128 ОП и 5,5 млрд. евро за 2022 г.). Бяха проверени 12 финансови инструмента (15 през 2022 г.) от периода 2014—2020 г., от които са извършени плащания за *крайните получатели*. От тази извадка бяха одитирани 67 заема, 36 такси за управление, 31 *капиталови и квазикапиталови инвестиции* и 21 гаранции.

6.13. В ***приложение 6.1*** е представена разбивка на одитната извадка от операции и свързаните с тях констатации, които ЕСП направи за 27-те държави членки на ЕС и Обединеното кралство[10] по отношение на подфункция 2а от МФР.

6.14. Като част от одита за 2023 г. ЕСП разгледа също 22 операции от разходи в размер на 6,9 млрд. евро по програмите на Комисията при *пряко или непряко управление.* Сред тях са: приносът от *Кохезионния фонд (КФ)* за *Механизма за свързване на Европа (МСЕ),* програмата „Иновативни дейности за градско развитие“, „Еразъм+“, приносът от *Инструмента за спешна подкрепа* за производството и доставките на ваксини срещу COVID-19, както и операции, свързани с поръчки за услуги и строителство.

[10] Разходите по програмите на Обединеното кралство от периода 2014—2020 г. все още са част от разходите по функция 2 от МФР.

Редовност на операциите, годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Резултати от тестването на операциите от ЕСП

6.15. За 2023 г. ЕСП изчисли, че процентът грешки за функция 2 от МФР е 9,3 %[11] (вж. ***фигура 6.5***). Това изчисление е въз основа на проверените 238 операции, при които одиторите установиха и остойностиха 49 грешки (50 през 2022 г.), които или не са били открити, или не са били коригирани в достатъчна степен от одитните органи. Изчислението на ЕСП обхваща също резултатите от проверката на одитните органи, които са докладвали 52 грешки (58 през 2022 г.) при същите операции. При изчислението ЕСП взе предвид корекциите, извършени от програмните органи (на обща стойност 337,0 млн. евро).

6.16. Съгласно член 287, параграф 2 от ДФЕС, *„Сметната палата проверява дали всички приходи са били събрани и дали всички разходи са направени законосъобразно и правомерно, както и дали управлението на финансовите средства е било добро.“ Осъществявайки това, тя сигнализира, по-специално, за всяка неправомерност.“* Изчисленият процент грешки отразява дела на декларираните разходи, при които проверката на ЕСП показва, че по някакъв начин не са спазени условията за плащане, определени във *Финансовия регламент, Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР)* и Регламента за защитата на финансовите интереси на ЕС. Такива грешки водят до пряко и измеримо финансово *отражение* върху размера на плащанията, разрешени към онзи момент от бюджета на ЕС. Докладваният от ЕСП *изчислен процент грешки* обаче не следва да се приема за еквивалент на потенциалния размер на *финансовите корекции,* които Комисията може да наложи в съответствие с приложимите правила. Понастоящем одиторите извършват *одит на изпълнението* и проверяват дали финансовите корекции на Комисията в областта на сближаването са разработени и се прилагат така, че да защитават бюджета на

[11] Изчисленият процент грешки по отношение само на подфункция 2а е 10,1 % (долна граница на грешките — 6,9 %, горна граница на грешките — 13,3 %). Изчисленият процент грешки по отношение само на фондовете по политиката на сближаване е 10,1 % (долна граница на грешките — 6,8 %, горна граница на грешките — 13,4 %).

ЕС. Този одит ще оцени дали финансовите корекции са ефикасен инструмент и дали Комисията го използва целесъобразно за защита на финансовите интереси на ЕС през периода 2014—2020 г. *Резултатите* от този одит се очаква да бъдат публикувани в специален доклад към средата на 2025 г.

Фигура 6.5 — Оценка на отражението на количествено измеримите грешки

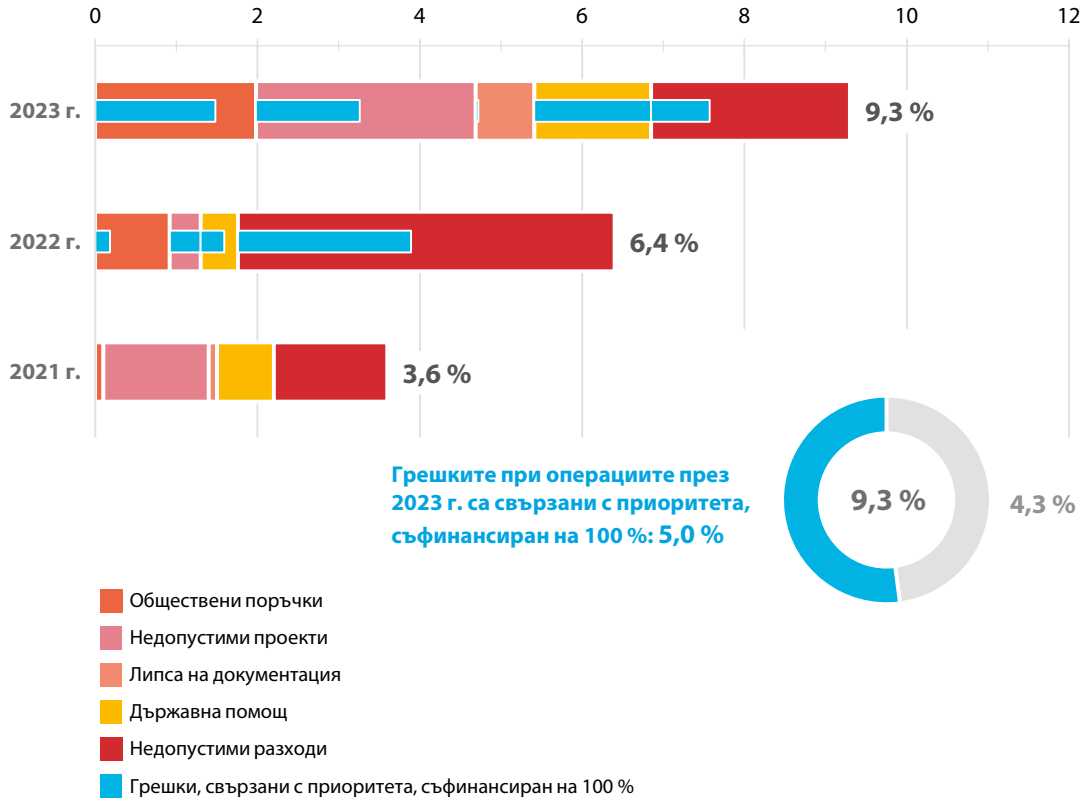


Източник: ЕСП.

6.17. Тази година изчисленият от ЕСП процент грешки отново е значително над прага на същественост от 2 %. Одиторите отбелязват, че няколко фактора увеличават допълнително натиска върху администрациите на държавите членки и повишават риска за капацитета им да следят за редовността на разходите и за спазването на принципите на *доброто финансово управление.* Сред тези фактори са предоставените значителни допълнителни средства по REACT-EU и периодът на допустимост до 31 декември 2023 г. за разходите в областта сближаване за периода 2014—2020 г., който през последните няколко години съвпада с периода на допустимост за МВУ.

6.18. На ***фигура 6.6*** е показано сравнение на тазгодишния изчислен процент грешки (като процентни пунктове) със стойностите му от последните две години. Показан е и общият дял на изчисления процент грешки (вж. означеното в синьо), свързан с операциите с допълнително финансиране по REACT-EU и с механизмите за гъвкавост по ИИОК+ и CARE.

Фигура 6.6 — Дял на отделните категории грешки в изчисления процент грешки (ELE) — сравнение
(в процентни пунктове)



Източник: ЕСП.

6.19. Докладваните от одитните органи 52 *количествено измерими грешки* се отнасят до недопустими разходи (34), нередности в *процедури за възлагане на обществени поръчки* (12), липса на оправдателни документи (3), счетоводни грешки и грешки при изчисленията (3), *опростени варианти за разходите* (2), както и нарушения на правилата за *държавна помощ* (2)[12]. Държавите членки са приложили финансови корекции, за да отстранят конкретните установени грешки и с цел да сведат процента остатъчни грешки до или под прага на същественост от 2 %. Изчисленият от ЕСП процент грешки взема предвид корекциите, извършени от националните органи.

6.20. На ***фигура 6.7*** са показани 49 грешки, които ЕСП откри в допълнение към откритите или недостатъчно коригираните от националните органи грешки в същите операции. Представен е анализът на ЕСП по категории (като не са взети предвид финансовите корекции) и по фондове на ЕС. Недопустимите проекти и разходи и нарушенията на правилата за обществените поръчки имат най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки. В точки ***6.21***—***6.38*** е изложена повече информация за тези грешки.

[12] Една операция може да бъде засегната от повече от един вид грешки.

Фигура 6.7 — Дял на откритите от ЕСП грешки в общия процент грешки



Източник: ЕСП.

Установени са недопустими проекти

6.21. ЕСП установи седем недопустими проекта (три в Чехия, по един в Испания, Унгария, Полша и един при пряко управление. Вж. примера в ***каре 6.1***. Тези проекти представляват 14,3 % от всички количествено измерими грешки, открити от ЕСП, и приблизително 2,7 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 29 % в изчисления процент грешки).

Каре 6.1

Финансиране на проект, който е недопустим

Частно дружество в Чехия е получило финансиране по ЕФРР за закупуването на ново ИТ оборудване с цел увеличаване на продажбите и конкурентоспособността. В поканата за представяне на предложения се е изисквало да се опишат в достатъчна степен отделните артикули по проекта и да се обоснове тяхната връзка с дейностите, с условието, че проектът ще бъде изключен от участие, ако това не бъде изпълнено.

ЕСП установи, че дружеството не е описало и не е обосновало в достатъчна степен ИТ оборудването за закупуване в заявлението за кандидатстване. Освен това по-голямата част от оборудването не е пряко свързано с дейностите по проекта, нито отговаря на критерия на проекта за *икономичност*.

Поради това *управляващият орган* е трябвало да изключи проектното заявление от финансиране. По тази причина ЕСП счита, че този проект е недопустим.

Освен това посещението на място показа, че част от новозакупеното оборудване не е било използвано от *бенефициента,* а от неговото дъщерно дружество, което е недопустимо за финансиране по поканата, публикувана в рамките на тази програма.

Ето защо ЕСП счита за недопустими разходите за оборудването, използвано от дъщерното дружество.

Установени са недопустими разходи

6.22. При деклариране 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. Като част от пакета от документи за предоставяне на увереност в декларацията за управлението дори се посочва изрично, че тези разходи са напълно законосъобразни и редовни.

6.23. В одитната си извадка ЕСП установи 25 случая на недопустими разходи, които не са били установени от одитните органи, въпреки че са проверени същите операции. Основните причини за недопустимост са: разходи, които не са свързани с проекта, недопустими участници, както и разходи, които не са платени от бенефициента. Тези случаи представляват 51 % от общия брой на количествено измеримите грешки, установени от ЕСП, и приблизително 2,4 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 26 % в изчисления процент грешки).

6.24. В ***каре 6.2*** са представени примери за недопустими разходи.

Каре 6.2

Недопустима спешна подкрепа във връзка с COVID-19: личните декларации от крайните получатели не са подкрепени с доказателства

ЕСП извърши одит на регионална операция по ЕФРР в Италия, която има за цел предоставянето на финансова подкрепа в секторите, засегнати от ограниченията, свързани с COVID-19. При одитираната операция регионът е предоставил подпомагане на доходите под формата на неподлежащи на връщане *еднократни суми* на повече от 1 500 крайни получатели (МСП, самостоятелно заети лица или сдружения) в целевите сектори, изчислени въз основа на оборота от 2019 г. Изискване по поканата е било крайните получатели да декларират, че отговарят на критериите за допустимост.

ЕСП провери разходите при 30 крайни получатели. Одиторите установиха, че одитният орган не е потвърдил верността на данните от личните декларации посредством оправдателните документи. Един краен получател е заявил, че няма неизпълнени задължения за връщане на предишна финансова помощ, въпреки че предходната помощ е била отменена от регионалните органи през годината преди подаването на личната декларация и не е била върната от него. По искане на ЕСП органите провериха личната декларация и установиха, че крайният получател все още не е върнал отменената преди това помощ. Впоследствие те са започнали процедура за отмяна и на одитираната финансова подкрепа по ЕФРР за този краен получател. След това органите са позволили на крайния получател да възстанови отменената преди това помощ (съфинансирана по ОП по ЕСФ за периода 2007—2013 г.) на траншове, като са счели, че това би било решение на проблема с допустимостта в рамките на операцията по ЕФРР.

ЕСП обаче счита разходите за недопустими, тъй като крайният получател не е отговарял на критериите за допустимост, когато е кандидатствал за финансиране по ЕФРР и е направил декларация, противоречаща на наличните оправдателни документи, така че действието на органите не отстранява нередността. ЕСП установи също още двама крайни получатели, чиито лични декларации не са подкрепени с необходимите доказателства, и трима крайни получатели, които са недопустими по други причини.

Това потвърждава актуалността на препоръката[13] от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г. относно необходимостта одитните органи да разполагат с подходящи методи за проверка на валидността и надеждността на личните декларации.

Налице са нарушения на правилата на вътрешния пазар: обществени поръчки и държавна помощ

27 случая на неспазване на правилата на ЕС или националните правила за възлагане на обществени поръчки

6.25. 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 допълнение, обществените поръчки са ключов елемент за функционирането на ефективен единен пазар в ЕС. При операциите ЕСП одитира спазването на правилата на ЕС или националните правила за обществените поръчки[14], което се изисква съгласно РОР.

[13] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 6.5.

[14] Член 6 от РОР гласи, че операциите, получили подкрепа от европейските структурни и инвестиционни фондове, следва да спазват приложимото право на Съюза и националното право, свързано с прилагането му („приложимо право“).

6.26. При 27 процедури от одитната извадка на ЕСП одиторите установиха случаи на неспазване на правилата на ЕС и националните правила за обществените поръчки в Чехия, Унгария, Португалия, Румъния, и един случай при *пряко управление*. Грешките, които представляват сериозни нарушения на правилата на ЕС и националните правила за обществени поръчки, бяха класифицирани като количествено измерими. ЕСП откри седем такива случая в Чехия, Унгария и Португалия. Всички тези нередности не са били открити от одитните органи, въпреки че са проверени същите операции, или са били открити, но не са коригирани в достатъчна степен (Унгария). В ***каре 6.3*** са показани примери за неоснователно извършено пряко възлагане на поръчки в Унгария и Португалия. Седемте случая, които ЕСП определи като количествено измерими грешки, представляват 14,3 % от всички такива открити грешки, или приблизително 2,0 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 21 % в изчисления процент грешки).

Каре 6.3

Неоснователно пряко възлагане на договор за консултантски услуги

При един от съфинансираните от ЕФРР проекти в Португалия бенефициент е сдружение от частния сектор, което подкрепя развитието на *малки и средни предприятия (МСП),* като сключва договори за консултантски услуги за МСП с цел улесняване на достъпа им до чуждестранни пазари.

Сдружението не е организирало никакви обществени поръчки за няколко консултантски услуги, понеже не е смятало, че това е необходимо.

Но тъй като по-голямата част от приходите на сдружението идват от публично финансиране, следвало е да бъде възложена обществена поръчка съгласно националното законодателство. При проверката на проекта одитният орган не е установил това нарушение.

ЕСП счита, че бенефициентът неоснователно е подписал договор за пряко възлагане на консултантските услуги, в нарушение на националния закон за обществените поръчки.

Неоснователно пряко възлагане на договор за правна помощ

В Унгария един консорциум с трима участници (бенефициентът) е получил *безвъзмездна финансова помощ,* за да предоставя безплатна правна помощ на служители и дружества в областта на трудовото право и по други правни и търговски въпроси.

Бенефициентът е организирал първоначално открита процедура по възлагане на обществена поръчка, понеже финансирането е надвишавало установения от ЕС праг. Националният орган за контрол в областта на обществените поръчки обаче е стигнал до заключението, че поведението на оферентите може да е довело до нарушаване на конкуренцията и затова е дал отрицателно становище относно процедурата. Впоследствие бенефициентът е разделил първоначалния договор на множество договори с по-ниска стойност. Всяка отделна поръчка е била под прага, определен от Директивата на ЕС за обществените поръчки, и поради това е сключена чрез процедура за пряко възлагане, а не чрез открита тръжна процедура. Бенефициентът е възложил един от тези договори на оферент, участващ в предполагаемо тайно споразумение в първоначалната тръжна процедура.

ЕСП счита, че разходите, свързани с тези договори, са недопустими поради липсата на проведена процедура за възлагане на обществена поръчка в съответствие с Директивата на ЕС за обществените поръчки.

6.27. При останалите 20 от общо 27-те случая неспазването на правилата на ЕС и националните правила за обществените поръчки, посочени в точка ***6.26***, няма пряко отражение върху извършеното плащане и затова одиторите не ги класифицираха като „количествено измерими“. В пет от тези случаи обаче държавите членки е следвало да приложат финансова корекция в съответствие с насоките на Комисията[15].

6.28. 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. В ***каре 6.4*** са показани два примера, в които крайният резултат от обществената поръчка е повлиян от конфликт на интереси. Това потвърждава актуалността на препоръката от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.[16] относно тематичните одити на случаи на конфликт на интереси.

---

[15] Решение C (2019) 3452.

[16] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 6.3.

Каре 6.4

Кметско участие във възлагащия орган и спечелилия оферент

В Унгария възлагащият орган при одитиран от ЕСП проект по ЕФРР е община, която е започнала процедура за обществена поръчка за ремонт на общинска детска градина, понеже стойността на поръчката е надвишавала лимита, определен от националните органи. За поръчката обаче не е било публикувано обявление.

Междинното звено е установило, че кметът на общината е участвал в подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка и в процеса на вземане на решение, като също така е действал от името на дружество, което е изцяло притежавано от общината и е имал право на собственост в дружеството, спечелило поръчката. Така той е действал едновременно от името и на възлагащия орган, и на избрания оферент, без да е предприел съответни мерки за избягване на конфликта на интереси.

Одитният орган е открил и определил правилно наличието на конфликт на интереси. Но вместо да приложи финансова корекция от 100 % съгласно насоките на Комисията, одитният орган е приложил корекция от едва 10 % за разходите, засегнати от тази нередност. ЕСП счита, че одитният орган неоснователно е оправдал неправилното занижаване на конфликта на интереси със смекчаващи обстоятелства.

Участие на избран оферент в изготвянето на спецификациите

ЕСП извърши одит на операция в Чехия, включваща изграждането на сграда за автоматизирано паркиране на велосипеди. Възлагащият орган, който е публичен орган, е провел опростена открита процедура за възлагане на обществена поръчка. Съгласно този вид процедури органите трябва да третират икономическите оператори еднакво, като избягват дискриминация и конфликт на интереси.

Одиторите установиха, че част от техническите спецификации са изготвени от дружество, което е съсобственост на единствения оферент и е включено като основен подизпълнител. В общата част от тръжната документация е показана снимка на продукта на спечелилия оферент и е включен общ отказ от отговорност, според който ако в тръжната документация се посочват конкретни марки или продукти, се допускат „еквивалентни“ решения. Обратно на общото твърдение, спецификациите са изготвени съобразно продукта на единствения оферент дотолкова подробно, че на практика не позволяват други продукти да спечелят търга. Например в спецификацията се определя изискване за точно 118 места за велосипеди, което е капацитетът на продукта на единствения оферент, изготвил техническите спецификации,

дори в противоречие с проучването за осъществимост, в което се посочват 126 места за велосипеди.

Техническите спецификации на продукта не са обективно обосновани с потребностите на възлагащия орган, както се изисква от националното законодателство. Като е възложил поръчката на единствения оферент, който е сътрудничил за изготвянето на дискриминационните технически спецификации и си е осигурил предимство пред други производители на велосипедни кули на пазара на ЕС, възлагащият орган е влязъл в конфликт на интереси и е нарушил националното законодателство в областта на обществените поръчки.

6.29. Одиторите провериха четири процедури за възлагане на обществени поръчки в Унгария, за които е извършена корекция с фиксирана ставка от 10 % за слабости в системите за управление и контрол, установени преди това от Комисията. Комисията е препоръчала на одитния орган да не одитира първоначалните договори, за които е приложена корекцията с фиксирана ставка, а да ограничи обхвата на своя одит само до последващите изменения на тези договори. При този подход е малко вероятно да бъдат открити случаи на *измама* и конфликт на интереси при първоначалните договори. При четирите одитирани процедури за възлагане на обществени поръчки ЕСП откри грешки с отражение над 10 %. Като цяло има риск корекцията от 10 % да не е достатъчна и да останат неразкрити случаи на измама, което застрашава финансовите интереси на ЕС.

При четири проекта има нарушения на правилата за държавната помощ

6.30. Тази година ЕСП установи четири проекта в Полша, при които са налице нарушения на правилата на ЕС за държавната помощ. Одиторите считат, че те е трябвало да получат публично финансиране в по-малък размер или изобщо да не бъдат финансирани. Тези проекти представляват 8,2 % от всички количествено измерими грешки, открити от ЕСП, и приблизително 1,5 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 16 % в изчисления процент грешки).

6.31. В ***каре 6.5*** е представен пример за нарушение на правилата за държавната помощ в Полша.

Каре 6.5

Неправилно прилагане на правилата за държавната помощ: неправилно деклариране на разходи за инвестиции като оперативни разходи, а не като разходи за амортизация

Три големи частни дружества в Полша са получили безвъзмездна финансова помощ за проекти за научноизследователска и развойна дейност съгласно *Общия регламент за групово освобождаване (ОРГО).* Трите несвързани проекта имат за цел разработването на иновативни технологии, които да се използват за стопанските дейности на бенефициентите след приключване на проектите.

Одитът на ЕСП показва, че и трите проекта са в нарушение на член 25 от ОРГО, като неправилно са декларирали пълните разходи за оборудване за новите съфинансирани производствени линии. Съгласно този член, когато оборудването се използва след приключването на проекта, само амортизационните разходи от инвестицията по време на жизнения цикъл на проекта са допустими за съфинансиране от ЕС.

Затова ЕСП заключава, че при значителна част — между 69 % и 94 % от безвъзмездната финансова помощ за тези проекти — не са спазени правилата за държавната помощ и следователно тя е недопустима за финансиране.

ЕСП докладва за същия вид нарушение в своя Годишен доклад за 2022 г.[17], като през 2023 г. бяха установени още три проекта, засегнати от същата грешка, което показва недостатък на системата в това отношение.

[17] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., каре 6.5.

Липса на основни оправдателни документи

6.32. От бенефициентите и програмните органи се изисква да поддържат системи и процедури, които осигуряват адекватна *одитна следа,* за да докажат допустимостта на разходите. Това включва воденето на достатъчна и подходяща документална отчетност относно доказателствата за одитните заключения[18]. Освен това РОР изисква документацията да се съхранява най-малко 2 или 3 години след приемането на отчетите[19]. Събирането и воденето на подходяща документация е от съществено значение за ефективното функциониране на системите за контрол.

6.33. ЕСП установи, че липсва подкрепяща информация или документация при осем от проверените операции. Тя определи шест от тези грешки като количествено измерими, тъй като програмните органи и бенефициентите не можаха да представят важни документи, които да доказват съответствие с условията за допустимост. В ***каре 6.6*** е посочен пример за това. Тези грешки са оказали пряко и измеримо финансово отражение върху размера на свързаните с отчетите операции, финансирани от бюджета на ЕС. Те представляват приблизително 12,2 % от операциите, остойностени от ЕСП, и 0,7 процентни пункта от изчисления процент грешки (дял от 8 % в процента грешки).

---

[18] *Международен одитен стандарт (МОС)* 500, „Одитни доказателства“ и 230, „Одитна документация“.

[19] Член 140, параграф 1 от РОР: „… операциите, за които общата сума на допустимите публични разходи не надвишава 1 000 000 евро, са на разположение на Комисията и на Европейската сметна палата при поискване за период от три години…“.

Каре 6.6

Недостатъчна одитна следа за изпълнението на проект

В Чехия ЕСП одитира съфинансиран от ЕС проект, насочен към разработването на нови диагностични методи за откриване на свободни артериални плаки и към разработването и изпитването на два прототипа. Операцията е изпълнена в рамките на ОП „Предприятия и иновации за конкурентоспособност“.

Въпреки че разработването на тези нови диагностични методи е една от целите на одитираната операция, бенефициентът не е представил никакви доказателства за създаването им.

Той е трябвало също така да води подробен регистър за тестването на функционалността на прототипите, но не е предоставил такива доказателства.

Липсваха и доказателства, че проектът е изпълнен според предвиденото в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. ЕСП остойности тази грешка поради липсата на основни оправдателни документи.

Предизвикателства, свързани с финансовите инструменти

6.34. Финансовите инструменти — основно заеми, гаранции и собствен капитал — представляват форма на подкрепа, подлежаща на възстановяване. Плащанията по финансови инструменти са намалели от 5,5 млрд. евро през финансовата 2020/2021 година на 3,0 млрд. евро през одитираната от ЕСП 2021/2022 финансова година.

6.35. От проверените от ЕСП 12 операции, обхващащи 119 крайни получатели и 36 такси за управление, бяха установени седем крайни получатели, които са получили подкрепа, въпреки че извършват дейност в недопустим икономически сектор (един случай в Италия и два в Словения), не отговарят на критериите за допустимост (един случай в Германия) или на изискванията на споразумението за финансиране (два случая в Италия и един в Унгария). Одиторите определиха количествено случаите в Словения (вж. ***каре 6.7***) и в Германия. Тези случаи ще останат недопустими при *приключването* на оперативните програми.

Каре 6.7

Предоставяне на помощ в недопустим сектор

ЕСП извърши одит на финансов инструмент в Словения, който цели насърчаването на предприемачеството чрез подобряване на достъпа на МСП до капиталови и квазикапиталови източници на финансиране. Националните рамкови споразумения за финансиране изключват помощ за дейностите, свързани с недвижими имоти, и свързаните с тях ИТ услуги и инвестиции.

ЕСП откри двама крайни получатели, които са извършвали недопустими за финансиране дейности, свързани с недвижими имоти, и съответните ИТ услуги. Единият от тях е създал и управлявал онлайн платформа за отдаване под наем на офиси и конферентни зали. Другият е управлявал онлайн платформа, която предлага мобилни жилища за продажба или отдаване под наем, както и отдаване под наем на земя за мобилни жилища. Затова двамата крайни получатели и техните дейности, подкрепени от финансовия инструмент, са недопустими.

Операции, управлявани пряко или непряко от Комисията

6.36. В настоящия раздел са представени констатациите на ЕСП по отношение на разходите, управлявани пряко или непряко от Комисията, т.е. не при споделено управление. ЕСП откри и остойности един случай на недопустим проект, финансиран при пряко управление чрез инструмента МСЕ в Словакия (вж. ***каре 6.8***). В Словения и Франция (по програма „Иновативни дейности за градско развитие“) одиторите също установиха случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки.

Каре 6.8

Не се прилагат критериите за изключване и финансовите интереси на ЕС не са защитени достатъчно добре

В Словакия ЕСП одитира операция, която е част от глобален проект, изпълнен чрез една процедура за възлагане на обществена поръчка, съфинансирана както от Кохезионния фонд, така и от МСЕ.

Изпълнителната агенция на Комисията е одобрила безвъзмездната финансова помощ въз основа на неточна лична декларация. ЕСП установи, че представителите на бенефициентите с правомощия за вземане на решения и контрол са били осъдени за професионално нарушение, което е трябвало да доведе до изключване на бенефициента по поканата за представяне на предложения по МСЕ. Затова проектът е бил недопустим за финансова подкрепа от ЕС.

В допълнение, в частта на проекта, свързана с политиката на сближаване, управляващият орган е приложил финансова корекция от 25 % за необоснованото удължаване на срока на проекта.

Бенефициентът е докладвал финансовата корекция от 25 % на съответната изпълнителна агенция. По отношение на изпълнението на частта от МСЕ, в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ се определят санкциите, които ще се прилагат върху бенефициента, ако бъдат извършени сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки. Тези санкции може да достигнат 10 % от стойността на безвъзмездната финансова помощ. Въпросната агенция обаче е превела окончателното плащане, без да приложи възможното намаление на финансирането, предвидено в споразумението.

Ето защо ЕСП посочва, че една и съща нередност в областта на обществените поръчки е оценена и коригирана по различен начин в сравнение със същата грешка при споделеното управление. Не е налице същото равнище на защита на финансовите интереси на ЕС в случай на грешки при възлагането на обществени поръчки.

6.37. ЕСП откри един случай, свързан с приноса на ИСП за неуспешно разработване на ваксини срещу COVID-19. Беше установено, че Комисията е приела финансовия отчет на изпълнителя, без да анализира свързаните с отчетите операции или без да изиска оправдателни документи, и поради това не е повдигнала възражения за предложените суми в рамките на 30-дневния срок, предвиден в договора. Финансовият отчет, представен от изпълнителя, включва както задълженията по проекта, така и действителните разходи за разработването на ваксините. Одиторите установиха, че поетите от изпълнителя задължения, в размер най-малко на 19,6 млн. евро, не са били действително извършени като разходи. Открити бяха също недопустими разходи в рамките на една дейност, финансирана по програма „Еразъм+“ в Испания.

6.38. Общият дял на остойностените случаи при пряко и непряко управление представлява около 0,4 процентни пункта в изчисления от ЕСП процент грешки. Делът на случаите, остойностени от ЕСП, е взет предвид на ***фигура 6.6***.

Липсват последващи действия във връзка с ангажимента за постигане на целта за изпълнение, включена в договорите за безвъзмездна финансова помощ

6.39. По време на проверката ЕСП установи и докладва и по проблеми, които нямат пряко отражение върху първоначалното плащане към бенефициента, но са свързани с финансов риск и/или биха могли да доведат до финансови корекции, например ако бенефициентът не спазва поетите ангажименти за постигане на *целевите стойности*, свързани с изпълнението.

6.40. ЕС подкрепя проекти, насочени към постигане на целите на оперативните програми. Затова от бенефициентите понякога се изисква да поемат договорно задължение за постигане на целевите стойности на *показателите за резултати,* допринасящи за постигането на тези цели, или при плащане, или в определен период след извършване на плащането.

6.41. ЕСП установи два случая в България, при които бенефициентът не е изпълнил съответния показател за изпълнение. Единият случай беше остойностен, тъй като националните органи е трябвало да приложат финансова корекция в съответствие със споразумението за безвъзмездна финансова помощ, преди разходите да бъдат сертифицирани пред Комисията. В другия случай един бенефициент е завършил проекта и е бил длъжен да докладва по един от показателите за резултати 2 години по-късно. Одитът на ЕСП, проведен след като са станали известни постигнатите стойности за показателите, установи, че бенефициентът не е изпълнил това задължение.

Оценка на ЕСП на дейността, извършена от одитните органи при споделено управление

Управляващите органи са „първа линия на защита“ срещу неправомерното разходване на средства, а одитните органи са „втора линия на защита“

6.42. Присъщият риск от грешки при разходите в областта на сближаването е висок. Бенефициентите могат да допуснат грешки при подаването на исканията за финансиране от ЕС, като това може да бъде непреднамерено, включително ако не познават достатъчно правилата, които често са сложни, или понякога умишлено.

6.43. Управляващите органи са „първата линия на защита“ при откриването и коригирането на грешки в разходите, декларирани от бенефициентите. Техните проверки са важни, за да може да се провери съответствието на операциите с правната рамка и резултатите от тяхното изпълнение. Резултатите от одита на ЕСП през последните 7 години обаче показват, че тези проверки все още не са достатъчно ефективни.

6.44. Одитните органи служат като „втора линия на защита“ в рамката за предоставяне на увереност и упражняване на контрол върху разходите. Те следва да бъдат оперативно независими от управляващите органи. Тези органи проверяват въз основа на извадка редовността на разходите, които управляващите органи са декларирали пред Комисията, и изискват установените от тях грешки да бъдат коригирани, като така спомагат процентът остатъчни грешки в тези пакети от документи за предоставяне на увереност да бъде под 2 % (прага на същественост).

Процентите остатъчни грешки са над прага на същественост за над 60 % от стойността на пакетите от документи за предоставяне на увереност, одитирани от ЕСП през 2023 г.

6.45. ЕСП оцени работата на 19 от 116 одитни органа в 13 държави членки и в Обединеното кралство. Извадката на ЕСП включва 29 пакета от документи за предоставяне на увереност. С изключение на четири случая, одитните органи са докладвали на Комисията процент остатъчни грешки от 2 % или по-малко.

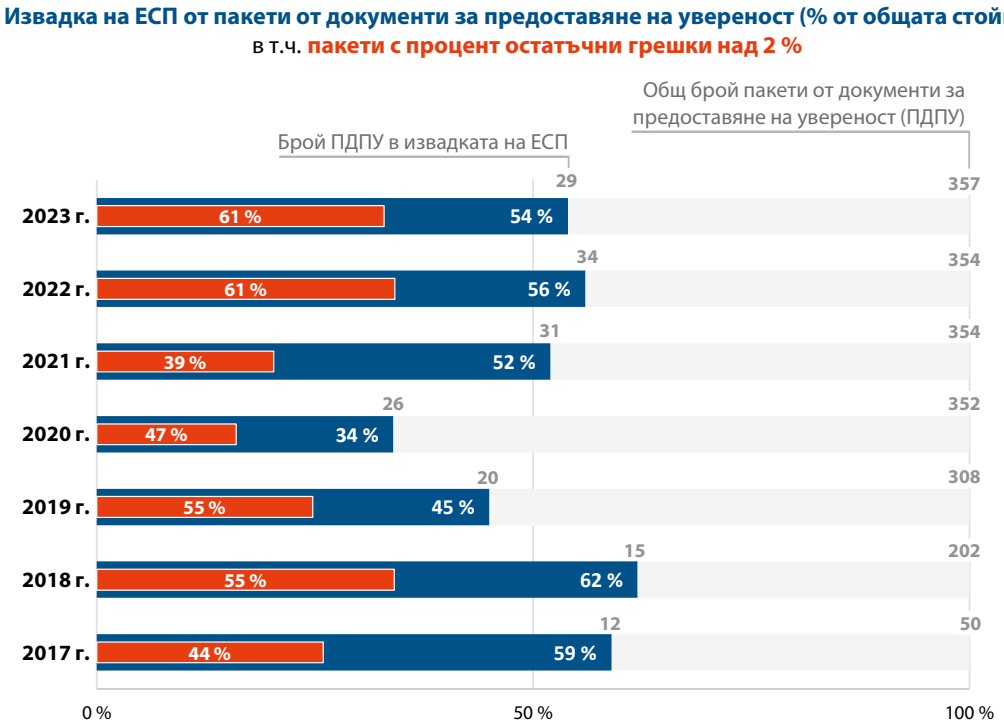
6.46. В *годишните отчети за дейността* на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, като взема предвид резултатите от собствените си одити и предварителните резултати от одитите на ЕСП за финансовата 2023 година, Комисията е коригирала процента остатъчни грешки до ниво над 2 % при 11 от общо 29-те пакета от документи за предоставяне на увереност в извадката на ЕСП.

6.47. Като се вземат предвид грешките, открити от Комисията, и одитните констатации на ЕСП, работата на одиторите по тазгодишната извадка показва, че процентът остатъчни грешки е над 2 % при 16 от 29-те проверени пакета от документи за предоставяне на увереност.

6.48. Пакетите от документи за предоставяне на увереност, одитирани от ЕСП, се отнасят до значителен дял от разходите, сертифицирани от сертифициращ орган пред Комисията (за 2023 г. — 54 %). От 2017 г. в годишната извадка на ЕСП се включват между 34 % и 62 % от разходите, сертифицирани в годишните отчети (вж. означеното в синьо на ***фигура 6.8***).

6.49. От 2017 г. насам ЕСП е класифицирала грешките като количествено измерими при 58 от 99-те пакета от документи за предоставяне на увереност, одитирани поне веднъж. Това са грешки, които не са открити от одитните органи при проверка на същите операции. ЕСП установи, че процентът грешки при значителен дял от одитираните пакети от документи за предоставяне на увереност е занижен, като действителният процент остатъчни грешки често е над прага на същественост от 2 %, въпреки че е сертифициран като по-нисък. Този дял варира от 39 % през 2021 г. до 61 % през 2023 г. (вж. означеното в червено на ***фигура 6.8***). Това отразява съществуващите недостатъци в работата на одитните органи, които не са разгледани в достатъчна степен в дейността на Комисията за предоставяне на увереност.

Фигура 6.8 — Одитирани пакети от документи за предоставяне на увереност и пакети с процент остатъчни грешки над 2 % (2017—2023 г.)



Източник: ЕСП.

Слабостите в работата на одитните органи намаляват степента, в която Комисията може да разчита на резултатите

6.50. ЕСП установи различни слабости в работата на всички 19 одитни органа, които бяха проверени. Както и през 2022 г., тези слабости са засегнали над половината от проверените за одита операции. Грешките, установени от ЕСП в тези операции, е могло (и е следвало) да бъдат открити от одитните органи при извършените от тях проверки. Това намалява степента, в която Комисията може да разчита на резултатите от тяхната работа.

6.51. През 2023 г. ЕСП откри недостатъци на равнището на одитните органи при 157 от общо 204 проверени операции. Недостатъци бяха открити:

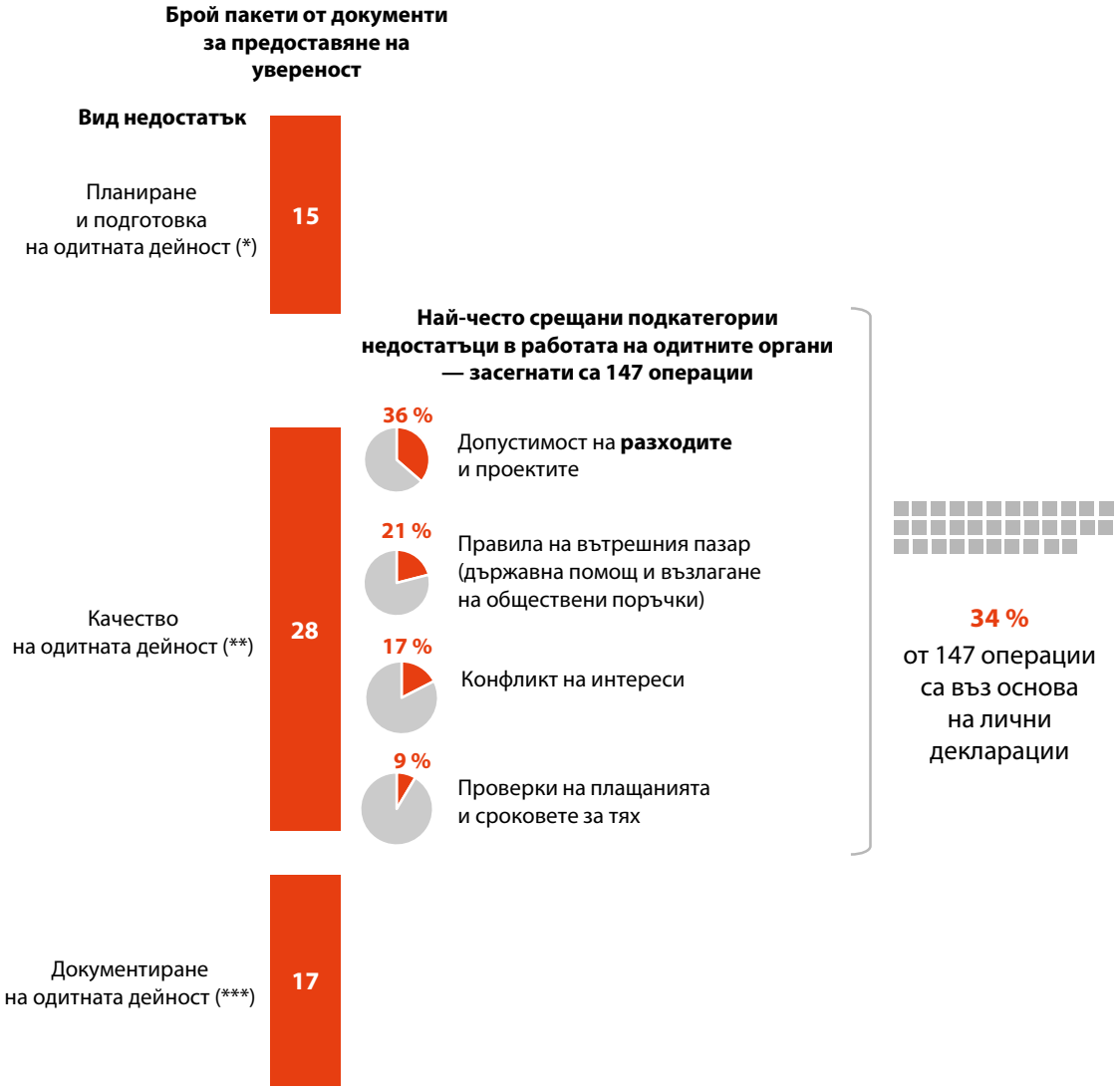
- в планирането и подготовката на одитната дейност на органите. Например, налице са слабости в подходите за формиране на извадката и непълни контролни листове (напр. които не включват конкретни въпроси за измами, конфликт на интереси, дублиране на финансиране или държавна помощ, въпреки че одитните органи следва да проверяват тези въпроси);

- в качеството на одитната дейност (вж. ***каре 6.9*** за примери), и
- в документирането на тази дейност.

6.52. ЕСП извърши повторно съответните одитни процедури за 145 от тях (71 %). За 88 операции (43 %) ЕСП трябваше да се обърне към управляващите органи, междинните звена или бенефициентите за необходимите оправдателни документи и други доказателства, тъй като одитните органи не ги бяха събрали или съхранили, както предписват одитните стандарти (вж. точка ***6.32***).

6.53. На ***фигура 6.9*** са представени недостатъците, които ЕСП установи и докладва на равнище одитни органи, като разбивка по пакети от документи за предоставяне на увереност.

Фигура 6.9 — Видове недостатъци, установени на равнище одитни органи



(*) Белгия, България, Чехия, Германия, Испания, Италия, Унгария, Словения, Словакия и Европейско териториално сътрудничество (ЕТС).

(**) Белгия, България, Чехия, Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Унгария, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия, Обединеното кралство и ЕТС.

(***) Белгия, България, Чехия, Германия, Гърция, Испания, Италия, Унгария, Румъния, Словения, Словакия, Обединеното кралство и ЕТС.

Източник: ЕСП.

Каре 6.9

Одитните органи не извършват проверки

В Унгария проверката на ЕСП разкри, че одитният орган не е проверил някои аспекти на разходите за персонал. Те включват квалификацията на персонала, увеличенията на заплатите и отработените часове на ръководителите. Националните органи са приложили корекция с единна ставка, въз основа на резултатите от одита на Комисията, за всички разходи по проектите по *„приоритетна ос 2“,* направени преди февруари 2022 г.

Въпреки че целта на корекцията с единна ставка е да компенсира евентуалното деклариране на завишени разходи за персонал, съгласно РОР одитните органи все пак са длъжни да проверят дали разходите са законосъобразни и допустими, а държавите членки следва да изискат връщането на неправомерно изплатено финансиране от бенефициентите, в съответствие с член 122, параграф 2 от РОР. Липсата на проверки и на случаи на връщане на средства отслабва възпиращия ефект, оказван върху бенефициентите с цел по-добро спазване на приложимото право.

Поради това ЕСП класифицира липсата на одит на разходите за персонал от страна на одитния орган като сериозна системна слабост.

Изразено е одитно становище, но тестването в рамките на одита е непълно

В Испания ЕСП одитира един проект по *Инициативата за младежка заетост (ИМЗ),* насочен към подобряване на пригодността за заетост на младежите и на професионалните умения на младите хора, които не работят, не учат и не се обучават *(статут NEET)*, чрез курсове и семинари. Одитният орган е изразил становище без резерви относно законосъобразността и редовността на разходите. ЕСП установи, че одитният орган е започнал да проверява допустимостта на участниците въз основа на статута им на NEET едва след нейното одитно уведомление. Това означава, че одитният орган е основал становището си на непълна одитна дейност. ЕСП счита, че това представлява сериозна системна слабост и нарушение на приложимия регламент[20].

6.54. ЕСП откри и елементи на добри практики в рамките на една регионална оперативна програма в Полша (вж. ***каре 6.10***).

[20] Член 27 от *Делегиран регламент* (ЕС) № 480/2014.

Каре 6.10

Пример за проверки за добри практики в държава членка

В Полша ЕСП провери седем проекта от регионалната ОП и установи, че одитният орган е използвал целесъобразно контролните листове и е документирал правилно одитната дейност. Контролните листове за одита на операциите и работната документация обхващат достатъчно подробно всички важни аспекти. Това даде възможност на одиторите да проследят одитната следа и да направят заключения относно извършения одит. Посещението на място на два от проектите не доведе до допълнителни констатации. Напротив, то потвърди високото качество на работата на одитния орган при проверката на операциите от извадката и откриването на съответните грешки.

Това показва, че ако одитният орган планира, извършва и документира добре цялата одитна дейност, необходима за изготвяне на валидно одитно становище, е възможно да се приложи рамката за увереност в областта на сближаването, определена в РОР, така че да се предостави достатъчно увереност относно законосъобразността и редовността на операциите.

Прегледът на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. откроява трайни проблеми, свързани с управлението и контрола

6.55. През юли 2024 г. ЕСП публикува многогодишен преглед на извършените одити на разходите за сближаване за периода 2014—2020 г., предимно в рамките на Декларацията за достоверност, и информация, публикувана от Комисията. Обобщените одитни резултати от последните 6 години, заедно с резултатите на одитните органи и Комисията, показват, че рамката за предоставяне на увереност в областта на политиката на сближаване е спомогнала за намаляване на общия процент на грешките от 2007 г. насам, но не е успяла ефективно да го понижи под законоустановения праг на същественост от 2 % за всеки пакет от документи за предоставяне на увереност и като цяло. Този анализ показва също така, че както ЕСП, така и Комисията често заключават след повторна оценка, че пакетите документи за предоставяне на увереност на държавите членки съдържат процент грешки над прага на същественост.

6.56. Чрез комбиниране на годишните си резултати за периода 2017—2022 г. ЕСП изчислява, че процентът грешки за областта на сближаването за този период е значително над 2 %. Затова е необходимо Комисията да засили прилагането на рамката за предоставяне на увереност по отношение на разходите за сближаване за периода 2021—2027 г., тъй като носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС.

Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността

6.57. Годишните отчети за дейността (ГОД) са основният инструмент на генералните дирекции на Комисията за докладване относно степента на достатъчна увереност, която те имат, че прилаганите процедури за контрол гарантират редовността на разходите.

Непреодолени недостатъци в системите за управление и контрол

6.58. При споделеното управление Комисията носи отговорност да се увери, че държавите членки са създали системи за управление и контрол, които функционират ефективно по време на изпълнението на програмите[21].

6.59. През 2023 г. Комисията отново е извършила оценка на работата на системите за управление и контрол на равнище държави членки (управляващи органи/междинни звена или одитни органи) и е заключила, че те не работят ефективно при 37 от общо 278 оперативни програми под ръководството на ГД „Регионална и селищна политика“ (основно по ЕФРР, КФ и REACT-EU) и при 13 от общо 133 оперативни програми под ръководството на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (основно по ЕСФ, ИМЗ, ФЕПНЛ). За десет случая Комисията е счела, че е необходимо да бъдат извършени подобрения в одитните органи, отговарящи за проверката на съответните ОП.

[21] Член 75, параграф 1 от РОР.

6.60. Като се вземат предвид резултатите от одитите на Комисията и резултатите от одита на ЕСП, при който бяха установени 49 неразкрити грешки, (точка ***6.15***), както и множеството слабости в работата на одитните органи (точка ***6.19***), одиторите заключават, че в края на периода на допустимост (31 декември 2023 г.) не всички системи за управление и контрол на държавите членки функционират ефективно. Това се отразява върху надеждността на процентите грешки, изчислени от Комисията, тъй като те се основават на тези неефективно работещи национални системи (вж. също точка ***6.55***).

6.61. В ***каре 6.11*** е представен пример за системна слабост в система за управление и контрол, останала неразкрита до одита на ЕСП, когато е установена и коригирана.

Каре 6.11

Системна слабост, коригирана след одита на ЕСП

В Годишния доклад на ЕСП за 2021 г. е включена констатация относно операции, свързани с данъчни облекчения за социалните осигуровки, дължими от работодатели в Испания, финансирани по ИМЗ (вж. каре 5.5). Тя се отнася за регистрация със задна дата в националната система на *схемата „Гаранция за младежта“,* липса на проверка за спазване на критериите за допустимост за лица със статут NEET и недопустими разходи за заместването на работници (със статут, различен от NEET).

Комисията е преустановила плащанията за ОП в съответствие с член 83 от РОР. Тя е изискала органите да подобрят функционирането на системата за управление и контрол и да направят необходимите финансови корекции за предходните плащания. След прекъсването на плащанията националните органи са приложили финансова корекция от 50 млн. евро по искане на Комисията. Освен това управляващият орган е приложил допълнителна финансова корекция в размер на 53 млн. евро.

Тази година ЕСП откри грешки при същата ОП, свързани с други проблеми, необхванати от корекцията. Например, една от операциите е била финансирана по ИМЗ. Тази инициатива е насочена към лица със статут NEET в съответствие с чл. 16 от Регламента за ЕСФ, но операцията е подпомогнала участници, които не отговарят на условията за статут NEET.

Комисията счита, че нивото на нередовни разходи в приетите отчети е съществено при фондовете по ЕФРР/КФ

6.62. 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 резултатите от одитите на ЕСП, за да изчисли среднопретеглената стойност на процента остатъчни грешки. Тя докладва този процент като *ключов показател за изпълнение (КПИ)* относно законосъобразността и редовността при програмите за периода 2014—2020 г.

6.63. За финансовата 2021/2022 г. ГД „Регионална и селищна политика“ е отчела *общ процент остатъчни грешки* от 2,1 % при споделеното управление за програмите от периода 2014—2020 г. и „максимален процент“ от 3,0 %[22]. Процентите на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са съответно 1,6 % за общия процент остатъчни грешки и 2,6 %[23] за максималния процент. Максималният процент има за цел да отрази риска от грешки извън извадката от операции от оперативните програми, въз основа на която се изчисляват процентите грешки. Те могат също така да включват и „допълнителен марж“ или фиксиран процент за неодитираните ОП[24].

[22] Изчисленият общ риск при плащане за разходите на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2023 г. (вкл. всички програми и режими на управление) е в диапазона 2,0—2,9 %.

[23] Изчисленият общ риск при плащане за разходите на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2023 г. (вкл. всички програми и режими на управление) е в диапазона 1,6—2,5 %.

[24] Приложение 7А от ГОД за 2023 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

6.64. В *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)* за 2023 г. показателите, отчетени от Комисията[25], са както следва:

— Общо за функция 2 от МФР комбиниран риск при плащане от 2,6 % въз основа на заключенията на различните генерални дирекции относно изложените на риск суми. ЕСП счита, че този показател е значително над изчисленото от Комисията равнище от 1,9 % общо за бюджета на ЕС.

— За всички фондове на политиката на сближаване, взети заедно, комбиниран риск при плащане в диапазона 1,9 %—2,8 %, отново въз основа на изложените на риск суми, изчислени от генералните дирекции, и техните КПИ.

6.65. Като цяло ГД „Регионална и селищна политика“ заключава[26], че по отношение на ЕФРР/КФ нивото на нередовните разходи в приетите отчети продължава да бъде съществено, въпреки резултатите от проверките и корекциите, приложени на равнище държави членки. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“[27] обаче заключава, че е налице риск да останат съществени нередности в разходите, сертифицирани пред Комисията за ЕСФ/ИМЗ и ФЕПНЛ в отчетите, приети през 2023 г.

[25] ГДУИ за 2023 г., том II, приложение 2, стр. 89—90 и том III, приложение 5, стр. 12—14.

[26] ГОД за 2023 г. на ГД „Регионална и селищна политика“, стр. 30.

[27] ГОД за 2023 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, стр. 30.

Недостатъци, установени в дейността на Комисията за предоставяне на увереност

6.66. Комисията извършва документни проверки и *одити на съответствието,* с цел да проверява и оценява работата на одитните органи. При документните проверки тя разглежда само съгласуваността на информацията относно редовността, включена в пакетите от документи за предоставяне на увереност. Затова при документните проверки на Комисията има присъщи ограничения, свързани с потвърждаването на общия процент остатъчни грешки[28]. ЕСП откри и други недостатъци в дейността на Комисията за предоставяне на увереност (вж. ***каре 6.12***).

Каре 6.12

Комисията не е успяла да открие и проследи трайно съществуващи слабости

Като част от своята извадка ЕСП одитира проект, изпълнен в Германия в рамките на ОП по ЕФРР за периода 2014—2020 г. Бенефициентът е използвал метод за отчитане на всички разходи, за да определи допустимите разходи, включващи разходи за персонал, режийни разходи и амортизация. Националните органи са приели разходите като допустими без проверка.

Одитът на ЕСП установи, че бенефициентът е заявил недопустими разходи. Бяха установени най-различни несъответствия с РОР и правилата за допустимост по програмата, както и множество случаи на разходи, които не са свързани с проекта и/или не са допринесли за него.

- За този конкретен бенефициент и неговия метод за отчитане на всички разходи още през декември 2013 г. Комисията е заявила пред националните органи и бенефициента, че разходите трябва да са в съответствие с националните и специфичните за програмата правила, а режийните разходи следва да са свързани с проекта или да допринасят за него, за да бъдат признати за допустими. И въпреки че преди това е отбелязала, че бенефициентът е заявил недопустими разходи, като е използвал същия метод през програмния период 2007—2013 г., Комисията не е предприела достатъчни мерки да се увери, че бенефициентът и националните органи са изпълнили тези изисквания при деклариране на разходите. ЕСП е докладвала в рамките на

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

Декларацията за достоверност за 2017 г., че бенефициентът е продължил да декларира недопустими разходи.

- През 2017 г. и 2018 г. Комисията е извършила одит на системата за управление и контрол за тази ОП по ЕФРР за периода 2014—2020 г. В извадката тя е проверила друг проект, управляван от същия бенефициент. Въпреки че Комисията е била запозната с проблема с този бенефициент от собствените си одити и одита на ЕСП във връзка с Декларацията за достоверност за 2017 г., тя не е извършила достатъчна проверка на допустимостта на разходите.

Поради това Комисията не е установила, че бенефициентът е продължил да използва метода за отчитане на всички разходи и да декларира недопустими разходи по ОП за периода 2014—2020 г. и че националните органи не са проверили тяхната допустимост.

Все още се работи по приключването на програмния период 2007—2013 г.

6.67. Крайният срок, в който държавите членки е трябвало да представят документите за приключването за периода 2007—2013 г., е бил 31 март 2017 г., въпреки че той многократно е удължаван. В края на 2023 г. ситуацията е следната:

- ГД „Регионална и селищна политика“ е приключила 279 от общо 322 ОП за периода 2007—2013 г., само с три повече спрямо 2022 г. При други 42 ОП дирекцията е извършила плащания преди приключването, включващи само неоспорваните суми, а една програма е останала изцяло неприключена. Въпроси като текущи административни или съдебни производства и разследвания, неприключени одитни констатации и предстоящи възстановявания на суми са останали нерешени.

- ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е приключила 102 от общо 118 ОП, а 13 ОП са на етап частично приключване. Три програми са останали изцяло неприключени поради нерешени въпроси.

Съществува неяснота относно приключването на програмния период 2014—2020 г.

6.68. Периодът на допустимост за разходите за сближаване за 2014—2020 г. започва от 1 януари 2014 г. и продължава до 31 декември 2023 г. Крайният срок за подаването на декларации от държавите членки за окончателните им разходи първоначално е бил в средата на 2024 г., като наскоро е удължен до средата на 2025 г.[29]

6.69. За периода 2014—2020 г. приключването 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, *уравняването* на авансово финансиране за държавна помощ, окончателната оценка на операции, генериращи приходи, и третирането на нефункциониращи операции. В резултат на това може да са необходими допълнителни финансови корекции.

6.70. За две ОП от периода 2014—2020 г. Комисията е докладвала, че са приключени през 2023 г. Това са една програма по ФЕПНЛ, ръководена от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, и един финансов инструмент по ЕФРР, за който отговаря ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO). ЕСП установи, че и в двата случая комуникацията относно *уреждането на задълженията* (*сетълмента)* на одобрените суми все още не беше приключила през 2024 г.

[29] Член 14, параграф 3 от Регламент за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP).

6.71. В одит[30] на Службата за вътрешен одит на Комисията (СВО) през септември 2023 г. се заключава, че планирането на дейността по приключване на периода 2014—2020 г. не е достатъчно напреднало и липсва увереност, че остатъчният риск ще бъде под 2 % след процеса на приключване, тъй като одитът няма да е приключил след плащането на окончателното салдо. СВО изрази също така загриженост относно дефиницията на процеса на приключване, тъй като в действителност липсва определение какво означава приключване на ОП по отношение на увереността, която следва да бъде предоставена относно законосъобразността и редовността. По информация от Комисията впоследствие тя е предприела и други стъпки при подготовката на процедурата за приключване.

[30] Ares (2023)6301839, 18 септември 2023 г.

Заключение и препоръки

Заключение

6.72. 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 9,3 %.

6.73. Одитът показва, че проверките на управляващите органи невинаги предотвратяват или откриват ефективно нередности в разходите, декларирани от бенефициентите. Освен това одиторите установиха сериозни слабости в работата на значителен брой одитни органи, обхванати в извадката на ЕСП (вж. точки ***6.42***—***6.54***). Това намалява надеждността на резултатите от тяхната работа. Преизчисленият процент грешки е над прага на същественост от 2 % при 16 от общо 29 пакета от документи за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г. При 11 от тези пакети Комисията е коригирала процентите остатъчни грешки до стойност над 2 %. Така тя е взела предвид одита на ЕСП.

6.74. От 2017 г. насам пакетите от документи за предоставяне на увереност в годишните извадки на ЕСП систематично обхващат над една трета от разходите, приети от Комисията. Делът на разходите, обхванати от пакетите от документи за предоставяне на увереност, при които процентът остатъчни грешки е над 2 %, е нараснал от 44 % през 2017 г. на 61 % през 2022 г. и 2023 г. (вж. ***фигура 6.8***). Необходими са още подобрения по отношение на начина на прилагане на рамката както от програмните органи на държавите членки, така и от Комисията.

6.75. В ГДУИ и ГОД за 2023 г. Комисията потвърждава общото становище на ЕСП, че при разходите в областта на сближаването процентът грешки е съществен. Същевременно изчислените от Комисията проценти грешки са значително по-ниски от тези на ЕСП (вж. точки ***6.63***—***6.64***). Те обаче се основават главно на процентите остатъчни грешки, докладвани от държавите членки, впоследствие проверени и изчислени повторно от Комисията. Ето защо върху надеждността на изчислените от Комисията проценти грешки се отразяват както слабостите в системите за управление и контрол на държавите членки, така и недостатъците в одитната дейност на самата Комисия. По-специално изчисленият от ЕСП процент грешки включва грешките, които са останали неоткрити от държавите членки и Комисията, и показва, че процентите грешки на Комисията са занижени.

Препоръки

6.76. В ***приложение 6.2*** са представени констатациите от проследяването на една препоръка, отправена в Годишния доклад на ЕСП за 2020 г. Комисията я е изпълнила в значителна степен. ЕСП провери препоръките от своите годишни доклади за 2021 г. и 2022 г., които изискват незабавни действия или които са със срок за изпълнение през 2023 г. Бяха проверени също препоръките от годишните доклади на ЕСП за 2017 г., 2018 г. и 2019 г., които все още не са изцяло изпълнени, но продължават да бъдат актуални.

6.77. Въз основа на извършената проверка и констатациите и заключенията за 2023 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 6.1 — Да се проследят слабостите в системите на държавите членки за управление и контрол

а) Комисията следва своевременно да извърши последваща проверка на всички слабости в системите на държавите членки за управление и контрол, установени от ЕСП и докладвани при изготвянето на Декларацията за достоверност за изтеклия период 2014—2020 г.

б) Комисията, в сътрудничество с одитните органи, следва да определи най-важните поуки, извлечени при дейността по проследяване по точка а), и да ги използва за ангажиментите за периода 2021—2027 г., като уведоми програмните органи на държавите членки за необходимите действия и добрите практики.

Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.

Препоръка 6.2 — Да се хармонизира третирането на грешките в областта на обществените поръчки при пряко и непряко управление

Комисията следва да въведе хармонизирано третиране на нередностите в областта на обществените поръчки при финансираните проекти под пряко и споделено управление, като например проектите, финансирани по МСЕ и ЕФРР. Нередности в резултат на нарушения на едни и същи правни разпоредби следва да водят до еднаква оценка и размер на корекцията.

Целеви срок за изпълнение — декември 2024 г.

Препоръка 6.3 — Да се вземат мерки за преодоляване на финансовите рискове, като се проверява и напредъкът по целите за изпълнение

Комисията следва да направи необходимото държавите членки да въведат процедури за систематична проверка след извършването на плащане на изпълнението на договорните задължения, с които бенефициентът се е ангажирал да постигне показателите за изпълнение, свързани с действия, извършвани след изпълнението на проекта.

Целеви срок за изпълнение — при подаването от държавите членки на документите при приключване на ОП, най-късно до март 2026 г.

Препоръка 6.4 — Да се осигури солидна подготовка преди приключването на периода 2014—2020 г.

Комисията следва да разработи по-подробни процедури за приключване при отчитане на рисковете, посочени в одитните доклади на ЕСП, като:

а) въведе система за мониторинг на приключването, с която да проследява състоянието на всички ОП за 2014—2020 г., сумите, които са действително приключени през годината кумулативно, неприключените суми и дейности; и

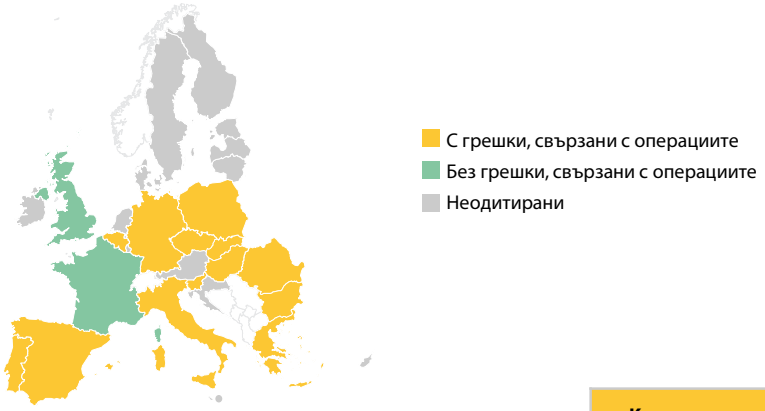
б) публикува тази информация в годишните отчети за дейността.

Информацията за приключените суми за периода 2014—2020 г. следва да включва и отмяната на неизпълнените средства в отчетите на Комисията.

Целеви срок за изпълнение — юни 2025 г.

Приложения

Приложение 6.1 — Разбивка на извадката на ЕСП от операции и съответните констатации, одитирани за целите на Декларацията за достоверност за 2023 г.



			Констатации във връзка с операциите	
Държава членка (*)	**Финансов принос от ЕС *(в млн. евро)***	**Одитирани операции**	**Количествено измерими грешки**	**Количествено неизмерими грешки**
Полша	11 105	41	5	3
Испания	4 026	19	6	7
Италия	3 986	18	4	6
Румъния	3 866	23	4	6
Унгария	3 659	18	5	16
Чехия	3 561	21	10	8
Гърция	3 500	13	2	3
Португалия	3 445	12	4	5
Германия	2 481	9	3	4
Франция	2 190	6	—	—
Словакия	1 693	8	—	2
ЕТС (**)	1 480	6	2	—
Обединено кралство	1 391	7	—	—
България	1 239	7	1	3
Хърватия	1 010	—		
Литва	944	—		
Словения	724	1	1	—
Латвия	551	—		
Естония	486	—		
Белгия	275	7	—	2
Швеция	251	—		
Финландия	228	—		
Австрия	163	—		
Нидерландия	154	—		
Малта	128	—		
Люксембург	98	—		
Кипър	75	—		
Дания	65	—		
Ирландия	12	—		
ОБЩО	**52 786**	**216**	**47**	**65**

(*) Извадката на ЕСП е разработена така, че не може да се направи заключение на равнището на държавите членки.
(**) Приносът по ЕТС включва средствата от една двустранна програма между Испания и Португалия. Тези средства не са включени в тази илюстрация.
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	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

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
			информация, която да показва, че този проблем е бил разрешен през 2023 г.
	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 на ЕСП за 2018 г., точки 5.48—5.62 от Годишния доклад на ЕСП за 2019 г., точки 5.43—5.44 от Годишния доклад на ЕСП за 2020 г., точки 5.40—5.43 от Годишния доклад на ЕСП за 2021 г., точка 6.47 от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г. и точка ***6.48*** от Годишния доклад на ЕСП за 2023 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) да 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 РОР за периода 2021—2027 г. (Регламент (ЕС) 2021/1060) дава възможност в първото заявление за плащане да се включи едно авансово плащане за финансовите инструменти. В своите отговори във връзка с проверката за проследяване на изпълнението на препоръките от Годишния доклад на ЕСП 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.
2018	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 6.1 — Механизми за одит във връзка с програмите от Инициативата за МСП** Да направи необходимото за това:		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

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	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)		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	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)		

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 на ЕСП за 2020 г., точки 5.40 и 5.41 от Годишния доклад на ЕСП за 2021 г. и точки 6.48, 6.49 и 6.50 от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.). Комисията е извършила анализ на основните източници на неразкритите грешки и е оповестила актуализираната типология на грешките.
2020	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		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	на нередностите (СУН). ЕСП се позовава също така на своите препоръки, отправени в Специален доклад № 6/2019. (Срок за изпълнение — юни 2022 г.)		
2021	**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)** 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) 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		Комисията е предприела действия във връзка със случая в Испания, който е посочен в препоръката. Тя обаче не е разгледала въпроса доколко ефективно допринасят финансираните по ОП операции, основани на приложимите национални схеми, за постигането на целите на програмата.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	отношение на статута на NEET на участниците в оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ в Испания (Целеви срок за изпълнение — ноември 2022 г.)		
	Препоръка 5.6 — Върховенство на закона 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. Комисията е отхвърлила тази препоръка.
2022	**Препоръка 6.5 — Надеждност на информацията от личните декларации** 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.)		ЕСП отбелязва, че Комисията е предприела няколко действия в това отношение и също така, че планира допълнително да обмени добри практики.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 6.6 — Повишаване на осведомеността за риска от измами, за да се насърчи по-ефективно докладване относно подозрения за измама […] б) да определи минимални изисквания към одитните органи за включване на риска от измами в техните контролни листове и одитната им дейност. в) да припомни на държавите членки задълженията им за докладване на случаите на измама. (Целеви срок за изпълнение — […] за препоръки 6.6, буква б) и 6.6, буква в) до декември 2023 г.)		

Източник: ЕСП.

Глава 7

Природни ресурси и околна среда

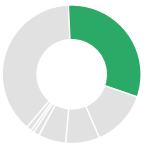
Съдържание

	Точки
Въведение	7.1.—7.15.
Кратко описание	7.2.—7.13.
Цели и области на политиката	7.2.—7.4.
Разходни инструменти	7.5.—7.13.
Обхват и подход на одита	7.14.—7.15.
Редовност на операциите	7.16.—7.26.
Резултати от тестването на операциите	7.16.—7.26.
Директни плащания	7.20.
Плащания за развитие на селските райони, за пазарни мерки и други плащания	7.21.—7.26.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	7.27.—7.37.
Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Околна среда“ относно редовността на разходите	7.27.—7.31.
Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията	7.32.
Информация относно новите системи за докладване за качеството на изпълнението	7.33.—7.37.
Заключение и препоръки	7.38.—7.41.
Заключение	7.38.—7.39.
Препоръки	7.40.—7.41.
Приложения	
Приложение 7.1 — Информация за действията на ЕС в държавите членки и в Обединеното кралство	
Приложение 7.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки	

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 2023 г.

Фигура 7.1 — Плащания и одитна популация

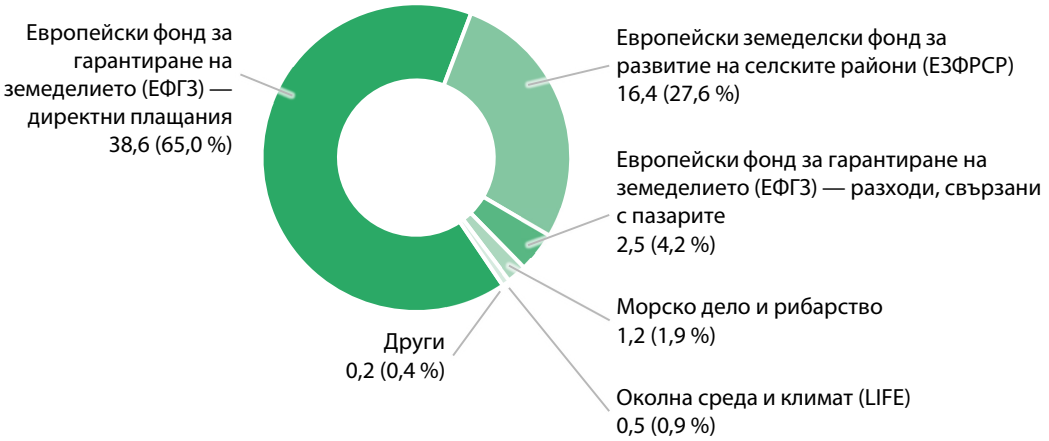


Природни ресурси и околна среда
59,5 млрд. евро (31,1 % от разходите от бюджета на ЕС)

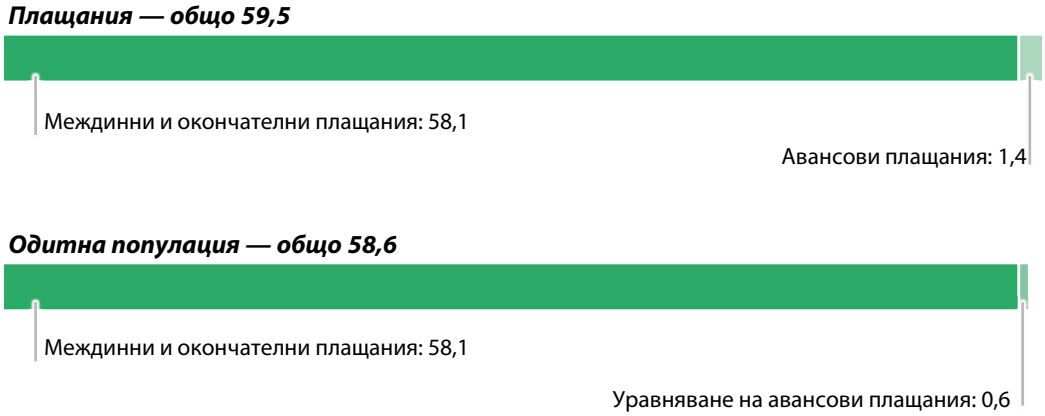


(в млрд. евро)

Плащания за 2023 г. — разбивка по фондове



Одитна популация за 2023 г. спрямо плащанията



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2023 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, декларирани от разплащателните агенции.

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), както и *програма LIFE* за околната среда и действията в областта на климата, за чието изпълнение отговарят ГД „Околна среда“ (ENV), ГД „Действия по климата“ (CLIMA) и ГД „Енергетика“ (ENER).

[1] Член 110, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика.

Разходни инструменти

7.5. Въпреки че 2023 г. е първата от периода 2023—2027 г. на ОСП, почти всички плащания за 2023 г. са въз основа на правилата за разходните инструменти от предходния период на ОСП (2014—2022 г.), тъй като те са били приложими за заявленията за финансиране от ЕС, подадени от земеделските стопани през 2022 г. Общо само 0,9 млрд. евро от изплатените по ОСП през 2023 г. 57,5 млрд. евро са отпуснати по правилата за новия период.

7.6. За 2023 г. 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.

7.7. Директните плащания съставляват 65 % от разходите по функция 3 от *МФР* (38,2 млрд. евро за 2023 г.). Основните схеми по ОСП са:

- *схемата за основно плащане* (14,9 млрд. евро) и *схемата за единно плащане на площ* (4,6 млрд. евро) предоставят подпомагане на доходите въз основа на декларираната от земеделските стопани земеделска земя;
- плащане за *екологизиране* (10,7 млрд. евро) за подпомагане на земеделски практики, благоприятни за климата и околната среда;
- доброволно *обвързано с производството подпомагане* (4,2 млрд. евро) за конкретни видове земеделско производство, например говеждо и телешко месо, мляко или протеинови култури.

7.8. 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. ИСАК включва *системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП)* — система за географска информация, 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.

7.9. Плащанията за развитие на селските райони съставляват 27,6 % от разходите по функция 3 от МФР (16,4 млрд. евро) и включват:

- плащания за земеделски стопани въз основа на критерии, свързани с околната среда и климата (8,0 млрд. евро), които се прилагат за земеделската площ (в ***каре 7.1*** е представен пример за подпомагане за биологично земеделие) или за броя на животните в стопанството („плащания въз основа на площ или брой животни“);

- помощ за инвестиционни проекти (8,4 млрд. евро) за подпомагане на социално-икономическото развитие на селските райони („необвързана с площ“).

Каре 7.1

Пример за подпомагане за биологично стопанство с маслинови насаждения

В Испания дребен производител на маслини е получил подкрепа по мярка 11 (развитие на селските райони) за биологично земеделие. Благодарение на подкрепата производителят е успял да запази маслинови масиви с много стари маслинови дървета и да ги отглежда без използване на торове и пестициди, като парцелите се намират на склонове, където не е възможно реколтата да се прибира механизирано. По време на одита се потвърди, че *бенефициентът* е спазил условията за допустимост. На снимката е показан масив с маслинови дръвчета.



Източник: ЕСП.

7.10. През 2023 г. държавите членки са продължили да изпълняват средствата от ЕС по националните и регионалните програми за развитие на селските райони за периода 2014—2022 г. 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. срокът на изпълнение на всички програми е удължен до края на 2022 г. Съгласно Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство от ЕС неговите програми за развитие на селските райони се изпълняват до края на 2023 г. и ще бъдат приключени през 2024 г. Допълнителни мерки за предоставяне на извънредно временно подпомагане са въведени през 2021 г. в отговор на избухването на пандемията от COVID-19[2] и през 2022 г. в отговор на последиците от руското нашествие в Украйна[3].

7.11. Селскостопанските пазарни мерки, които съставляват 4,2 % от разходите по функция 3 от МФР (2,5 млрд. евро), включват множество различни схеми, напр. подкрепа за организации на производителите на плодове и зеленчуци и преструктуриране на лозя, като всяка схема има различни условия за допустимост. Пазарните мерки за лозаро-винарския сектор подобряват работата на дружествата, като увеличават тяхната конкурентоспособност и им помагат да се адаптират към търсенето на пазара.

7.12. 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.

7.13. Условията за допустимост при повечето разходи, свързани с развитието на селските райони, пазарните мерки и областите 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***).

---

[2] 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 COVID-19.

[3] 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.

Обхват и подход на одита

7.14. Целта на ЕСП беше да изчисли процента грешки за тази функция от МФР и да използва получените резултати при изготвянето на своята *Декларация за достоверност*. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи от тази функция на МФР за 2023 г.:

а) статистически представителна извадка от 218 *операции,* обхващаща всички разходи по тази функция от МФР, включително:

   i) 88 директни плащания от основните схеми;

   ii) 59 операции, свързани с плащания въз основа на площ/животни, по програмите за развитие на селските райони;

   iii) 49 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 и четири по програма LIFE;

б) информацията относно редовността, изложена първо в *годишните отчети за дейността* на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Околна среда“ и след това в изготвения от Комисията *Годишен доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ).

7.15. Одитираните от ЕСП 218 операции обхващат 20 държави членки[4] и Обединеното кралство. Бяха проверени директни плащания в 13 държави членки и операции в областта на развитието на селските райони в 16 държави членки, обхващащи 19 национални и регионални програми.

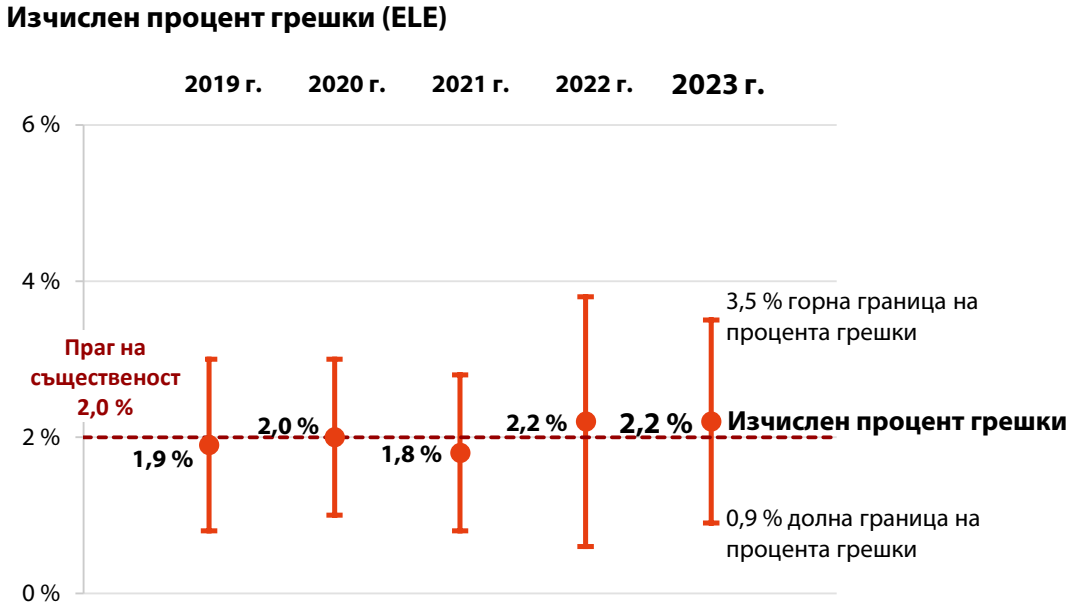
[4] Белгия, България, Чехия, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Швеция.

Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите

7.16. В 56 (26 %) от проверените 218 операции се съдържат грешки. Въз основа на остойностените 37 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



Размер на извадката (операции)

2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
251	218	212	218	218

Източник: ЕСП.

7.17. Операциите в областта на развитието на селските райони са най-многобройни от откритите остойностени грешки (16). ЕСП установи 15 *количествено измерими грешки* при директните плащания, три при пазарните мерки и три при разходите извън ОСП. Одиторите констатираха също така 19 случая на несъответствие с правилата, които не оказват влияние върху процента грешки. Например, одиторите откриха един случай, в който правилата на държавите членки не изискват бенефициентът да съхранява оправдателните документи след изтичането на периода на поетото задължение. Това прави невъзможно да се проведат проверки по-късно от националните органи, Комисията и ЕСП. 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.

7.18. На ***фигура 7.3*** е представена разбивка на *изчисления от ЕСП процент грешки* за 2023 г. по видове грешки.

Фигура 7.3 — По-голямата част от изчисления процент грешки се дължи на заявления за недопустими разходи



Източник: ЕСП.

7.19. Органите на държавите членки и Комисията са приложили коригиращи мерки, които са засегнали пряко 39 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 0,5 процентни пункта.
В 30 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 1,0 процентен пункт по-нисък.

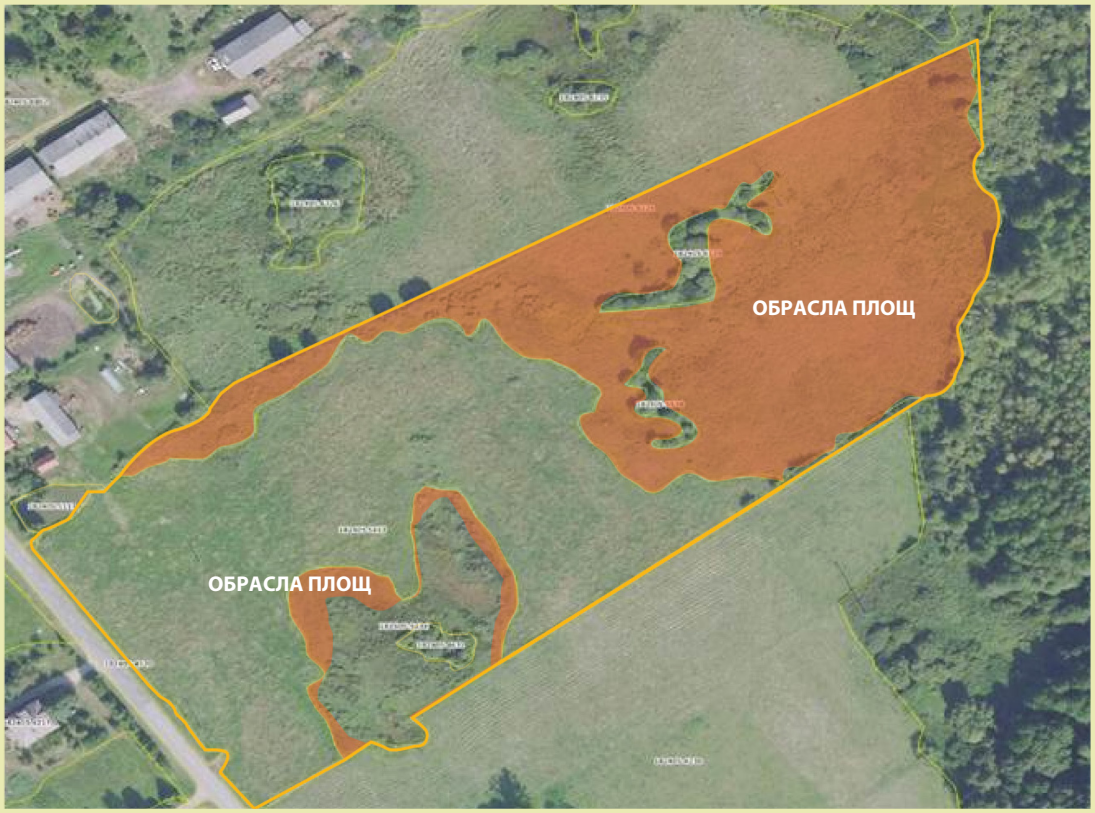
Директни плащания

7.20. При тестваните 88 операции във връзка с директни плащания ЕСП откри 15 количествено измерими грешки, осем от които в резултат на завишаване от земеделските стопани на допустимата площ на земеделската земя или грешно изчисление на плащането (вж. ***каре 7.2***). В един случай бенефициент е избегнал тавана за максималното позволено финансиране, като е създал няколко дружества, с които е кандидатствал за подпомагане от ЕС.

Каре 7.2

Пример за деклариране на завишена допустима площ

В Литва определената допустима площ на стопанството на един бенефициент е била 15,02 ha. По време на посещението на място одиторите потвърдиха определената площ, с изключение на един парцел, за който бенефициентът не е изпълнил минималните изисквания, тъй като една част от парцела е била обрасла с диворастяща растителност. Измерването е довело до намаляване на допустимата площ на парцела с 1,64 ha, което представлява количествено измерима грешка от над 10 % за общата площ на стопанството. На въздушната снимка се вижда обраслата площ от парцела, която одиторите видяха по време на посещението на място.



© NMA

Плащания за развитие на селските райони, за пазарни мерки и други плащания

Разходи за развитие на селските райони, свързани с площ/брой животни

7.21. ЕСП провери 59 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*, компенсационни плащания за биологично земеделие, плащания за земеделски стопани в райони с природни ограничения и компенсационни плащания за земеделие в мрежата от защитени зони „Натура 2000“.

7.22. От проверените от ЕСП 59 операции за развитие на селските райони, свързани с площ или брой животни, в 19 се съдържат грешки. ЕСП установи 13 количествено измерими грешки, 8 от които са свързани с деклариране на завишена допустима площ. При останалите пет констатации източниците на грешки включват неправилно изчисление на помощта, нарушения на ангажиментите за агроекология и климат и в един случай — земеделски стопанин, който не е изпълнил условията за получаване на компенсационно плащане за земеделска площ в рамките на „Натура 2000“ (вж. ***каре 7.3***).

Каре 7.3

Пример за земеделски стопанин, който не изпълнява условията за получаване на плащане

В Унгария земеделски стопанин в защитена зона по „Натура 2000“ е подал заявление за компенсационно плащане за свой парцел. По мярка 12 за развитие на селските райони бенефициентите могат да бъдат компенсирани за допълнителни разходи и пропуснати доходи в резултат на ограничения върху използването на съответната земя. Съгласно условието за получаване на компенсация земеделският стопанин се е задължил да окоси целия парцел до средата на юни и е получил плащане за това. Извършената проверка на място на парцела през октомври (вж. снимката по-долу) и на въздушни снимки и сателитни изображения от юни и август показа, че значителна част от парцела не е била окосена.



Източник: ЕСП.

Инвестиционни проекти

7.23. ЕСП провери 49 плащания за развитие на селските райони по инвестиционни проекти, като например за инвестиции във физически активи, помощ за започване на стопанска дейност от млади земеделски стопани и управление на риска (застраховане).

7.24. ЕСП остойности грешките при три плащания, произтичащи от декларирани от бенефициенти недопустими разходи или дейности. В един случай грешката е възникнала в резултат на това, че бенефициентът, който е производител на птиче месо, е възложил договор за изграждане на селскостопанска инфраструктура на свързано лице, строително дружество със същия действителен собственик.

Пазарни мерки

7.25. В тестваните 14 операции в областта на *пазарните мерки* ЕСП остойности грешки в три случая, в които разплащателните агенции са извършили възстановяване на недопустими разходи.

Морско дело, рибарство, околна среда и действия в областта на климата

7.26. По отношение на областите морско дело, рибарство и околна среда и действия в областта на климата ЕСП провери осем операции и установи три количествено измерими грешки при операциите под *пряко управление* по програма LIFE за действия в областта на околната среда и климата.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Околна среда“ относно редовността на разходите

7.27. 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“).

7.28. 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.

7.29. 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“.

7.30. 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

1,064 млрд. евро, т.е. около 1,9 % от общите разходи по ОСП през 2023 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е оценила риска при плащане (коригиран процент грешки) на около 1,5 % при директните плащания, 2,8 % при мерките за развитие на селските райони и 2,3 % при пазарните мерки.

7.31. ЕСП извърши и ограничена проверка на информацията относно редовността в годишния отчет за дейността на ГД „Околна среда“. ЕСП отбеляза, че методологията за изчисление на риска при плащане и при *приключване* на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Околна среда“ е в съответствие с насоките на Комисията.

Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията

7.32. Изчисленият от Комисията риск при плащане по отношение на функция „Природни ресурси и околна среда“, представен в ГДУИ, е в размер на 1,9 %.

Информация относно новите системи за докладване за качеството на изпълнението

7.33. Като част от своя одит за 2023 г. ЕСП събра информация относно въвеждането на *годишните доклади за качеството на изпълнението (ГДКИ)* — ключов елемент от новия основан на *изпълнението* модел за ОСП за периода 2023—2027 г. Въз основа на документни проверки, събеседвания и посещения на място от януари до април 2024 г. одиторите оцениха напредъка, постигнат от разплащателните агенции в България, Хърватия и Гърция при изпълнението на процедурата за годишно докладване относно качеството на изпълнението.

7.34. За да бъдат допустими за подпомагане от ЕС по ОСП за периода 2023—2027 г., на декларираните от разплащателните агенции разходи по *стратегическите планове по ОСП* следва да съответства краен продукт, който също да се докладва. Държавите членки трябва да представят на Комисията информация относно реализираните крайни продукти и извършените разходи в своите ГДКИ за дадена финансова година (N) до 15 февруари на следващата година (N+ 1). Комисията проверява съответствието между декларираните разходи и *крайните продукти* и ако не са представени приемливи обосновки за разходите без съответен краен продукт, тя може да намали финансирането от ЕС с решение за годишно уравняване предвид резултатите от изпълнението до 15 октомври N+1.

7.35. Държавите членки са представили първите си ГДКИ през февруари 2024 г., в които докладват за финансовата 2023 година. Тъй като за повечето разходи по ОСП за 2023 г. важат правилата за предходния период, само за 63 млн. евро от декларираните разходи на разплащателните агенции са докладвани съответни крайни продукти, от които 37 млн. евро са свързани с пчеларството. Трите посетени държави членки са използвали подход на ръчна или частично автоматизирана обработка при докладването относно пчеларството, като са събирали данни от съществуващите системи и външни източници. Звената на разплащателните агенции, отговарящи за обработката на заявленията за интервенции в областта на пчеларството, са проверили данните от бенефициентите и са ги изпратили на звената, отговарящи за докладването. Звената, отговарящи за докладването, са обобщили ръчно данните и са изготвили ГДКИ в стандартния формат, необходим за подаване в системата на Комисията за електронен обмен на данни (SFC 2021).

7.36. ЕСП установи също, че трите разплащателни агенции са били в процес на създаване на своите системи през 2023 г., като са се подготвяли да докладват за всички интервенции по стратегическите планове в своите ГДКИ за 2024 г. до 15 февруари 2025 г. За тази цел те са започнали процедури за възлагане на *обществени поръчки* на външни доставчици за разработката на системи, които е трябвало да отговарят на международните стандарти за информационна сигурност (изискванията на ISO 27001), приложими за акредитираните разплащателни агенции.

7.37. По отношение на ГДКИ за 2024 г. разплащателните агенции планират да възприемат подобни подходи със звената, отговарящи за управлението на конкретни интервенции, за да подготвят и проверяват необходимите данни за докладване. Всяка от посетените разплащателни агенции планира да извлича автоматично данни от системите за обработка на заявленията и да ги съхранява в хранилище за данни, където ще се използват аналитични инструменти за автоматично изчисляване на декларираните разходи, единичните суми и съответните показатели за крайните продукти за различните интервенции. След това информацията в ГДКИ ще бъде проверявана от сертифициращите органи в областта на земеделието и одобрявана от *управляващия орган* на държавата членка, преди да бъде качена на платформата SFC 2021 на Комисията. Разплащателните агенции отбелязват, че въвеждането на системи за ГДКИ за всички интервенции до 15 февруари 2025 г. може да представлява предизвикателство и че при забавяне може да са необходими алтернативни решения за докладване. На ***фигура 7.4*** е обобщен подходът, който посетените

държави членки са възприели за изготвянето на своите годишни доклади за качеството на изпълнението.

Фигура 7.4 — Изготвяне на годишните доклади за качеството на изпълнението



Източник: ЕСП.

Заключение и препоръки

Заключение

7.38. 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 ***7.16***). 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 %.

7.39. 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 другите разходни области като цяло (развитие на селските райони, пазарни мерки, морско дело, рибарство, околна среда и действия в областта на климата), които представляват 34 % от разходите.

Препоръки

7.40. ЕСП извърши преглед на препоръките от последните три годишни доклада, които или изискват незабавни действия, или са предвидени за изпълнение през 2023 г. Две препоръки, отправени в Годишния доклад за 2021 г., са насрочени за изпълнение през 2023 г. В ***приложение 7.2*** са представени констатациите от последващата проверка на ЕСП на изпълнението на двете препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2021 г. ЕСП счита, че препоръка 6.1, според която Комисията следва да насърчава използването на нови технологии с цел предотвратяване на грешки при плащанията по ОСП, и частта от препоръка 6.2, отнасяща се до одита на извънредното временно подпомагане по мярка М21 за развитие на селските райони, са изпълнени изцяло.

7.41. Въз основа на своите констатации и заключения за 2023 г. ЕСП отправя следните препоръки:

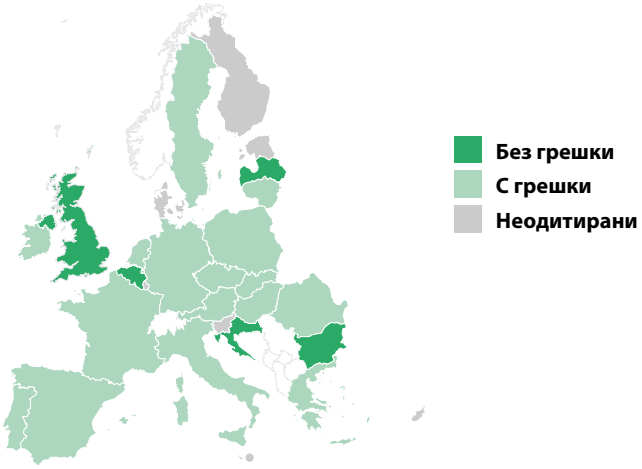
Препоръка 7.1 — Да се извърши проверка на ефективността на националните механизми за ограничаване на подкрепата от ЕС за големи земеделски стопанства

Като се има предвид отговорността на държавите членки да насочват подпомагането на доходите към тези, които най-много се нуждаят от него, Комисията следва да провери ефективността на мерките на държавите членки за ограничаване на директните плащания за големите земеделски стопанства.

Целеви срок за изпълнение — 2025 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	**57 547**	**210**	**34**	**17**
Франция	*9 448*	28	2	3
Испания	*7 042*	36	5	1
Германия	*6 356*	16	2	1
Италия	*5 890*	20	4	6
Полша	*5 034*	20	2	1
Румъния	*3 203*	12		2
Гърция	*2 944*	8	4	
Унгария	*2 183*	12	3	
Ирландия	*1 495*	4	3	1
Португалия	*1 501*	10	1	
Чехия	*1 246*	8	1	
Австрия	*1 350*	4	2	
България	*1 116*	4		
Швеция	*983*	4	1	1
Нидерландия	*842*	4	1	1
Литва	*833*	4	2	
Белгия	*654*	8		
Хърватия	*753*	4		
Словакия	*563*	4	1	
Латвия	*474*	0		
Обединено кралство	*71*	0		
Неодитирани държави членки	*3 566*	Не е приложимо	Не е приложимо	Не е приложимо
Други разходи	**1 930**	**8**	**3**	**2**
ОБЩО	**59 477**	**218**	**37**	**19**

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Приложение 7.2 — 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	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 6.1:** Да насърчава използването на нови технологии с цел предотвратяване на грешки при плащанията по ОСП Въз основа на опита от използването на *проверки чрез мониторинг,* Комисията следва да насърчи обмена на добри практики, свързани с използването на нови технологии от държавите членки за извършване на техните проверки на плащанията по ОСП, с цел да се подпомогнат държавите членки при прилагането на системата за мониторинг на площта от 2023 г. нататък. (Целеви срок за изпълнение — 2023 г.)		Комисията е организирала редовни заседания на GREX (Експертната група относно прилагането на ОСП), семинари по ИСАК и конференции „Панта Рей“ като форум за улесняване на обмена на най-добри практики при използването на нови технологии. Въз основа на опита, натрупан през 2023 г., системата за мониторинг на площта (AMS) е започнала да функционира напълно от 1 януари 2024 г. AMS съчетава използването на сателитни изображения от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“, геомаркирани снимки и еквивалентни технологии за наблюдение, проследяване и оценка на всички подлежащи на мониторинг условия за допустимост от обвързаните с площ интервенции по ОСП.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
2021	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 6.2:** Да провери плащанията по мярка M21 Комисията следва да извърши одити и да следи за наличието на мониторинг и оценка с оглед да потвърди че финансирането по мярка M21 е било правилно насочено към допустими бенефициенти, които са изпитвали проблеми с ликвидността, поради които непрекъснатостта на тяхната стопанска или търговска дейност е била изложена на риск. (Целеви срок за изпълнение — 2023 г. за одитните проверки; 2025 г. за извършването на мониторинг и оценка)		През 2022 г. и 2023 г. одитите на Комисията в областта на развитието на селските райони в три държави членки са обхванали мярка 21 и в една от трите държави са налице констатации, свързани с мярка 21, като размерът на грешката е ограничен. Констатациите се разглеждат в съгласувателна процедура с въпросната държава членка в съответствие с установените законови срокове.

Източник: ЕСП.

Глава 8

Миграция и управление на границите
Сигурност и отбрана

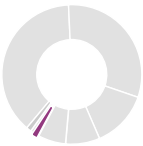
Съдържание

	Точки
Въведение	8.1.—8.7.
Кратко описание	8.2.—8.6.
Миграция и управление на границите	8.2.—8.3.
Сигурност и отбрана	8.4.
Изпълнение на програми със споделено управление	8.5.—8.6.
Обхват и подход на одита	8.7.
Редовност на операциите	8.8.—8.10.
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	8.11.—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 2023 г.

Фигура 8.1 — Плащания и одитна популация — Миграция и управление на границите

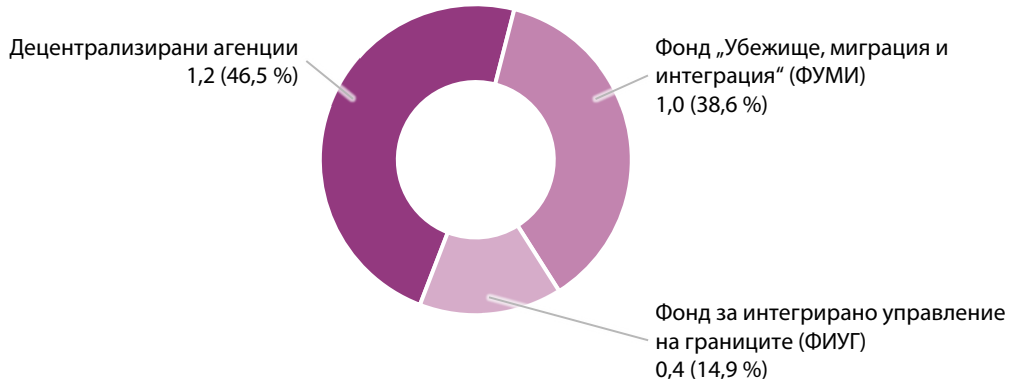


Миграция и управление на границите
2,7 млрд. евро (1,4 % от разходите от бюджета на ЕС)



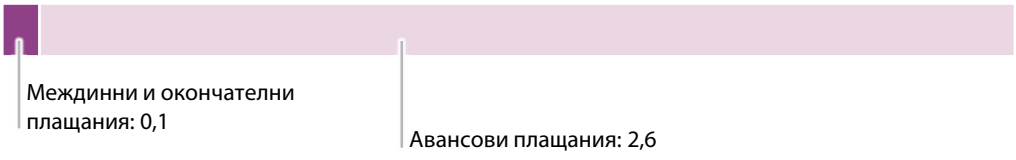
(в млрд. евро)

Плащания за 2023 г. — разбивка по фондове



Одитна популация за 2023 г. спрямо плащанията

Плащания — общо 2,7

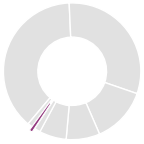


Одитна популация — общо 2,2



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2023 г.

Фигура 8.2 — Плащания и одитна популация — Сигурност и отбрана

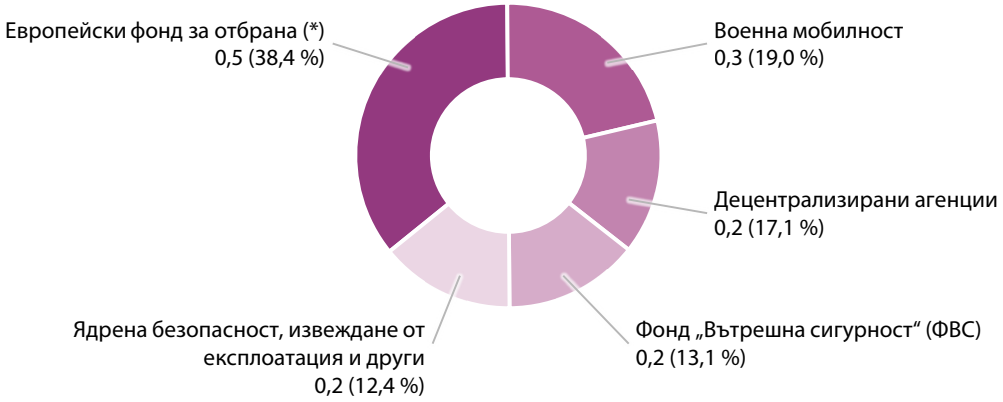


Сигурност и отбрана
1,4 млрд. евро (0,7 % от разходите от бюджета на ЕС)

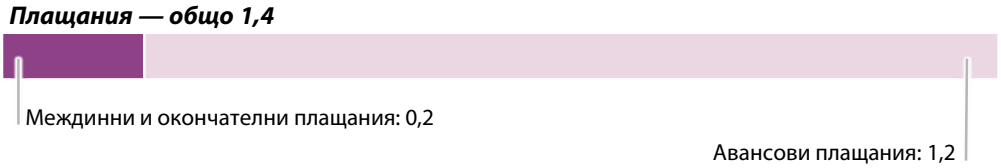


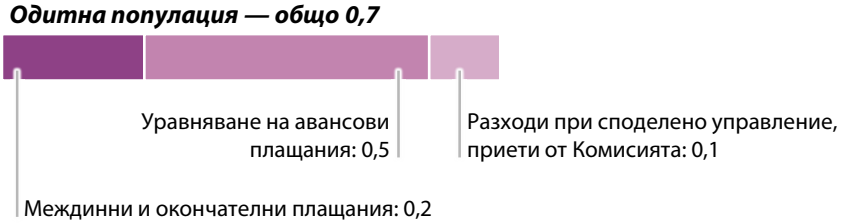
(в млрд. евро)

Плащания за 2023 г. — разбивка по фондове



Одитна популация за 2023 г. спрямо плащанията





(*) В т.ч. програми, свързани с отбранителната промишленост.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните отчети на ЕС за 2023 г.

Кратко описание

Миграция и управление на границите

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***. Значителен процент от разходите по тази функция през 2023 г. все още са свързани със завършването на проекти и схеми от МФР за периода 2014—2020 г. Поради тази причина по-голямата част от разходите се отнасят до приключването на дейността на *фонд „Убежище, миграция и интеграция“*[1] (ФУМИ) за периода 2014—2020 г., както и до приключването на финансирането по *фонд „Вътрешна сигурност“* — Инструмент за външните граници и визите[2] (ФВС — „Външни граници и визи“). 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*.

8.3. Друга съществена разходна област за функция 4 от МФР е финансирането на *децентрализираните 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 свобода, сигурност и правосъдие *(eu-LISA)*. ЕСП докладва относно агенциите на ЕС отделно в своя Годишен доклад относно агенциите на ЕС.

---

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.

Сигурност и отбрана

8.4. 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] и приключването на проектите и схемите, финансирани по Инструмент „Полиция“ на Фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС – П) за периода 2014—2020 г.[6], за което са отпуснати значителна част от средствата в тази област през 2023 г. Този компонент включва също финансова подкрепа за извеждане от експлоатация на ядрени инсталации в България, Литва и Словакия, както и финансиране за децентрализираните 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. По този компонент се подпомага и военната мобилност чрез специален бюджет в рамките на *Механизма за свързване на Европа*[8], който се отнася до адаптирането на отсечки от *трансевропейската транспортна мрежа* за двойна употреба на инфраструктурата за граждански и военни цели.

Изпълнение на програми със споделено управление

8.5. 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 генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на Комисията (HOME). При този начин на управление държавите членки изпълняват многогодишни *програми*, които са одобрени от Комисията.

---

[5] Регламент (ЕС) 2021/1149 за създаване на фонд „Вътрешна сигурност“.

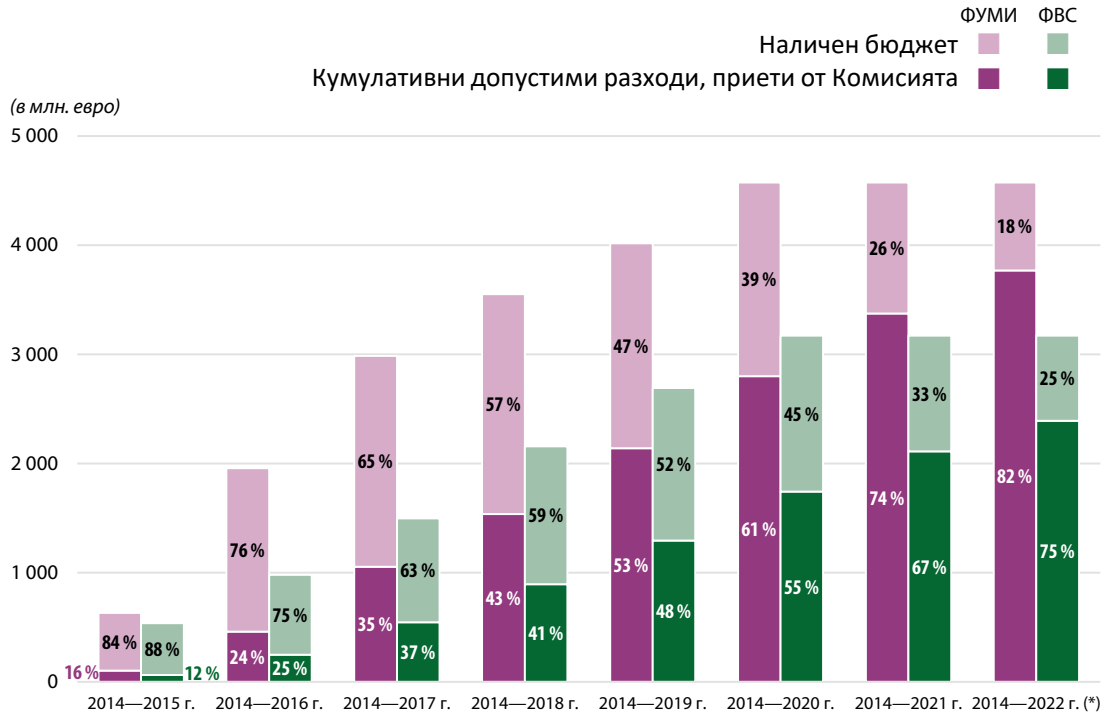
[6] Регламент (ЕС) № 513/2014 за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“.

[7] Регламент (ЕС) 2021/697 за създаване на Европейски фонд за отбрана.

[8] Регламент (ЕС) 2021/1153 за създаване на Механизъм за свързване на Европа и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1316/2013 и (ЕС) № 283/2014. .

8.6. От 2020 г. насам държавите членки са ускорили изпълнението на своите програми по ФУМИ и ФВС за *програмния период* 2014—2020 г. Финансирането за периода 2014—2020 г. следва да бъде усвоено до юни 2024 г.[9] Отчетите на Комисията за 2023 г. обаче показват, че значителни по размер средства все още не са декларирани от държавите членки (18 % по ФУМИ и 25 % по ФВС). На ***фигура 8.3*** са показани разходите, които държавите членки са представили на Комисията за възстановяване от началото на *програмния период* 2014—2020 г.

Фигура 8.3 — Напредък при изпълнението на програмите 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 отчетите на Комисията за 2023 г. показват разходите, извършени от държавите членки през 2022 г.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията (програми и решения за *уравняване* до края на 2023 г.).

[9] Регламент (ЕС) 2022/585 за изменение на регламенти (ЕС) № 514/2014, (ЕС) № 516/2014 и (ЕС) 2021/1147.

Обхват и подход на одита

8.7. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП извърши следната одитна дейност:

а) Проверка на извадка от 23 *операции*, резултатите от която допринасят за изготвянето на цялостната *Декларация за достоверност* на ЕСП, но не позволяват *изчисляването на процент грешки* по тези функции. Извадката се състои от:

— 12 операции при *споделено управление* с държавите членки (по две операции за всяка държава членка — Германия, Франция, Унгария, Полша и Обединеното кралство за функция 4 от МФР, и Латвия за функция 5 от МФР);

— 10 операции при *пряко управление* от Комисията (осем по функция 4 от МФР и две по функция 5 от МФР);

— една операция при *непряко управление* (функция 5 от МФР);

— ЕСП също така взе под внимание резултатите от своите *одити на съответствието*, извършени по отношение на агенциите.

б) Проверка на 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) на Комисията.

в) По отношение на системите на Комисията за вътрешен контрол ЕСП провери как ГД „Миграция и вътрешни работи“ е разпределила средствата между националните програми на държавите членки и т.нар. „тематични механизми“ на трите фонда (ФУМИ, ИУГВ и ФВС), как е подпомогнала държавите членки в прехода към *Регламента за общоприложимите разпоредби*[10] (РОР) предвид споделеното управление по ФУМИ, ИУГВ и ФВС, и как *одитните органи* в пет държави членки (Германия и Франция за ФУМИ, Унгария и Полша за ИУГВ, Латвия за ФВС) са се подготвили за изпълнението на ФУМИ, ИУГВ и ФВС за периода 2021—2027 г.

[10] 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.

Редовност на операциите

8.8. От проверените 23 операции седем са засегнати от *грешки*. ЕСП остойности четири грешки, които имат финансово отражение върху разходите, отнесени към бюджета на ЕС. Тези грешки са свързани с недопустими разходи, липса на оправдателни документи (например липса на основни документи, удостоверяващи пътуване) и проблеми, свързани с *обществените поръчки*. В ***каре 8.1*** са представени примери за остойностени от ЕСП грешки.

Каре 8.1

Липса на основни оправдателни документи

ГД „Миграция и вътрешни работи“ (HOME)

ЕСП извърши одит на един проект по ФУМИ, изпълняван при споделено управление с Обединеното кралство, за който Комисията е приела допустими разходи в размер на 2,47 млн. евро. Проектът е изпълнен от октомври 2020 г. до декември 2022 г. и се състои в предоставяне на услуги в сферата на сигурността и полети за улесняване на извеждането от Обединеното кралство на граждани на трети държави, които вече не са имали разрешение за престой.

ЕСП разкри недопустими разходи във всеки един от десетте проверени елемента, които са свързани с разходи за полети и разходи за услуги, предоставяни от екипите за сигурност, които придружават всяко подлежащо на връщане лице. В противоречие с националните насоки по ФУМИ, компетентните органи на Обединеното кралство не са съхранили основни документи в нито един от случаите, по-специално бордни карти или други равностойни оправдателни документи. Поради това ЕСП не получи достатъчно документи, за да може да потвърди, че отделните лица, осигуряващи ескорт за сигурност, са участвали в съответните операции по извеждане. Ето защо ЕСП не можа да провери дали тези разходи действително са били извършени.

Поради това ЕСП счита, че 100 % от одитираните разходи са недопустими за финансиране от ЕС. ЕСП отбелязва също така, че *бенефициентът* е представил одитни сертификати в подкрепа на своето искане за възстановяване на средства, но нито една от посочените по-горе грешки не е била докладвана от независимия външен одитор.

Освен това ЕСП установи недостатъци в процедурите за определяне на броя лица, осигуряващи ескорт за сигурност, които трябва да придружават връщаните от Обединеното кралство лица, както и в процедурите за определяне на полетите с най-добри цени за връщането. И двете ситуации се срещат в значително мнозинство от случаите в извадката на ЕСП.

8.9. ЕСП установи също десет случая на неспазване на правните и финансовите изисквания в седем операции (но без пряко финансово отражение за бюджета на ЕС). Те са свързани например с недостатъци в процедурите за отпускане на *безвъзмездна финансова помощ*, възлагане на обществени поръчки и неспазване на техническите параметри за допустимост. В ***каре 8.2*** и ***каре 8.3*** са представени примери за установените от ЕСП грешки.

Каре 8.2

Недостатъци в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

ГД „Миграция и вътрешни работи“ (HOME)

ЕСП извърши одит на три покани за представяне на предложения при открита процедура, публикувани през 2016 г., 2019 г. и 2020 г. в рамките на споделеното управление по ФУМИ. Поканите изискват от кандидатите да предоставят услуги за подпомагане на интеграцията на граждани на трети държави в държавите членки (в одита на ЕСП това са Германия и Франция) и Обединеното кралство.

В два случая ЕСП установи, че кандидатите за безвъзмездна финансова помощ не са били надлежно информирани за процедурата на оценяване. Не е публикувана важна информация относно методологията за оценка, като например приложимите прагови стойности или относителната тежест на отделните критерии (Франция и Обединеното кралство). В Обединеното кралство правото на кандидатите да обжалват решението за отпускане на помощта не е било признато. В други случаи ЕСП установи, че критериите за подбор са били променени по време на процедурата за подбор, което е довело до неравно третиране на кандидатите (Германия).

Като цяло ЕСП счита, че тези недостатъци противоречат на принципите на прозрачност и равно третиране, а в един случай и на основните права на кандидатите да обжалват административни решения, които имат неблагоприятни последици за тях.

Каре 8.3

Непоследователно прилагане на критериите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и подпомагане от ЕС за проекти, надхвърлящи изискванията за двойна употреба

ГД „Мобилност и транспорт“ (MOVE)

ЕСП извърши одит на проект за инфраструктура за военна мобилност в Германия, избран за финансиране от Комисията. Проектът се състои в модернизиране на железопътната инфраструктура, така че елементите на трансевропейската транспортна мрежа да могат да бъдат адаптирани за двойна употреба на инфраструктурата за граждански и военни цели. Общите допустими разходи са в размер на 99,18 млн. евро с 50 % финансиране от ЕС.

ЕСП установи, че проектното предложение на бенефициента не посочва как проектът ще допринесе за адаптирането на капацитета на осово натоварване на железопътните мостове с двойна употреба, по-специално защото в него не се отбелязва капацитетът на мостовете преди и след приключването на проекта. Капацитетът на осово натоварване е основен критерий за допустимост, но поради тези причини не е било възможно той да бъде проверен при процедурата на оценка. Освен това оценката на предложенията спрямо публикуваните критерии невинаги е била последователна, особено по отношение на критерия, според който финансирането от ЕС следва да помогне за преодоляването на финансов недостиг и да създаде значителен „ефект на лоста“, за да се ускори изпълнението на проекта.

При одита беше установено, че всички проверени железопътни мостове са достигнали капацитет на натоварване средно с 27 % по-висок от изискваното за двойна употреба натоварване от 25 тона/ос. Въпреки че това само по себе си не прави мостовете недопустими за финансиране, в приложимите правила се посочва също, че строителните разходи, свързани с капацитет на натоварване, който надхвърля изискваните нива, не могат да бъдат финансирани от ЕС. Комисията не е приложила това ограничение и е счела всички разходи за допустими. Тъй като тези мостове са проектирани и изградени така, че да отговарят на изискванията за конкретния капацитет на натоварване на осите, определени в националните насоки, ЕСП не беше в състояние да открои онези елементи от конструкцията, които надхвърлят

изискванията за двойна употреба. Следователно недопустимите разходи не могат да бъдат количествено определени.

8.10. ЕСП установи и три операции, които не са в съответствие с принципите на *добро финансово управление*, въпреки че не са засегнати от грешки във връзка с редовността на разходите. Те засягат въпроси, свързани с възстановяването на *данъка върху добавената стойност* на публичните органи и липсата на обективна основа за прилагането на допълнителни надбавки за заплати. В ***каре 8.4*** е представен пример за разкритите случаи.

Каре 8.4

Въпроси, свързани с възстановяването на ДДС, деклариран от публични органи

ГД „Миграция и вътрешни работи“ (HOME)

ЕСП извърши одит на проект по ФУМИ на стойност 1 млн. евро със 100 % финансиране от ЕС, който се изпълнява при споделено управление с Унгария. Проектът е за модернизиране на Шенгенската информационна система, която се използва за целите на сигурността и управлението на границите в Европа и дава възможност на компетентните национални органи да въвеждат и проверяват сигнали за лица или вещи. Одитираното заявление за възстановяване на разходи на стойност 213 098 евро включва *ДДС* в размер на 45 304 евро.

За този проект ЕСП установи, че заявлението за възстановяване на разходи не е в съответствие с насоките на Комисията, изготвени в отговор на предишната препоръка на ЕСП, че съфинансирането от ЕС не може да надвишава общия размер на допустимите разходи без ДДС. Сумата, заявена от публичния орган в този случай, обаче, надвишава общите разходи по проекта без ДДС.

ЕСП докладва за такива случаи през 2017 г.[11] и установи други подобни случаи по време на одитната си дейност през 2021 г. и 2022 г. Тъй като ДДС, начисляван от доставчик на услуги, автоматично се прехвърля към националния бюджет, това генерира допълнителни бюджетни приходи за държавите членки.

[11] Годишен доклад на ЕСП за 2017 г., точка 8.7 и каре 8.3, придружени от отговорите на Комисията.

Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

8.11. ЕСП разгледа как ГД „Миграция и вътрешни работи“ е изградила тематичните механизми по МФР за периода 2021—2027 г. и извърши повторно изчисление на отпусканите суми и тежестта на критериите за разпределение на финансирането за националните програми на държавите членки по ФУМИ, ИУГВ и ФВС. В регламентите за ФУМИ и ИУГВ се определят някои изисквания за съответните им тематични механизми, а методологиите за разпределение на средствата, установени в приложение I към регламентите за ФУМИ, ИУГВ и ФВС, определят конкретните изчисления и тежестта на критериите въз основа на статистически данни, предоставени от Евростат и Фронтекс.

8.12. ЕСП може да потвърди, че практическото въвеждане от ГД „Миграция и вътрешни работи“ на тематичните механизми и прилагането на методологиите за разпределение на средствата са в съответствие с изискванията на съответните регламенти.

8.13. ЕСП разгледа също така подкрепата и насоките, предоставени от ГД „Миграция и вътрешни работи“ на отговорните органи на държавите членки за управлението на прехода на фондовете по ФУМИ, ИУГВ и ФВС към новия РОР за МФР за периода 2021—2027 г. ЕСП анализира подготвителната работа на пет одитни органа на държави членки (Германия и Франция за ФУМИ, Унгария и Полша за ИУГВ, Латвия за ФВС), както следва:

а) как изпълнението на РОР се отразява върху дейността 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.

8.14. Съгласно РОР от всяка държава членка се изисква да изготви най-късно до 30 юни 2023 г. описание на своите системи за управление и контрол, което е предварително условие за определяне на стратегията на одитните органи за одит на системите и одит на операциите. По време на одита на ЕСП петте избрани държави членки бяха финализирали описанието на своите системи за управление и контрол, като повечето от тях все още бяха в процес на финализиране на своите одитни стратегии (една държава вече е направила това). Те имаха ясна представа за основните промени, които се изискват в одитните стратегии, одита на системите и одита на операциите в сравнение с програмния период 2014—2020 г. Петте посетени от ЕСП държави членки планираха да представят на Комисията първите си годишни отчети за ФУМИ, ИУГВ и ФВС най-рано през 2024 г.

8.15. Като цяло петте одитни органа считат, че подкрепата от страна на ГД „Миграция и вътрешни работи“, предоставена на държавите членки, е задоволителна. Те са постигнали добър напредък в подготовката си за ФУМИ, ИУГВ и ФВС за периода 2021—2027 г.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

8.16. За финансовата 2023 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 и отчетени в ГДУИ в съответствие с вътрешна методология. От разходите за 2023 г. (3,046 млрд. евро) ГД „Миграция и вътрешни работи“ оценява общата сума, изложена на риск при плащане, на 34 млн. евро (1,1 %), 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 броят на одитираните от ЕСП операции представлява 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. ЕСП не одитира достатъчно операции, за да изчисли процента грешки за тези функции от МФР (вж. точка ***8.7***), 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*** са представени констатациите на ЕСП от последващия преглед на изпълнението на препоръките, отправени в нейния Годишен доклад за 2021 г., които трябваше да бъдат изпълнени до края на 2023 г. Тези препоръки се отнасят до предоставянето на допълнителни насоки на бенефициентите на *действия на ЕС* и на спешна помощ, както и на органите на държавите членки, отговарящи за разходването на средства от ГД „Миграция и вътрешни работи“. Препоръките засягат също и осигуряването на задоволителна *одитна следа* и спазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. В областта на спешната помощ ЕСП препоръча също да се извършват по-целенасочени предварителни проверки на проектите за предоставяне на спешна помощ. Въпреки че ГД „Миграция и вътрешни работи“ първоначално изрази съгласие да изпълни тези препоръки до края на 2023 г., впоследствие тя информира ЕСП, че планира да завърши тяхното изпълнение през 2024 г., както е пояснено в посоченото приложение.

8.21. Въз основа на своите констатации и заключения ЕСП отправя към Комисията следните препоръки:

Препоръка 8.1 — Да се предоставят допълнителни насоки на държавите членки относно приложимите правила

Комисията следва да предостави на органите на държавите членки, отговарящи за разходването на средствата на ГД „Миграция и вътрешни работи“ при споделено управление, допълнителни насоки относно:

а) спазването на правилата за съхраняване на подходящи оправдателни документи, които могат да бъдат представени при евентуални проверки или одити;

б) задължението за спазване на националните правила и правилата на ЕС относно прозрачността и равното третиране при отпускането на безвъзмездна финансова помощ по покани за представяне на предложения при открита процедура.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Препоръка 8.2 — Да се проверяват техническите аспекти на проектите преди отпускането на безвъзмездна финансова помощ

Комисията следва внимателно да проверява и документира техническите аспекти на заявленията за безвъзмездна финансова помощ за военна мобилност по Механизма за свързване на Европа по време на процедурата за отпускане на помощта. По-специално тя следва да установи дали проектите за инфраструктура с двойна употреба отговарят на условията за допустимост и да следи за това финансовата подкрепа от ЕС да не надвишава нивото на необходимите изисквания за двойна употреба.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 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
2021	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** Комисията следва да предостави допълнителни насоки на *бенефициентите* на действия на Европейския съюз и на спешна помощ, както и на органите на държавите членки, отговарящи за разходването на средствата на ГД „Миграция и вътрешни работи“, относно:		ЕСП счита, че препоръката е изпълнена в известна степен. По отношение на действията на ЕС и спешната помощ Комисията е предоставила насоки при различни срещи с бенефициентите (например встъпителни срещи, ad-hoc технически срещи и срещи за мониторинг), за да отрази първата част от препоръката, засягаща правилата за поддържане на адекватна одитна следа. В средата на 2024 г. Комисията планира да организира уебинар за органите на държавите членки, отговарящи за разходването на средствата по фондовете на ГД „Миграция и вътрешни работи“.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	а) спазването на правилата за събиране на подходящи оправдателни документи, които могат да бъдат представени при евентуални проверки или одити; б) задължението за спазване на националните правила за възлагане на обществени поръчки при закупуването на стоки или услуги.		Тя е съобщила на ЕСП преразгледания целеви срок за изпълнение — средата на 2024 г.
2021	**Препоръка 2:** Комисията следва да извършва по-целенасочени предварителни проверки на допустимостта на разходите, особено по отношение на спешната помощ, като се съсредоточи специално върху потенциалните рискове, свързани с: а) вида разходи (например обществени поръчки);		ЕСП счита, че препоръката е изпълнена в известна степен. Комисията работи по изготвянето на стратегия на ниво генерална дирекция, която да обедини вече съществуващите различни елементи, в т.ч. и предварителните проверки. Предвид подобната препоръка, отправена от ЕСП по отношение на действията на ЕС в контекста на Годишния доклад за 2022 г., Комисията е взела решение да предприеме мерки за изпълнението на двете препоръки заедно, за да осигури съгласуван подход за всички действия, пряко управлявани от ГД „Миграция и вътрешни работи“.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	б) типа бенефициенти (например бенефициенти с ограничен или никакъв опит с финансиране от ЕС). При това Комисията следва да вземе предвид факта, че одитните заверки като оправдателен документ на заявките за плащане на бенефициентите имат своите ограничения.		Тя е съобщила на ЕСП преразгледания целеви срок за изпълнение — края на 2024 г.

Източник: ЕСП.

Глава 9

Съседните региони и светът

Съдържание

	Точки
Въведение	**9.1.**
Кратко описание	**9.2.—9.7.**
Обхват и подход на одита	**9.8.**
Редовност на операциите	**9.9.—9.17.**
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	**9.18.—9.20.**
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	**9.21.—9.25.**
Годишен отчет за дейността на Службата за инструментите в областта на външната политика	**9.21.—9.24.**
Годишен доклад за дейността на ГД „Международни партньорства“	**9.25.**
Заключение и препоръки	**9.26.—9.29.**
Заключение	**9.26.**
Проследяване на изпълнението на предишни препоръки	**9.27.—9.28.**
Препоръки	**9.29.**
Приложения	
Приложение 9.1 — Плащания на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международни партньорства“ по държави	
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 (ЕСП) 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 2023 г.

Фигура 9.1 — Плащания и одитирана популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2023 г.

Кратко описание

9.2. Тази разходна област включва няколко инструмента за финансиране, по-големите от които са *Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа („ИССРМС — Глобална Европа“)*[1], Инструмент за предприсъединителна помощ[2] и бюджет за хуманитарна помощ.

9.3. Общата цел на ИССРМС—Глобална Европа е да утвърждава и насърчава ценностите, принципите и основните интереси на ЕС в световен мащаб, както и да подкрепя развитието на многостранно сътрудничество и засилено 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, както и политиката на съседство на ЕС вече се финансират от един и същ инструмент — ИССРМС—Глобална Европа, 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. Също така ЕС предоставя съобразена с конкретните потребности хуманитарна помощ за хора, пострадали от естествени природни бедствия или такива, причинени от човека, като обръща специално внимание на най-уязвимите лица.

---

[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).

9.6. 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 и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ECHO) и Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI).

9.7. През 2023 г. плащанията по функция „Съседните региони и светът“ възлизат на 15,2 млрд. евро (авансови, междинни и окончателни плащания) и са извършени по няколко инструмента (вж. ***фигура 9.1***) и чрез различни методи за изпълнение. Те включват договори за строителство/доставки/услуги, *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 14,5 млрд. евро през 2022 г. на 15,2 млрд. евро през 2023 г.

Обхват и подход на одита

9.8. Прилагайки одитния подход и одитните методи, описани в ***приложение 1.1***, ЕСП провери следното:

а) извадка от 72 *операции*, която, въпреки че допринася за изготвянето на цялостната Декларация за достоверност на ЕСП, не дава възможност да се изчисли процента грешки по тази функция. ЕСП състави извадка от 32 операции от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, 23 операции от ГД „Международни партньорства“, 12 операции от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и три операции от Службата за инструментите в областта на външната политика, както и две операции от други генерални дирекции;

б) информацията относно редовността, която е част от *годишния отчет за дейността* (ГОД) на Службата за инструментите в областта на външната политика и ГД „Международни партньорства“ и впоследствие се включва в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*, изготвян от Комисията.

в) избрани системи на пет делегации на ЕС, в т.ч. техните системи за:

i) управление и функциониране — ЕСП извърши преглед на наличните доклади, като например докладите за управление на външната помощ, докладите относно рамката за управление на риска и докладите за надзорните мисии, и по време на посещението си проведе събеседвания със съответните служители;

ii) одит, проверка и проследяване — ЕСП оцени дали изпълнението на годишните планове за одит и проверка е било подходящо и в съответствие с приложимите правила и насоки;

iii) 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

9.9. От проверените 72 операции 37 (51,4 %) са засегнати от грешки. Въпреки ограничения размер на извадката одитните резултати сочат, че рискът от грешки за тази функция от МФР е висок. ЕСП не беше в състояние да направи заключение относно редовността на една операция, извършена в ивицата Газа, тъй като не получи необходимите доказателства поради форсмажорни обстоятелства, а именно конфликта на тази територия. ЕСП остойности 31 грешки, които имат финансово *отражение* върху разходите, отнесени към бюджета на ЕС. Тези грешки са свързани с недопустими бенефициенти, недопустими разходи, неизвършени разходи и *обществени поръчки*. В ***каре 9.1*** са представени примери за някои от остойностените от ЕСП грешки.

Каре 9.1

Изпълнение на бюджета, поверено на недопустим бенефициент

ГД „Международни партньорства“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 3,5 млн. евро по споразумение за делегиране на задачи по изпълнението на бюджета при непряко управление (споразумение за делегиране) с партньор по изпълнението, за който се извършва оценка по стълбове. След подписване на споразумението партньорът по изпълнението е делегирал изцяло изпълнението на частно дружество, регистрирано съгласно националното законодателство на държава — членка на ЕС. Това дружество не беше в състояние да докаже, че изпълнява мисия за обществена услуга и че следователно отговаря на изискванията да бъде *оценявано по стълбове* и да управлява средства на ЕС от името на Комисията.

Въпреки това нито Комисията, нито партньорът по изпълнението са поискали разяснения за това дали дружеството в държавата членка отговаря на изискванията и по-специално дали може да се счита, че изпълнява мисия за обществена услуга. Освен това дружеството не е преминало изискваната предварителна оценка преди подписването на договора за вторично оправомощаване.

Впоследствие партньорът по изпълнението е предоставил вторично правомощия за изпълнението на одитираното споразумение за делегиране на субект, който не отговаря на изискванията, поради което съответното плащане е недопустимо.

Несъответствие на финансовия принос с правното основание за финансиране, което не е свързано с разходи

ГД „Международни партньорства“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 227 млн. евро по споразумение за *финансов принос*, подписано с международна финансова институция, изпълнено при *пряко управление* с подкрепа, предоставена под формата на финансиране, което не е свързано с разходи.

Съгласно *Финансовия регламент* на ЕС и правилата за прилагане на Комисията, за този вид принос на ЕС трябва да бъдат определени условия в правилата, специфични за отделните сектори, или в решенията на Комисията, както и резултати, които трябва да бъдат постигнати. Тези условия трябва да бъдат изпълнени или резултатите да бъдат постигнати, преди да може да се извърши каквото и да било плащане по финансиране от ЕС, което не е свързано с разходи.

Въпреки това нито в решенията на Комисията, нито в споразумението за финансов принос плащанията са обвързани с изпълнението на някакви условия или постигането на резултати. Плащането на одитираната фактура се основава единствено на приподписването на споразумението за принос. Поради това ЕСП счита, че то е недопустимо.

Завишено уравняване във връзка с неизвършени разходи

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 11,8 млн. евро по споразумение за финансов принос, подписано с международна организация и изпълнено при *непряко управление*.

Поради късното приключване на възстановителните работи международната организация е решила да прехвърли сума в размер на 925 873 евро от одитирания договор (етап II) към друг договор (етап I), с който се финансира сходен проект на ЕС. Поради това тези разходи вече не представляват разходи, направени по одитирания договор, и дават възможност да се оползотворят средства по другия договор.

Счетоводната операция за това прехвърляне е извършена след края на отчетния период. Международната организация е отразила операцията в счетоводната си система, но не я е включила в годишния си отчет към Комисията. Тя не е уведомила своевременно Комисията за финансовите последици от тази операция. ЕСП прецени, че по одитирания договор не са извършени разходи на стойност 925 873 евро и заключи, че с тази сума е надвишен размерът на дължимото уравняване от Комисията.

9.10. ЕСП установи също 19 случая на неспазване на правните и финансовите изисквания (но без пряко финансово отражение за бюджета на ЕС). Сред тях са например обществени поръчки, неясно разпределение на разходи, неспазване на правилата за публичност и недостатъчни доказателства. В ***каре 9.2*** са представени примери за грешки, които не са остойностени от ЕСП.

Каре 9.2

Преговори по внесено предложение след като е била отпусната безвъзмездна финансова помощ (БФП)

ГД „Международни партньорства“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 1 млн. евро по договор за БФП, подписан с неправителствени организации (НПО). Разходите за дейността се оценяват на 5,6 млн. евро (принос на ЕС в размер на 90 %).

Договорът е сключен след покана за представяне на предложения. Комисията за оценка на предложенията е препоръчала да бъде отпусната БФП за внесеното предложение от бенефициентите на одитираната фактура и не е установила нередности, които да бъдат коригирани. Европейската комисия, в качеството си на възлагащ орган, е приела препоръката на оценителната комисия.

След решението за отпускане на БФП и преди подписването на съответния договор Европейската комисия е започнала преговори с кандидата, което е довело до промени в описанието на дейността и в предложения бюджет. Промените представляват значителни корекции и не са свързани с ясно идентифицирани от оценителната комисия въпроси. Чрез тях също така не се е целяло да се отразят промени в обстоятелствата, настъпили след датата на подаване на предложението. Следователно съгласно правилата на Комисията те не е трябвало да бъдат разрешени.

Неправилно разпределение на споделените разходи

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“
и ГД „Международни партньорства“

ЕСП извърши одит на разходите, декларирани чрез пет различни фактури по договори с НПО за отпускане на БФП, споразумения за финансов принос и споразумения за делегиране с международни организации. Фактурите включват споделени разходи между финансирани от ЕС и други проекти. ЕСП установи, че отнасянето на тези споделени разходи към бюджета на ЕС не се основава на обективна методология за разпределение, която да отразява дела на действително използваните средства за проектите, финансирани от ЕС.

Неспазване на правилата за публичност

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 21,2 млн. евро по споразумение за финансов принос, подписано с международна организация и изпълнено при непряко управление. Целта на проекта е да се подпомогнат страните от Източното партньорство в борбата с COVID-19. Общата стойност на действието е 35,2 млн. евро, като приносът на ЕС е 34,7 млн. евро (99 %). Бенефициентите на средства от ЕС са длъжни ясно да оповестяват факта, че изпълняваното от тях действие е финансирано или съфинансирано от ЕС.

Въпреки това ЕСП установи, че повечето проверени сертификати за дарение не посочват изрично, че дареното медицинско оборудване е финансирано от ЕС.

9.11. Също така ЕСП установи един случай на неспазване на принципа на добро финансово управление, свързан със закупуването на стоки на цена, по-висока от пазарната. В ***каре 9.3*** са представени подробности за този случай.

Каре 9.3

Закупено гориво на цена, по-висока от средната публикувана цена

ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 5,9 млн. евро по договор за БФП, подписан с НПО. Дейността се изпълнява в регион на една африканска държава, като разчетените разходи са 7 млн. евро, а приносът на ЕС е 5,9 млн. евро (84 %).

При одита на разходите, заявени в рамките на тази безвъзмездна помощ, в извадката на ЕСП попадна разходна позиция, свързана със закупуването на гориво. ЕСП установи, че по време на изпълнението на договора доставчикът на бенефициента е променил цената на горивото няколко пъти. Цените на доставчика са били между 0,35 % и 62 % по-високи от средните публикувани цени за съответния период, както сочат данните на Националното статистическо бюро на страната за този регион.

По този начин бенефициентът е платил значително повече от средната публикувана цена и е отнесъл тази сума към бюджета на ЕС. ЕСП заключава, че тази практика не е в съответствие с принципа на добро финансово управление.

9.12. ЕСП установи, че по отношение на операциите в две разходни области вероятността за допускане на грешки е много по-малка поради специфичните условия на плащане. Тези области са i) бюджетна подкрепа и ii) проекти, следващи *„условен подход“*, които се изпълняват от международни организации. През 2023 г. ЕСП одитира три операции за бюджетна подкрепа и девет операции, свързани с условния подход.

9.13. Бюджетната подкрепа подпомага общия бюджет на дадена държава или бюджета ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. През 2023 г. плащанията за бюджетна подкрепа от общия бюджет на ЕС са в размер на 1,4 млрд. евро. ЕСП провери 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 се разпростре отвъд етапа, на който Комисията изплаща помощта на държавата получател, тъй като след това

тези средства се обединяват със средствата от националния бюджет на държавата.

9.14. 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 2023 г. плащанията от общия бюджет на ЕС за международни организации са в размер на 4,6 млрд. евро. ЕСП не може да определи за какъв дял от тази сума се прилага условният подход, тъй като Комисията не наблюдава този аспект.

9.15. При проверката на редовността на операциите бяха открити и примери за ефективен контрол от страна на Комисията. Един такъв пример е представен в ***каре 9.4***.

Каре 9.4

Намаляване на вноската на ЕС поради незадоволителни резултати

ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 3,3 млн. евро по споразумение за делегиране, подписано с международна организация. Разходите за действието се оценяват на 4,5 млн. евро, като приносът на ЕС е 4,1 млн. евро (91 %). Целта на проекта е да се предостави спешна помощ за увеличаване на капацитета за производство на храни и изграждане на устойчивост сред уязвимото население, засегнато от конфликти в една африканска държава.

Посредством анализ на окончателния доклад за проекта и посещение за наблюдение на място Комисията установи пропуски от страна на международната организация. Една от нейните констатации е, че семената са били с лошо качество или са били разпространени извън подходящия период. Тъй като тези пропуски са имали сериозно въздействие върху постигането на оперативните цели на проекта, Комисията е решила да намали приноса на ЕС с 820 000 евро, което съответства на 20 % от договорената сума.

9.16. По отношение на операциите, свързани с договори за непряко управление с организации, за които се извършва оценка по стълбове (международни организации, международни финансови институции и държавни агенции), Комисията е приела разходите въз основа на финансов отчет и декларация за управлението. Последната представлява собствена декларация от организацията, за която се извършва оценка по стълбове, в която се удостоверява, че предоставената финансова информация е правилно представена, пълна и точна и е в съответствие със задълженията, определени в договора. Въпреки това ЕСП откри грешки в операциите, извършени от организации, за които се извършва оценка по стълбове, което показва, че техните финансови отчети са засегнати от грешки, които не са докладвани в техните декларации за управлението.

9.17. Както и в предходни години, ЕСП се сблъска със закъснения при получаването на изисканата документация от някои международни организации и международни финансови институции, което доведе до закъснения при изпълнението на одитната дейност (вж. ***приложение 9.2***, препоръка 1 от 2020 г.). 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. Това се отнася за 12 одитирани от ЕСП операции. 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

9.18. ЕСП посети пет делегации на ЕС (в Албания, Армения, Камбоджа, Грузия и Индия) и провери елементи от техните системи за вътрешен контрол (вж. точка ***9.8***).

9.19. ЕСП установи някои недостатъци във функционирането на проверените елементи на системите за вътрешен контрол. Тези недостатъци са свързани например с недостатъчен бюджет за мониторингови посещения и закъснения при изпълнението на договори за смесено финансиране. В ***каре 9.5*** са представени примери за такива недостатъци.

Каре 9.5

Недостатъчен бюджет за мониторингови посещения на място

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“

Мониторинговите посещения на място са ключов елемент от системата за вътрешен контрол на Комисията. Те дават възможност на Комисията да проследява изпълнението на дейностите по проектите и постигането на планираните резултати.

В една от посетените делегации на ЕС одиторите на ЕСП установиха, че бюджетът за 2023 г. за тези посещения е намалял с почти 20 % в сравнение с 2022 г. Според доклада за управлението на делегацията за 2023 г. ограниченият бюджет е бил пречка за провеждането на мониторингови посещения на място по време на изпълнението на проектите, особено за администраторите на договори в отдел „Финанси, договори и одит“ на делегацията.

Забавяния в изпълнението на договорите за смесено финансиране

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“
и ГД „Международни партньорства“

По време на посещенията си в две делегации на ЕС ЕСП установи значителни забавяния в изпълнението на договорите за смесено финансиране при непряко управление, които придобиват все по-голямо значение в портфейла на Комисията. Тези закъснения са свързани главно с неизпълнение на проектните дейности. Планираните резултати не са постигнати навреме в резултат на закъснения от банките за развитие в осъществяването на инвестиции, подпомогнати от смесено финансиране.

В една от тези делегации, според нейния доклад за управлението за 2023 г., тези закъснения са създали трудности при постигането на два ключови показателя за изпълнение: един за използването („усвояването“) от бенефициентите на сумите, предвидени за плащане, и един за уравняването на вече изплатено авансово финансиране.

9.20. След като миналата година ЕСП отбеляза, че информационната система OPSYS на Комисията не е напълно функционираща[3], ЕСП извърши ИТ одит на компонента за управление на достъпа и правата на потребителите. В ***каре 9.6*** е представена подробна информация за резултатите от този ИТ одит.

[3] Каре 9.4 от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.

Каре 9.6

Недостатъци във функционирането на един от компонентите на информационната система OPSYS

ГД „Международни партньорства“

Преди няколко години ГД „Международни партньорства“, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и Службата за инструментите в областта на външната политика са стартирали мащабна програма за управление на информацията и дигитален преход, наречена OPSYS, с която да се управлява целият портфейл на ЕС за външна дейност. Тази информационна екосистема OPSYS включва набор от компоненти. Един от тях е инструментът за управление на корпоративния достъп, който се използва за управление на правата за достъп на потребителите. Собственик на инструмента е друга генерална дирекция. ЕСП извърши ИТ одит на този компонент.

Одиторите на ЕСП установиха, наред с другото, че не е формализирана процедурата на ГД „Международни партньорства“ за предоставяне и отнемане на права на достъп на системните администратори и стандартните потребители. Освен това по време на проверките на 41 служители бяха открити четири случая, в които стандартни потребители имаха повече права на достъп, отколкото са необходими за работата им. Това е в противоречие с ИТ стандартите на Комисията.

Освен това ЕСП установи, че ГД „Международни партньорства“ не управлява всички администраторски профили на служители от други генерални дирекции.

ЕСП счита, че тези слабости увеличават риска от неправомерен достъп до системата и застрашават интегритета на системните процеси и данни. Те също така увеличават риска от неспазване на правилата и процедурите, установени от различни генерални дирекции за изпълнението на проекти за външна дейност.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Годишен отчет за дейността на Службата за инструментите в областта на външната политика

9.21. ЕСП провери Годишния отчет за дейността (ГОД) на Службата за инструментите в областта на външната политика за финансовата 2023 година. Одиторите разгледаха по-специално дали в своя ГОД Службата за инструментите в областта на външната политика 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.

9.22. От общия размер на приетите разходи през 2023 г. (865 млн. евро) Службата за инструментите в областта на външната политика оценява общата сума, изложена на риск при извършените плащания, на 7,2 млн. евро (0,83 %). Тя изчислява стойността на корекциите, произтичащи от нейните проверки през следващите години, на 0,9 млн. евро (0,1 % от общия размер на съответните разходи). В резултат на това ръководителят на Службата за инструментите в областта на външната политика декларира, че финансовият риск на Службата е под прага на същественост от 2 %.

9.23. Като се има предвид, че ЕСП не разполага с представителна извадка, с помощта която да изчисли нивото на грешки по отношение на функция 6 на МФР „Съседните региони и светът“, тя не е в състояние да посочи дали това изявление противоречи на резултатите от нейната одитна дейност. Освен това само 4 % от проверките, извършени от ЕСП през 2023 г., се отнасят до плащания, които попадат в обхвата на отговорност на Службата за инструментите в областта на външната политика.

9.24. Прегледът на ЕСП на Годишния доклад за дейността на Службата за инструментите в областта на външната политика за 2023 г. и нейните проверки на плащанията, за които тя е отговаряла през 2023 г., не разкриха грешки или недостатъци.

Годишен доклад за дейността на ГД „Международни партньорства“

9.25. Извършеният от ЕСП преглед на ГОД за 2023 г. на ГД „Международни партньорства“ е представен подробно в Годишния доклад на ЕСП относно дейностите, финансирани от деветия, десетия и единадесетия Европейски фонд за развитие, изготвен от одиторите.

Заключение и препоръки

Заключение

9.26. Въпреки че ЕСП не провери достатъчно операции, за да изчисли процента грешки за тази функция от МФР (вж. точка ***9.8***), резултатите от одита показват, че това е област с висок риск от грешки. Резултатите от проверките на операциите ще се използват при изготвянето на Декларацията за достоверност на ЕСП.

Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

9.27. В ***приложение 9.2*** са представени констатациите от проверката на ЕСП за проследяване на изпълнението на препоръка 1, отправена в годишния ѝ доклад за 2020 г. Както вече беше посочено в Годишния доклад на ЕСП за 2022 г., Комисията е изпълнила изцяло препоръки 2 и 3. Въпреки това ЕСП счита, че препоръка 1 относно предоставянето на пълен и навременен достъп до документи, е изпълнена само в известна степен.

9.28. ЕСП извърши преглед и на препоръките от годишните доклади на ЕСП за 2021 г. и 2022 г., изискващи незабавни действия или предвидени за изпълнение през 2023 г. Комисията е изпълнила изцяло четири препоръки (***приложение 9.2***).

Препоръки

9.29. Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2023 г. Европейската сметна палата отправя следните препоръки към Комисията:

Препоръка 9.1 — Да се предприемат мерки за подобряване на системите за контрол по отношение на уравняването на авансовото финансиране

Преди уравняване на авансовото финансиране, изплатено на организациите, изпълняващи договори при непряко управление, Комисията следва да получи подробна информация за всяко авансово финансиране, което тези организации на свой ред са изплатили и включили в декларираните от тях разходи.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 9.2 — Да се предоставят насоки за бенефициентите относно разпределението на споделените разходи

Комисията следва да предостави насоки за бенефициентите с оглед те да могат да разпределят споделените разходи въз основа на действително използваните средства за всеки проект, финансиран от ЕС.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 9.3 — Да се следи за спазването на правилата за публичност

Комисията следва да засили контрола върху спазването на правилата за публичност от организациите, изпълняващи договори при непряко управление.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 9.4 — Да се осигурят възможности за провеждане на достатъчно мониторингови посещения на място от делегациите на ЕС

Комисията следва да направи необходимото за това делегациите на ЕС да провеждат достатъчно мониторингови посещения на място.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

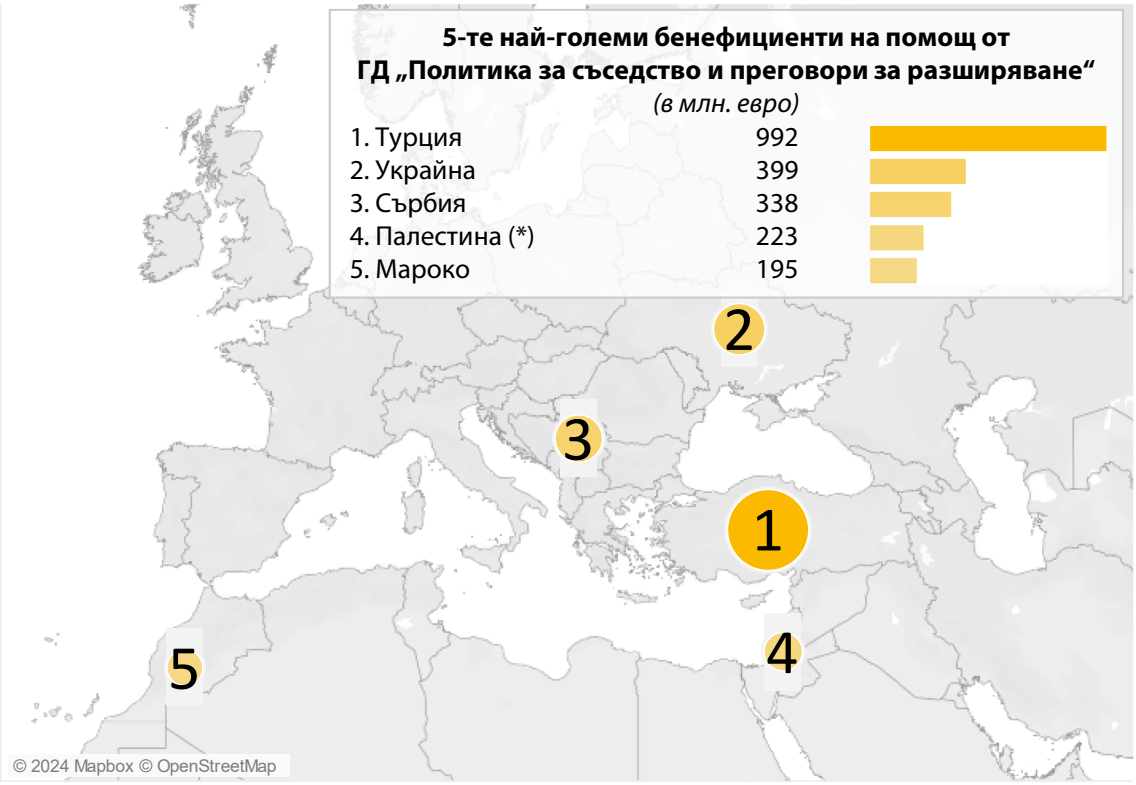
Препоръка 9.5 — Да се засилят механизмите за мониторинг и управление на операциите за смесено финансиране

Комисията следва да засили механизмите за мониторинг и управление на операциите за смесено финансиране, за да се намали рискът от забавяне на изпълнението на действията.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Приложения

Приложение 9.1 — Плащания на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международни партньорства“ по държави

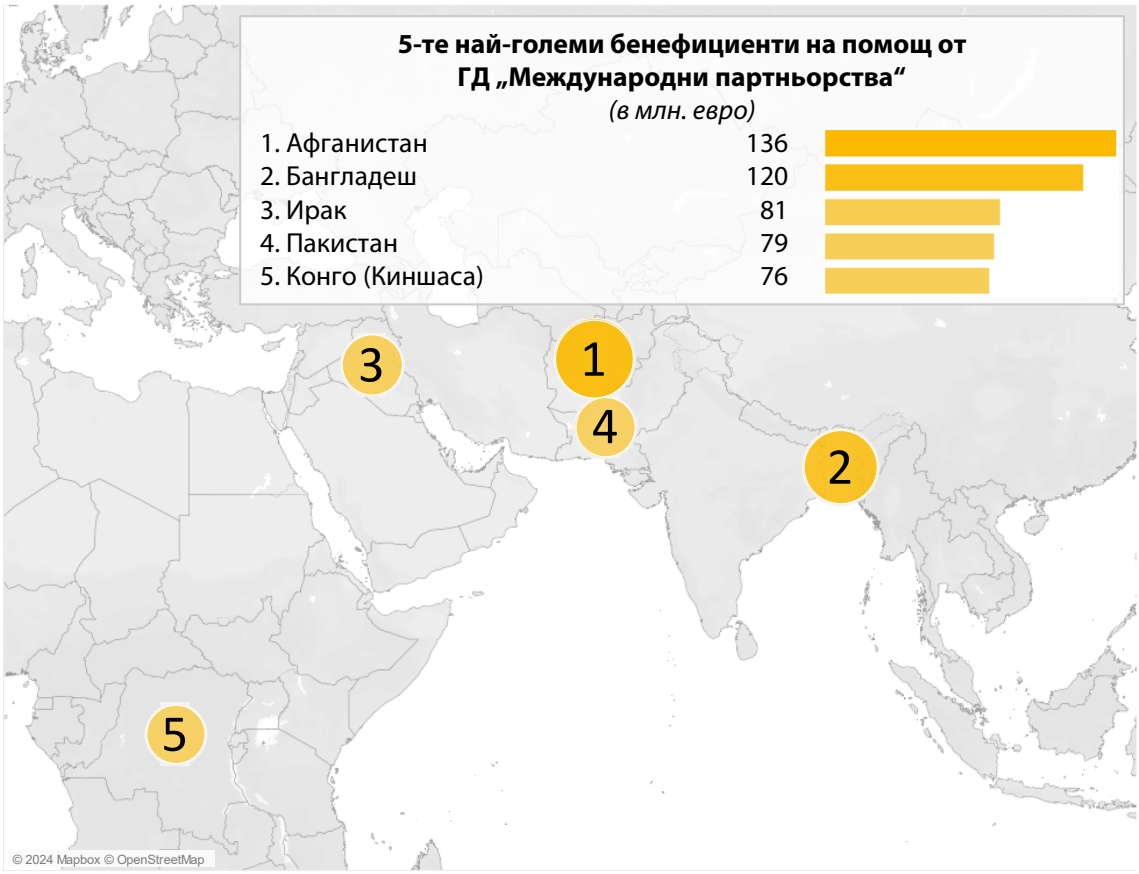


Източник: Карта за фон ©Mapbox и ©OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5-те най-големи бенефициенти на помощ от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (в млн. евро)

2022 г.		*2021 г.*		*2020 г.*		*2019 г.*	
Украйна	714	Турция	127	Мароко	411	Палестина (*)	145
Тунис	268	Молдова	109	Турция	314	Мароко	135
Египет	124	Мароко	106	Тунис	248	Турция	99
Палестина (*)	120	Египет	88	Палестина (*)	174	Тунис	86
Мароко	102	Йордания	70	Грузия	119	Молдова	65

(*) Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга отделните позиции на държавите членки по този въпрос.



Източник: Карта за фон ©Mapbox и ©OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5-те най-големи бенефициенти на помощ от ГД „Международни партньорства“ (в млн. евро)							
2022 г.		*2021 г.*		*2020 г.*		*2019 г.*	
Афганистан	200	Бангладеш	140	Бангладеш	153	Афганистан	125
Конго (Киншаса)	79	Ирак	103	Афганистан	138	Нигер	94
Пакистан	76	Пакистан	89	Мианмар/Бирма	74	Буркина Фасо	84
Етиопия	76	Непал	85	Ирак	59	Мали	83
Йемен	69	Афганистан	77	Камбоджа	50	Етиопия	65

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 в изпълнението на препоръката	
		Степен на изпълнение	Забележки
2020	ЕСП отправя следната препоръка към Комисията: **Препоръка 1:** да предприеме мерки международните организации да осигуряват на ЕСП пълен, неограничен и навременен достъп до документите, необходими за изпълнение на одитната задача, в съответствие с ДФЕС и 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 международни организации, като например Международната организация по миграция (МОМ), Детският фонд на ООН (УНИЦЕФ), Световната здравна организация (СЗО), Организацията на обединените нации за образование, наука и култура (ЮНЕСКО), Програмата на ООН за развитие (ПРООН) и Групата на Световната банка (ГСБ), продължават да предоставят достъп само за четене до оправдателни документи или не предоставят достъп до всички поискани такива.
2021	ЕСП отправя следната препоръка към ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 1:** Да предприеме подходящи мерки за това всички поети задължения или авансови плащания, декларирани като извършени разходи от бенефициентите в техните финансови отчети, да бъдат приспадани преди извършването на плащания или уравняване. Целеви срок за изпълнение — до края на 2023 г.		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък в изпълнението на препоръката	
		Степен на изпълнение	Забележки
2021	Сметната палата препоръчва на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 2:** да засили контрола при изготвянето на финансови споразумения за операциите по бюджетна подкрепа, за да се определят ясни условия в тези споразумения за прехвърлянето на средства към централните банки на държавите бенефициенти и приложимия обменен курс. Те следва да спазват насоките за бюджетна подкрепа. Целеви срок за изпълнение — до края на 2023 г.		
2021	Сметната палата отправя следната препоръка към 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.		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък в изпълнението на препоръката	
		Степен на изпълнение	Забележки
2022	Сметната палата отправя следната препоръка към ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 4:** 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.		

Източник: ЕСП.

Глава 10

Европейска публична администрация

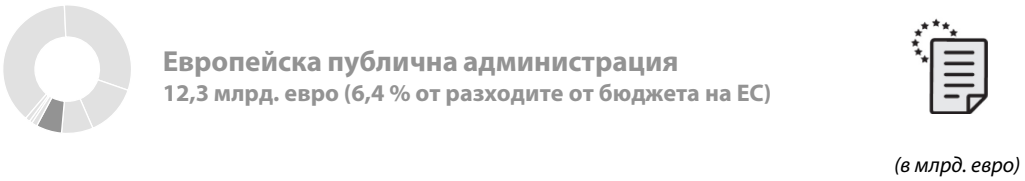
Съдържание

	Точки
Въведение	10.1.—10.2.
Кратко описание	10.3.
Обхват и подход на одита	10.4.—10.5.
Редовност на операциите	10.6.—10.20.
Констатации и оценки относно проверените операции	10.7.—10.18.
Европейски парламент	10.8.—10.12.
Съвет на Европейския съюз	10.13.
Европейска комисия	10.14.—10.15.
Европейска служба за външна дейност	10.16.
Европейски комитет на регионите	10.17.
Европейски надзорен орган по защита на данните	10.18.
Констатации и оценки по отношение на системите за наблюдение и контрол	10.19.—10.20.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	10.21.
Заключение и препоръки	10.22.—10.25.
Заключение	10.22.
Препоръки	10.23.—10.25.
Приложения	
Приложение 10.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки в област „Европейска публична администрация“	

Въведение

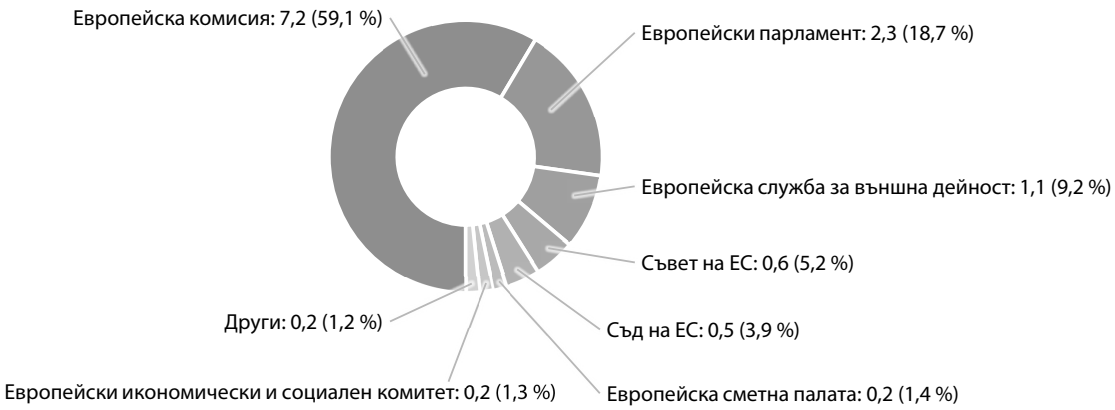
10.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 7 от *МФР* „Европейска публична администрация“. На ***фигура 10.1*** са представени обобщено разходите на институциите и органите на ЕС по тази функция през 2023 г.

Фигура 10.1 — Плащания и одитна популация



(в млрд. евро)

Разбивка на плащанията за 2023 г. по институции



Одитна популация за 2023 г. спрямо плащанията



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2023 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 2023 г. представляват около 70 % от общия размер на разходваните средства, и разходи за сгради, оборудване, енергия, комуникации и информационни технологии. Дългогодишната работа на ЕСП 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 2023 г.:

а) статистически представителна извадка от 70 *операции*, обхващаща целия набор от разходи в тази функция. Целта на ЕСП беше да изчисли процента *грешки* за тази функция от МФР и да използва получените резултати при изготвянето на своята *Декларация за достоверност*.

б) системите на Европейския парламент за наблюдение и контрол, по-специално прилагането на стандартите за вътрешен контрол, управлението на риска и функционирането на ключови проверки, 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, вкл. на генералните дирекции и службите на Комисията, които имат основна отговорност за административните разходи[1], която след това се включва в *Годишния доклад за управлението и изпълнението* на Комисията.

10.5. Извършваните от ЕСП разходи се одитират от външен одитор[2].

---

[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 „Цифрови услуги“.

[2] ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Редовност на операциите

10.6. От проверените 70 операции 21 (30 %) 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. Констатациите и оценките на ЕСП се отнасят до Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия, Европейската служба за външна дейност, Европейския комитет на регионите и Европейския надзорен орган по защита на данните. ЕСП не установи съществени проблеми по отношение на Съда на Европейския съюз, Европейския икономически и социален комитет или Европейския омбудсман. Външният одитор на ЕСП не докладва за конкретни проблеми.

Европейски парламент

10.8. Извадката на ЕСП от 16 операции включва две плащания към политически групи и едно плащане към политическа партия. Както ЕСП докладва в точка 10.9 от своя Годишен доклад за 2022 г., вътрешните правила[3] за управление на *бюджетните кредити* на политическите групи на Парламента, приети от Бюрото на Парламента, не са в съответствие с Финансовия регламент. Тези правила не изискват използване на открити или *ограничени процедури за възлагане на обществени поръчки* в случаите, когато тези поръчки са с висока стойност, а по-скоро използване на *процедури на договаряне*, което ограничава конкуренцията.

[3] Правила относно използването на *бюджетни кредити* от бюджетна позиция 400, последно изменени на 4 юли 2022 г.

10.9. През 2023 г. ЕСП установи, че и двете проверени политически групи са възложили такива договори с висока стойност. Освен това ЕСП установи два други случая, при които политическата група не е спазила правилата на Европейския парламент[4], тъй като не е потърсила достатъчно оферти. Един от тези случаи е свързан с недостатъчна координация с администрацията на Парламента по отношение на потенциалното използване на един от рамковите договори на Парламента. В резултат на това не е била проведена подходяща процедура за възлагане на обществена поръчка.

10.10. ЕСП констатира и количествено неизмерими грешки, свързани с двете плащания към политическите групи. Те се отнасят до случаи, при които решението за възлагане на поръчката не е било надлежно документирано поради липса на съответни процедури; платени са фиксирани пътни разноски без достатъчно доказателства, че са направени каквито и да е действителни разходи; и са извършени поръчки по телефона, без да се води официална документация.

10.11. ЕСП констатира количествено неизмерими грешки в една операция за европейска политическа партия. По време на пандемията от COVID-19 е подписано ново споразумение с изпълнител, което значително е променило естеството на предоставяните услуги, без да бъде обявена нова тръжна процедура. Освен това ЕСП установи, че политическата партия не разполага с конкретни процедури за предотвратяване на конфликти на интереси при възлагане на обществени поръчки.

10.12. Бяха установени и слабости в две процедури за възлагане на обществени поръчки сред 13-те други проверени от ЕСП операции. Това включва случай, в който Европейският парламент е обявил тръжна процедура за лизинг на превозни средства, в която са посочени конкретни модели автомобили. Въпреки че тръжната процедура включва критерии за оценка на цената и качеството на офертите, тя не е позволила на оферентите да предложат алтернативни модели.

[4] Пак там.

Съвет на Европейския съюз

10.13. Не бяха открити *количествено измерими грешки* при четирите проверени от ЕСП плащания**.** В един случай, свързан с поддръжката на сграда, Съветът е подписал съответния рамков договор за срок до 10 години. ЕСП счита, че при поемането на *задължението* не е било представено ясно обяснение за конкретния срок от 10 години, въпреки че срок от над 4 години е оправдан предвид естеството на договора.

Европейска комисия

10.14. ЕСП констатира две количествено измерими грешки в 26 проверени плащания**.** Едната се отнася до факта, че Комисията не е приложила данъчно облекчение на ЕС, на каквото служител е имал право във връзка със семейните надбавки. Причината е в грешка в съответните ИТ системи, като съществува риск същият вид грешка да е повторена при други плащания. Другата се отнася до плащане за строителни работи с относително малко завишение поради използването на цена, която надвишава предвидената в договора.

10.15. ЕСП констатира четири количествено неизмерими грешки, включително случай, при който Комисията е поела правно задължение за доставка на енергия, преди да поеме бюджетното задължение, като не е регистрирала правилно това като изключение. В друг случай едно пенсионно досие не съдържа актуално удостоверение за живот за партньора на пенсионера. Удостоверението за живот е необходимо, за да се докаже, че правото на надбавки продължава да е валидно. ЕСП констатира и случай, при който най-актуалната информация относно правата на семейни и детски надбавки на едно длъжностно лице е от 2020 г. Забавянията при получаването и проверката на такава информация увеличават риска от недопустими плащания. Аналогично на въпроса, докладван за Съвета (вж. точка ***10.13***), ЕСП счита, че 11-годишният срок на проверения от нея договор за ИТ не е достатъчно обоснован.

Европейска служба за външна дейност

10.16. ЕСП констатира количествено измерима грешка в едно от 13-те проверени плащания във връзка с липсата на валидна процедура за възлагане на обществена поръчка преди подписването на договор за наем за една делегация на ЕС. В допълнение към това ЕСП направи шест количествено неизмерими констатации във връзка с обществените поръчки в делегациите на ЕС, в т. ч. за слабости в методологията за подбор на оферентите и оценка на предложенията, и с поемането на правни задължения преди бюджетни задължения. ЕСП констатира също така, че плащанията на наем за помещенията на делегация на ЕС в една държава са извършени по банкова сметка в друга държава, която фигурира в официалния списък на ЕС на юрисдикциите, неоказващи съдействие за данъчни цели. Това не съответства на продължаващите усилия на ЕС за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане.

Европейски комитет на регионите

10.17. Аналогично на въпроса, докладван за Съвета (вж. точка ***10.13***), ЕСП счита, че при една от двете проверени операции 10-годишният срок на договора за поддръжка на сграда не е достатъчно обоснован.

Европейски надзорен орган по защита на данните

10.18. Проверената от ЕСП операция се отнася до плащане на заплата. Към момента на одита на ЕСП длъжностното лице е подало декларация относно правата си на семейни и детски надбавки за последен път през 2020 г. Забавянията при получаването и проверката на такива декларации увеличават риска от недопустими плащания.

Констатации и оценки по отношение на системите за наблюдение и контрол

10.19. ЕСП провери системите за наблюдение и контрол в Европейския парламент, като се съсредоточи върху четирите генерални дирекции с най-големи разходи, както е посочено в точка ***10.4(б)***. Генералните дирекции са възприели различни подходи към извършването на предварителни и последващи проверки на разходите. Интензивността на предварителните проверки отразява различните видове разходи и разглежданите рискови фактори. Не съществува обаче обща методология за разработване на подход към предварителните проверки или към хармонизирането на категориите открити грешки. Последващите проверки не са задължителни. Шест от 14-те генерални дирекции са докладвали *резултатите* от последващия контрол в своите годишни отчети за дейността за 2022 г. Методологиите за последващ контрол, използвани в проверените от ЕСП генерални дирекции, невинаги посочват как да се определят подходящи размери на извадките или как да се оповестява *въздействието* на резултатите от последващия контрол в годишната *Декларация за достоверност*, подписана от *разпоредителите с бюджетни кредити*.

10.20. Европейският парламент е предприел инициативи за предотвратяване и разкриване на *измами*. Сред тях са решения на Бюрото за подаване на сигнали за нередности, решения на генералния секретар за третиране на финансови *нередности*, материали относно измамите на интранет сайта на Парламента с цел повишаване на осведомеността, организиране на дейности по обучение и инициативи в областта на етиката. В някои генерални дирекции съществуват стратегии за борба с измамите, но не съществува обща стратегия за борба с измамите на ниво институция, чрез която да се координират действията в цялата организация.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

10.21. 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

10.22. 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

10.23. В ***приложение 10.1*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на препоръките ѝ към Европейския парламент и Комисията в нейния Годишен доклад за 2020 г. Считаме, че тези препоръки са изпълнени в известна степен.

10.24. В своите годишни доклади за 2021 г. и 2022 г. ЕСП отправи препоръки[5] към Европейския парламент относно бюджетните кредити за плащания за политическите групи. Въз основа на констатациите си за 2023 г. ЕСП счита, че тези препоръки продължават да имат важно значение.

10.25. Въз основа на извършения одит ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 10.1 — Засилване на действията за борба с измамите в Европейския парламент

Европейският парламент следва да засили вече предприетите действия за борба с измамите, като разработи стратегия за борба с измамите за цялата институция и осигури нейното прилагане в рамките на цялата организация.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

[5] Вж.Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 10.19 и Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 9.20.

Приложения

Приложение 10.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки в област „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
2020	ЕСП препоръчва: **Препоръка 1:** Европейският парламент следва да извърши необходимите промени, за да гарантира, че плащанията му за дневни разходи са само за тези негови членове, които отговарят на изискванията за тях.		Администрацията на Европейския парламент е предложила на Бюрото да замени настоящия присъствен регистър на хартиен носител със система, основана на биометрични данни. През октомври 2023 г. Бюрото е взело решение компетентните служби да направят допълнителна оценка по този въпрос. През февруари 2024 г. администрацията е представила ново предложение. Бюрото е взело решение да въведе електронна пропускателна система, допълнена с биометрична система на доброволни начала, като в същото време се запази възможността да се използва сегашния присъствен регистър на хартиен носител. Администрацията на Парламента работи по внедряването на тази нова система.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък в изпълнението на препоръката	
		Степен на изпълнение	Бележки
2020	ЕСП препоръчва: **Препоръка 2:** За да подобри своята система за управление на законоустановените семейни надбавки, Комисия следва да засили проверките за съгласуваност на декларациите на служителите за надбавките, получени от други източници, и да повиши осведомеността по този въпрос сред служителите.		Комисията е увеличила капацитета на своя екип за проверка на тази област и е разработила система за автоматизиран контрол, която все още не функционира. Одитните констатации през 2023 г. сочат, че са необходими постоянни усилия за по-добра проверка на тези надбавки.

Източник: ЕСП.

Глава 11

Механизъм за възстановяване и устойчивост

Съдържание

	Точки
Въведение	**11.1.—11.10.**
Кратко описание на Механизма за възстановяване и устойчивост	**11.1.—11.8.**
Цели на политиката	**11.3.**
Рамка за управление и контрол	**11.4.—11.6.**
Етап на изпълнение	**11.7.—11.8.**
Обхват и подход на одита	**11.9.—11.10.**
Одитното становище на ЕСП не обхваща редовността на разходите, направени от крайните получатели	**11.11.—11.15.**
Оценка на ЕСП на изпълнението на условията за плащане и допустимост	**11.16.—11.28.**
Изпълнението на някои ключови етапи/цели не е задоволително	**11.20.**
Някои мерки са започнали да се изпълняват преди началото на периода на допустимост, а други включват заместване на периодични национални бюджетни разходи, без това да е надлежно обосновано	**11.21.—11.25.**
Ключовите етапи и целите невинаги са ясно определени	**11.26.—11.28.**
Оценка на ЕСП на избрани системи за мониторинг и контрол	**11.29.—11.43.**
Продължават да се наблюдават слабости в последващите одити на Комисията	**11.29.—11.32.**
Продължават да се наблюдават слабости в системите за мониторинг и контрол на държавите членки	**11.33.—11.42.**
Слабости в исканията за плащане	**11.43.**

Въпроси, свързани с принципа на *добро финансово управление* **11.44.—11.47.**

Годишни отчети за дейността (ГОД) и ГДУИ **11.48.—11.50.**

Заключения и препоръки **11.51.—11.53.**

Заключения **11.51.—11.52.**

Препоръки **11.53.**

Приложения

Приложение 11.1 — Подход и методология на одита

Приложение 11.2 — Резултати от одита

Приложение 11.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Въведение

Кратко описание на Механизма за възстановяване и устойчивост

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. През февруари 2023 г. в Регламента са направени изменения, чрез които се дава възможност на държавите членки да включат глава за плана *REPowerEU* в своите планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ)[1]. МВУ подкрепя реформи и инвестиции в държавите членки от началото на пандемията от COVID-19 през февруари 2020 г. (от 1 февруари 2022 г. в случая на REPowerEU) и ще продължи да се изпълнява до 2026 г.

11.2. Първоначално по МВУ се отпускат средства в размер на 723 млрд. евро под формата на неподлежащо на връщане финансиране (*безвъзмездна финансова помощ*) (338 млрд. евро) и заеми (385 млрд. евро). До края на 2023 г. са поети задължения на стойност 648 млрд. евро, от които 356,8 млрд. евро се отпускат под формата на безвъзмездна финансова помощ и 290,9 млрд. евро — под формата на заеми. Тази сума включва изменението във връзка с REPowerEU. Тъй като искания за заеми по МВУ са можели да се подават до август 2023 г., средства на стойност 94,5 млрд. евро вече не могат да бъдат отпуснати за заеми.

Цели на политиката

11.3. Основната цел на МВУ е да се смекчат икономическите и социалните последици от пандемията от COVID-19, като същевременно се подпомогнат икономиките на държавите членки да станат по-устойчиви и по-добре подготвени за бъдещи предизвикателства, включително чрез ускоряване на техния напредък към екологичния и цифровия преход. Планът REPowerEU — отговорът на ЕС на смущенията на световния енергиен пазар, причинени от военната агресия на Русия срещу Украйна — добавя още една цел: да се сложи край на зависимостта от руски изкопаеми горива чрез преобразуване на енергийната система на ЕС.

[1] Регламент (ЕС) 2023/435.

Рамка за управление и контрол

11.4. Комисията изпълнява МВУ в режим на пряко управление, което означава, че тя носи пряка отговорност за изпълнението на инструмента. Плащанията по МВУ са обвързани със задоволителното изпълнение от държавите членки на *ключовите етапи* и *целите*, определени в приложенията към съответното *Решение за изпълнение на Съвета* (РИС), с което се одобрява техният ПВУ[2]. Изисква се също така да не са отменени мерки, свързани с ключови етапи или цели, които по-рано са били изпълнени задоволително, както и да не е нарушен принципът на избягване на двойно финансиране. Условията за допустимост, определени в Регламента, включват спазване на периода на допустимост и на принципа за ненанасяне на значителни вреди, както и изискване да не се заместват периодични национални бюджетни разходи[3]. Държавите членки могат да поискат плащания до два пъти годишно, ако предоставят достатъчно доказателства, че съответните ключови етапи и цели са задоволително изпълнени. Исканията за плащане следва също така да бъдат придружени от обобщение на одитите и декларация за управлението по отношение на предоставената информация.

11.5. Системата за контрол на Комисията трябва да следи за това плащанията по МВУ да бъдат законосъобразни и редовни, което зависи основно от задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите. За тази цел в системата за контрол са включени предварителни оценки (предварителни проверки) на исканията за плащане на държавите членки и последващи одити в държавите членки, които се провеждат след извършване на плащането.

---

[2] Регламент (ЕС) 2021/241, член 24, параграф 2.

[3] Пак там, член 5, член 9, член 17, параграф 2 и член 24, параграф 3.

11.6. Тъй като Комисията носи крайната отговорност за бюджета на ЕС[4], тя трябва също така да получи достатъчна увереност от държавите членки, че финансовите интереси на ЕС са ефективно защитени. Държавите членки следва да въведат системи за контрол, с които да се следи за това мерките по МВУ да са в съответствие със законодателството на ЕС и националното законодателство, по-специално по отношение на предотвратяването, разкриването и коригирането на *измами*, корупция и конфликти на интереси. Комисията може да приложи *финансови корекции* (намаление на размера на предоставената подкрепа или възстановяване на вече изплатени средства), ако констатира:

- сериозни нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС, които не са били коригирани от държавата членка, или
- сериозно неизпълнение на задълженията, включени в споразуменията за финансиране или за отпускане на заем.

Етап на изпълнение

11.7. Към края на 2023 г. ПВУ на всички държави членки са били одобрени от Съвета, а 22 държави членки са получили авансово (предварително) финансиране. До 1 февруари 2024 г. всички държави членки са представили искания за изменение на своите ПВУ (23 държави са включили глава за REPowerEU), които Съветът е одобрил впоследствие. До края на 2023 г. Комисията е извършила 37 плащания на безвъзмездна финансова помощ (едно през 2021 г., 13 през 2022 г. и 23 през 2023 г.) на обща стойност 141,6 млрд. евро, в т.ч. 22,7 млрд. евро авансови плащания (авансово финансиране), които все още не са уравнени. Това означава, че към края на 2023 г. процентът на изпълнение е достигнал 33,3 %, като се има предвид, че периодът на изпълнение на МВУ приключва през 2026 г. (вж. ***фигура 11.1***). Не е налична информация относно общия размер на средствата, изплатени от държавите членки на *крайните получатели*[5].

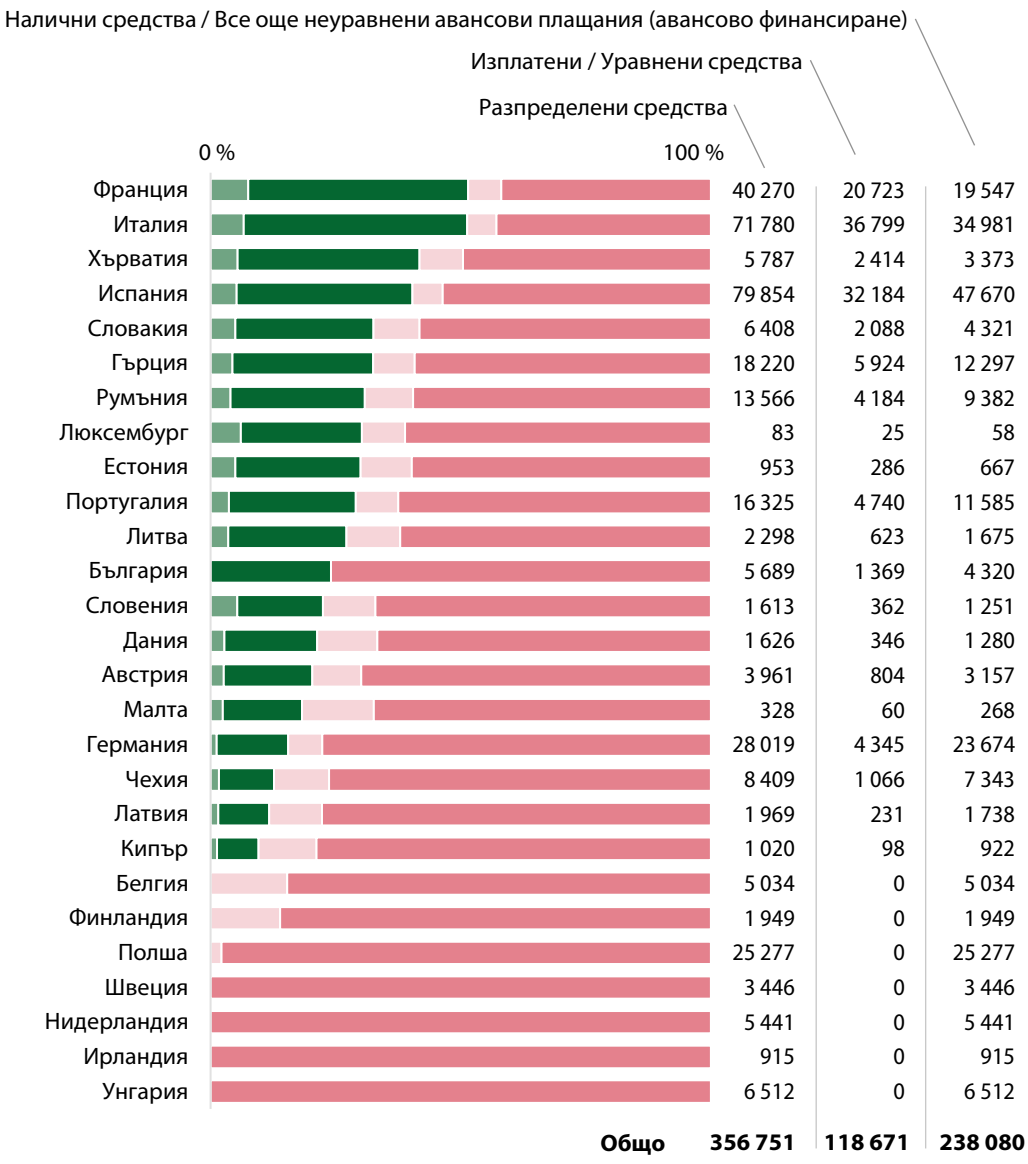
---

[4] Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), член 317.

[5] Специален доклад 13/2024 на ЕСП „*Усвояване* на средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост — процесът напредва, но със закъснения и рискове за приключването на мерките и съответно за постигането на целите на Механизма“, точки 53—54.

Фигура 11.1 — Напредък на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към 31 декември 2023 г. по държави членки

(в млн. евро)



	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Общо
Авансови плащания	36 372	271	1 691	**38 334**
Изплатени средства	10 000	46 897	46 325	**103 222**
Уравнени средства	1 494	6 803	7 152	**15 449**

Източник: ЕСП.

11.8. През 2023 г. в предварителните оценки на Комисията пет ключови етапа и цели по две искания за плащане на безвъзмездна финансова помощ са счетени за незадоволително изпълнени. Вследствие на това Комисията частично е спряла изпълнението на съответните плащания:

- За Литва Комисията е оценила два от 33-те ключови етапа като незадоволително изпълнени и е спряла плащането на сума от 26,2 млн. евро. Въз основа на действията, предприети от Литва в шестмесечния период след спирането на плащането, Комисията е заключила, че един ключов етап е изпълнен задоволително, а другият — частично. На това основание тя е извършила плащане в размер на 17,5 млн. евро, като по този начин е намалила подкрепата за Литва по МВУ с 8,7 млн. евро.

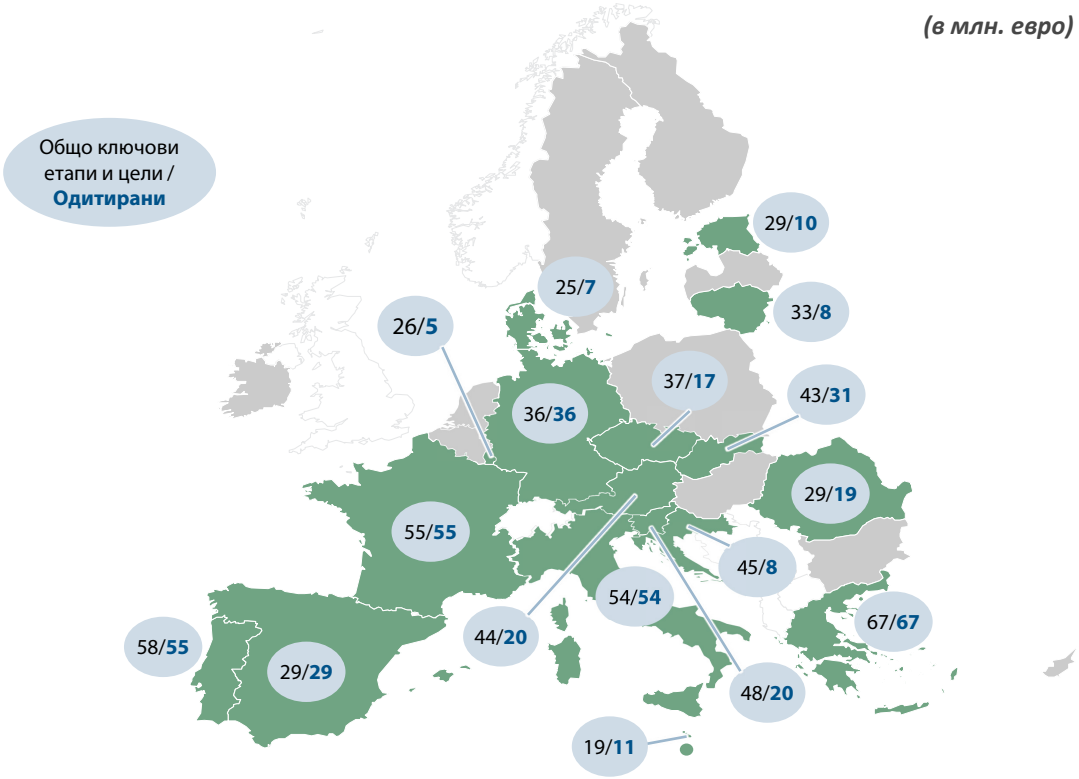
- За Португалия Комисията е определила като незадоволително изпълнени два ключови етапа и една цел от общо 40-те ключови етапа/цели и е извършила частично плащане в размер на 1,8745 млрд. евро за 37-те задоволително изпълнени ключови етапа и цели. Същевременно тя е спряла плащането на сума в размер на 810,4 млн. евро за трите ключови етапа/цели, които не са били изпълнени задоволително. Въз основа на действията, предприети от Португалия в шестмесечния период след спирането на плащането, Комисията е заключила, че двата ключови етапа и целта са изпълнени задоволително.

Обхват и подход на одита

11.9. Разходите по МВУ за 2023 г. възлизат на 53,5 млрд. евро. Одитът на ЕСП обхвана всички 23 плащания на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 46,3 млрд. евро и свързаното с тях *уравняване* на авансови плащания в размер на 7,2 млрд. евро. Тези 23 плащания на безвъзмездна финансова помощ и уравняването на авансови плащания (наричани по-нататък „разходи по МВУ“) са извършени към 17 държави членки и са свързани с 542 ключови етапа и 135 цели (вж. ***фигура 11.2***). Одитът на ЕСП не обхвана компонента на МВУ за заеми (вж. ***приложение 11.1***).

Фигура 11.2 — Общ брой и брой на одитираните ключови етапи и цели, свързани с разходите по МВУ за 2023 г.

(в млн. евро)



Държава членка	Общо ключови етапи	Общо цели	Одитирани ключови етапи	Одитирани цели	Разходи
Чехия	31	6	**11**	**6**	1 067
Дания	23	2	**5**	**2**	346
Германия	28	8	**28**	**8**	4 345
Естония	28	1	**9**	**1**	286
Гърция (*)	63	4	**63**	**4**	3 949
Испания	24	5	**24**	**5**	6 897
Франция	16	39	**16**	**39**	12 217
Хърватия	32	13	**2**	**6**	805
Италия (*)	41	13	**41**	**13**	13 810
Литва	33	0	**8**	**0**	623
Люксембург	24	2	**3**	**2**	25
Малта	16	3	**8**	**3**	60
Австрия	40	4	**16**	**4**	805
Португалия (*)	35	23	**33**	**22**	4 104
Румъния	28	1	**18**	**1**	2 147
Словения (*)	45	3	**17**	**3**	361
Словакия (*)	35	8	**23**	**8**	1 629
Общо	**542**	**135**	**325**	**127**	**53 476**

(*) През 2023 г. е извършено повече от едно плащане.

Източник: ЕСП.

11.10. В съответствие с описания в ***приложение 11.1*** одитен подход, за да изготви своето становище относно редовността на разходите по МВУ за 2023 г., ЕСП провери следните елементи:

а) 325 ключови етапа и 127 цели, свързани с извършените през 2023 г. 23 плащания на безвъзмездна финансова помощ, за да прецени дали те отговарят на условията за плащане и допустимост. Тази оценка включва:

i) документна проверка на предварителните оценки на Комисията, включително 15 ключови етапа и цели, свързани със системите за одит и контрол на държавите членки;

ii) посещения на място във връзка с разглеждането на 30 цели и ключови етапа в шест държави членки (Чехия, Испания, Франция, Хърватия, Италия и Португалия);

б) пет последващи одита на Комисията (Чехия, Дания, Гърция, Испания и Австрия), с цел да оцени дали те са били извършени ефективно и дали предоставят необходимото ниво на увереност;

в) докладването от ГД „Икономически и финансови въпроси“ относно редовността на разходите по МВУ за 2023 г. в нейния *Годишен отчет за дейността (ГОД)* и начина, по който тази информация се представя в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*.

Одитното становище на ЕСП не обхваща редовността на разходите, направени от крайните получатели

11.11. Моделът на разходване на средства по МВУ се основава на „финансиране, което не е свързано с разходи“[6]. Основното условие, за да получат държавите членки плащане по МВУ от Комисията, е задоволителното изпълнение на предварително определени ключови етапи или цели. Изисква се също така да не са отменени мерки, свързани с ключови етапи или цели, които по-рано са били изпълнени задоволително, както и да не е нарушен принципът на избягване на двойно финансиране. Условията за допустимост, определени в Регламента, включват също спазването на периода на допустимост и на принципа за ненанасяне на значителни вреди, както и изискването да не се заместват периодични национални бюджетни разходи[7].

11.12. Въпреки че от държавите членки се изисква да разполагат с ефективни и ефикасни системи за вътрешен контрол[8], съответствието на разходите, направени от крайните получатели и изпълнителните органи, с правилата на ЕС и националните правила не е условие за извършване на плащания по МВУ към държавите членки. В резултат на това одитът на ЕСП на редовността на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към държавите членки е съсредоточен върху това дали предварително определените ключови етапи и цели са изпълнени в задоволителна степен и дали са спазени условията за допустимост, определени в Регламента.

---

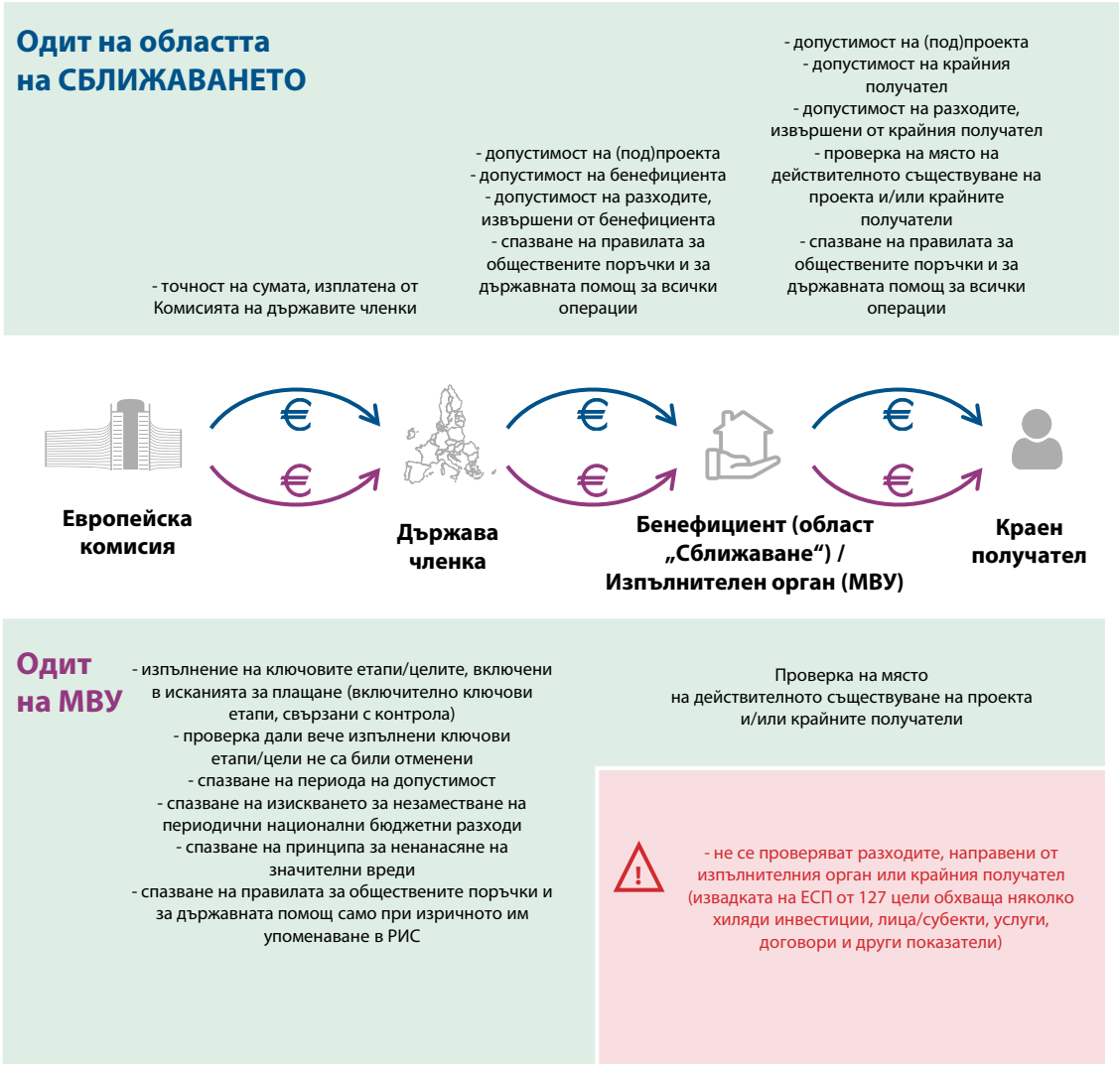
6 Финансов регламент, член 125, параграф 1, буква а), подточка ii).

7 Регламент (ЕС) 2021/241, член 5, член 9, член 17, параграф 2 и член 24, параграф 3.

8 Пак там, член 22.

11.13. Както беше докладвано през предходните години, това се различава значително[9] от одитната дейност на ЕСП в други области на бюджета на ЕС, в които тя проверява спазването на приложимите правила на ЕС и национални правила до равнището на крайния получател (напр. допустимостта на направените разходи и спазването на правилата за *държавна помощ* и за възлагане на *обществени поръчки*). На ***фигура 11.3*** е представена съпоставка на обхвата на одита на ЕСП по отношение на разходите за сближаване и по отношение на разходите по МВУ и са показани разликите между одитната дейност на ЕСП в двете области.

Фигура 11.3 — Одитна дейност на ЕСП, свързана с редовността на разходите по политиката на сближаване и по МВУ



Източник: ЕСП.

[9] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка XXXVII.

11.14. По МВУ държавите членки следва да предоставят информация за размера на прогнозните разходи за планираните реформи и инвестиции, които да послужат като основа на оценката на Комисията на техните ПВУ. Плащанията към държавите членки обаче не са свързани нито с прогнозните разходи за мерките по МВУ, нито с действителните разходи, направени от крайните получатели. Съгласно Регламента при подаването на искане за плащане държавите членки не са задължени да предоставят информация относно размера на разходите, направени от крайните получатели при изпълнението на ключовите етапи и целите. Това означава, че чрез своя одит ЕСП не проверява дали действителните разходи за изпълнение на даден ключов етап или цел са съизмерими със съответното плащане по МВУ или с прогнозните разходи. Това представлява още една разлика с одитната дейност на ЕСП в други области на бюджета на ЕС.

11.15. В предишен свой доклад[10] ЕСП констатира, че системата за контрол на МВУ предоставя ограничена информация на равнище ЕС относно това дали финансираните по МВУ инвестиционни проекти спазват правилата на ЕС и националните правила. Това се отразява върху увереността, която Комисията може да предостави, и не позволява да се осигури достатъчна отчетност на ниво ЕС. В рамките на одит, който ЕСП извършва понастоящем, се разглеждат действията, предприети от Комисията в тази област (вж. точка ***11.49***), както и системите за контрол на държавите членки, чрез които се следи за спазването на правилата на ЕС и националните правила.

[10] Специален доклад 07/2023 на ЕСП „Система на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост“.

Оценка на ЕСП на изпълнението на условията за плащане и допустимост

11.16. Съгласно Регламента[11] Комисията следва да оценява исканията за плащане без ненужно забавяне и най-късно в срок от 2 месеца от получаването им. Споразуменията за финансиране, подписани от Комисията и държавите членки[12], дават на Комисията правото „да спре часовника“, ако уведоми държавата членка за необходимостта от основна допълнителна информация или корекции на искането за плащане.

11.17. ЕСП провери колко време е било необходимо на Комисията за извършване на предварителната оценка на плащанията на безвъзмездна финансова помощ, направени през 2023 г., и установи, че тя е спазила 2-месечния срок само за три от общо 23-те плащания (на безвъзмездна финансова помощ). Забавянията се дължат най-вече на искания от страна на държавите членки за спиране на оценката с цел предоставяне на повече информация. Тази опция обаче не е предвидена нито в Регламента, нито в споразумението за финансиране.

11.18. ЕСП установи, че по отношение на16 от проверените 325 ключови етапа и 127 цели са направени констатации с финансово отражение (вж. ***приложение 11.2***). Те се отнасят до седем от 23-те плащания по МВУ (и свързаното с тях уравняване на авансови плащания).

11.19. Предвид естеството на модела на разходване на средства по МВУ и факта, че методологията на Комисията за спиране на плащанията[13] зависи от редица оценки, които потенциално могат да доведат до различни интерпретации, ЕСП не изчислява процент *грешки*, подобен на този за други разходни области на ЕС (вж. ***приложение 11.1***). В този контекст ЕСП изчислява, че минималното финансово отражение на тези констатации от количествен характер е над определения от нея *праг на същественост*. На ***фигура 11.4*** е представена

---

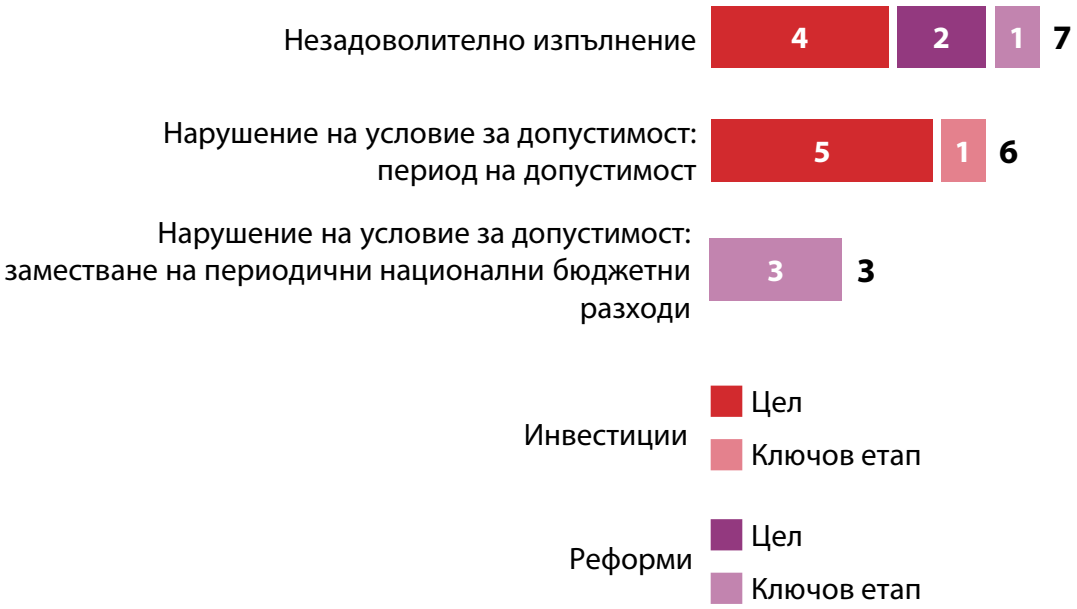
[11] Регламент (ЕС) 2021/241, член 24, параграф 3.

[12] Споразумение за финансиране, член 6, параграф 4.

[13] 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).

разбивка на констатациите на ЕСП относно неизпълнението на условията за плащане и допустимост.

Фигура 11.4 — Разбивка на констатациите с количествен характер



Източник: ЕСП.

Изпълнението на някои ключови етапи/цели не е задоволително

11.20. При проверките на ЕСП бяха установени седем ключови етапа и цели във връзка със шест плащания, които не са изпълнени задоволително. Одиторите констатираха, че не всички елементи, изисквани за съответния ключов етап или цел, са били изпълнени, и че тези липсващи елементи са над минималното допустимо отклонение (вж. ***каре 11.1***). Въпреки това Комисията е извършила съответните плащания. ЕСП установи други 14 случая на слабости в оценката на Комисията, които не са оказали влияние върху точността на оценката като цяло.

Каре 11.1

Пример за цел, която не е изпълнена в задоволителна степен

Цел M1C1-9 на Италия — Подкрепа за подобряване на структурите за сигурност T1

Описание на целта в РИС за Италия:

Изпълнение на най-малко пет интервенции за подобряване на структурите за сигурност в областта на Националния периметър за киберсигурност и на мрежите и информационните системи.

Държавата членка е представила седем доклада, за да демонстрира реализирането на тези интервенции. Докладите включват анализ на състоянието на киберсигурността, както и анализ на риска и на въздействието, докато съгласно Директивата МИС 2 (за мрежовата и информационна сигурност) тези действия представляват само един от десетте елемента, необходими за управление на риска за сигурността на мрежите и информационните системи.

Комисията е счела, че тези седем доклада представляват интервенциите за подобряване на структурите за сигурност.

Виждането на ЕСП е, че шест от седемте доклада не водят до подобряване на капацитета за вътрешен мониторинг и контрол, а съдържат само анализ на този капацитет. Докладите предоставят основа за изготвяне на планове за укрепване на киберотбраната, но сами по себе си не представляват интервенции за подобряване на структурите за сигурност, както се изисква от РИС.

ЕСП констатира, че ключовите етапи/целите не са изпълнени задоволително и при плащания към Австрия, Чехия, Франция, Гърция и Португалия.

Някои мерки са започнали да се изпълняват преди началото на периода на допустимост, а други включват заместване на периодични национални бюджетни разходи, без това да е надлежно обосновано

11.21. В Регламента се посочват следните две основни условия за допустимост, определящи периода и естеството на мерките, финансирани по МВУ:

а) само мерки, чието изпълнение е започнало от 1 февруари 2020 г. нататък[14];

б) финансирането по МВУ не трябва да замества периодични национални бюджетни разходи, освен в надлежно обосновани случаи[15].

11.22. Регламентът не посочва допълнителни критерии за определяне на това кога една мярка се счита за „започнала“ или какво представлява „заместване на периодични национални бюджетни разходи“. Комисията е проверила спазването на тези изисквания към момента на одобряване на плановете. В насоките на Комисията[16] се посочва, че по Механизма може да се предоставя подкрепа само за мерки, чието изпълнение (за които разходването на средства) е започнало от 1 февруари 2020 г. нататък и ако тези мерки представляват неразделна част от дадена инвестиция/реформа, съдържаща се в плановете. ЕСП счита, че за начало на дадена мярка следва да се смята датата на поемане на първото (правно) *задължение*, тъй като това отбелязва започването на съответната дейност под формата на договор или решение за финансиране. Освен това не е ясно как следва да се определя началото на изпълнението на дадена мярка в случая на реформи.

---

[14] Регламент (ЕС) 2021/241, член 17, параграф 2.

[15] Пак там, член 5, параграф 1.

[16] *Работен документ на службите на Комисията*, озаглавен „Насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост“, SWD(2021) 12 final.

11.23. Що се отнася до периодичните национални бюджетни разходи, в своите насоки за държавите членки относно ПВУ[17] Комисията прави разграничение между периодични и еднократни разходи и посочва административни разходи, като например разходи за персонал и оперативни разходи. Например тя счита, че периодичните разходи за поддръжка на инфраструктура не са допустими, но инвестициите в модернизации, включително широкообхватна поддръжка или поддръжка, извършена след изтичането на определения за това срок, са потенциално допустими в зависимост от конкретния случай.

11.24. За четири плащания ЕСП установи, че дейностите, свързани с пет цели и един ключов етап, са започнали преди февруари 2020 г. Поради тази причина тези ключови етапи/цели не е следвало да бъдат финансирани от МВУ (вж. ***каре 11.2***).

Каре 11.2

Пример за неспазване на периода на допустимост

Цел 3-7 на Франция — Контактна мрежа

Описание на целта в РИС за Франция:

Брой километри инсталирана нова контактна мрежа (общо).

За да демонстрират, че целта е изпълнена, френските органи са предоставили на Комисията списък със седем железопътни проекта, в рамките на които са инсталирани 233,9 км нови надземни кабели за пренос на електроенергия („контактна мрежа“). При проверката на поръчките за покупка ЕСП установи, че поръчките за четири проекта, обхващащи строителството на 155 км от мрежата, са били издадени преди февруари 2020 г.

ЕСП установи случаи на неспазване на периода на допустимост и при плащания към Чехия, Италия и Австрия.

[17] Пак там.

11.25. Беше установено също така, че три ключови етапа заместват периодични национални бюджетни разходи, без това да е надлежно обосновано (вж. ***каре 11.3***).

Каре 11.3

Пример за заместване на периодични национални бюджетни разходи

Ключов етап 134 на Австрия — Четвърти доклад за културата на строителство

Описание на ключовия етап в РИС за Австрия:

Публикуване на четвърти доклад за културата на строителство. В него се определя план за действие за реформа на културата на строителство в Австрия за следващите години и се очертават конкретни мерки за програма за култура на строителството.

Четвъртият доклад относно културата на строителство, възложен от австрийското федерално правителство, е продължение на инициатива, стартирана от австрийския парламент през 2005 г. Тази инициатива изисква периодично публикуване (на всеки 5 години) на такъв доклад, с цел насърчаването на мерки за разработване и разпространение на желателни решения и практики, свързани със културата на строителство в Австрия. Първите три доклада са публикувани през 2006 г., 2011 г. и 2017 г.

ЕСП счита, че разработването и публикуването на доклади за културата на строителство представлява периодична дейност, която трябва да се извършва на всеки 5 години и която досега е била финансирана от националните бюджетни разходи. Освен това докладът не е бил подобрен съществено в сравнение с предходните си издания. Поради тази причина не е трябвало да получава финансиране по МВУ.

ЕСП установи случаи на финансиране по МВУ на периодични национални бюджетни разходи и при плащания за Гърция и Малта.

Ключовите етапи и целите невинаги са ясно определени

11.26. При модел на финансиране, при който плащанията зависят от задоволителното изпълнение на предварително определени ключови етапи и цели, наличието на ясни и недвусмислени показатели и конкретно определение на понятието „задоволително изпълнение“ са от решаващо значение за надеждната оценка на редовността на дадено плащане. При неясно определени ключови етапи и цели критериите за оценка на изпълнението им също са неясни.

11.27. В Регламента не се посочват критерии как да се тълкува думата „задоволително“. Съгласно насоките на Комисията[18] „задоволително“ изпълнение означава, че — с изключение на минимални отклонения (например неизпълнение на целта с по-малко от 5 %) — изискванията са изпълнени (вж. ***приложение 11.1***). При оценка за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите Комисията приема минимални отклонения по отношение на съдържанието, формата, графика и контекста. Поради това ЕСП използва тези минимални отклонения като одитен критерий. ЕСП отбелязва, че в зависимост от конкретното плащане по МВУ, частта от него, съответстваща на такива приети отклонения, може да възлиза на няколко милиона евро. Освен това оценката на „задоволителното“ изпълнение на критериите от качествен характер изисква многократно да се прави преценка, което може да доведе до няколко възможни различни тълкувания за това дали ключовият етап/целта е изпълнен задоволително.

11.28. Както и в предишни доклади[19], 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 преразглеждане на плановете в бъдеще да направи необходимото за това ключовите етапи и целите да са достатъчно ясни. В рамките на своите проверки във връзка с редовността на разходите по МВУ за 2023 г. ЕСП констатира в извадката си 15 случая на неясно определени ключови етапи или цели (ЕСП отбелязва, че в 12 от тези случаи Комисията е установила и документирала тези слабости в предварителната си оценка) (вж. ***каре 11.4***).

---

[18] COM(2023) 99, приложение 1.

[19] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 11.36 и препоръка 11.2.
Специален доклад 21/2022 на ЕСП „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“, точка 82.
Специален доклад 26/2023 на ЕСП „Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост — измерва се напредъкът в изпълнението, но постигнатите резултати не се отчитат в достатъчна степен“.

Каре 11.4

Пример за недостатъчно конкретен ключов етап

Ключов етап 2 на Испания — Изменения на Техническия строителен кодекс и на Регламента за електрическите уредби за ниско напрежение и одобрение на кралски указ за регулиране на обществените услуги за презареждане

Описание на ключовия етап в РИС за Испания:

Влизане в сила на: ii) изменения на Регламента за електрическите уредби за ниско напрежение с оглед на включването на задължения за изграждане на инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства на паркинги, които не са свързани със сграда;

Наред с другото, ключовият етап изисква да се направят изменения на законодателството за електрическите уредби за ниско напрежение, за да се включи задължение за инсталиране на зарядни точки за електрически автомобили на паркинги, несвързани със сграда. В ключовия етап обаче не се прецизира какво следва да се включва в това задължение, по-специално не се посочват броят или делът на зарядните точки, които трябва да се инсталират. В резултат на това всяко изменение, колкото и неамбициозно да е то, би било достатъчно, за да се счита ключовият етап за задоволително изпълнен.

Оценка на ЕСП на избрани системи за мониторинг и контрол

Продължават да се наблюдават слабости в последващите одити на Комисията

11.29. В съответствие с *Финансовия регламент*[20] 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. Целта на тези одити е да се проверят законосъобразността и редовността на плащанията, извършени от Комисията, чрез проверка на това дали ключовите етапи и целите, включени в искането за плащане, са действително изпълнени.

11.30. През 2023 г. Комисията е извършила осем последващи одита на ключови етапи и цели, за да оцени до каква степен са изпълнени 10 цели и осем ключови етапа. Някои от тези одити са били съчетани с одити на системите. Комисията е заключила, че всички ключови етапи и цели са изпълнени задоволително. През 2024 г. Комисията е продължила да провежда последващи одити на ключови етапи/цели по плащания, извършени през 2023 г.

11.31. В своя Годишен доклад за 2022 г.[21] ЕСП отбеляза, 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 извършване на плащането и дали мерките съответстват на периода на допустимост и на принципа на незаместване на периодични национални бюджетни разходи. Отправената в тази връзка препоръка на ЕСП, която Комисията частично е приела, засега е изпълнена само в известна степен (вж. ***приложение 11.3***).

---

[20] Финансов регламент, член 74, параграф 6.

[21] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 11.46 и препоръка 11.1.

11.32. ЕСП извърши преглед на работата на Комисията по пет последващи одита на 10 ключови етапа/цели (по отношение на Чехия, Дания, Гърция, Испания и Австрия). Тя отбеляза, че Комисията е актуализирала своята одитна стратегия, като е включила проверки относно отмяната на мерки, но не и относно заместването на периодични национални бюджетни разходи. Към момента на одита на ЕСП обаче Комисията все още не беше актуализирала своите одитни контролни листове, за да включи проверките за отмяна на мерки. ЕСП установи също така, че при последващите одити се извършват някои проверки на съответствието с периода на допустимост, но за начало на мярката се счита датата, на която са направени разходите, а не датата на поемане на съответното правно задължение (вж. точка ***11.21***). В резултат на това Комисията не е установила, че за една цел критерият за периода на допустимост не е бил спазен. И накрая, по отношение на друга цел беше установено, че последващият одит се е основавал на непълни данни.

Продължават да се наблюдават слабости в системите за мониторинг и контрол на държавите членки

11.33. Тъй като системите за мониторинг и контрол на държавите членки не са били напълно функционални към момента на одобряване на ПВУ[22], Комисията е въвела специфични ключови етапи/цели (*„ключови етапи, свързани с контрола“*), с които се цели отстраняване на пропуските или недостатъците в системите за контрол. Ключовите етапи, свързани с контрола, изискват от държавите членки да изпълнят допълнителни мерки преди получаването на първото плащане.

[22] Специален доклад 21/2022 на ЕСП, точки 102—104.

11.34. Първоначално Комисията е поискала от 16 държави членки да включат специфични ключови етапи, свързани с контрола. При преразглеждането на ПВУ през 2023 г. Комисията е добавила 10 допълнителни ключови етапа, свързани с контрола, за седем държави членки с цел преодоляване на новоустановените слабости в техните системи за контрол. Тези седем държави членки или не са имали никакви ключови етапи, свързани с контрола, включени в първите им искания за плащане (Дания, Кипър, Австрия и Португалия), или все още не са били подали първото си искане за плащане (Белгия, Ирландия и Финландия). Освен това за първите три държави членки (Дания, Кипър и Австрия) не е бил определен конкретен краен срок за изпълнение на тези ключови етапи, така че те трябва да бъдат изпълнени едва когато държавата членка подаде следващото си искане за плащане (което се очаква да стане през 2024 г.).

11.35. Според общото виждане на ЕСП 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. За държавите членки, чието второ или трето плащане е обвързано с постигането на ключови етапи, свързани с контрола, слабостите в системите за контрол пораждат риск за финансовите интереси на ЕС и могат да имат отражение върху редовността на плащанията по МВУ.

11.36. ЕСП разгледа изпълнението на 15 ключови етапа, свързани с контрола, в шест държави членки (Чехия, Естония, Литва, Люксембург, Португалия и Словения). Въпреки че проверките на ЕСП нямат за цел да предоставят становище относно цялостната *ефективност* на системите за контрол на държавите членки за управлението на МВУ, те ѝ позволиха да разгледа ключовите компоненти на тези системи. Следните слабости са били установени от Комисията или констатирани от ЕСП в две държави членки (Чехия и Литва):

а) липса на информация относно напредъка по неизпълнените ключови етапи/цели (Чехия);

б) слабости в системите за събиране на данни за крайните получатели, изпълнителите, подизпълнителите и действителните собственици (Литва).

11.37. Както и миналата година, ЕСП установи, че ключовите етапи, свързани с контрола, се различават значително по отношение на своите изисквания и степен на подробност в отделните държави членки. Например в Чехия, Литва, Люксембург и Словения ключовите етапи, свързани с контрола, изискват въвеждането и функционирането на система от регистри (записване на данни и мониторинг на напредъка по изпълнението), докато в Естония ключовият етап, свързан с контрола, е влизането в сила на правната рамка на МВУ. В своя Годишен доклад за 2022 г. ЕСП констатира наличието на недостатък от хоризонтален характер, който засяга пет държави членки (България, Гърция, Хърватия, Италия и Румъния), но има потенциални последици за системите на всички държави членки. Този недостатък е свързан със събирането на данни за действителните собственици на чуждестранни дружества. Тази година ЕСП констатира подобни слабости и в Чехия, Испания, Литва и Люксембург.

11.38. Одиторите проследиха също така слабостите, установени по отношение на оценката на изпълнението на ключовите етапи, свързани с контрола, в рамките на плащанията за 2022 г. (Испания, Франция и Хърватия), и установиха, че тези слабости все още са налице (вж. ***каре 11.5***).

Каре 11.5

Слабостите в системите за контрол на държавите членки, докладвани от ЕСП през 2022 г., не са отстранени

Испания: Системата за докладване не предоставя пълна информация за напредъка по неизпълнените ключови етапи/цели, нито за действителните собственици, източниците на финансиране от ЕС и изплатените суми.

Франция: Системата за управление и докладване не е свързана с други информационни системи за управление на мерките по МВУ. Поради липсата на интегрирана информационна система, специално предназначена за ПВУ, потокът от информация не е автоматизиран, което поражда риск за качеството на данните.

Хърватия: Системата от регистри все още не е в състояние да предостави данни за поканите за представяне на предложения, по които средствата са отпуснати преди въвеждането ѝ.

11.39. ЕСП отбелязва, че Комисията е изразила становища с резерви относно системите за контрол или относно постигането на ключовите етапи и целите в три от четирите окончателни одитни доклада от последващи одити, налични към момента на одита на ЕСП (Гърция, Хърватия и Словакия). Заедно с проектите на одитни доклади (Чехия, Дания, Испания, Люксембург) и окончателния доклад за Австрия (в който се изразява становище без резерви), които вече бяха изготвени по време на одита на ЕСП, Комисията е направила следните констатации (вж. ***таблица 11.1***). Някои от констатациите, изразени в проектодокладите, могат да бъдат изменени до изготвянето на окончателните доклади.

Таблица 11.1 — Слабости, установени при последващи одити

	Брой на засегнатите държави членки
Слабости в системите на държавите членки за контрол и защита на финансовите интереси на ЕС	
Слабости при проверките за конфликт на интереси, двойно финансиране, измами и корупция	7
Неподходящи или недостатъчни проверки на спазването на правилата на ЕС и националните правила (включително за обществените поръчки и държавната помощ) или на принципа на ненанасяне на значителни вреди	6
Случаи на предполагаема измама	1
Неизползване или ограничено използване на Arachne като инструмент за откриване на рискове	2
Слабости в искането за плащане	
Недопустими декларирани проекти или позиции	1
Слабости в одитите на националните одитни органи (неправилна оценка, методологични слабости и др.)	3
Неподходяща или недостатъчна *одитна следа* или процес на управление на данните	7
Други слабости (включително система от регистри)	
Незадоволително събиране на данни в нарушение на член 22, параграф 2, буква г) от Регламента	4
Липса на административен капацитет или ясна организационна структура	2
Неспазване на правилата за осигуряване на публичност	5

Източник: Анализ на ЕСП въз основа на последващите одитни доклади на Комисията.

11.40. Както констатациите на Комисията, така и тези на ЕСП показват, че продължават да се наблюдават слабости при прилагането на системите за контрол на държавите членки. Това създава риск за осигуряването на пълни и точни данни във връзка с исканията за плащане, за достъпа до тези искания за целите на контрола и за ефективното функциониране на системите за контрол на държавите членки по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС. Тази ситуация поражда загриженост, тъй като системите за контрол на държавите членки играят ключова роля за осигуряването на ефективна защита на финансовите интереси на ЕС[23].

11.41. По отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС, в предишен свой доклад ЕСП подчерта, че Комисията следва да получи достатъчна увереност от държавите членки относно ефективността на националните системи за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами, корупция и конфликти на интереси[24]. Това означава, че в сравнение с фондовете по политиката на сближаване, при МВУ Комисията разчита в по-голяма степен на системите на държавите членки. ЕСП отбеляза също така, че в сравнение с фондовете по политиката на сближаване, при докладването на измами, свързани със средства от МВУ, липсва стандартизиран и централизиран подход[25]. Държавите членки са задължени да докладват за случаи на предполагаеми измами, но не в интегрирана информационна система, а в декларацията за управлението, придружаваща всяко искане за плащане. Въпреки това няма ясни насоки за това в кой момент следва да се докладват случаи на предполагаема измама, дали има определен праг за докладване и каква стандартна информация следва да се докладва относно всеки конкретен случай и предприетите коригиращи мерки[26].

---

[23] Регламент (ЕС) 2021/241, член 22, параграф 1.

[24] Преглед 01/2023 на ЕСП „Финансиране от ЕС по политиката на сближаване и по Механизма за възстановяване и устойчивост —сравнителен анализ“, точка 107.

[25] Специален доклад 07/2023 на ЕСП, точки 80—81.

[26] Пак там.

11.42. Ключов показател за риска от измами е мащабът на установените измами. ЕСП констатира, че до края на 2023 г. в декларациите за управлението на държавите членки не е установен и докладван нито един случай на предполагаема измама. Единствените налични данни на равнище ЕС относно мащаба на установените случаи на предполагаеми измами са изложени в Годишния доклад на Европейската прокуратура за 2023 г. До края на 2023 г. Европейската прокуратура е провела 206 активни разследвания, свързани със средства от МВУ, като потенциалните вреди се оценяват на над 1,8 млрд. евро. Започнатите 206 разследвания засягат 10 държави членки, а близо 75 % от тези случаи са от Италия. Данните, представени от Европейската прокуратура, потвърждават, че е налице риск от измами по отношение на МВУ. Те също така поставят под въпрос надеждността на декларациите за управлението на държавите членки по отношение на докладването на установени измами и предприети корективни мерки.

Слабости в исканията за плащане

11.43. По отношение на три държави членки (Гърция, Малта и Португалия) ЕСП установи, че към момента на подаване на исканията за плащане до Комисията одитните органи не са били приключили одитната си работа по обобщенията на одитите, които придружават декларациите за управлението и исканията за плащане. ЕСП установи също така осем случая на слабости по отношение на надеждността на информацията, която органите на пет държави членки са включили в своите декларации за управлението. Целта на тези декларации е да се предостави увереност, че информацията, съпътстваща исканията за плащане, е пълна, точна и надеждна[27]. В своите декларации за управлението държавите членки следва да изразяват *резерви* при липса на доказателства и да изтъкват този факт пред Комисията, когато е необходимо. Въпреки това нито една от държавите членки не е изразила такава резерва (вж. ***каре 11.6***).

[27] Регламент (ЕС) 2021/241, член 22, параграф 2, буква в).

Каре 11.6

Пример за ненадеждна декларация за управлението

Ключов етап 128 на Словения — Отпускане на безвъзмездна финансова помощ за проекти в подкрепа на регионалното развитие

Описание на ключовия етап в РИС за Словения:

Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за проекти в подкрепа на регионалното развитие чрез инвестиции в дълготрайни материални и нематериални активи. Проектите се възлагат въз основа на Закона за насърчаване на регионалното развитие и в съответствие с Техническите насоки за ненанасяне на значителни вреди (2021/C58/01), като се използва списък за отстраняване на контрагенти и се прилага изискване за спазване на съответното европейско и национално законодателство в областта на околната среда.

ЕСП установи, че само две от трите решения за отпускане на средства са били издадени преди искането за плащане, а оставащото едно решение е издадено по време на предварителната оценка на Комисията. Декларацията за управлението не съдържа резерва, с която да се подчертава, че ключовият етап е изпълнен само частично.

ЕСП установи наличието на ненадеждни декларации за управлението и при плащанията към Австрия, Гърция, Португалия и Румъния.

Въпроси, свързани с принципа на *добро финансово управление*

11.44. В тази част от главата са представени въпроси, които не са пряко свързани с *Декларацията за достоверност* на ЕСП, но подчертават слабости в разработването на мерките, ключовите етапи и целите. В специалните доклади[28] се предоставя по-пълна картина на аспектите на доброто финансово управление по отношение на МВУ.

11.45. С ключовите етапи и целите следва да се измерва напредъкът на държавите членки в изпълнението на инвестициите и реформите, съдържащи се в техните национални ПВУ, а оттук и постигането на целите на МВУ. За да се гарантира, че тези ключови етапи и цели са съдържателни и съответстват на принципа на добро финансово управление, е важно те да обхващат всички основни елементи на дадена реформа или инвестиция, по-специално нейното завършване[29].

11.46. В своята извадка от ключови етапи и цели (вж. точка ***11.10***) ЕСП установи 14 случая на реформи или инвестиции, за които не са определени ключови етапи или цели за всички елементи, или чието завършване не е предмет на ключов етап или цел. Това означава, че плащанията по МВУ се извършват дори ако съответната реформа или инвестиция не е изпълнена изцяло (вж. ***каре 11.7***).

---

[28] Специален доклад 21/2022 на ЕСП „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“.
Специален доклад 26/2023 на ЕСП „Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост — измерва се напредъкът в изпълнението, но постигнатите резултати не се отчитат в достатъчна степен“.
Специален доклад 13/2024 на ЕСП „Усвояване на средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост — процесът напредва, но са налице закъснения и рискове за приключването на мерките, а оттук и за постигането на целите на МВУ“.

[29] Специален доклад 26/2023 на ЕСП, точки 30—32.

Каре 11.7

Пример за реформа, за която не са определени подробни ключови етапи

Реформа 4 (C28.R4) на Испания — Реформа на данъчните мерки, допринасящи за екологичния преход (РИС):

Тази реформа съдържа данъчни мерки, които имат за цел да подкрепят екологичния преход. Мерките следва да включват следните пет елемента: а) въвеждане на такса за депониране на отпадъци в депа за отпадъци и инсталации за изгаряне; б) въвеждане на данък върху пластмасовите опаковки за еднократна употреба; в) изменение на данъка върху флуорсъдържащите парникови газове; г) данъци или плащания, свързани с мобилността, като пътни такси и такси за регистрация на превозни средства; и д) преразглеждане на субсидиите за минерални масла, използвани като гориво. Изпълнението на мерките трябва да приключи до 30 юни 2022 г.

За първите четири елемента са определени три ключови етапа (ключови етапи 389, 391 и 390). Петият елемент — преразглеждането на субсидиите за минерални масла, използвани като гориво — не е обхванат от нито един ключов етап или цел в РИС. Това, че този елемент от реформата не е обхванат в РИС, възпрепятства мониторинга на изпълнението на реформата и в крайна сметка създава възможност всички плащания по МВУ, свързани с тази реформа, да бъдат извършени дори ако реформата не бъде изцяло изпълнена.

ЕСП установи подобни случаи по отношение на плащанията към Франция, Гърция, Италия, Португалия и Словакия.

11.47. ЕСП констатира също така, че прогнозните разходи за една инвестиция, изчислени от държавата членка при представянето на нейния ПВУ на Комисията, са значително по-високи от тези, необходими за изпълнението на съответната инвестиционна цел, определена в РИС (вж. ***каре 11.8***). Това означава, че държавата членка би могла да осъществи инвестицията с по-малко средства от прогнозираното.

Каре 11.8

Пример за инвестиция със значително по-ниски разходи за изпълнение спрямо предвидените в националния план

Инвестиция с идентификационен номер 4.B.4 на Австрия — Инвестиции в изграждането на мрежа от медицински сестри в общностите

Инвестицията се състои в създаването на мрежа от медицински сестри в общностите в близост до техните пациенти. В хода на проекта 150 медицински сестри в общностите ще бъдат командировани в национален мащаб като част от пилотния проект в рамките на срочни трудови договори.

Инвестицията се състои от две цели: осигуряване на 150 медицински сестри в общностите и изготвяне на междинен доклад за оценка. В описанието на РИС не се посочва дали медицинските сестри следва да бъдат заети на пълно или непълно работно време, а се изисква само да са започнали работа.

В приложение към ПВУ общите прогнозни разходи за инвестицията са изчислени въз основа на разходите за медицински сестри на пълно работно време (100 000 евро годишно за всяка медицинска сестра). Съгласно сключените трудови договори средното работно време на медицинските сестри, наети впоследствие, е било 68 % от еквивалента на пълно работно време. Поради това че определението на целта в ПВУ е неясно, разходите за инвестицията ще бъдат значително по-ниски от очакваните.

Годишни отчети за дейността (ГОД) и ГДУИ

11.48. 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. За 2023 г. генералният директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ предоставя достатъчна увереност по отношение на следните три елемента:

а) законосъобразността и редовността на плащанията по МВУ за 2023 г.;

б) извършването на редовни проверки от страна на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ за това 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[30]; и

в) по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС се предоставя увереност, че се прилага 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[31].

[30] Регламент (ЕС) 2021/241, член 22, параграф 2.

[31] Пак там, бел. под линия 2, член 22, параграф 5.

11.49. Както и в предходни години, Комисията не изчислява количествено измерим риск при плащане с основанието, че не може да се определи процент грешки, който да носи съдържателна информация. Вместо това Комисията определя ниво на риска (нисък, среден или висок) за законосъобразността и редовността на всяко плащане по МВУ въз основа на резултатите от своите *предварителни оценки*, резултатите от своите последващи одити на ключовите етапи и целите и на системите за отчитане. За плащанията по МВУ с висок риск, надхвърлящ прага *de minimis*, следва да бъде изразена резерва. Комисията е оценила всички ключови етапи и цели като задоволително изпълнени и е заключила, че 22 плащания са с нисък риск, а едно със среден риск. Въз основа на тази оценка генералният директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ изразява увереност, че плащанията по МВУ за 2023 г. са законосъобразни и редовни. Това обаче не съответства на констатацията на ЕСП.

11.50. В предишен свой доклад[32] ЕСП констатира, че системата за контрол на МВУ предоставя ограничена информация на равнище ЕС относно спазването на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по инструмента, както и че това се отразява върху увереността, която Комисията може да предостави, и води до недостатъчна отчетност. Според ГОД за 2023 г. Комисията е актуализирала стратегиите за контрол и одит за МВУ, като това включва засилване на контрола върху съответните системи на държавите членки. Увереността, предоставена от ГД „Икономически и финансови въпроси“ за финансовата 2023 година, се основава само на факта, че държавите членки извършват редовни проверки, но все още не включва ефективността на тези проверки. Това е особено тревожно, тъй като грешките, свързани с неспазване на правилата на ЕС и националните правила, като например правилата относно обществените поръчки, държавната помощ, както и правилата за допустимост, са много разпространени в други разходни програми на ЕС (вж. ***фигура 1.8***), а системите за контрол на държавите членки съдържат слабости (вж. ***таблица 11.1***).

[32] Специален доклад 07/2023 на ЕСП.

Заключения и препоръки

Заключения

11.51. Моделът на разходване на средства по МВУ е различен от модела на разходите от общия бюджет и това оказва значително влияние върху обхвата на извършвания от ЕСП одит на редовността и върху увереността, която тя може да предостави, тъй като при МВУ редовността на разходите, направени от крайните получатели, не е условие за извършване на плащания към държавите членки. Одитните доказателства, получени при дейността на ЕСП и представени в настоящата глава, като цяло показват следното:

а) При 16 от проверените от ЕСП 452 ключови етапа и цели условията за плащане и допустимост не са били спазени. Те са свързани със седем плащания в седем държави членки (вж. точки ***11.20***—***11.25***);

б) налице са 15 случая на неясно определени ключови етапи и цели и 14 случая на слабости в разработването на мерките и ключовите етапи/целите. Това създава възможности за дискреционна преценка при оценяването на това дали те са изпълнени задоволително и/или застрашава резултатите, които могат да бъдат постигнати по МВУ (вж. точки ***11.28*** *и* ***11.44***—***11.47***);

в) Комисията е актуализирала своята стратегия за последващ одит, като е включила проверки относно отмяната на мерки, но не и относно заместването на периодични национални бюджетни разходи. Понастоящем при последващите одити се извършват някои проверки за спазване на периода на допустимост, но се счита, че мярката е започнала да се изпълнява на датата, на която са направени разходите, а не на датата на поемане на съответното правно задължение (вж. точки ***11.31***—***11.32***);

г) за държавите членки, чието второ или трето плащане е обвързано с постигането на ключови етапи, свързани с контрола, слабостите в системите за контрол пораждат риск за финансовите интереси на ЕС и могат да имат отражение върху редовността на плащанията по МВУ (вж. точки ***11.33***—***11.35***);

д) продължават да са налице слабости в системите за докладване и контрол на държавите членки. Това създава риск за осигуряването на пълни и точни данни по исканията за плащане, за достъпа до такива данни за целите на контрола, както и за ефективното функциониране на системите за контрол на държавите членки и съответната защита на финансовите интереси на ЕС (вж. точки ***11.36***—***11.42***);

е) информацията, която държавите членки са включили в своите декларации за управлението, невинаги е надеждна (вж. точка ***11.43***).

11.52. Констатациите и заключенията на ЕСП не съответстват на декларацията на *разпоредителя с бюджетни кредити* на ГД „Икономически и финансови въпроси“.

Препоръки

11.53. В ***приложение 11.3*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на трите препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2021 г. и Годишен доклад за 2022 г. Въз основа на извършения преглед на предишни препоръки на ЕСП, както и на нейни констатации и заключения за 2023 г., одиторите отправят следните препоръки:

Препоръка 11.1 — Да се прилагат по-строги критерии за оценка на спазването на периода на допустимост

Комисията следва да извършва оценка на спазването на условията за допустимост, като за начало на дадена мярка следва да се счита датата на поемане на първото (правно) задължение.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 11.2 — Да се определят специфични критерии за идентифициране на случаи на заместване на периодични национални бюджетни разходи

Комисията следва да извършва оценка на спазването на условията за допустимост, като определи конкретни критерии за това кое се счита за заместване на периодични национални бюджетни разходи.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 11.3 — Да се предприемат действия по отношение на продължаващите слабости в системите за контрол на държавите членки

Комисията следва да направи необходимото за това държавите членки да предприемат незабавни коригиращи действия за преодоляване на слабостите, които продължават да се наблюдават в системите им за контрол.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Препоръка 11.4 — Да се предостави увереност относно ефективното функциониране на системите за контрол на държавите членки

Въз основа на резултатите от своите проверки Комисията следва да формулира ясно заключение относно ефективността на системите за контрол на държавите членки.

Целеви срок за изпълнение — при изготвянето на Годишния отчет за дейността за 2024 г.

Приложения

Приложение 11.1 — Подход и методология на одита

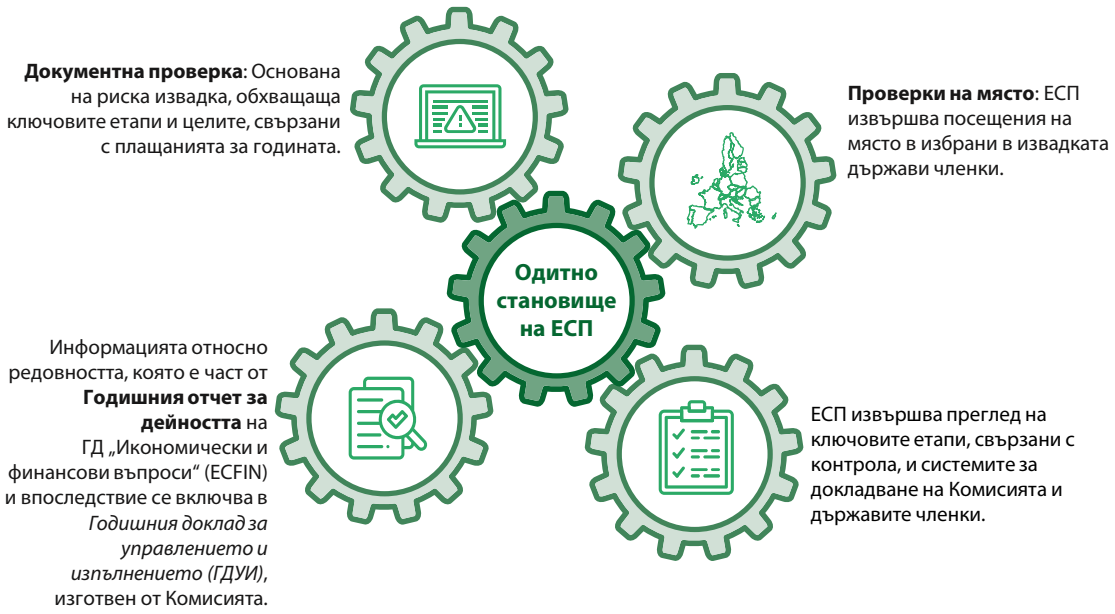
Обща информация

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 одитната дейност за целите на Декларацията за достоверност относно МВУ, са плащанията на безвъзмездна финансова помощ към държавите членки и/или уравняванията на извършените по-рано авансови плащания. 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[33]. Когато е възможно, ЕСП обхваща в своя одит проверката дали вече изпълнени мерки не са били отменени, както и дали е налице 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 на ненанасяне на значителни вреди[34].

[33] Регламент (ЕС) 2021/241, член 24, параграф 3.

[34] Пак там, член 5, член 9 и член 17, параграф 2.

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 оценки в подкрепа на своето заключение за това дали изпълнението е задоволително. Ако ЕСП счита, че наличните доказателства в документацията на Комисията не са достатъчни, за да се направи заключение, тя отправя искане към държавата членка директно да предостави допълнителни данни. ЕСП също така извършва посещения на място в избрани в извадката ѝ държави членки.

9) Първо, ЕСП подбира ключови етапи, свързани с контрола, както и такива, свързани с *общия режим на обвързаност с условия* за защита на бюджета на ЕС[35]. 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[36]. В съответствие с тази рамка, ако естеството на даден 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:

[35] Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092.

[36] COM(2023) 99.

13) Констатациите от количествен характер 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 на ненанасяне на значителни вреди и двойно финансиране.

В съответствие с одитните стандарти одиторът следва да обмисли възможността да използва съществуващите критерии[37]. Предвид това съображение, за да определи количествено финансовото отражение на тези констатации, ЕСП се основава на методологията на Комисията за спиране на плащанията[38]. Тази методология включва тристепенен подход за изчисляване на сумата, която трябва да бъде спряна:

i) определяне на единичната стойност на включения в плана ключов етап или цел;

ii) коригиране на единичните стойности чрез прилагане на коефициент;

iii) преизчисляване на коригираните единични стойности.

ЕСП не оценява систематично финансовото отражение, когато съответните ключови етапи или цели са изпълнени задоволително в рамките на 6 месеца[39] 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 определен 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.

---

[37] МСВОИ 4000.

[38] COM(2023) 99, приложение 2.

[39] Регламент (ЕС) 2021/241, член 24, параграф 8.

Проверка на системите за наблюдение и контрол

16) В своята проверка на системите за наблюдение и контрол ЕСП може да установи:

i) 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;

ii) недостатъци, свързани с факта, че не е наличен списък на крайните получатели, изпълнителите, подизпълнителите и действителните собственици;

iii) слабости, свързани с липсата на информация относно мерките и размера на общото публично финансиране;

iv) слабости в документирането.

17) Тези недостатъци могат да засегнат редовността на разходите по МВУ на равнището на държавите членки и да доведат до връщане на вече отпуснати 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.

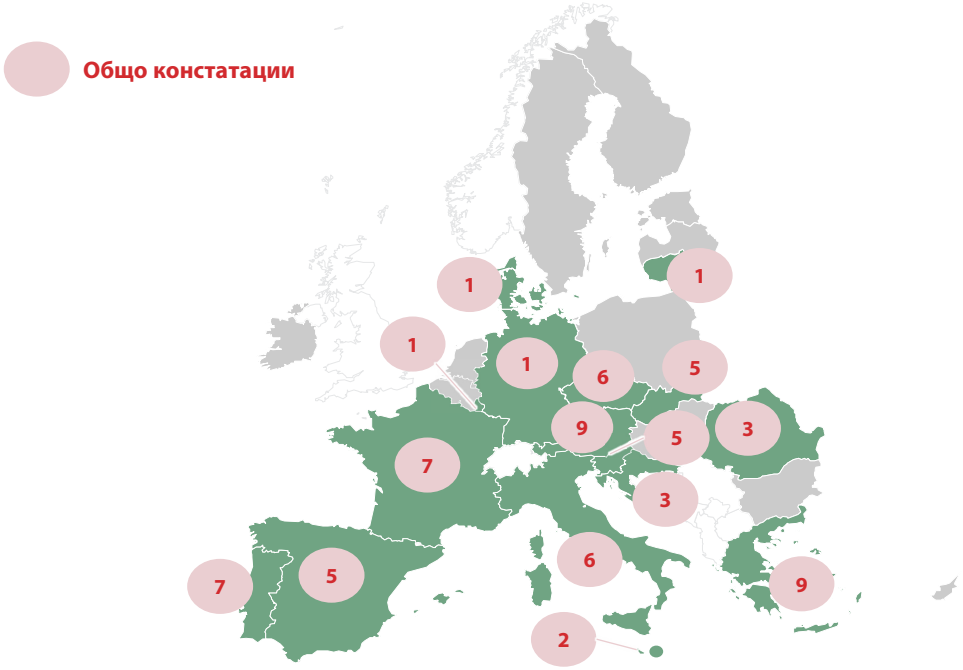
21) По аналогия с други одити, за своето становище ЕСП прилага праг на същественост от 2 %, като взема предвид също така естеството, размера и контекста на грешките и друга налична информация.

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. ЕСП се основава на професионалната преценка на своите одитори, като отчита също така броя на тези констатации и доколко е съществен размерът на засегнатите плащания.

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



Държава членка	Констатации от количествен характер	Констатации от качествен характер	Слабости в системите	Общо констатации
Чехия	4	1	1	**6**
Дания	0	1	0	**1**
Германия	0	1	0	**1**
Гърция (*)	2	4	3	**9**
Испания	0	4	1	**5**
Франция	2	4	1	**7**
Хърватия	0	2	1	**3**
Италия (*)	3	3	0	**6**
Литва	0	0	1	**1**
Люксембург	0	0	1	**1**
Малта	1	0	1	**2**
Австрия	3	5	1	**9**
Португалия (*)	1	3	3	**7**
Румъния	0	1	2	**3**
Словения (*)	0	2	3	**5**
Словакия (*)	0	5	0	**5**
Общо	**16**	**36**	**19**	**71**

(*) През 2023 г. е извършено повече от едно плащане.

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	**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 от Комисията. **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.		По време на своя одит за 2023 г. ЕСП не установи подобни проблеми.
2022	**Препоръка 1, буква а):** При своите предварителни оценки и последващи одити Комисията следва да обхване спазването на периода на допустимост и на принципа на незаместване на периодични национални бюджетни разходи;		Предварителните оценки и последващите одити на Комисията включват някои проверки на спазването на периода на допустимост, но не и на спазването на принципа на незаместване на периодични национални бюджетни разходи. Критериите за оценка на това в кой момент дадена мярка се счита за започнала обаче се основават на започването на физическите дейности, а не на поемането на първото правно задължение.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 1, буква 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.		Стратегията за последващ одит е актуализирана с цел включване на проверки относно отмяната на мерки. Одитните контролни листове обаче все още не бяха актуализирани по време на одита на ЕСП.
2022	**Препоръка 2:** 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.		В своя одит за 2023 г. ЕСП идентифицира осем искания за плащане, които са подадени въз основа на преразгледани планове. При четири плащания ЕСП установи седем случая на слабости при разработването на РИС.

Източник: ЕСП.

Допълнение

Доклад

(съгласно член 92, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 806/2014)

относно условните задължения, възникнали в резултат на изпълнението на задачите на Комисията и на Съвета за финансовата 2023 година съгласно посочения Регламент

Въведение

Правно основание

01 Член 92, параграф 4 от Регламента за Единния механизъм за преструктуриране (ЕМП) задължава Европейската сметна палата да изготвя доклад за всички условни задължения (на Единния съвет за преструктуриране (СП), на Съвета, на Комисията или на друг орган), възникнали в резултат на изпълнението на техните задачи съгласно този Регламент. Настоящото допълнение обхваща условните задължения на Комисията и на Съвета съгласно ЕМП. Условните задължения на Единния съвет за преструктуриране са разгледани в Годишния доклад относно агенциите на ЕС.

Условни задължения: дефиниция и критерии за признаване

02 „Условно задължение“ се дефинира като:

- евентуално задължение, произтичащо от минали събития и чието съществуване може да се потвърди само от настъпването или ненастъпването на едно или повече несигурни бъдещи събития, които не могат да бъдат изцяло контролирани от Европейския съюз, или
- настоящо задължение, произтичащо от минали събития, което не е признато поради това, че за погасяването на задължението не е вероятно да се появи необходимост от изходящ поток от икономически ресурси, съдържащи икономически ползи или потенциал за услуга, или поради това, че размерът на задължението не може да бъде оценен достатъчно надеждно.

03 За да се определи дали е необходимо дадено условно задължение да бъде оповестено или да бъде призната провизия, трябва да се оцени вероятността от изходящ поток от икономически ресурси (в най-честия случай парични средства). Ако възникването на изходящ поток от ресурси в бъдеще е:

- вероятно, трябва да бъде оповестена провизия;
- възможно, трябва да бъде оповестено условно задължение;
- малко вероятно, не е необходимо оповестяване.

Обща информация за условните задължения, свързани с Единния механизъм за преструктуриране

04 В контекста на изпълнението на функциите си съгласно Регламента за ЕМП, Единният съвет за преструктуриране, Съветът и Комисията могат да създадат условни задължения във връзка с текущи съдебни производства (пред ЕС или националните съдилища) по отношение на:

- **своите решения за преструктуриране или непреструктуриране**[1] — и двата вида решения могат да бъдат оспорени по съдебен ред;

- **принципа за справедливо третиране на кредиторите**. За да се гарантират основните права на собственост, Регламентът за ЕМП изисква никой кредитор да не понася по-големи загуби при преструктурирането, отколкото при обичайното производство по несъстоятелност. Въз основа на този принцип всички кредитори, които биха получили по-добро третиране при обичайно производство по несъстоятелност, трябва да бъдат обезщетени от Единния фонд за преструктуриране. За да се оцени третирането на кредиторите и акционерите, трябва да се извърши оценка на разликата в третирането.

[1] В решението си от 18 юни 2024 г. (Дело C-551/22 P) Съдът на ЕС посочва, че само решенията на Комисията за одобряване на дадена схема подлежат на обжалване пред съдилищата на ЕС.

Констатации и оценки

Част I: Условни задължения на Комисията

05 В *таблица 1* е показан броят на свързаните с ЕМП съдебни производства, които засягат Комисията, и съответните условни задължения в размер на 0 млн. евро, оповестени в нейните отчети.

Таблица 1 — Съдебни производства, свързани с ЕМП, които засягат Комисията, и съответни условни задължения

Дела относно	Брой на делата пред съдилищата на ЕС, които биха могли да повлияят на условните задължения на Комисията.	Условни задължения, оповестени в отчетите на Комисията (*в млн. евро*)
Решения за преструктуриране или непреструктуриране	12	0
Преструктуриране на Banco Popular Español S.A. (BPE)	8	0
Решение да не се извършва преструктуриране на ABLV	0	Не е приложимо
Преструктуриране на Sberbank d.d и Sberbank banka d.d. и решение да не се преструктурира Sberbank Europe AG	4	0
Решение за справедливо третиране на кредиторите за BPE	0	Не е приложимо
ОБЩО	12	0

Източник: Отчети на Комисията за 2023 г. и други източници.

06 Комисията е ответник по четирите жалби, подадени срещу решенията на Общия съд по пилотните дела за ВРЕ[2]. Една от жалбите е оттеглена от жалбоподателя[3]. Тя е ответник и по четири нови дела за обезщетения за вреди, заведени през 2022 г. пред Общия съд във връзка с преструктурирането на ВРЕ[4]. Комисията е оценила като малък риска от изходящ поток от икономически ресурси в резултат на тези дела. Освен това Комисията е обжалвала решението на Общия съд по друго дело[5] поради факта, че искът е заведен само срещу решението за преструктуриране на СП[6], а не срещу решението на Комисията за одобряване на схемата на СП за преструктуриране. Въпреки това тя счита, че дори неблагоприятен резултат от обжалването не би довел до изходящ поток от икономически ресурси за Комисията, освен съдебните разноски.

07 Sberbank Austria AG е подала две жалби за отмяна на одобрението, дадено от Комисията за решението на СП да преструктурира Sberbank banka d.d. и Sberbank d.d., съответно нейното словенско и хърватско дъщерно дружество[7]. Други две жалби са подадени от Sberbank Russia OAO за отмяна на одобрението, дадено от Комисията за същите решения на СП за извършване на преструктуриране, но са счетени за недопустими[8]. Жалбоподателят е обжалвал решението за отхвърляне[9]. Комисията е оценила като малка вероятността от неблагоприятен изход в тези случаи.

08 Комисията не е оповестила условни задължения във връзка с посочените по-горе дела.

---

[2] Дела C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P и C-541/22 P.

[3] Дело C-539/22 P.

[4] Дела T-294/22, T-474/22, T-475/22 и T-477/22.

[5] Дело T-481/17.

[6] Дело C-551/22 P.

[7] Дела T-523/22 и T-524/22.

[8] Дела T-525/22 и T-526/22, обявени за недопустими от Общия съд (Определение от 10 октомври 2023 г.).

[9] Дела C-791/23 P и C-792/23 P.

Част II: Условни задължения на Съвета

09 В ***таблица 2*** е показан броят на свързаните с ЕМП съдебни производства, които засягат Съвета, и съответните условни задължения в размер на 0 млн. евро, оповестени в неговите отчети.

Таблица 2 — Съдебни производства, свързани с ЕМП, които засягат Съвета, и съответни условни задължения

Дела относно	Брой на делата пред съдилищата на ЕС, които биха могли да повлияят на условните задължения на Съвета.	Условни задължения, оповестени в отчетите на Съвета (*в млн. евро*)
Решения за преструктуриране или непреструктуриране	0	Не е приложимо
Преструктуриране на Banco Popular Español S.A. (BPE)	0	Не е приложимо
Решение да не се извършва преструктуриране на ABLV	0	Не е приложимо
Преструктуриране на Sberbank d.d и Sberbank banka d.d. и решение да не се преструктурира Sberbank Europe AG	0	Не е приложимо
Решение за справедливо третиране на кредиторите за BPE	0	Не е приложимо
ОБЩО	0	Не е приложимо

Източник: Отчети на Съвета за 2023 г. и други източници.

10 Съветът не е оповестил условни задължения, възникнали в резултат на изпълнението на неговите задачи съгласно Регламента за ЕМП, тъй като не са заведени дела пред съдилища на ЕС, по които той е ответник и по които биха могли да възникнат условни задължения.

Отговори на институциите във връзка с Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2023 година

Съдържание

		Страница
Глава 1	Декларация за достоверност и съпътстваща информация	
	Отговори на Европейската комисия	468
Глава 2	Бюджетно и финансово управление	
	Отговори на Европейската комисия	477
Глава 3	Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	
	Отговори на Европейската комисия	484
	Отговори на мрежата на агенциите на ЕС	507
Глава 4	Приходи	
	Отговори на Европейската комисия	508
Глава 5	Единен пазар, иновации и цифрова сфера	
	Отговори на Европейската комисия	513
Глава 6	Сближаване, устойчивост и ценности	
	Отговори на Европейската комисия	519
Глава 7	Природни ресурси и околна среда	
	Отговори на Европейската комисия	535
Глава 8	Миграция и управление на границите Сигурност и отбрана	
	Отговори на Европейската комисия	539
Глава 9	Съседните региони и светът	
	Отговори на Европейската комисия	544

Глава 10 Европейска публична администрация

Отговори на Европейския парламент 551

Отговори на Европейската комисия 554

Отговори на Европейския комитет на регионите 555

Отговори на Европейския надзорен орган по защита на данните 556

Глава 11 Механизъм за възстановяване и устойчивост

Коментар на Европейската сметна палата на отговорите на Комисията 557

Отговори на Европейската комисия 559

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 1 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г.: ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ И СЪПЪТСТВАЩА ИНФОРМАЦИЯ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Мандатът на настоящата Комисия беше белязан от поредица от безпрецедентни кризи, изискващи бързи и ефективни решения за защита на живота и препитанието на хората в Европейския съюз. 2023 г. беше още една важна година, в рамките на която ЕС продължи да удовлетворява стремежите на своите граждани и да се справя с предизвикателствата в момента на възникването им.

В тези безпрецедентни времена **Комисията продължи да отдава голямо значение на това да се използват по възможно най-добрия начин парите на данъкоплатците и да се гарантира, че бюджетът на ЕС се изразходва отговорно и правилно**, както и на работата с всички участващи 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 режими на управление. При споделено управление Комисията и органите на държавите членки са въвели солидни 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 риска при плащане (1,9 % през 2023 г., като остава стабилен от 2020 г. насам), представена в годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), е представителна за нивото на грешки към момента на плащането.** Стабилността се подкрепя също и от факта, че значителна част от разходите през 2023 г. все още се отнасят за програмния период 2014—2020 г., за който правилата, системите и изпълнителните органи не са променяни в сравнения с предходните години.

В този контекст Комисията отбелязва изчисленото ниво на грешки, посочено от Европейската сметна палата (ЕСП) (5,6 %), което е най-високото от 2008 г. (5,2 %) досега. Както е посочено по-горе, това не съответства на общата оценка, направена от Комисията, нито на усилията на Комисията, държавите членки и други партньори по изпълнението за непрекъснато подобряване на управлението на европейските фондове в периодите 2007—2013 г., 2014—2020 г. и 2021—2027 г.

За 2023 г. **разликата между изчисления от Комисията риск при плащане** и **изчисленото от Европейската сметна палата (ЕСП) ниво на грешки** е значителна за функция „**Сближаване, устойчивост и ценности“,** което се дължи основно на понякога различното тълкуване на фактите или приложимите правила, както и на отделните методологични подходи на двете институции**.** Това е резултат преди всичко от различните роли и мандати, възложени на Комисията (да отговаря за доброто финансово управление на бюджета на ЕС) и на ЕСП (на независим външен одитор). Комисията отбелязва високото ниво на грешки, изчислено от ЕСП за настоящата и предходната година, в сравнение с относително стабилното ниво на грешки, отчетено за периода 2016—2021 г. Изчислената от Комисията максимална степен на риск при плащане (като се вземат предвид потенциални допълнителни

рискове) за тази функция остава над прага на същественост и е 2,6 %[1] за 2023 г. Тя е в съответствие с предходните години, макар и по-ниска от изчислената от ЕСП. В извадката си от операции ЕСП остойностява грешки, свързани с всяко нарушаване на приложимите правила, които имат отражение върху съответното плащане (точка 6.16). Комисията не разглежда непременно разходите, свързани с констатациите на ЕСП, като недопустими, нито всички остойностени от ЕСП случаи като нередности по смисъла на член 2, точка 36 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР), с който на Комисията се предоставя правното основание за налагане на финансова корекция.

Освен това Комисията счита, че показателят, който отразява най-добре всички действия, предприети както от държавите членки, така и от нейните служби, е **рискът при приключването**, с който се измерва нивото на грешки, което остава, след като бъдат извършени всички последващи проверки и допълнителни корекции. За 2023 г. общият риск при приключване се оценява на 0,9 %, което е значително под прага на същественост от 2 % и е в съответствие с ниво от предходни години (0,8 % през 2021 г. и 0,9 % през 2022 г.). В областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. и за финансовите години на периода 2014—2020 г. и до 2022 г. Комисията разполага с доказателства, потвърждаващи, че действителният **риск при приключване е доста под 2 %.**

Като цяло Комисията полага усилия да **постигне правилния баланс** между ниско ниво на грешки, бързи плащания и разумни разходи за проверки, за да се постигнат своевременно всички цели на нейната политика и да се подобри животът на гражданите на ЕС.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Одитни констатации

Надеждност на отчетите

Комисията приветства факта, че за 17-а поредна година **отчетите на ЕС се оценяват като несъдържащи съществени грешки**.

Редовност на операциите

Що се отнася до приходната част на бюджета на ЕС (точка 1.14, буква а), Комисията отново приветства факта, че **ЕСП счита, че приходите не са засегнати от съществени грешки** и че като цяло системите за управление на приходите са ефективни.

Освен това през май 2023 г. Комисията предложи най-амбициозната **реформа на митническия съюз** от създаването му, която в момента се обсъжда със съзаконодателите. За изготвянето на това предложение Комисията предвиди действие 17 от плана за действие в областта на митниците, което се отнася за евентуалното създаване на митническа агенция/митнически орган на ЕС. В предложението са включени и засилени много други действия, за да им се осигури по-солидна правна и цифрова основа. След одобряването и изпълнението ѝ тази реформа ще укрепи драстично анализа, управлението на риска и способностите за контрол на митническия съюз. Поради това Комисията добросъвестно упражни правото си на инициатива и сега инвестира значителни средства в тясно

[1] За фондовете по политиката на сближаване изчисления риск при плащане за 2023 г. е 2,8 %.

сътрудничество със Съвета и Европейския парламент, за да постигне възможно най-ефективен напредък по досието. Следователно, макар Комисията да признава, че има закъснение в изпълнението на някои действия от плана, е важно да се отбележи също, че само четири от всичките действия в плана за действие в областта на митниците бяха определени преди това като действия, които потенциално имат принос за намаляване на разликата между дължимите и събираните мита.

Грешки при конкретни видове разходи

По отношение на **редовността на разходите** (точка 1.14, буква б), въз основа на извършените многобройни одити и проверки собствената оценка на Комисията за **риска при плащане**, т.е. остатъчното ниво на грешки към момента на плащането, след като са били направени превантивни проверки, остава стабилна — **1,9 %** от съответните разходи, т.е. на същото ниво за четири последователни години.

Предвид **многогодишния характер на нейните разходи и нейните диференцирани стратегии за контрол**, Комисията, заедно с държавите членки при споделено управление, полага значителни усилия за извършване на проверки и за корекции след извършване на плащанията и до края на цикъла на програмиране. Тези усилия са отразени в **нивото на риска при приключване на програмата, което се оценява общо на 0,9 %**. Това е доста под прага на същественост от 2 % и съответства на достигнатите нива през предходните години след 2016 г., както и на целта на Комисията.

Въздействие на правилата и на начина, по който се отпускат средства от ЕС, върху риска от грешки

Комисията споделя становището на ЕСП, че **начинът, по който се отпускат средства, оказва въздействие върху риска от грешки** (точка 1.16), и по-специално, че рискът от грешки е по-нисък при разходите, които се извършват съгласно опростени правила (главно при разходите, свързани с права за получаване на плащане).

Поради това и в съответствие с исканията на Европейския парламент[2] Комисията продължава да действа за опростяване на правилата. Това включва**,** наред с други неща, насърчаване на опростени варианти на разходите и финансиране, което не е свързано с разходите: през 2023 г. беше отбелязано повишено използване на такива опростени схеми в няколко области на политиката (напр. еднократни суми в научните изследвания и здравеопазването или финансиране, което не е свързано с разходите, в политиката на сближаване). В същата посока е и промяната при общата селскостопанска политика към основан на резултатите модел за осъществяване, при който всички интервенции се планират предварително, свързват се с показатели за крайните резултати и се плащат въз основа на тези показатели.

Въз основа на подробната информация, с която разполага, обаче Комисията счита, че **рисковете при плащане невинаги са съществени при плащанията за възстановяване на извършени 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.

[2] Резолюция на Европейския парламент от 11 април 2024 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2022 г., раздел III — Комисия и изпълнителни агенции (2023/2129(DEC) — вж. по-специално точка 57, подточка iii), точка 95, подточка iii), точка 134, подточка xi), точка 134, подточка xii), точка 286, подточка viii).

По-конкретно, благодарение на надеждната основана на факти информация, получена чрез нейните проверки и нейния подробен анализ, включително относно резултатите от проверките на държавите членки, Комисията е в състояние да **раздели съответните разходи**[3] на:

- **по-нискорискови разходи,** за които рискът при плащане е под 2 %, съставляващи **67 %** от общите разходи,

- **среднорискови разходи**, за които рискът при плащане е между 2 % и 2,5 %, съставляващи **9 %** от общите разходи, и

- **по-високорискови разходи**, за които рискът при плащане е над 2,5 %, съставляващи **24 %** от общите разходи за 2023 г.[4]

Благодарение на този подход Комисията може да покаже разнородна картина на нивото на риска с **подробна разбивка**. Например в рамките фондовете на политиката на сближаване, за които е оценила общия риск при плащане на 2,8 % през 2023 г., Комисията може да определи при кои оперативни програми (или части от програми) има най-сериозни недостатъци, да поиска от съответните програмни органи да направят подобрения, както и да прилага пропорционални, целенасочени и правно обосновани финансови корекции. Следователно Комисията може да направи заключение, че системите за управление и контрол функционират добре за 93 % от програмите от общо 441 програми в рамките на политиката на сближаване. За останалите 30 програми и за части от други 25 програми все още има слабости главно на равнището на управляващите органи или на техните междинни звена (както е описано подробно в отговорите на Комисията по глава 6 и в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO) и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL).

Комисията предприема **целенасочени корективни действия** за категориите разходи 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, с цел подобряване на капацитета за откриване на грешки, 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 нужни комплексни условия и правила за допустимост, когато целевото 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 опростяването на правилата трябва да бъде **балансирано с постигането на целите на политиката**, като същевременно се отчитат и разходите за администриране и контрол.

Високорискови разходи

Що се отнася до **високорисковите разходи** (точки 1.18—1.27), въз основа на подробния анализ по разходни област и сегменти в рамките на разходните области собствената оценка на Комисията е, че за 33 % от разходите рискът при плащане е над 2 %.

---

[3] Повече подробности могат да бъдат намерени в Годишния доклад за управлението и изпълнението за 2022 г., том II, стр. 57.

[4] В случая на Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство нивото на риска също се счита 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.

По-конкретно:

- В област **„Единен пазар, иновации и цифрова сфера“** (точка 1.20) Комисията признава, че има съществено ниво на грешки за получените безвъзмездни средства по „Хоризонт 2020“ и други комплексни безвъзмездни средства по тази функция. И макар разходите за персонал да остават основен източник на грешки, „Хоризонт 2020“ беше важна стъпка напред при опростяването и хармонизирането на правилата за допустимост на разходите, включително за изчисляването на разходите за персонал. За други преки разходи, както в случая с грешките при разходите за персонал, Комисията смекчи риска от грешки чрез организиране на прояви и уебинари за повишаване на осведомеността, чрез насоките, дадени в образеца на анотирано споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства за „Хоризонт 2020“ и анотираното споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства за „Хоризонт Европа“, и като се насърчава използването на службата за справки в областта на научните изследвания. Освен това с увеличеното използване на финансиране с еднократни суми по „Хоризонт Европа“ и с въведените наскоро единични разходи за разходите за персонал се намалява административната тежест за бенефициерите и се очаква допълнително намаляване на риска от грешки.

- Както е посочено по-горе, в област на политиката **„Сближаване, устойчивост и ценности“** (точка 1.21) оценката на Комисията за максималния риск при плащане за сближаване, която през 2023 г. е 2,8 %, се основава на всеобхватен преглед на всички одитни становища и проценти грешки, докладвани от одитните органи по програмите, коригирани от Комисията, където е целесъобразно съгласно собствената ѝ оценка и основани на риска одити, а също и като се вземат предвид резултатите от одитите на ЕСП. Комисията приписва разликата между изчисления от нея риск при плащане и изчисленото от ЕСП ниво на грешки на понякога различното тълкуване на фактите или приложимите правила, както и на отделните методологични подходи. Това е резултат преди всичко от различните роли и мандати, възложени на Комисията (да отговаря за доброто финансово управление на бюджета на ЕС) и на ЕСП (на независим външен одитор). Комисията отбелязва, че за втора година тази разлика е особено голяма в сравнение с финансовите години от периода 2016—2021 г. В извадката си от операции ЕСП отчита остойностени грешки, свързани с всяко нарушаване на приложимите правила, които имат отражение върху съответното плащане, а не само онези, за които Комисията може да прилага финансови корекции в съответствие с РОР (точка 6.16).
  Освен това Комисията подчертава важната роля на одитните органи при откриването на грешки, макар да признава, че в някои случаи е необходимо постоянно сътрудничество и подкрепа, за да се гарантира по-добър капацитет за откриване, както и ефективността на многогодишния капацитет за корекции, с който се дава възможност за свеждане на риска при приключването под прага на същественост. Органите, които отговарят за програмите, редовно изваждат от заверените отчети декларирани преди това суми, които са установени като нередовни или изложени на риск (както е описано подробно в отговорите на Комисията по глава 6 и в годишните отчети за дейността (ГОД) на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“). Това е също и благодарение на разпоредбата в РОР за възможни нетни финансови корекции, които, ако трябва да се приложат правните условия, биха довели до пряка загуба на финансиране за съответните държави членки, ако те не предприемат своевременни коригиращи действия за справяне със сериозните недостатъци.

- Що се отнася до област на политиката „**Природни ресурси и околна среда**“ (точка 1.22): по отношение на пазарните мерки и развитието на селските райони

оценката на ЕСП е в съответствие с оценката на Комисията, която също отчита по-висок риск от грешки в тези области. Съгласно законодателната рамка на ОСП за периода 2014—2022 г. се прилагат комплексни 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 изпълнение. Основаната на резултати ОСП за периода 2023—2027 г. предложи на държавите членки възможността да проектират интервенциите в техните стратегически планове по ОСП и така да рационализират системите си за контрол, включително като увеличат използването на нови технологии и опростени варианти на разходите.

- По отношение на „**Съседните региони и светът“** (точка 1.23) 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 0,85 %, което е доста под прага на същественост от 2 %. Комисията счита също, че грешките при уравняването на авансовото финансиране са с временен характер, тъй като всяка такава грешка трябва да бъде коригирана с окончателното одобряване на разходите. Поради това този вид грешка няма да води до възстановяване.

Що се отнася до правилата за обществените поръчки (точка 1.26) — един от най-големите източници на грешки, посочен от ЕСП тази година за политиката на сближаване — Комисията отбелязва, че няколко докладвани случая се отнасят за договори за обществени поръчки, които са под праговете, определени в директивите на ЕС. С изключение на принципите на Съюза за прозрачност и недискриминация, в останалата си част обществените поръчки под определените в директивите прагове се уреждат от националното право, в което може да се определят правила, които са различни и/или допълват директивите на ЕС (ако няма трансгранично действие). Комисията не е в най-добра позиция да открива и оценява такива нарушения на националното законодателство с оглед установяването на нередности.

Комисията ще продължи да подкрепя програмните органи чрез мерките, разработени в плановете ѝ за действие относно обществените поръчки и държавната помощ, за да се гарантира добро разбиране и правилно прилагане на тези разпоредби на Съюза относно вътрешния пазар и, когато е приложимо, национални разпоредби, включително да се избягва конфликт на интереси.

Нискорискови разходи

Комисията приветства заключението на ЕСП, че **преките помощи за земеделските стопани** (точка 1.28) не са засегнати от съществени грешки, което потвърждава важната роля на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), включително системата за идентификация на земеделски парцели (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 се определят проблемите и да се предприемат съответните подходящи и целенасочени корективни действия. За тази цел **тя е постигнала своята увереност от долу 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. Това е необходимо също и за да се даде възможност на оправомощените от Комисията разпоредители с бюджетни кредити да упражняват своята отговорност.

В ГДУИ Комисията докладва относно рисковете при плащане, открити от нейните служби в съответните им годишни отчети за дейността, които представляват тяхната най-добра оценка въз основа на стотици хиляди проверки, извършвани всяка година от Комисията и от държавите членки съгласно внимателно разработени стратегии за контрол, съобразени със спецификите на всяка разходна програма.

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 нива на грешки** за бюджетни функции „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ и „Природни ресурси и околна среда“, но не и за област „Сближаване, устойчивост и ценности“.

За тази област Комисията също докладва **съществен риск при плащане** (т.е. над прага на същественост от 2 %), но като цяло под изчисленото от ЕСП ниво на грешки. Комисията отбелязва, че нейната оценка отразява нередности, както са определени в член 2, точка 36 от РОР, които правят съответните разходи недопустими и за които Комисията (и държавите членки) може ефективно да прилага финансови корекции, докато оценката на ЕСП отразява всички видове нарушения на приложимите правила, които оказват въздействие върху съответното плащане, включително онези, които не водят до нередност, както е определено в 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 на ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD), за да гарантира ефективното постигане на целите си, като същевременно поддържа подходящ баланс между доверие и контрол и взема предвид административните и другите разходи за контрол на всички равнища, включително за бенефициерите. Що се отнася до кампанията за последващ одит за настоящата рамкова програма „Хоризонт Европа“, през ноември 2023 г. Комисията прие стратегията за проверки във връзка с „Хоризонт Европа“.

В областта на **политиката на сближаване** Комисията счита, че като цяло може да се разчита на работата на одитните органи и на техните контролни органи, с изключение на ограничен брой от тях, за които тя всяка година посочва необходимостта от подобрения (през 2023 г. в годишните отчети за дейността са посочени 10 одитни органа или техни контролни органи от общо 116). В някои случаи грешките, които не са открити преди това от одитните органи, дори и да засягат преизчисления процент грешки в годината на докладване, не показват непременно системна слабост в работата на съответния одитен орган. Комисията ще

продължи да работи в тясно сътрудничество с всички програмни органи за усъвършенстване на системите за управление и контрол и справяне с първопричините за грешки, като се предприемат конкретни действия, например:

- постоянни одити на програми или области, които въз основа на оценка на риска се считат за най-застрашени от грешки,

- непрекъснато наблюдение и анализ на грешките и споделяне на резултатите с програмните органи за постигане на общо разбиране за приложимите правила и предотвратяване на повторно възникване на грешки,

- насърчаване на по-малко застрашени от грешки опростени варианти на разходите и финансиране, което не е свързано с разходите,

- използване на инструменти за извличане на данни и за измерване на риска като Arachne, включително използване на изкуствен интелект, с които се подобрява капацитетът за откриване на нередности, измами и възможни конфликти на интереси.

Що се отнася до констатациите и оценките на ЕСП относно документните проверки по програмите за сближаване (точка 1.35), Комисията остава 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 целия програмен период 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 години наред надеждно докладват ниски проценти грешки[5]. За по-рисковите програми документната проверка се допълва от одити, които включват **повторно изпълнение на извадки от одитната работа, извършена от програмните органи**, за да се провери надеждността на тяхната работа.

В областта на политиката **„Съседните региони и светът“** Комисията счита, че проучването на процента остатъчни грешки — което не е нито ангажимент за изразяване на увереност, нито одит — е подходящо за целта и не подлежи на ограничения, които може да допринесат за занижаване на грешките. В момента се прави преглед на цялата стратегия за проверка и Комисията ще предложи действия, с които се очаква да се помогне за изпълнение на препоръките на ЕСП във връзка с проучването на процента остатъчни грешки.

2. Докладване относно предполагаеми измами

Комисията напомня, че **не всички нередности или случаи на неспазване на правилата представляват измама.**

Европейската служба за борба с измамите (OLAF) потвърди за 20 случая на съмнения за измама, които са ѝ докладвани от ЕСП през 2023 г., и за четири разследвания, които е

[5] Да се отбележи, че за програмите, при които документните проверки не се допълват от работа за повторно изпълнение, Комисията изчислява максимално ниво на риска при плащане, при което се взема предвид цялата информация, която все още е в процес на валидиране, както и „допълнителен“ риск за програми, които никога не са били одитирани от самата Комисия или за които предходни одити са разкрили определени нередности, които може да се повторят при неодитирани програми.

започнала въз основа на докладването (точка 1.40). Освен това OLAF е докладвала на Европейската прокуратура един случай, който ѝ е бил изпратен от ЕСП.

Комисията отбелязва констатациите и оценките на ЕСП в глава 6 (точка 1.42) по отношение на изпълнението от Комисията и държавите членки на политиките за риска от измами и припомня, че от програмните органи се изисква да въвеждат в началото на програмния период ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, въз основа на оценка на риска от измами, както и да ги прилагат. Тези мерки са структурирани около четири елемента в цикъла за борба срещу измамите: предотвратяване, разкриване, коригиране и наказателно преследване. Като част от указания във връзка с мерките за борба с измамите Комисията разработи за програмния период 2014—2020 г. инструмент за оценка на риска от измами, който все още се прилага и се използва от програмните органи за програмите в периода 2021—2027 г. **Комисията предоставя подкрепа на държавите членки за борба с измамите**, като: i) осигурява безплатен достъп до инструмента за извличане на данни и измерване на риска Arachne, за да се повишат способностите им за откриване на съмнения за измама или възможни конфликти на интереси; ii) предоставя редовни обучения за борба с измамите, насочени към персонала на националните органи, работещи с фондовете на политиката на сближаване; iii) споделя одитните си контролни списъци, включително части, които се отнасят за оценката на ефективността на въведените мерки за борба с измамите или необходимостта в одитите на отделни операции да се документира всяко съмнение за измама. Поради тези причини Комисията счита, че е изпълнила изцяло свързаните с това препоръки на ЕСП от Годишния ѝ доклад за 2022 г. и че програмните органи на държавите членки са тези, които трябва да прилагат ефективни мерки за борба с измамите.

Що се отнася до заключенията на ЕСП по отношение на свързаните с измами рискове за одита на структурата на системата на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) (точка 1.43), Комисията се позовава на отговора си на съответния специален доклад на ЕСП, и по-специално на отговора на препоръка 4, в който напомня на ЕСП, че понастоящем няма правен инструмент, с който да задължи държавите членки да имат хармонизиран начин за докладване на свързани с МВУ измами в декларациите си за управлението, и че следователно няма да може да изпълни препоръката изцяло.

III.ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ЗАКЛЮЧЕНИЯТА

Комисията остава уверена, че информацията относно рисковете при плащане (1,9 %), представена в ГДУИ за 2023 г., е представителна за нивото на грешки към момента на плащането. То е в съответствие с нивата, докладвани през предходните години. Стабилността се подкрепя също и от факта, че значителна част от разходите през 2023 г. все още се отнасят за програмния период 2014—2020 г., за който правилата, системите и изпълнителните органи не са променяни в сравнения с предходните години.

Що се отнася до заключението на ЕСП, че изчисленият от Комисията риск при плащане е значително под нейния диапазон (точка 1.47), Комисията отбелязва, че това се дължи на конкретни случаи на извадки на разходи, за които Комисията невинаги споделя оценката на ЕСП на фактите, правното тълкуване или остойностяването.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г. — ГЛАВА 2: 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 неизпълнените поети задължения, както и свързаните с тях 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.

Що се отнася до **изпълнението на бюджета на фондовете със споделено управление**, Комисията **следи отблизо** ситуацията и работи с държавите членки, за да гарантира безпроблемното изпълнение и да избегне **риска от отмяна на бюджетни задължения** в края на 2025 г. и през следващите години.

Общата сума на **неизпълнените поети задължения** (RAL — reste à liquider) възлиза на 543,0 милиарда евро в края на 2023 г. Безвъзмездната част от подкрепата по NextGenerationEU допринесе с 238,6 милиарда евро, което представлява почти 44 % от общия размер на RAL. Комисията ще продължи да наблюдава изпълнението на общото равнище на неизпълнените поети задължения и освен това по време на годишните бюджетни процедури ще продължи да предлага равнища на бюджетните кредити за плащания, които отговарят адекватно на нуждите от плащания.

В отговор на нарасналите **рискове и предизвикателства** за бюджета на ЕС, свързани с бъдещите финансови задължения във връзка с **увеличеното равнище на получените заеми по NGEU**, Комисията съобщи размера на приходите, които очаква да събере от новите собствени ресурси, както и тяхната достатъчност за изпълнението на всички задължения, свързани с изплащането на безвъзмездната подкрепа по NGEU. По отношение на финансовата експозиция, свързана с **агресивната война на Русия срещу Украйна**, Комисията припомня, че маржът осигурява 100 % гаранция по заемите за Украйна. Освен това високата кредитоспособност на тази защита е многократно признавана от рейтинговите агенции.

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. Освен това Комисията понастоящем завършва работата по „унифициран модел на кредитния риск“ с цел да се разработи обща основа за оценката на кредитния риск за всички дългови портфейли, защитени с бюджетни гаранции.

Що се отнася до **резултата на общия фонд „Провизии“ (ОФП)**, усилията на Комисията да диверсифицира инвестиционния обхват на фонда, като разреши инвестициите в акции чрез борсово търгувани фондове, също имаше за цел да се оптимизират рисковите параметри и очакваната възвръщаемост от портфейла в дългосрочен план. Въпреки че нестабилността на пазара остана значителна през 2023 г., инфлационният натиск започна да намалява през последните няколко месеца на годината и ОФП постигна годишна възвръщаемост от +5,21 % през 2023 г., в съответствие с референтния показател за портфейла си (+5,40 %).

Комисията следи отблизо развитието на **инфлацията** и неговото въздействие върху бюджета на ЕС. Тя продължава да бъде уверена, че бюджетът на ЕС разполага с необходимите гаранции за изпълнение на своите правни и договорни задължения.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Бюджетно и финансово управление през 2023 г.

Изпълнение на бюджета на ЕС

Комисията отбелязва, че ЕСП е включила всички видове бюджетни кредити в анализа. При анализа на **окончателните проценти на изпълнение** на бюджета на ЕС Комисията припомня, че съгласно Финансовия регламент и/или някои от правните основания съществува възможност за пренасяне за следващата година на бюджетни кредити за поети задължения и за плащания, които не са били усвоени към края на годината. Това е обичайна практика особено за целевите приходи.

Както посочва ЕСП в точка 2.7, около 0,8 милиарда евро гласувани бюджетни кредити за поети задължения са пренесени (от които 0,3 милиарда евро са пренесени с решение на Комисията[1], а 0,5 милиарда евро са пренесени автоматично). Като се вземат предвид преносите, изпълнението на гласувания бюджет за раздел „Комисия“ достигна 99,3 % за поетите задължения. От неусвоените бюджетни кредити за поети задължения 218,8 милиона евро са изтекли към края на годината (от които 197 милиона евро за Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, който не бе мобилизиран, а останалата сума се дължи на обичайно ограничените по размер суми, останали след завършването на процедурите за възлагане на обществени поръчки или за отпускане на безвъзмездни средства). Освен това 1 милиард евро от изтеклите поети задължения се отнасят до спрените бюджетни кредити за поети задължения вследствие на Решение за изпълнение 2022/2506 на Съвета от 15 декември 2022 г. относно мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария.

По отношение на **бюджетните кредити за плащания** Комисията желае да добави към елементите, представени в точка 2.10, че 1,1 милиарда евро от гласуваните бюджетни кредити за плащания са пренесени за 2024 г. с решение на Комисията[2], а 1,9 милиарда евро са пренесени автоматично. Като се вземе предвид пренасянето на бюджетни кредити от 2023 г. за 2024 г., изпълнението достига 99,9 % от общите налични плащания. В резултат на това само 0,2 милиарда евро (или 0,1 %) от гласуваните бюджетни кредити за плащания

[1] C(2024) 780 final, 5.2.2024 г.

[2] C(2024) 780 final, 5.2.2024 г.

остават неусвоени към края на годината. В допълнение 23,2 милиона евро от целевите приходи са пренесени за 2024 г.

Изпълнение на бюджета на фондовете със споделено управление

След пика, достигнат през 2021 г., **плащанията за програми**, финансирани от **европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове)** за **периода 2014—2020 г.,** следват низходяща тенденция, което е в съответствие с обичайния профил на изпълнението, когато наближава приключването на програмите. Общото усвояване в края на 2023 г. достигна над 90 %. С удължаването на крайните срокове за подаване на заявления за междинни плащания и документи за приключване, предоставено съгласно Регламента за платформата за стратегически технологии за Европа (STEP), на държавите членки се дава възможност да докладват за използването на все още наличните ресурси до средата на 2025 г. и в резултат на това се очаква действителният процент на изпълнение на програмите по ЕСИ фондове за периода 2014—2020 г. допълнително да се увеличи.

Що се отнася до **плащанията по фондовете със споделено управление за периода 2021—2027 г. съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР), предвид закъсненията при приемането на програмите за периода 2021—2027 г. повечето от сумите,** изплатени през 2023 г., се отнасят до предварително финансиране. В съответствие с опита, натрупан през предходния програмен период, Комисията очаква значително ускоряване на междинните плащания през следващите години в резултат на нарастващия брой на подбраните проекти.

Изпълнението на бюджета за 2024 г. до момента показва, че плащанията по Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) по линия на стратегическите планове по **общата селскостопанска политика (ОСП)** набират скорост.

Плащания по МВУ и по програмите, финансирани с допълнителни средства от NGEU

Бюджетните кредити по NGEU са вписани изцяло за 2021 г. — 421,1 милиарда евро бюджетни кредити за поети задължения. През 2023 г. — последната година, за която можеха да бъдат поети съответните правни задължения, бяха поети задължения, възлизащи на 99,8 % от наличните задължения по NGEU, като само 0,4 милиона евро трябваше да бъдат отменени.

През 2023 г. бяха усвоени 95,5 % от бюджетните кредити за плащания по NGEU. Оставащата сума бюджетни кредити за плащания бе пренесена за 2024 г.

Равнище на неизпълнените поети задължения

Общите **неизпълнени поети задължения** (reste à liquider — **RAL**) възлизат на 543 милиарда евро в края на 2023 г., когато според анализа на Комисията са достигнали своята връхна стойност.

Основният фактор за увеличението на RAL за 2023 г. беше, както и през предходните две години, **изпълнението на безвъзмездната част от подкрепата по NextGenerationEU**, което допринесе с 238,6 милиарда евро (44 %) към общата стойност на RAL в края на 2023 г. Както беше посочено по-горе, 2023 г. беше последната година, през която имаше възможност да се поемат задължения за бюджетни кредити по NextGenerationEU. Планира се плащанията по тези поети задължения да бъдат извършени до 2026 г. и в резултат на това, считано от

2024 г., номиналната стойност на RAL следва да намалява и временният ефект на NextGenerationEU върху RAL следва да бъде премахнат изцяло.

2. Рискове и предизвикателства

Равнище на отмененитe бюджетни задължения по фондовете на политиката на сближаване за МФР за периода 2021—2027 г.

Във връзка с констатациите на ЕСП в точки 2.33—2.34, въпреки първоначалните забавяния в програмирането за периода 2021—2027 г., подборът на операции по фондовете на политиката на сближаване за програмния период 2021—2027 г. набира скорост. Комисията работи проактивно с държавите членки с цел ускоряване на програмирането и изпълнението за периода 2021—2027 г., включително чрез участие в създаването на съответните административни и управленски структури, изготвяне на критерии за подбор, предоставяне на различни инструменти за изграждане на административен капацитет, обучения, уебинари, насърчаване на използването на опростени варианти на разходите и др. Според докладите на държавите членки към края на март 2024 г. четири държави членки са подбрали операции, покриващи над 40 % от отпуснатите им средства, а процентът на подбор в седем други държави членки е над 25 %. Това показва, че е възможно да се постигне добър напредък въпреки по-късното стартиране. Освен това при изпълнението на Фонда за справедлив преход (ФСП) беше наваксано средното равнище за другите фондове на политиката на сближаване.

Що се отнася до прогнозите от 2023 г. за значителен риск от отмяна на бюджетни задължения в края на 2025 г., следва да се отбележи, че актуализираните бюджетни прогнози от януари 2024 г. показват положителна тенденция, в резултат на която не се очаква отмяна на бюджетни задължения за фондовете на политиката на сближаване в края на 2025 г. При тези прогнози са взети предвид повишеният темп на изпълнение, въздействието на мерките по STEP и прогнозите за профила на плащане въз основа на бюджетните данни за предишни периоди.

Комисията следи отблизо ситуацията и работи с държавите членки, за да гарантира безпроблемно изпълнение и да избегне риска от отмяна на бюджетни задължения в края на 2025 г. и през следващите години.

Равнище на дълга на ЕС по получените заеми

Увеличаване на получените заемите по NGEU до 2026 г. и тяхното изплащане

Комисията съобщи[3] размера на приходите, които очаква да събере от новите собствени ресурси, както и тяхната достатъчност за изпълнението на всички задължения, свързани с изплащането на безвъзмездните средства по NGEU. По-конкретно в „Коригирания пакет за

[3] Съобщение за медиите: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_23_3328

Информационен документ: https://commission.europa.eu/document/6edb3f23-9373-4560-aa46-2d894e9b45c5_en

Работен документ на службите на Комисията: https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/SWD_2023_331_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf

следващото поколение собствени ресурси“ от 20 юни 2023 г. се дават подробни данни за приходите, които се очаква да бъдат генерирани от всеки нов собствен ресурс[4] за бюджета на ЕС. Тези източници подчертават, че „след като влезе в сила, наборът от нови собствени ресурси ще осигури целесъобразно дългосрочно финансиране на бюджета, включително изплащане на дълговете по *NextGenerationEU*“.

По отношение на профила на изплащане на главниците, заети за безвъзмездна подкрепа по *NextGenerationEU*, съгласно член 5 от Решение (ЕС) 2020/2053 на Съвета[5] при тези изплащания ще има поетапно и предвидимо намаляване на задълженията до 2058 г.

Комисията не може да съобщи точен профил на изплащане поради две причини. На първо място, точните суми за изплащане и годишната лихва за безвъзмездната подкрепа по *NextGenerationEU* не могат да бъдат определени предварително, тъй като силно зависят от изпълнението на ключовите етапи и целите на МВУ и исканията за плащане на държавите членки до края на 2026 г. На второ място, профилът на изплащане на заетата безвъзмездна подкрепа по NGEU не е в ръцете на Комисията, а се решава от бюджетния орган (Европейския парламент и Съвета) като част от следващата многогодишна финансова рамка.

Въздействие на агресивната война на Русия срещу Украйна върху бъдещите бюджети на ЕС

Както е посочено в точка 2.55, маржът на бюджетното покритие, свързан с **механизма за Украйна**, съответства на 100 % гаранция за заемите за Украйна, по подобен начин като при макрофинансовата помощ +. Освен това високата кредитоспособност на защитата, осигурена чрез маржа, е призната многократно от рейтинговите агенции. Въз основа на оценка на риска, ако заемът беше обезпечен от общия фонд „Провизии“, щеше да е необходимо провизиране в размер на 70 % от сумата на заема. Това би означавало, че ЕС трябва да предостави и блокира от бюджета си авансово 23 милиарда евро за задължения с дългосрочен падеж. Комисията счита, че предварителното заделяне като провизия на такава голяма сума не е най-добрият начин да бъдат използвани публичните ресурси.

Кумулативният резултат на общия фонд „Провизии“

Комисията подчертава, че общият фонд „Провизии“ (ОФП) представлява ликвиден и добре диверсифициран портфейл от облигации. В исторически план инвестициите изключително в дългови инструменти с висок рейтинг са осигурявали положителна възвръщаемост за портфейлите на Комисията. Тази стратегия обаче не успя да предпази портфейлите от рязкото и повсеместно повишаване на доходността, което настъпи през 2022 г., на фона на трайно по-високата инфлация и рязкото затягане на паричната политика от страна на централните банки. Резултатът на ОФП също беше отрицателно повлиян, въпреки че остана в съответствие със своя референтен показател.

През 2022 г. Комисията предприе действия **за диверсифициране на инвестиционния обхват на ОФП**, като ограничи риска посредством инвестиции в акции на отделни дружества. Включването на акции като нов клас активи в инвестиционния обхват на ОФП беше основано

[4] Това са: системата за търговия с емисии, механизмът за корекция на въглеродните емисии на границите и статистически собствен ресурс на база печалбите на дружествата.

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053

на задълбочен анализ и доведе до оптимизиране на рисковите параметри и очакваната възвръщаемост на портфейла в по-дългосрочен план.

През 2023 г. нестабилността на пазара остана значителна. През последните няколко месеца на 2023 г. обаче инфлационният натиск започна да намалява, което доведе до **частично обръщане на динамиката**, наблюдавана през 2022 г., и **до положителен импулс за стойността на облигациите в обращение**, които са собственост на ОФП.

В този контекст ОФП постигна годишна възвръщаемост от +5,21 % през 2023 г., което е в съответствие с референтния показател за портфейла му (+5.40%). Приносът на включения нов дял акции (средно около 3,1 % през 2023 г.) към общата възвръщаемост на портфейла е +0,38 %. Разглеждани самостоятелно, инвестициите в акции имат възвръщаемост от около +12,5 %, което е над два пъти повече от възвръщаемостта на дела на фиксирания доход през 2023 г.

Въздействие на равнището на инфлацията върху бюджета на ЕС

Комисията **следи отблизо** развитието на **инфлацията** и неговото въздействие върху бюджета на ЕС. Такава оценка беше извършена и при междинния преглед на МФР. Комисията признава, че високата инфлация през 2022—2023 г. засяга по различен начин отделните видове разходи и програми. Цялостното въздействие обаче ще зависи от това колко ще бъде действителната инфлация по време на МФР, която може да бъде променлива.

Комисията отбелязва, че въпреки отрицателното въздействие на инфлацията, **бюджетът на ЕС разполага с необходимите гаранции**, за да изпълни своите правни и договорни задължения. За да се подсилят тези гаранции по отношение на разходите за финансиране на NextGenerationEU, с изменението на Регламента за МФР, прието на 29 февруари 2024 г. като част от междинния преглед на МФР, беше въведен каскаден механизъм с нов специален инструмент (инструмента EURI), който да послужи като предпазен механизъм.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 2.1 — Да се предприемат мерки за смекчаване на риска от отмяна на бюджетни задължения

За да се намали рискът от отмяна на бюджетни задължения, Комисията следва да наблюдава отблизо напредъка при подбора на операциите и да предприема необходимите действия по отношение на програмите, изложени на риск.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Комисията **приема** тази препоръка.

Комисията непрекъснато работи с държавите членки и следи отблизо напредъка по изпълнението на програмите и инструментите на ЕС, включително подкрепата за програмирането, за да се използват новите законодателни и програмни инициативи като STEP, като по този начин се подобрява и изпълнението. Във всички държави членки се провеждат редовни заседания на комитета за мониторинг поне веднъж годишно и се прави преглед на изпълнението всяка година, по-специално за да се разгледат резултатите от програмите и проблемите, които им влияят, както и мерките, предприети за преодоляване на тези проблеми.

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, за да ги преодолее, с помощта на различни инструменти за техническа помощ.

Доброто управление е от решаващо значение за икономическото развитие, като то се нуждае от ефикасен и ефективен административен капацитет за изпълнение на инвестиционни проекти. С оглед на това Комисията продължава да насърчава разработването на пътни карти за укрепване на административния капацитет в държавите членки. До края на 2023 г. 15 държави членки са завършили такива пътни карти.

Освен това, за да ускори и опрости изпълнението, Комисията продължи усилията си за увеличаване на използването на опростени варианти на разходите и финансиране, което не е свързано с разходите, като предложи подкрепа на държавите членки при разработването, проверката и изпращането на съответните им методики. На този етап в програмите на ЕФРР за периода 2021—2027 г. са включени 145 методики с опростени варианти на разходите от 12 държави членки за общо 6,5 милиарда евро, както и схеми с финансиране, което не е свързано с разходите, от четири държави членки за общо 1,3 милиарда евро. Що се отнася до ЕСФ+, подкрепени са 230 схеми с опростени варианти на разходите и 6 схеми с финансиране, което не е свързано с разходите, в 20 държави членки с общ планиран бюджет от 18,1 милиарда евро.

Освен това Комисията наскоро представи на държавите членки методиката за отмяна на бюджетни задължения по правилото N+3 във връзка с програмите за периода 2021—2027 г. Въз основа на тази методика държавите членки ще бъдат информирани още през февруари на съответната година за сумите, изложени на риск от отмяна по правилото N+3 в края на годината. Ранното изпращане на предупредителното писмо — в сравнение с процедурата, прилагана в предишния програмен период — има за цел да се информират своевременно държавите членки за рисковете, свързани с правилото N+3, и да им се даде възможност да предприемат всички необходими действия, за да избегнат риска от отмяна на бюджетни задължения. Очаква се по този начин допълнително да се повиши цялостното изпълнение и да се избегнат всякакви потенциални технически затруднения. Последната прогноза на държавите членки за заявленията за междинни плащания от януари 2024 г. за 2024 г. и 2025 г. потвърждава, че няма идентифициран риск от отмяна на бюджетни задължения по правилото N+3 в края на 2025 г.

Службите на Комисията ще продължат да осигуряват тясно сътрудничество със съответните национални и регионални органи с цел ефективно управление на идентифицираните рискове и гарантиране на оптимално изпълнение.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 3 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г.: ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ СЪС СРЕДСТВАТА ОТ БЮДЖЕТА НА ЕС

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

Заключенията, представени в част 1 на глава 3, са извлечени от специалните доклади на ЕСП, които бяха публикувани през 2023 г. В съответствие с изискванията на Финансовия регламент тези специални доклади бяха подложени на широкообхватни изяснителни и съгласувателни процедури. Подробните отговори на Комисията, отразяващи нейната позиция 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 2023 г. и изброени в част 1 от глава 3.

Комисията подчертава, че процентът на приемане на препоръките на ЕСП, отразен в част 1 (точка 3.6), като цяло е много висок, което показва конструктивния подход на Комисията към решаването на проблемите, установени от ЕСП. Комисията не прие само 4 % 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 07/2023 относно **системата на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)**, въпреки че Комисията е съгласна със съществени части от специалния доклад, тя не одобрява или не е съгласна напълно с всички констатации и оценки на ЕСП и свързаните с тях заключения. По-конкретно Комисията счита, че системата за контрол на МВУ не се характеризира с недостатъчна отчетност и увереност на равнището на ЕС. Рамката за контрол на МВУ е съобразена с правната структура на МВУ, с която се възлага ясна отговорност за оценката на ключовите етапи и целите на Комисията и ясна отговорност на държавите членки — в качеството си на бенефициери — да *„предприемат всички подходящи мерки, за да защитават финансовите интереси на Съюза и за да гарантират, че използването на средствата във връзка с мерките, получаващи подкрепа от Механизма, е съобразено с приложимото право на Съюза и с националното право“* (член 22 от Регламента за МВУ). При все това Комисията е много активно ангажирана с осигуряването на адекватна защита на финансовите интереси на Съюза. Първо, тя направи задълбочена оценка на адекватността на националните системи за контрол в контекста на оценката на плановете за възстановяване и устойчивост. Второ, когато това бе оправдано, тя настоя пред държавите членки за допълнителни и обвързани със срокове подобрения на тези системи като предварително условие за бъдещи изплащания на средства. Трето, тя извърши поне един одит на система за всяка държава членка и напредва с изпълнението на графика си за одит. Като се има предвид значението на защитата на

финансовите интереси на Съюза, Комисията е готова също така да задълбочи своите одити, надхвърляйки целите, посочени в одитната ѝ програма, ако това бъде счетено за необходимо.

Във връзка със Специалния доклад на ЕСП 26/2023 относно **рамката за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост** Комисията отбеляза, че Механизмът е иновативен, основан на резултатите инструмент, при който държавите членки получават плащания, в качеството си на бенефициери, при осъществяването на предварително договорени в националните планове за възстановяване и устойчивост реформи и инвестиции, което означава, че плащанията по МВУ са — по своето естество — свързани със задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите на Комисията. Ключовите етапи и целите са гръбнакът на рамката за мониторинг на изпълнението на МВУ и ЕСП признава, че като цяло те са подходящи за измерване на постигнатия напредък при осъществяването на инвестиции и реформи, което Комисията отбелязва като основната им цел. Сред другите елементи за мониторинг на изпълнението на Механизма са общите показатели, с които се измерва — в максималната възможна степен — напредъкът на целия Механизъм към постигането на неговите цели. Комисията обаче припомня, че няма правно изискване за разграничаване между общите показатели, основани на резултатите, и тези, основани на крайните продукти, нито има изискване чрез общите показатели да се отчита въздействието на Механизма. Освен това Комисията счита, че препоръката на ЕСП за докладване на действителните разходи по стълбове би била технически и правно невъзможна, тъй като държавите членки не са задължени да докладват относно направените разходи съгласно Регламента за МВУ.

Във връзка със Специалния доклад на ЕСП 16/2023 относно **управлението от страна на Комисията на дълга по NGEU** съгласно преразгледания Финансов регламент[1] и свързаното с него Решение за изпълнение на Комисията относно управлението[2] Комисията вече ще може да разработи всеобхватна стратегия за управление на дълга за своите операции, в съответствие с препоръките на ЕСП. Преди това Комисията не можеше да приложи единна, всеобхватна стратегия за управление на дълга, тъй като от нея се изискваше да управлява диверсифицираната стратегия за финансиране на NextGenerationEU успоредно с поредица от програми, финансирани по различен метод и използващи различни техники. От тук нататък въз основа на въведената за NextGenerationEU стратегия за финансиране Комисията ще обхване в плановете си за финансиране и свързаното с тях докладване всички операции по получаване и отпускане на заеми за политиките на ЕС съгласно единния подход за финансиране, докато главният служител по риска ще контролира и други заеми (извън NextGenerationEU). При изготвянето на стратегията си за управление на дълга и на системите за докладване съгласно единния подход за финансиране Комисията отчита в максимална степен препоръките на ЕСП.

Във връзка със Специалния доклад на ЕСП 05/2023 относно **финансовата среда на ЕС** Комисията признава разнообразието от компоненти във финансовата среда на ЕС. Тя обаче не е съгласна с мнението на ЕСП, че подобна среда води до съчетание от разнородни елементи, тъй като всички инструменти са приети изцяло в синхрон със съответните правни основания и конкретни цели на политиката, както и съответните междуинституционални процедури и политически решения. Разнообразието от компоненти във финансовата среда само по себе си не означава липса на ефективност или адекватност. Всъщност благодарение на това разнообразие бяха постигнати множество все по-сложни политически приоритети и цели на

[1] Регламент (ЕС, Евратом) 2022/2434 (EUR-Lex — 32022R2434 — BG — EUR-Lex (europa.eu))

[2] Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) 2022/2544 на Комисията от 19 декември 2022 г. за установяване на договорености за администрирането и изпълнението на операциите на ЕС по получаване на заеми и управление на дълга в рамките на диверсифицираната стратегия за финансиране и свързаните операции по отпускане на заеми.

Съюза. Увеличеният мащаб и сложност на икономическите, обществените и глобалните предизвикателства наложи да бъдат разработени общи отговори и мобилизирани значителни ресурси. Това доведе до диверсификация на финансовите интервенции и инструменти, включително чрез привличане на публични и частни инвестиции, на равнището на ЕС и еврозоната, но и чрез специално сътрудничество с държавите членки и международните организации и институции.

Част 2 — Резултати от изпълнението на програмите по функция 4 на МФР

Рамка за отчитане на резултатите от изпълнението

Комисията е съгласна със заключението на ЕСП, че рамката за отчитане на изпълнението за фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и фонд „Вътрешна сигурност“ — Граници и визи/Управление на границите и визова политика (ФВС—ГВ/УГВП) се е подобрила в сравнение с предишната рамка за периода 2014—2020 г. (точки 3.39—3.41). Тези подобрения включват по-често отчитане на финансови данни и данни за изпълнението, разграничаване между показатели за крайни продукти/услуги и за резултати и създаване на набор от метаданни, за да се представят основните технически характеристики на показателите.

Информация за резултатите от изпълнението за текущия период 2021—2027 г.

По отношение на слабия напредък в постигането на целите (точки 3.42—3.43) за текущия период 2021—2027 г. отчитането на ключовите показатели за изпълнение (показатели за резултати) се очаква на по-късен етап, след приключването на първите операции и консолидирането и отчитането на данните. Поради това, тъй като към края на 2022 г. програмите на държавите членки едва бяха започнали, все още не можеше да се направи оценка на тяхното изпълнение в декларациите за изпълнение на програмите. Освен това в ранните етапи на изпълнение е възможно постигнатите на място резултати все още да не бъдат отразени в данните, подадени към Комисията, поради естествено забавяне между стартирането на операциите и отчитането на резултатите.

По отношение на оценката на изпълнението въз основа на декларациите за изпълнение на програмите (ДИП) към края на 2022 г., не е възможно да се даде оценка на напредъка на изпълнението, тъй като програмите на държавите членки бяха приети през последното тримесечие на 2022 г. и много от държавите членки все още не бяха приключили нито една операция.

По отношение на Инструмента за оборудване за митнически контрол (ИОМК), основният показател на инструмента отчита 12 % напредък към постигането на целта и се очаква положителната тенденция да продължи с предстоящото завършване на проекти по ИОМК. Основният показател по ИОМК се изчислява, като се вземе предвид моделът/матрицата, определящ/а общия списък на оборудването, което трябва да бъде налично на граничните контролно-пропускателни пунктове.

Изпълнението на ИОМК се основава на двупластов подход: сключването на споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства с държавите членки, последвано от национални процедури за доставка на оборудването, за което е предоставено съфинансиране на равнището на ЕС. Подобни процедури отнемат до три години, в някои случаи дори повече (в допълнение към факта, че програмата стартира късно през 2021 г. и нямаше предходна

програма, върху чиито резултати да се надгражда). Отчитането в карето „Накратко за програмата“ относно броя на сключените споразумения за 2022 г. (по първата работна програма за периода 2021—2022 г.) не дава възможност на читателите да разберат интервенцията, постигната чрез инструмента. Поради тази причина се счете за целесъобразно да се представят планираните резултати (т.е. бъдещите постижения) по сключените споразумения за предоставяне на безвъзмездна помощ, които бяха — и в повечето случаи все още са — в процес на изпълнение. В тези случаи това беше съобщено по прозрачен начин.

На последно място, Комисията желае да подчертае, че докладът за декларациите за изпълнение на програмите включва различни раздели като „Накратко за програмата“, „Изпълнение на бюджета“ и „Оценка на изпълнението на бюджета“.

Информация за резултатите от изпълнението за периода 2014—2020 г.

Показателите за изпълнението за периода 2014—2020 г. сочат добър напредък, но те трябва да бъдат допълнени с повече данни от специални оценки. Съответно целите за показателите трябва да бъдат реалистични и пропорционални на разпределените ресурси, за да предоставят полезна информация за мониторинга, управлението и изпълнението на дейностите. Поставянето на цели се основава напълно (и има смисъл само тогава) на наличните ресурси, които обикновено следва да бъдат насочени към действия с най-висока добавена стойност за ЕС в сложна рамка, където фондовете на ЕС трябва да допълват националните ресурси.

Ролята на Комисията е да гарантира, че целите, предложени от държавите членки, са реалистични предвид разпределените ресурси и правилно отразяват основните методологични допускания и данни (напр. историческите стойности).

Отговори на Комисията на препоръките

Препоръка 3.1 — Да се подобри качеството на информацията за резултатите от изпълнението в декларациите за изпълнението на програмите (ДИП) по функция 4 на МФР

а) В раздела „Накратко за програмата“ от ДИП да се представят действителните постижения, а не потенциалните постижения в бъдеще;

б) В ГДУИ Комисията да оповестява кои КПИ се основават на източници, различни от ГДИ, представени от държавите членки.

(Целеви срок за изпълнение — букви а) и б) — ГДУИ за 2024 г.)

Комисията **приема препоръка 3.1, буква а)**.

Комисията **приема препоръка 3.1, буква б).**

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в „Доклад на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2020 година“

Комисията отдава изключително значение на изпълнението на всички приети препоръки. Проследяването и изпълнението са неразделна част от системата за управление на Комисията. По отношение на степента на изпълнение на препоръка 1.2 Комисията посочва междуинституционалния проект за Съвместен законодателен портал, който стартира през 2022 г. въз основа на споразумение между всички основни институции. През 2023 г. бе постигнат добър напредък, благодарение на което първата версия на портала успя да започне да функционира през април 2024 г.

Предвид текущата работа по Съвместния законодателен портал и постигнатия досега напредък, както и факта, че оценките на въздействието също се публикуват в Регистъра на документите на Комисията[3] и в портала „Споделете мнението си“[4], Комисията не счита, че е ефективно по отношение на разходите да се създаде една входна точка специално за тази цел, но ще продължи да проучва други възможности за по-добро свързване на съществуващите платформи.

Част 4 — Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2020 г.

Що се отнася до препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП), отправени към Комисията (точки 3.73—3.76), **Комисията отдава първостепенно значение на изпълнението на всички приети препоръки.** Комисията проследява действията, които е поела ангажимент да изпълни и които попадат в рамките на нейния мандат. Не може обаче да се изключи вероятността ЕСП да оцени препоръките като частично изпълнени, когато Комисията ги смята за изцяло изпълнени. 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.

В този контекст Комисията отбелязва, че **степента на изпълнение на препоръките, отправени към Комисията, в голяма степен продължава да бъде в съответствие със степента от миналата година**, като 68 % от препоръките са изпълнени изцяло или в значителна степен спрямо 70 % миналата година.

[3] https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/

[4] Споделете мнението си — Обществени консултации и мнения (europa.eu)

По-подробно, по отношение на степента на приемане на препоръките (точка 3.70) броят на неприетите от Комисията препоръки през 2020 г. остава стабилен в сравнение с 2019 г. (около 7 % от направените препоръки през 2020 г. спрямо 6 % през 2019 г.). **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 компетентностите (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 **своевременното изпълнение на препоръките** (точки 3.80—3.81), Комисията приветства заключението на ЕСП, че делът на препоръките, изпълнени от Комисията в срок, се е увеличил. В този контекст Комисията отбелязва, че навременността на последващите действия трябва да се разглежда и във връзка със степента на приемане на препоръките. Комисията продължава да бъде 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.

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.

Приложение — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2020 г. — Европейска комисия

Специален доклад 01/2020: Действията на ЕС във връзка с екопроектирането и енергийното етикетиране — важният принос за повишаване на енергийната ефективност е ограничен от сериозни забавяния и неспазвания на изискванията

Отговор по препоръка 1, буква в), точка 77: Комисията не прие препоръката, тъй като не би могла да реши предварително каква ще бъде позицията ѝ по отношение на евентуални бъдещи мерки.

В работния си план за екопроектиране и енергийно етикетиране за периода 2022—2024 г. Комисията уточни, че: „С цел да се избегнат ненужни забавяния, Комисията ще приема отделни мерки за специфични групи продукти, когато те са готови, освен ако извънредни обстоятелства не налагат друго“. Поради това Комисията е на мнение, че правото ѝ на законодателна инициатива включва правото да приема мерки за екопроектиране и енергийно етикетиране като пакет, но го счита за уместно само при извънредни обстоятелства. На практика след публикуването на одита всички нови мерки за екопроектиране и енергийно етикетиране винаги са приемани, след като бъдат готови. Освен това са предприети стъпки за рационализиране на подготвителната работа за приемане на нови или преработени разпоредби. Поради това Комисията счита, че е отговорила на опасенията на ЕСП, като същевременно е запазила правото си на законодателна инициатива.

Специален доклад 01/2020: Действията на ЕС във връзка с екопроектирането и енергийното етикетиране — важният принос за повишаване на енергийната ефективност е ограничен от сериозни забавяния и неспазвания на изискванията

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 78: При събирането на данните, необходими за изпълнението на тази препоръка, са налице сложни ограничения. Съгласно Регламент (ЕС) 2019/1020 относно надзора на пазара (член 11, параграф 3) от органите се изисква да следват основан на риска подход, когато вземат решение относно какви проверки да бъдат извършени, на какъв тип продукти и в какъв мащаб. Поради това има несигурност, свързана с броя на пробите. Освен това не може да се счита, че резултатите от инспекциите и изпитванията, извършени от органите за надзор на пазара, са представителни за действителните нива на съответствие на продуктите, пуснати на пазара на ЕС.

Комисията счита, че все пак е изпълнила препоръката частично, тъй като е предприела стъпки, за да може да събира данни за действителната употреба на продуктите. Едва когато тези данни станат достъпни, ще бъде възможно обективно да се оценят отклоненията в изпълнението между реалния живот и условията на изпитване и след това те да бъдат взети предвид при отчитането на въздействието.

Специален доклад 03/2020: Комисията допринася за ядрената безопасност в ЕС, но са необходими актуализации

Отговор по препоръка 1, точка 76: Според вероятното развитие Комисията планира да изпълни тази препоръка една година преди крайния срок за транспониране на евентуални бъдещи директиви на Евратом.

Специален доклад 03/2020: Комисията допринася за ядрената безопасност в ЕС, но са необходими актуализации

Отговор по препоръка 2, точка 79: Досега Комисията не е взела решение да използва правото си на законодателна инициатива в тази област. На този етап не са възможни допълнителни действия.

Специален доклад 05/2020: Устойчиво използване на продукти за растителна защита — налице е ограничен напредък при измерването и намаляването на рисковете

Отговор по препоръка 3, точка 75: За усъвършенстването на хармонизирания показател за риска № 2 първо е необходимо съгласие от страна на държавите членки да предоставят съответните данни относно степента на употреба на съответния(те) продукт(и) за растителна защита. Тъй като това не попада изцяло под контрола на Комисията, препоръката на ЕСП беше приета само частично. Комисията обмисля как могат да бъдат получени допълнителни данни от държавите членки, които да бъдат взети предвид за хармонизирания показател за риска № 2 в бъдеще. Що се отнася до предложението на Комисията за регламент относно устойчивата употреба на продукти за растителна защита, след като то беше отхвърлено от страна на Европейския парламент, който призова то да бъде оттеглено, и в съответствие с речта на президента в Европейския парламент на 6 февруари 2024 г., предложението на Комисията беше оттеглено.

Специален доклад 06/2020: Устойчива градска мобилност в ЕС — не е възможен съществен напредък без ангажираност на държавите членки

Отговор по препоръка 2, буква а) и препоръка 1, буква б), точка 75: Комисията отново заявява, че е приела частично препоръката, и счита, че е предприела мерките, с които се е ангажирала.

Комисията взе препоръката предвид в законодателното предложение за преразгледан регламент за трансевропейската транспортна мрежа („регламент за TEN-T“). Очаква се преразгледаният регламент за TEN-T да влезе в сила до второто тримесечие на 2024 г. След това в рамките на една година Комисията ще изготви акта за изпълнение, с който ще се определи правното задължение за държавите членки да ѝ предоставят данни за градската мобилност.

Специален доклад 07/2020: Администриране на политиката на сближаване — сравнително ниски разходи, но недостатъчно данни за оценка на икономиите от опростяването

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 68: Комисията трябваше да преразгледа първоначалната дата на завършване на тази препоръка, за да отрази усвояването на програмите за периода 2021—2027 г. Държавите членки бяха информирани относно обхвата на проучването и анкетите в него, както и за индикативния график. Понастоящем проучването е в ход и окончателният доклад от него се очаква до края на 2024 г.

Специален доклад 07/2020: Администриране на политиката на сближаване — сравнително ниски разходи, но недостатъчно данни за оценка на икономиите от опростяването

Отговор по препоръка 1, буква в), точка 68: Комисията отбелязва, че срокът за изпълнение на тази препоръка все още не е изтекъл. Понастоящем проучването е в ход и окончателният доклад от него се очаква до края на 2024 г. в съответствие с крайния срок за тази препоръка. Експертите, отговарящи за проучването, са в контакт с програмните органи и националните координационни органи, за да ги подпомогнат в тази задача.

Специален доклад 07/2020: Администриране на политиката на сближаване — сравнително ниски разходи, но недостатъчно данни за оценка на икономиите от опростяването

Отговор по препоръка 1, буква г), точка 68: Комисията отбелязва, че срокът за изпълнение на тази препоръка все още не е изтекъл. Понастоящем проучването е в ход и окончателният доклад от него се очаква до края на 2024 г. в съответствие с крайния срок за тази препоръка. Комисията е готова да гарантира, че събраните данни се проверяват с оглед осигуряване на тяхното качество.

Специален доклад 07/2020: Администриране на политиката на сближаване — сравнително ниски разходи, но недостатъчно данни за оценка на икономиите от опростяването

Отговор по препоръка 2, точка 70: Комисията трябваше да преразгледа първоначалната дата на завършване на тази препоръка, за да отрази усвояването на програмите за периода 2021—2027 г. Държавите членки бяха информирани относно обхвата на проучването и анкетите в него, както и за индикативния график. Понастоящем проучването е в ход и окончателният доклад от него се очаква до края на 2024 г.

Специален доклад 8/2020: Инвестициите на ЕС в културни обекти — област, която се нуждае от по-добро насочване и координация

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 99: Комисията направи всичко възможно в рамките на своята компетентност в областта на културата, тъй като работният план за културата е документ, приет от Съвета, където Комисията не може да налага цели или мерки за мониторинг, ако държавите членки не са изрично съгласни с тях. Въпреки това Комисията изпробва добре възможността да предприеме стъпките, препоръчани от Палатата, при консултациите с държавите членки относно идеите им за бъдещия работен план. Тези консултации се проведоха както устно под председателството на Чешката република, което отговаряше за изготвянето на новия работен план в този момент, така и в контекста на доклада на Комисията относно изпълнението на предишния работен план за културата за периода 2019—2022 г., в който имаше също раздел относно бъдещите планове. Този доклад беше издаден през юни 2022 г., като в заключенията беше застъпена идеята за по-интегрирана стратегическа рамка на ЕС за сътрудничество в областта на културата в съответствие с препоръките на ЕСП.

Специален доклад 8/2020: Инвестициите на ЕС в културни обекти — област, която се нуждае от по-добро насочване и координация

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 99: Комисията счита, че степента на изпълнение на тази препоръка е „изпълнена в известна степен“.

Комисията направи всичко възможно по отношение на нова инициатива за стратегическа рамка на ЕС за културата. Бяха стартирани обсъждания на различни равнища, като най-важното е, че Комисията включи тази идея и препоръка във всички съответни публикации/процеси. По-специално Комисията представи идеята за стратегическа рамка за културата в два официални доклада: доклад относно работния план за културата за периода 2019—2022 г. и доклад относно културното измерение на устойчивото развитие. Освен това благодарение на тези дейности Съветът се съгласи да включи покана към Комисията и върховния представител в заключенията на Съвета в своята резолюция относно работния план на ЕС за културата за периода 2023—2026 г.

Специален доклад 8/2020: Инвестициите на ЕС в културни обекти — област, която се нуждае от по-добро насочване и координация

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 99: Комисията счита, че степента на изпълнение на тази препоръка е „изпълнена в известна степен“.

През септември 2021 г. Комисията стартира CulturEU, който е едновременно онлайн инструмент и ръководство за финансиране, чиято цел е да се подпомогнат заинтересованите страни в ЕС да се ориентират в наличното финансиране от Съюза за култура за периода 2021—2027 г. Понастоящем той е достъпен на всички езици на ЕС и дава достъп до над 75 възможности за финансиране на култура в рамките на 21 програми/инструмента за финансиране на ЕС. Комисията също така представи този онлайн инструмент и ръководство пред много широка аудитория по време на множество конференции и събития, включително на бюрата на Творческа Европа в държавите — членки на ЕС.

Освен това през 2022 г. финансираната от ЕС платформа CreativesUnite подобри своя уебсайт, като добави инструмент, наречен So you need money!, който дава възможност на заинтересованите страни да намерят алтернативни източници на финансиране за своите проекти и дейности: чрез частни инвеститори, филантропски инициативи, (микро)кредитиране, краудфъндинг, колективно кредитиране, заеми и др.

Комисията организира и работилница относно допълнителните източници на финансиране за културното наследство, насочена към държавите — членки на ЕС, и заинтересованите страни в областта на културното наследство. Работилницата беше съсредоточена върху обмена на най-добри практики от държавите членки, като участие взе Институтът на Европейската инвестиционна банка, който разясни как може да се привличат частни инвеститори за културното наследство. Европейската културна фондация също допринесе за дискусията, като проучи ролята на филантропските инициативи и фондациите.

На последно място, Комисията публикува на уебсайта си избраните добри практики за допълнително финансиране в областта на културното наследство.

Специален доклад 8/2020: Инвестициите на ЕС в културни обекти — област, която се нуждае от по-добро насочване и координация

Отговор по препоръка 3, точка 105: Комисията счита тази препоръка за изцяло изпълнена.

Комисията проучи и предложи опростени форми на подкрепа за инвестиции от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) за културни обекти и в рамките на своята компетентност при споделеното управление на фондовете по политиката на сближаване положи значителни усилия по време на преговорите за програмите за периода 2021—2027 г., за да накара управляващите органи да подобрят и осигурят финансовата устойчивост на културните обекти, които ще получат подкрепа чрез инвестиции от ЕФРР.

Специален доклад 9/2020: Основна пътна мрежа на ЕС — продължителността на пътуване е скъсена, но мрежата все още не функционира напълно

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 71: Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена.

Комисията предприе подходящи стъпки, така че при инвестиции в основната мрежа на пътищата държавите членки да дадат приоритет на съществуващите Кохезионен фонд и ЕФРР, за да я завършат до 2030 г. При приемането на споразуменията за партньорство и програмите за периода 2021—2027 г. службите на Комисията осъзнаваха неотложната

необходимост от подкрепа за завършването на основната мрежа на TEN-T, особено в изоставащите държави членки и региони. В резултат на това в програмите на Кохезионния фонд (КФ)/ЕФРР са разпределени почти 4,5 милиарда евро от бюджета на ЕС (или 24,6 % от общите разпределени суми за пътищата по ЕФРР/КФ за периода 2021—2027 г.) в подкрепа на основната мрежа на TEN-T. Освен това, като се има предвид развитието към намалени бюджети за транспорт в рамките на политиката на сближаване и нарастващото значение на подкрепата за по-устойчиви форми на транспорт като част от Зелената програма на ЕС и основната цел на политиката на сближаване за подобряване на свързаността в рамките на и с по-слабо развитите региони, 24,6 % продължава да бъде значителен дял.

При програмирането по ЕФРР и КФ беше призната също така необходимостта от подобряване на пътната безопасност. В отключващото условие 3.1(8) „Цялостно планиране на транспорта на подходящо равнище“ е ясно постановено, че мултимодалното картографиране на съществуващи и планирани инфраструктури на държавите членки [...] представя резултатите от оценката на рисковете за пътната безопасност в съответствие със съществуващите национални стратегии за пътна безопасност, заедно с картографиране на засегнатите пътища и участъци и определяне на приоритета на съответните инвестиции.

Специален доклад 9/2020: Основна пътна мрежа на ЕС — продължителността на пътуване е скъсена, но мрежата все още не функционира напълно

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 72: Комисията счита, че е предприела действията, които попадат в нейните правомощия.

Комисията взе препоръката предвид в законодателното предложение за преразгледан регламент за TEN-T. През декември 2023 г. съзаконодателите постигнаха политическото споразумение. Официалният процес на приемане попада в правомощията на Европейския парламент и Съвета. Очаква се преразгледаният регламент за TEN-T да влезе в сила през второто тримесечие на 2024 г. В регламента Комисията поставя много силен акцент върху подобряването на пътната безопасност и сигурност чрез амбициозни пътни стандарти, както и чрез основани на минимално разстояние цели за създаването на зони за почивка и безопасни и сигурни паркинги. С последното се има за цел също така да се подобрят социалните условия и условията на труд на транспортните работници.

Специален доклад 9/2020: Основна пътна мрежа на ЕС — продължителността на пътуване е скъсена, но мрежата все още не функционира напълно

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 72: Комисията разработва нова версия на TENtec, която ще съдържа част за разширен анализ и статистика, даващи възможност за по-ефективни мониторинг и оценка на пълнотата на основната мрежа. Наличието на по-точни и пълни набори от данни, наред с подобрени инструменти за анализ, ще даде възможност за по-добър мониторинг на работата на мрежата на TEN-T, например развитието на експлоатационната скорост на товарните влакове във времето.

Специален доклад 10/2020: Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа

Отговор по препоръка 2, букви а) и б), препоръка 3, букви а), б) и в) и препоръка 4, буква б), точки 83, 86 и 89: Комисията отново заявява, че не е приела препоръката.

Специален доклад 10/2020: Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа

Отговор по препоръка 4, буква а), точка 89: Комисията прие частично препоръката и счита, че е предприела действията, с които се е ангажирала и които попадат в нейните правомощия.

Комисията взе препоръката предвид в законодателното предложение за преразгледан регламент за TEN-T, в който се засилва ролята на европейските координатори на европейски транспортни коридори. Актовете за изпълнение, предвидени в политическото споразумение за преразглеждане на TEN-T, са насочени към основните точки, повдигнати в този специален доклад по отношение на обхвата (големи трансгранични проекти, хоризонтални приоритети и цели коридори) и целите (въвеждане на липсващи връзки, премахване на основни участъци със затруднения, гарантиране на съгласувано определяне на приоритети в инфраструктурното и инвестиционното планиране, залагане на индикативни междинни цели и очаквани срокове).

Специален доклад 10/2020: Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа

Отговор по препоръка 4, буква в), точка 89: Комисията счита, че е предприела действията, които попадат в нейните правомощия.

Комисията е взела препоръката предвид в законодателното предложение за преразгледан регламент за TEN-T. Очаква се преработените регламенти за TEN-T да влязат в сила през второто тримесечие на 2024 г., като с тях ще се упълномощи Комисията да приема актове за изпълнение за прилагането на европейските транспортни коридори. Те ще се основават на работните планове на координаторите, с което значително се укрепва тяхната роля. Освен това в регламента се предвижда участието на координаторите в работата на надзорните органи или подобни управителни органи на единен субект при координирането, изграждането и/или управлението на трансгранични инфраструктурни проекти.

Специален доклад 11/2020: Енергийна ефективност на сградите — все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност

Отговор по препоръка 2, точка 92: Комисията смята, че е изпълнила изцяло препоръката в частта, приета от нея.

Комисията прие частично тази препоръка, като подчерта, че при споделено управление подборът на проекти спада към мандата и отговорностите на управляващите органи на държавите членки. Комисията отбелязва, че съгласно регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. управляващите органи гарантират, че подбраните операции представляват най-доброто съотношение между размера на подпомагането, изпълняваните дейности и постигането на поставените цели. Критериите и процедурите за подбор следва да дават приоритет също така на операциите, с които се увеличава максимално приносът на финансирането от ЕС за постигането на целите на програмата. Тези разпоредби имат за цел да се предотврати подборът на проекти с малък принос към постигането на целите на програмата. Комисията отбелязва също, че разпоредбите на Директивата относно енергийните характеристики на сградите трябва да бъдат спазвани, включително новото изискване държавите членки да обвързват финансовите си мерки за подобряване на енергийната ефективност при обновяването на сградите с целевите или постигнатите икономии на енергия.

Специален доклад 11/2020: Енергийна ефективност на сградите — все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 93: Комисията отново заявява, че не е приела препоръката.

Специален доклад 12/2020: Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси — създаден да стимулира инвестициите в ЕС, но все още с ограничено въздействие

Отговор по препоръка 4, подточка i), точка 64: Вътрешна работна група на Комисията, включваща всички генерални дирекции по политиките, работещи в рамките на консултантския център InvestEU, оцени възможните варианти и следващите стъпки с цел опростяване и потенциално обединяване на техническата помощ от ЕС за инвестиционни проекти в Комисията. Нещо повече, генералните дирекции по политиките на Комисията бяха и са много тясно свързани с преговорите за консултантски споразумения с ЕИБ и други консултативни партньори, за да се определи обхватът на консултативните инициативи за всеки един от тях.

Комисията счита препоръка 4, точка 1 за изпълнена изцяло и в срок.

Специален доклад 12/2020: Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси — създаден да стимулира инвестициите в ЕС, но все още с ограничено въздействие

Отговор по препоръка 4, подточка ii), точка 64: Всички консултантски споразумения, подписани по програмата InvestEU, имат за цел най-малко 50 % от общата сума на приноса на ЕС, наличен по консултативните инициативи, да се използва за предоставяне на консултантска подкрепа или безвъзмездни средства в полза на проекти, които потенциално отговарят на условията за получаване на последващо финансиране с подкрепа от фонд InvestEU.

Освен това редица консултативни инициативи са свързани с конкретни финансови продукти на InvestEU и по тях се разработват набор от проекти за тези конкретни продукти.

Като се има предвид горното, Комисията счита препоръка 4, подточка ii) за изпълнена изцяло и в срок.

Специален доклад 12/2020: Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси — създаден да стимулира инвестициите в ЕС, но все още с ограничено въздействие

Отговор по препоръка 4, подточка iii), точка 64: Географското покритие на консултантския център InvestEU беше разширено чрез споразумения с две международни финансови институции: Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), която обхваща няколко държави членки (България, Хърватия, Чешката република, Естония, Гърция, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения) и Банката към Съвета на Европа, която обхваща всички държави членки с изключение на Австрия. Подписани са три споразумения с национални насърчителни банки и институции (ННБИ) — две с френски ННБИ и едно с италианска ННБИ. Освен това споразуменията за сътрудничество, посочени от ЕСП, т.е. меморандумите за разбирателство, подписани между Европейската инвестиционна банка и няколко ННБИ, не могат да бъдат сравнени с консултантските споразумения по InvestEU. Последните са правни споразумения, които имат отражение върху бюджета, а първите са правно необвързващи споразумения за сътрудничество.

Комисията счита препоръка 4, точка 3 за изпълнена изцяло и в срок.

Специален доклад 12/2020: Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси — създаден да стимулира инвестициите в ЕС, но все още с ограничено въздействие

Отговор по препоръка 4, подточка iv), точка 64: Консултантският център InvestEU е активен чрез своите консултативни партньори във всички държави — членки на ЕС. Някои от тези консултативни партньори са по-активни в определени държави членки и са установили присъствие там чрез местни офиси, които са добре познати и са признати в тези държави членки.

Комисията счита препоръка 4, точка 4 за изпълнена изцяло и в срок.

Специален доклад 12/2020: Европейски консултантски център по инвестиционни въпроси — създаден да стимулира инвестициите в ЕС, но все още с ограничено въздействие

Отговор по препоръка 4, подточка vi), точка 64: Приложение 4 (принципи за „Оперативно докладване“) от Консултантското споразумение с Европейската инвестиционна банка е изведено в по-подробен документ — методологията за ключови показатели за изпълнение/ключови показатели за мониторинг, която се прилага чрез редовно докладване в информационна система за управление на InvestEU. Разходите за консултативните задачи, както и ползите (напр. мобилизирани инвестиции, обучени хора) се отчитат от всички консултативни партньори. Първите резултати бяха отчетени към края на 2023 г., когато бяха завършени първите консултативни задачи. За по-изчерпателен анализ трябва да се съберат резултати, отчетени от консултантите за по-дълъг период на изпълнение.

Комисията счита препоръка 4, точка 6 за изпълнена изцяло и в срок.

Специален доклад 14/2020: Помощ от ЕС за развитие на Кения

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 83: Комисията отново заявява, че не е приела препоръката, както е обяснено в отговорите ѝ по Специалния доклад 14/2020.

Специален доклад 14/2020: Помощ от ЕС за развитие на Кения

Отговор по препоръка 2, точка 84: Като част от програмирането беше дадено определение на понятието „критична маса“ в приоритетните области въз основа на аспектите знания, човешки ресурси (капацитет за диалог по политиките) и финансови ресурси. Така с приемането на многогодишната индикативна програма (МИП) за Кения беше отбелязан краят на изпълнението на препоръката.

Специален доклад 14/2020: Помощ от ЕС за развитие на Кения

Отговор по препоръка 3, точка 89: Комисията и Европейската служба за външна дейност считат, че препоръката е изпълнена изцяло.

МИП е изграден въз основа на три приоритетни области (1. Екологичен преход: Екологична устойчивост и издръжливост 2. Принципа „никой да не бъде изоставен“: Човешко развитие и електронно приобщаване; 3. Демократично управление, мир и стабилност), като всяка от тях има по три сектора (1.1. Природен капитал и издръжливост; 1.2. Екологосъобразна икономика и устойчив бизнес; 1.3. Устойчива енергия; 2.1. Образование и умения за работа; 2.2. Овластяване на жените и младежите; 2.3. Приобщаваща и устойчива урбанизация; 3.1.

Демократично и икономическо управление; 3.2. Конфликти, мир и сигурност; 3.3. Миграция и принудително разселване на населението).

Те са подредени по приоритет, както е показано в разпределението между финансовите средства в приетите годишен план за действие за 2022 г. и многогодишен план за действие за 2023—2024 г. (https://international-partnerships.ec.europa.eu/action-plans_en?f%5B0%5D=countries_countries_multiple_%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/country/KEN).

Специален доклад 15/2020: Опазване на дивите насекоми опрашители в ЕС — инициативите на Европейската комисия не са постигнали резултати

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 66: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена изцяло, тъй като при преразглеждането на инициативата и нейното изпълнение отговорностите между трите генерални дирекции (ГД) бяха ясно определени от самото начало в съответствие с компетентностите на всяка ГД.

Комисията отново заявява, че е предоставила доказателства за структурата на външното управление (държави членки, заинтересовани страни).

По отношение на вътрешното управление три генерални дирекции („Околна среда“, „Земеделие и развитие на селските райони“, „Здравеопазване и безопасност на храните“) официално ръководят преразгледаната инициатива, както се вижда от пътната карта (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13142-EU-pollinators-initiative-revision_bg). По този начин отговорностите са ясно определени, като всяка генерална дирекция е водеща в областите на политиката от своята компетентност: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ — в областта на селското стопанство (обща селскостопанска политика) в контекста на действие 5, ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ — в областта на пестицидите и биоцидите в контекста на действие 6 и ГД „Околна среда“ — в областта на политиките за околната среда, включително цялостната координация на инициативата.

Специален доклад 15/2020: Опазване на дивите насекоми опрашители в ЕС — инициативите на Европейската комисия не са постигнали резултати

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 68: Във формата на многогодишните рамки за приоритетни действия, договорен с държавите членки през май 2018 г., не беше включен конкретен раздел, свързан с опрашителите, но за да се описват мерките за опрашителите, можеше да се използва разделът за рамките за приоритетни действия относно допълнителната добавена стойност на приоритетните мерки. Поради това на срещата на Експертната група по директивите за птиците и за местообитанията от 29—30 ноември 2018 г. (срещата на експертната група) беше повдигнат устно и писмено въпросът за необходимостта да се разгледат приоритетни мерки за значимите местообитания на опрашителите в рамките за приоритетни действия. След това на срещата на експертната група от 6—7 май 2020 г. Комисията отново поиска в рамките за приоритетни действия да бъдат включени мерки във връзка с опрашителите съгласно актуализирания контролен списък за оценка на рамките, който съдържаше въпрос относно опрашителите. Поради това оценка по отношение на мерките във връзка с опрашителите беше направена само на рамките за приоритетни действия, които бяха актуализирани или представени след май 2020 г.

Специален доклад 15/2020: Опазване на дивите насекоми опрашители в ЕС — инициативите на Европейската комисия не са постигнали резултати

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 69: Комисията е изпълнила препоръката чрез предложение да се изменят регламентите за изпълнение относно продуктите за растителна защита (ПРЗ), така че да бъдат включени предпазни мерки за дивите пчели. Комисията сподели първите си предложения с държавите членки през декември 2023 г. Още през 2021 г. Комисията допълни насоките си относно извънредните разрешения с три допълнителни страници, за да предостави насоки на държавите членки относно обосновките. Освен това тя упълномощи Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) да разработи нови протоколи за извършване на проверки на извънредните разрешения.

Специален доклад 15/2020: Опазване на дивите насекоми опрашители в ЕС — инициативите на Европейската комисия не са постигнали резултати

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 69: Комисията е изпълнила изцяло препоръката и се ангажира, заедно с държавите членки, да продължи изпълнението на представения през октомври 2023 г. работен план за разработване на методи за изпитване, насочени към дивите опрашители. Комисията успя да намери три държави членки, желаещи да поемат ролята на водещи държави при представянето на три проектопротокола за изпитване върху пчели пред Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) през 2023 г. Поради липсата на достатъчно солидни доказателства повечето държави членки изразиха съгласие през 2022 г. да се продължи с подход, при който се използва неопределен праг като конкретна цел за защита както за земните пчели, така и за самотните пчели, докато не бъдат налични допълнителни данни. На практика това означава, че ще бъдат необходими полеви проучвания, освен ако дадено вещество отговаря на определени критерии. Тези критерии ще бъдат включени в Регламента на Комисията за определяне на единните принципи за оценка и разрешаване на продукти за растителна защита.

Специален доклад 16/2020: Европейски семестър — специфичните препоръки по държави са насочени към важни въпроси, но изпълнението им трябва да се подобри

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 59: С въвеждането на плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ) през 2021 г. на държавите членки бяха предоставени ясни стимули да засилят изпълнението на специфичните препоръки по държави, тъй като те трябва да преодолеят всички или значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични препоръки по държави, изготвени от Съвета, включително тези, свързани със заетостта, намаляването на бедността и научноизследователската и развойната дейност. През последните години акцентът при специфичните препоръки по държави е върху прилагането на ПВУ.

Специален доклад 16/2020: Европейски семестър — специфичните препоръки по държави са насочени към важни въпроси, но изпълнението им трябва да се подобри

Отговор по препоръка 2, буква в) и препоръка 5, буква б), точки 61 и 64: Комисията не е приела препоръката.

Специален доклад 17/2020: Инструменти за търговска защита — системата за защита на бизнеса в ЕС от дъмпингов и субсидиран внос функционира добре

Отговор по препоръка 4 (2), точка 98: Комисията е отложила изпълнението на препоръката за 2025 г. Изпълнението на препоръката е отразено в многогодишния план за оценка на ГД

„Търговия“ чрез програмиране на оценка на инструментите за търговска защита на ЕС през 2025 г.

Тази дата беше избрана, за да се даде повече време за събиране на достатъчно данни след прилагането на законодателните промени в областта на инструментите за търговска защита през декември 2017 г. и юни 2018 г., за да се даде възможност за правилна последваща оценка. При времевата рамка е взета предвид продължителността на процедурите за търговска защита от подаването на жалби през налагането на мерки до извършването на проверки.

Специален доклад 17/2020: Инструменти за търговска защита — системата за защита на бизнеса в ЕС от дъмпингов и субсидиран внос функционира добре

Отговор по препоръка 5, точка 99: Комисията счита, че препоръката е изпълнена. Комисията уточни критериите за започване на разследване ex officio, като актуализира уебсайтовете си, и наскоро започна разследвания ex officio, например антисубсидийното разследване по отношение на задвижвани с акумулаторни батерии електрически превозни средства от Китай. Комисията отново заявява, че започването на разследване ex officio е оправдано само при извънредни обстоятелства, тъй като високото ниво на доказателства, което е необходимо за започване на дело, обикновено е изпълнимо само за съответните европейски производители. Следователно за това се изискват знания и доказателства, че вносът на конкретен продукт е дъмпингов или субсидиран, включително достъп до подробни собственически данни, свързани с резултатите на сектора на равнището на този конкретен продукт.

Специален доклад 21/2020: Необходима е проверка за пригодност на контрола на държавната помощ за финансовите институции в ЕС

Отговор по препоръка 1 (2), точка 72: Като се има предвид, че Комисията не е приключила оценката (препоръка 1 (1), тя не може да предприеме последващи действия.

Специален доклад 21/2020: Необходима е проверка за пригодност на контрола на държавната помощ за финансовите институции в ЕС

Отговор по препоръка 3, точка 74: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло.

На първо място, Комисията желае да припомни, че е много трудно да се определят прости показатели за изпълнение, които дават възможност за смислена оценка на постигането на целите на годишна база.

На второ място, ограниченият брой решения за предоставяне на банкова помощ през последните години също не дава солидна основа за извличане на общи заключения от показателите за изпълнение, които поради годишния си характер се основават на ограничени наблюдения.

И на последно място, специфичните показатели за изпълнение обикновено се отнасят само до настоящите приоритети на Комисията, а поради много по-малкия брой банкови дела в сравнение с периода след финансовата криза е трудно да се оправдае необходимостта от специфични показатели за банковата помощ.

Поради тези причини в началото на следващия мандат Комисията ще преразгледа дали е подходящо и необходимо да се поддържат специфични показатели за изпълнение за държавната помощ за банковия сектор.

Специален доклад 22/2020: Бъдещето на агенциите на ЕС — съществува потенциал за по-голяма гъвкавост и сътрудничество

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 86: Комисията подчертава, че срокът все още не е изтекъл. Освен това тя счита, че препоръката е изпълнена, доколкото е възможно на този етап, тъй като по-нататъшното изпълнение ще се извърши, както е планирано в контекста на процеса на подготовка на многогодишната финансова рамка (МФР).

Всяко позоваване на окончателно планиране по отношение на подготовката на МФР за периода след 2027 г. е твърде преждевременно. Приоритетите на всяка агенция ще бъдат преразгледани своевременно преди новия период на МФР. Оценката може да започне през 2025 г. Както беше и при настоящата МФР, следващото предложение за МФР ще обхваща агенциите и ще отразява преразгледаните приоритети. Комисията потвърждава, че оценката на приоритетите и нуждите на агенциите ще започне своевременно за следващата МФР.

Въпреки това е важно да се отбележи, че Комисията редовно и текущо извършва индивидуален преглед с диференциран подход на нуждите от ресурси на всяка агенция и дава предложения за подсилване на бюджетите им, когато това е оправдано и възможно в рамките на МФР и бюджетната процедура. За повече информация относно текущите оценки, вж. отговора на препоръка 2, буква в) от Специалния доклад 22/2020 и таблиците за общ преглед на развитието в проектобюджета за 2025 г.

Специален доклад 22/2020: Бъдещето на агенциите на ЕС — съществува потенциал за по-голяма гъвкавост и сътрудничество

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 86: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло и в срок, както е видно от няколко примера относно проектобюджета, коригиращите бюджети и трансферите.

Комисията извършва преглед на финансовите и човешките ресурси на агенциите ежегодно по време на бюджетните изслушвания въз основа на исканията за бюджет на агенциите, представени на Комисията. Исканията и нуждите на агенциите се вземат надлежно предвид и се коригират, когато това е оправдано и възможно съгласно МФР.

Обзорната таблица на страници 84 и 85 в частта „Акценти на политиката“ на разчетите за бюджета за 2025 г. показва, че предложените увеличения на бюджета и на числеността на персонала за всяка отделна агенция варират много и са съобразени с всяка конкретна ситуация. В сравнение с 2024 г. предложената субсидия от бюджета на ЕС за 2025 г. варира между различните агенции от -100 % до +174 %. Предложеното развитие на длъжностите по щатното разписание варира между агенциите от нула/стабилен персонал до увеличение с 242 длъжности.

В допълнение към бюджетната процедура, преди да издаде нови законодателни предложения, Комисията извършва оценки на въздействието и се консултира с агенциите относно ресурсите, необходими за изпълнение на предложените нови задачи. След това тези ресурси и тяхната обосновка се включват в законодателните финансови обосновки, които придружават законодателните предложения на Комисията. Освен това тези нови ресурси могат да бъдат допълнително преразгледани по време на преговорите по тези предложения и преди официалното приемане на законодателството от съзаконодателите, за да се съгласуват наново ресурсите с преразгледаните графици за изпълнение или преразгледаните задачи, определени от съзаконодателите по време на преговорите.

Не на последно място, Комисията също следи отблизо изпълнението на бюджета на Агенцията и е готова да ѝ съдейства при бюджетни корекции, когато е необходимо. Например агенциите

имат възможност да върнат бюджетни кредити, които не могат да използват, когато това е надлежно обосновано, в рамките на глобалния трансфер всяка есен.

Поради това променящите се нужди на агенциите се вземат надлежно предвид през цялата година в съответствие с приложимите финансови правила и ограниченията на МФР.

Бюджетният орган не може да изпълни всички искания на децентрализираните агенции, тъй като това ще застраши спазването на таваните по МФР. Един по-гъвкав подход по отношение на числеността на персонала на свой ред ще доведе до намаляване на наличните ресурси за оперативни разходи в бюджетите на агенциите и увеличаване на натиска върху административните разходи в бюджета на Съюза в резултат на бъдещите разходи за пенсии. Комисията взема предвид тези аспекти, когато анализира исканията на децентрализираните агенции.

Комисията отбелязва, че променящите се и извънредни нужди на агенциите се оценяват през цялата година в съответствие с ограниченията на МФР и се вземат надлежно предвид, когато е целесъобразно, в проекта(ите) на коригиращ(и) бюджет(и) и при трансферите. Следователно този процес дава възможност за корекции през самата година, а не само през годината X+2.

Специален доклад 22/2020: Бъдещето на агенциите на ЕС — съществува потенциал за по-голяма гъвкавост и сътрудничество

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 88: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло и в срок.

От 2021 г. насам в становищата си относно единните програмни документи на децентрализираните агенции Комисията призовава за по-тясна връзка между показателите за изпълнение и приноса на агенциите към прилагането на политиките на ЕС вместо прекомерно акцентиране върху резултатите и дейностите.

Поради това агенциите се насърчават — и от тях се изисква — да определят показателите за изпълнение по такъв начин, че да има ясна връзка със съответните цели на политиката. Партньорските генерални дирекции ще отделят повече внимание на този аспект при мониторинга на съответните им агенции. Въз основа на тези усилия се очаква информацията за резултатите, предоставена от агенциите, постепенно да се подобрява през годините.

Независимо от това децентрализираните агенции продължават да отговорят за информацията, предоставена в единните програмни документи и другите подкрепящи документи, предоставени на бюджетния орган. Комисията отново заявява, че може единствено да насърчава агенциите да определят подходящи показатели за изпълнение, но самите агенции отговарят за мониторинга на тяхното изпълнение.

Специален доклад 22/2020: Бъдещето на агенциите на ЕС — съществува потенциал за по-голяма гъвкавост и сътрудничество

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 88: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло.

Комисията подчертава, че общият подход остава основната политическа рамка на институциите за осигуряване на добре функциониращa и стабилна управленска структура на агенциите. С общия подход се определя стандартен състав на управителния съвет на агенциите, без да се засягат съответните договорености по отношение на съществуващите агенции. Комисията извършва оценка на управлението на агенциите и при необходимост прави законодателни предложения в съответствие с общия подход. Като се има предвид това,

при нито една от редакциите на учредителни актове на агенции, извършени след септември 2020 г., Комисията не намери за уместно или оправдано да промени размера на управителните съвети, тъй като той е в съответствие с общия подход; а от 2021 г. насам са стартирани 12 външни оценки, включително хоризонталната оценка на агенциите, занимаващи се със заетостта (Cedefop, EU-OSHA, Eurofound и ETF) — като за последните въпросът за размера на управителния съвет е от особено значение. Тази оценка е в процес на финализиране.

Специален доклад 24/2020: Контрол върху концентрациите в ЕС и антитръстови производства на Комисията — надзорът върху пазара трябва да се засили

Отговор по препоръка 1, точка 94: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло.

Комисията разшири и подобри употребата на вече съществуващите канали за събиране на информация относно възможни нарушения на конкурентното право, по-специално чрез незаконни картели. Тези мерки вече са въведени и за тях са необходими постоянни инвестиции. Освен това Комисията разшири обхвата на инструмента си относно анонимните лица, сигнализиращи за нередности, така че изрично да бъдат включени и други форми на нарушения на конкуренцията, като организира съпътстваща кампания в социалните медии и актуализира уебсайта си с цел повишаване на осведомеността. Тя публично оповести, че няколко от акциите срещу картели през последните две години са били проведени в резултат на проучване на пазара извън обхвата на програмата за освобождаване или намаляване на санкции. Тези действия показват, че мерките, въведени след одита на ЕСП, вече дават резултати. За да подобри разкриването ex officio, Комисията започна сътрудничество с национални правоприлагащи органи, които не работят в областта на конкуренцията. Освен това, за да укрепи способността си за проактивно идентифициране и събиране — в контекста също на правоприлагането ex officio — на свързана с пазара информация, предоставена от публично достъпни онлайн източници, тя създаде екип към директора по технологиите.

Комисията не е приела и не е изпълнила втората част от препоръката, тъй като счита, че методологията ѝ за определяне на приоритетите в антитръстовото законодателство е добре балансирана, така че да се даде приоритет на онези потенциални нарушения, които имат значително въздействие върху вътрешния пазар.

Специален доклад 24/2020: Контрол върху концентрациите в ЕС и антитръстови производства на Комисията — надзорът върху пазара трябва да се засили

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 99: Комисията е усъвършенствала опростената процедура, насочена към намаляване на изискванията за предоставяне на информация за уведомленията за сливания, предоставила е насоки за гарантиране на по-добър обхват на сделките, свързани с единния пазар, и предстои да стартира електронно заявление за уведомяване.

Комисията отново заявява, че втората част от препоръката, т.е. извършването на подробен анализ на разходите и ползите от начисляването на такси за регистрация на сливания, не беше приета.

Специален доклад 24/2020: Контрол върху концентрациите в ЕС и антитръстови производства на Комисията — надзорът върху пазара трябва да се засили

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 99: Комисията е започнала оценка на възпиращия ефект от действията на ЕС за правоприлагане в областта на конкуренцията, включително глобите. Окончателният доклад е планиран за 30 ноември 2024 г. Поради това методологията все още не е актуализирана.

Специален доклад 24/2020: Контрол върху концентрациите в ЕС и антитръстови производства на Комисията — надзорът върху пазара трябва да се засили

Отговор по препоръка 4, буква б), точка 103: Комисията отново заявява, че нито е приела, нито е изпълнила препоръка 4, буква б). Комисията не е приела и не е изпълнила препоръката, тъй като счита, че ОИСР е в добра позиция да извършва подобни партньорски проверки предвид своята независимост и факта, че разполага с необходимия експертен опит. ОИСР извършва задълбочени проверки на законите и политиките в областта на конкуренцията в различни юрисдикции (включително Европейския съюз) от 1998 г. Освен това Комисията желае да припомни, че няма правомощия да задължава националните органи по конкуренция (НОК) да участват в такива партньорски проверки. Тя обаче отбелязва, че НОК участват в работата на работната група за ефективност на агенциите на Международната мрежа по конкуренция (ICN).

Специален доклад 25/2020: Съюзът на капиталовите пазари — бавно начало към постигането на амбициозна цел

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 132: Комисията отново заявява, че не е приела препоръката.

Комисията вече извърши преглед на най-добрите практики и очерта посоките, които могат да следват участниците на различни равнища[5]. Следващата стъпка ще бъде държавите членки да надграждат това. Няколко държави членки работиха по национални стратегии за капиталовите пазари. Комисията ще следи отблизо и ще подкрепя напредъка в изграждането на взаимносвързана екосистема от силни, прозрачни и достъпни капиталови пазари в ЕС, включително чрез редовна техническа подкрепа. Целта на Комисията е да засили своя мониторинг и диалог с държавите членки и да продължи усилията си за удовлетворяване на потребностите на местните пазари.

Специален доклад 25/2020: Съюзът на капиталовите пазари — бавно начало към постигането на амбициозна цел

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 132: Комисията смята тази препоръка за изпълнена.

В контекста на пандемията и кризата, породена от войната срещу Украйна, фокусът се измести към действия като спешна подкрепа за граждани и предприятия и процеса на европейския семестър и поради това публикуването на специфичните доклади и препоръки по държави беше временно прекратено.

Въпреки това за 2020 г. все пак беше извършена оценка на капиталовите пазари — макар и в различна степен — с 19 доклада по държави. Няколко държави членки (напр. България, Кипър, Румъния, Гърция, Естония, Латвия) получиха специфични препоръки, насочени към техните капиталови пазари. Кипър например получи препоръката да осигури адекватен достъп до финансиране и ликвидност, особено за малките и средни предприятия, с по-голям обхват и достъп както до банково финансиране, така и до капиталови пазари. От друга страна препоръката, получена от Естония за осигуряване на достатъчен достъп до финансиране, е по-тясна и се отнася до развитието на капиталовия пазар в държавите членки.

Междувременно беше създаден инструментът Механизъм за възстановяване и устойчивост с цел да се подпомогнат държавите членки да предприемат реформи и инвестиции, насочени

[5] Работен документ на службите на Комисията SWD(2019) 99: Capital Markets Union: progress on building a single market for capital for a strong Economic and Monetary Union.

към преодоляване на предизвикателствата, посочени в предишните препоръки за всяка държава.

Специален доклад 25/2020: Съюзът на капиталовите пазари — бавно начало към постигането на амбициозна цел

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 132: Комисията признава оценката на ЕСП на препоръката. Тя обаче смята, че препоръката е изпълнена, доколкото е възможно, съгласно Регламента за Инструмента за техническа подкрепа (ИТП).

Подходът, ориентиран към търсенето, както е предписано в Регламента за Инструмента за техническа подкрепа (ИТП), дава възможност на всяка държава членка да подаде искане за подкрепа, което да бъде избрано за финансиране, при условие че отговаря на определените критерии за подбор и получи положителна оценка и бъде валидирано от колегиума на членовете на Комисията. По мнение на Комисията чрез комуникационните инициативи, свързани с годишните покани по ИТП, се гарантира, че всяка нуждаеща се държава членка получава изчерпателна информация и е насърчавана да поиска подкрепа за развитие на местните капиталови пазари.

Специален доклад 26/2020: Действията на ЕС за опазване на морската среда са с широк обхват, но без задълбоченост

Отговор по препоръка 1 (1-во тире), точка 88: Комисията желае да припомни, че планът за действие за морската среда е политическа инициатива, одобрена от съзаконодателя в рамките на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. Той допринася за постигането на целта за законна и ефективна защита на 30 % от морските басейни на ЕС до 2030 г., като една трета от тях са строго защитени. Въпреки че оценката на Рамковата директива за морска стратегия (РДМС) на ЕС все още не е завършена, нейното изпълнение продължава. Важно е да се отбележи неотдавнашното приемане и текущото прилагане от страна на държавите членки на гранични стойности съгласно РДМС: — две гранични стойности за целостта на морското дъно (дескриптор 6 по РДМС); — две гранични стойности за шума (дескриптор 11 по РДМС, който се изисква като резултат и по плана за действие за морската среда). Освен това продължава приемането на гранични стойности за уязвимите видове (дескриптор 1 по РДМС, който се изисква като резултат и по плана за действие за морската среда).

Специален доклад 26/2020: Действията на ЕС за опазване на морската среда са с широк обхват, но без задълбоченост

Отговор по препоръка 1 (2-ро тире), точка 88: На първо място, Комисията желае да потвърди предишния си отговор, че всички морски видове и местообитания в морските басейни на държавите — членки на ЕС, са защитени съгласно Рамковата директива за морска стратегия. Освен това, тъй като опазването на морските биологични ресурси попада в изключителната компетентност на Европейския съюз съгласно общата политика в областта на рибарството (ОПОР), когато държавите членки приемат мерки относно риболовните дейности, тези мерки са предмет на правилата и процедурите по ОПОР. Поради това държавите членки трябва да разработят подходящи мерки за опазване на рибарството на национално или регионално равнище, за да допринесат за подобряване на защитата на уязвимите видове и местообитания.

Освен това, въпреки че предложението за регламент относно възстановяването на природата има за цел да се разшири обхватът на защитените местообитания и не се отнася до

защитените видове, той ще бъде и в полза на видовете, тъй като ще се подобрят и разширят техните местообитания.

И на последно място, в плана за действие за морската среда се предлагат няколко действия, които следва да доведат до ограничаване на случайното улавяне на застрашени от изчезване видове. Въпреки че за 2023 г. в плана се акцентира върху два вида, които са в тежко положение, но вече са защитени съгласно правото на Съюза (това са морската свиня в атлантическите води около Иберийския полуостров, Балтийско море и Черно море и обикновеният делфин в Бискайския залив), за 2024 г. акцентът е върху други видове, които не са включени в приложенията към директивите за птиците и за местообитанията, като например акулите и морските лисици. До 2030 г. държавите членки трябва да въведат разширени мерки, така че да бъдат обхванати всички видове с неблагоприятен природозащитен статус или такива, които са застрашени от изчезване и са защитени съгласно правото на Съюза, както и всички други уязвими морски видове, нуждаещи се от защита.

ОТГОВОРИ НА МРЕЖАТА НА АГЕНЦИИТЕ НА ЕС НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 г. ГЛАВА 3: ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ СЪС СРЕДСТВАТА ОТ БЮДЖЕТА НА ЕС

Препоръка 2, буква а)

Отговор на EUAN:

Мрежата е съгласна със заключението на Европейската сметна палата.

Мрежата желае да подчертае отново необходимостта от координиран подход от страна на службите на Комисията за включване на агенциите в процеса на оценка.

Препоръка 3, буква а)

Отговор на EUAN:

Мрежата е съгласна със заключението на Европейската сметна палата.

Мрежата счита, че всяка цел на политиката на Комисията в рамките на МФР следва да има определени ключови показатели за ефективност (КПЕ), като по този начин агенциите биха могли да свържат резултатите от своите ЕПД със съответните КПЕ на политиката, които биха могли да бъдат преразгледани по време на цикъла на МФР. Това ще гарантира правилното прилагане на мерките с поетапно преминаване от целите на политиката/очакваните въздействия към конкретни действия.

Препоръка 4, буква а)

Отговор на EUAN:

Мрежата е съгласна със заключението на Европейската сметна палата.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 4 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г.: ПРИХОДИ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства мнението на Европейската сметна палата (ЕСП), че приходните операции продължават да не са засегнати от съществени грешки и че проверените от нея системи, свързани с приходите, са като цяло ефективни. Комисията ще предприеме последващи действия по проблемите, установени от ЕСП, както и в рамките на собствената ѝ контролна и одитна дейност.

Що се отнася до **брутния национален доход (БНД)**, Комисията отдава голямо значение на внимателното следене за това дали държавите членки съобщават своевременно за предприетите от тях действия по резервите във връзка с БНД и е въвела система за мониторинг на спазването на правните изисквания от държавите членки. Комисията продължи работата си по текущия цикъл на верификация на БНД за периода 2020—2024 г. съгласно съответните рамкови документи и одобрения график. Тя и държавите продължават да работят по свързани с глобализацията въпроси, които имат отношение към националните сметки, включително БНД за собствените ресурси.

Що се отнася до **собствения ресурс на база ДДС**, Комисията продължава усилията си за намаляване на броя на неоттеглените резерви по отделните декларации за ДДС.

По отношение на **традиционните собствени ресурси** (ТСР), Комисията ще продължи мониторинга на нерешените въпроси, свързани с ТСР, и вече включи надеждността на сметки „А“ и „Б“ като специална тема в програмата за проверки през 2024 г. за 12 държави членки. Също така Комисията потвърждава, че очаква да приключи преизчисляването на окончателните суми, дължими от държавите членки вследствие на занижаване на стойността на текстилни изделия и обувки, внесени от Китай, до 31 декември 2024 г. Освен това през 2023 г. Комисията предложи най-амбициозната реформа на митническия съюз, по която понастоящем се водят преговори със съзаконодателите. След като бъде договорена и извършена, тази реформа ще увеличи значително капацитета на митническия съюз за анализ, управление на риска и контрол.

Що се отнася до **приходите на ЕС от нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса**, Комисията продължава активно да работи по прилагането на този нов собствен ресурс.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Работа по верификацията на БНД

Комисията отдава голямо значение на внимателното следене за това дали държавите членки съобщават своевременно за предприетите от тях действия по резервите във връзка с БНД (точки 4.9—4.11). Тя въведе система за мониторинг на спазването на правните изисквания от държавите членки и информира по прозрачен начин заинтересованите страни за актуалното състояние на резервите.

Комисията продължи работата си по текущия цикъл на верификация на БНД за периода 2020—2024 г. съгласно съответните рамкови документи и одобрения график. Тази дейност включваше по-специално проверките на описите на БНД на държавите членки и на Обединеното кралство, в това число информационни посещения във връзка с БНД в тези държави и определяне на необходими действия и на резерви[1] при основания за това.

През 2023 г. Комисията оттегли резервата във връзка с БНД относно глобализацията за всички държави членки, с изключение на Люксембург. Обсъжданията на резервата за тази държава са в процес на приключване. Комисията и държавите членки продължават да работят по свързани с глобализацията въпроси, които имат отношение към националните сметки, включително БНД за собствените ресурси.

Резерви във връзка с БНД

Що се отнася до констатациите и оценките на ЕСП относно начисляването на лихви за забава при предприемане на действия по резервите във връзка с БНД след изтичането на крайния срок (точка 4.14), Комисията би искала да подчертае, че във всички съответни случаи е направила оценка дали са приложими правните разпоредби, свързани с лихвите за забава. Заключението ѝ, основано на вече съществуващата методика, е, че няма такива случаи за резервите във връзка с БНД, оттеглени през 2023 г.

Резерви във връзка с ДДС

По отношение на собствения ресурс на база ДДС и управлението на свързаните с него резерви (точка 4.16) Комисията смята, че е постигнат добър напредък в намаляването на броя на неоттеглените резерви, включително поддържаните в продължение на повече от 5 години. ЕСП също отчита факта, че разрешаването на съществуващите от дълго време проблеми зависи до голяма степен от предоставянето на съответната информация от държавите членки.

[1] Комисията изразява резерви във връзка с БНД, когато се установят слабости в начина, по който съответната държава членка е изготвила своите данни за БНД. Резервите се изразяват, когато съществуват проблеми с възможно значително въздействие, и не се оттеглят, докато проблемите не бъдат решени.

Надеждност и съпоставимост на данните, използвани за изчисляване на приходите на ЕС на база опаковки от пластмаса

Що се отнася до приходите на ЕС на база опаковки от пластмаса (точки 4.23—4.24), този собствен ресурс бе въведен през 2021 г. и първите отчети бяха получени през юли 2023 г. Първите проверки бяха проведени през третото тримесечие на 2023 г. и бяха приключени през 2024 г. Работата на Комисията, свързана с осигуряването на подходящи, надеждни и съпоставими данни за този собствен ресурс, продължава и проблемите, посочени в доклада, се вземат надлежно предвид в този процес. През 2023 г. приходите бяха изчислени и събрани въз основа на прогнози, като впоследствие бяха коригирани чрез процедурата за салдата. Това е стандартна процедура, която се основава на правилата, предвидени в регламентите относно предоставянето, приложими за собствените ресурси на база БНД, ДДС и опаковки от пластмаси. С оглед на това късното предоставяне на отчета на Гърция няма въздействие върху приходите за 2023 г. В този случай разликата между прогнозите и отчета бе временно покрита от собствения ресурс от БНД. Тя ще бъде включена в процедурата за салдата за 2024 г. (която ще бъде съобщена през 2025 г.) и ще бъде събрана съгласно обичайните правила.

Проблемите с качеството на статистическите данни на равнището на държавите членки не представляват недостатък в системата за вътрешен контрол на Комисията. Освен това те не водят до грешки при събирането на приходите на ЕС. Качеството на статистическите данни на държавите членки се подлага на надлежен анализ при проверките, извършвани от Комисията. Всеки установен недостатък ще доведе до изразяване на резерва, по която трябва да бъдат предприети коригиращи действия, преди сумите за съответния собствен ресурс да бъдат приети и да станат окончателни.

Отговор по каре 4.2

Слабости в надеждността и съпоставимостта на данните

Точка на измерване

При посещенията си за проверка на собствения ресурс на база опаковки от пластмаса Комисията проверява с компетентните национални органи дали сумите са отчетени в точката на изчисляване, т.е. мястото на постъпване в операцията по рециклиране или, чрез дерогация, на излизане от операциите по сортиране, както и как е приложена тази дерогация. Във всички случаи, в които прилагането на дерогацията е незадоволително, Комисията изразява резерви, ако това е необходимо, за да се гарантира съпоставимост.

Съгласно законодателството в областта на опаковките средни проценти на загуба трябва да се използват само когато не могат да се получат надеждни данни по друг начин. През 2021 г. Комисията предложи делегиран акт относно хармонизираните средни проценти на загуба. Той бе отхвърлен от Съвета. Понастоящем Комисията работи по нова вариант на законодателен акт за средните загуби.

Методи за съставяне на статистически данни

Образецът за статистически отчет включва отчитане по два метода и решение за уравняване, което държавите членки са длъжни да съобщят. При своите посещения за проверка Комисията проверява дали са използвани един или два метода и изразява резерви, когато е използван само един метод, не е извършено уравняване между двата метода или при един от двата метода има несъответствия.

Осигуряване на увереност, че отпадъците от пластмаса действително се рециклират

Някои държави членки извършват одит на съоръженията за рециклиране на своята територия и дори в трети държави. В четири от осемте проверени досега държави членки организациите, компетентни в областта на разширената отговорност на производителя, или външни одитори извършват одит на рециклирани количества, както и на съоръжения за рециклиране. Следва да се отбележи, че проверените досега държави членки са в групата с най-висок риск, поради което извършването на проверка в тях имаше приоритет. Комисията изразява резерви по отношение на данните за рециклирането, които не могат да бъдат проверени при проверките.

План за действие в областта на митниците

Комисията предложи най-амбициозната реформа на митническия съюз от създаването му, по която понастоящем се водят преговори със съзаконодателите (точки 4.25—4.29). За да изготви това предложение, Комисията предвиди действие 17 от Плана за действие в областта на митниците относно евентуалното създаване на Митническа агенция/Митнически орган на ЕС. В предложението бяха включени и подсилени и много други действия, за да им се осигури по-солидна правна и цифрова основа. След като бъде договорена и извършена, тази реформа ще увеличи значително капацитета на митническия съюз за анализ, управление на риска и контрол. По този начин Комисията надлежно упражни правото си на инициатива и сега полага значителни усилия в тясно сътрудничество със Съвета и Европейския парламент, за да придвижи досието по възможно най-ефективен начин. С оглед на това, при все че Комисията признава, че в изпълнението на някои от действията, залегнали в Плана за действие в областта на митниците, има забавяне, е важно да се отбележи, че само четири от всички действия в този план бяха определени като потенциално допринасящи за намаляване на разликата между дължимите и събраните мита.

III.ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 4.1 — Да се начисляват лихви за забава на държавите членки в случаите, когато не са предприети всички необходими действия по резервите във връзка с БНД в определения за това срок

Да се начисляват лихви за забава, когато държавите членки не предоставят цялата информация, необходима за пълно преодоляване на резервите и коригиране на данните за БНД в определения срок.

(Целеви срок за изпълнение — до средата на 2025 г.)

Комисията **не приема** тази препоръка.

В съответствие със своето тълкуване на приложимото законодателство Комисията начислява лихви на държавите членки, когато всички необходими действия по резервите във връзка с БНД са извършени след крайния срок. Прилагането на лихви за забава в случаите, в които

информацията е предоставена частично в определения срок, не е посочено в законодателството. Поради това Комисията не може да приеме тази препоръка.

Препоръка 4.2 — Да се извършва проверка на докладвания от държавите членки напредък и да се определят ключовите елементи на критериите и стандартите за финансов риск, които трябва да бъдат изпълнени

Комисията следва да проверява, чрез основани на извадка мониторингови посещения, напредъка при прилагането на рамката за критерии и стандарти за финансов риск в държавите членки, да определи елементите на тези критерии и стандарти, които следва да се изпълнят с приоритет, както и да предприеме необходимите действия, за да помогне на държавите членки да ги изпълнят във възможно най-кратки срокове.

(Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Наред с това Комисията подчертава, че изменението на Решението относно критериите за финансов риск бе прието на 4 април 2024 г. в съответствие с препоръките, отправени от ЕСП в нейния Специален доклад 04/2021 относно митническия контрол.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 5 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 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), който попада в диапазона, регистриран през последните години.

„Хоризонт Европа“ е най-голямата програма за научни изследвания и иновации в Европа. Тази програма се основава на опита, придобит в рамките на „Хоризонт 2020“.

Начинът на отпускане на средствата има пряко отражение върху риска от грешки Комисията е съгласна, че с опростяването на правилата този риск потенциално може да бъде намален. Следователно „Хоризонт Европа“ използва стандартен **образец на договор за безвъзмездна финансова помощ (MGA)**, приложен към вътрешните правила на Комисията[1] 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. Допълнителни насоки относно образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ са посочени в **анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ (AGA)**. Комисията остава изцяло ангажирана с по-нататъшното опростяване на правилата и процедурите, за да се намали както рискът от грешки, така и тежестта за бенефициерите.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Комисията взема под внимание процента грешки от 3,3 %, изчислен от ЕСП (точка 5.7), и ще предприеме последващи действия във връзка с установените от ЕСП проблеми (вж. точки 5.7—5.25 от доклада на ЕСП), представени в разделите по-долу.

Комисията взема под внимание случаите на количествено измерими грешки, посочени от ЕСП с цел предприемане на последващи действия. Комисията отбелязва също така, 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).

[1] Приложение 23 към Решение C(2022) 9304 final на Комисията относно вътрешните правила за изпълнение на раздела за Комисията от общия бюджет на Европейския съюз.

Що се отнася до случаите, в които одиторите, наети от бенефициентите за издаване на сертификати за финансови отчети (одитори по СФО), не са открили грешките, открити от ЕСП (точка 5.11), Комисията, за да подобри допълнително качеството и надеждността на СФО, организира целеви уебинари за одиторите на СФО с цел повишаване на осведомеността относно най-често срещаните грешки, открити по време на одитите (например разходи за персонал, подизпълнители и други преки разходи и др.). Освен напълно разбираемия образец на сертификати 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

Разходи за персонал, засегнати от грешки

Комисията признава, че разходите за персонал са били основният източник на грешки (точка 5.13), което изглежда, поне отчасти, логично следствие от факта, че разходите за персонал представляват най-големия дял от общите разходи, декларирани от бенефициентите по „Хоризонт 2020“, както и по програма „Хоризонт Европа“.

„Хоризонт 2020“ беше важна стъпка напред в опростяването и хармонизирането на правилата за допустимост на разходите, включително по отношение на изчисляването на разходите за персонал.

Комисията предостави насоки и практически примери в анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“ и продължи своите дейности за повишаване на осведомеността относно „Хоризонт 2020“ посредством интерактивен въпросник, изпратен на участниците в сесия за докладване, на която бяха предоставени съответните съвети в зависимост от отговорите на бенефициента. Комисията също така организира уебинар, предназначен за доставчиците на сертификати за финансови отчети, във връзка с безвъзмездната помощ по „Хоризонт 2020“. Освен това бенефициентите се насърчават да използват Службата за справки по отношение на научните изследвания, като отправят искания за разяснения, свързани с управлението на безвъзмездната помощ, включително практически примери относно изчислението на разходите за персонал. Комисията потвърждава ангажимента си за засилване на информационните кампании, насочени по-специално към бенефициентите, за които е по-вероятно да бъдат засегнати от грешки.

За „Хоризонт Европа“ Комисията използва корпоративния образец ба договор за безвъзмездна финансова помощ, приложим от началото на МФР за периода 2021—2027 г., и издаде корпоративни насоки за практическо изпълнение, в които се предвижда опростен метод за начисляване на разходите за персонал въз основа на изчисляване на дневна ставка, който заменя използваните в „Хоризонт 2020“ методи, за които е по-вероятно да бъдат засегнати от грешки. Наред с образеца за договор за безвъзмездна финансова помощ в анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ се посочват практически примери за бонуси и за изчисляване на дневните ставки. Сред своите документи с насоки Комисията също така предоставя списък, в който се посочва как да се процедира със специфичните за всяка държава разходи.

Освен това Комисията преработи своите обучения и информационни дейности за участниците в безвъзмездната помощ по „Хоризонт Европа“ чрез по-систематично включване на информация, насочена към ограничаване на риска от грешки. Комисията също така допълнително оптимизира взаимодействията с националните звена за контакт по правни и

финансови въпроси, които са част от структурата за подкрепа, за да информира бенефициентите как да декларират правилно разходите.

Комисията допълнително опростява деклариране на разходите за персонал в рамките на „Хоризонт Европа“ с въвеждането (от май 2024 г.) на единичните разходи за персонал, което има за цел да намали риска от грешки за бенефициентите, които са избрали тези разходи. В рамките на комуникационните кампании на Комисията ще бъде насърчавано възможно най-широкото използване на този вариант от бенефициентите по „Хоризонт Европа“.

Изчисляване на дневни ставки във връзка с безвъзмездна финансова помощ по програма „Хоризонт Европа“

Като общ принцип разходите за персонал се изчисляват въз основа на метода от 215 дни годишно съгласно член 6.2.A.1 „Разходи за служители“ (или еквивалентни на тях)“ от образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ (наричан по-нататък „методът от 215 дни“). В анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ се посочват насоки за привеждане в действие на този принцип в съответствие с образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ и по начин, който опростява всички изчисления, за да се избегнат грешки. В повечето случаи прилагането на този метод на практика изисква насоки за тълкуване, за да се даде възможност за привеждането му в действие в различните сценарии за заетост (различна продължителност на отчетните периоди, различно време на заетост, различен статут на пълно/непълно работно време, родителски отпуск и др.). Поради това основният метод от 215 дни не е предвиден и обикновено не може да се прилага пряко без адаптиране към конкретните обстоятелства.

В анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ Комисията пояснява, че приема като мярка за допълнително опростяване използването на метода от 215 дни чрез консолидирано единно изчисление за всеки отчетен период на служител. Това включва (повечето) променливи като работно време и продължителност на отчетния период в едно изчисление.

Недопустими други преки разходи и операции, съдържащи различни грешки

Комисията отбелязва, че ЕСП е установила други преки разходи, които не отговарят на някои от общите условия за допустимост на разходите, и по-специално разходи, които не са били направени във връзка с действието (точка 5.22). Освен това тя установи случаи, при които бенефициентите са заявили недопустими разходи в две или повече категории разходи (точка 5.24).

Както в случая с грешките в разходите за персонал, Комисията смекчава тези проблеми чрез информационни комуникационни прояви и уебинари (относно избягването на грешки при деклариране на други преки разходи по „Хоризонт 2020“), чрез насоките, предоставени в анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“ и анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ за „Хоризонт Европа“, както и чрез насърчаване на използването на услугата за справки в областта на научните изследвания.

Нови участници и малки и средни предприятия (МСП)

Комисията споделя оценката на ЕСП (точка 5.25), че МСП и новите участници в програмите са бенефициентите, за които е най-вероятно да бъдат засегнати от грешки. Въпреки това се счита, че тяхното участие е жизненоважно за успеха на програмата, и се насърчава на всички равнища.

За да се намали рискът от грешки, Комисията оказва подкрепа на кандидатите за участие и бенефициентите 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 субектите, за които е най-вероятно да бъдат засегнати от грешки, като например малките и средните предприятия и новите участници (вж. също отговорите в раздел „Разходи за персонал, засегнати от грешки“ и „Недопустими други преки разходи“).

Освен това увеличеното използване на финансиране с еднократни суми в рамките на „Хоризонт Европа“ и неотдавнашното въвеждане на единичните разходи за персонал намаляват административната тежест за бенефициентите и се очаква допълнително да намалят риска от грешки.

2. Преглед на системата на CINEA за предварителен контрол на безвъзмездната финансова помощ по МСЕ за секторите на транспорта и енергетиката

Комисията отбелязва, че като цяло ЕСП счита, че насочената към риска стратегия за предварителен контрол на МСЕ се основава на надежден анализ на рисковете и на минал опит.

Въпреки това ЕСП отбелязва, че липсата на задълбочени проверки на обществените поръчки в някои случаи може да намали нивото на увереност, предоставено от предварителните проверки (точка 5.32). Комисията счита, че при извършването на такива проверки е необходимо да се разграничат ситуациите, за да бъдат икономически ефективни и пропорционални на финансовите рискове.

Комисията ще доразвие насоките, за да включи проверка на съответствието между критериите, използвани в доклада за оценка, и критериите, посочени в обявлението за обществена поръчка (точка 5.33).

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 Европейската изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на операциите, свързани с разходите (точка 5.35).

Що се отнася до процента грешки, посочен в годишния ѝ отчет за дейността (точка 5.36), ГД „Научни изследвания и иновации“ докладва кумулативен представителен процент грешки за „Хоризонт 2020“ в размер на 2,57 % и процент остатъчни грешки в размер на 1,64 %. Представителният процент грешки е 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.

Що се отнася до кампанията за последващ одит за новата рамкова програма „Хоризонт Европа“ (точка 5.37), Комисията прие през ноември 2023 г. стратегията за проверки във връзка с „Хоризонт Европа“. В този контекст одитната кампания „Хоризонт Европа“ започна

през 2024 г. Целта, която Комисията е определила за „Хоризонт Европа“, е кумулативният представителен процент грешки и кумулативният процент остатъчни грешки, т.е. нивото на грешките, които остават неоткрити и некоригирани, да не надвишава 2 % на годишна основа и до края на рамковата програма.

Що се отнася до деветте препоръки на Службата за вътрешен одит (IAS), отправени към ГД „Научни изследвания и иновации“ и все още неизпълнени към края на 2022 г. (точка 5.38), 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. Критичната препоръка, издадена през 2022 г. относно рамката за управление на програмата на Европейския съвет по иновациите (ЕСИ), беше понижена до „важна“, тъй като повечето от смекчаващите действия бяха изпълнени.

В годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ, точка 5.40) 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

Изпълнение на препоръките от предишни години

Във връзка с последващите действия на ЕСП по отношение на препоръка 3/2021 Комисията приключи оценката на осъществимостта на добавянето на декларация за отказ от отговорност, която се появява при попълването на финансовите отчети на бенефициентите, и ще добави тази характеристика до края на 2024 г.

Относно препоръка 2/2022: в „Оценка на предложението за „Хоризонт Европа — стандартен брифинг“ на стр. 76 вече се споменава задължение за документиране. Задължението за документиране на оценката в докладите за оценка е включено и в насоките за служителите на Комисията, които извършват оценки на еднократните суми: В „Lump sum guide A to Z“ („Ръководство за еднократната сума от А до Я“) (стр. 10). Стандартният експертен инструктаж (раздел относно еднократните суми) ще бъде подобрен, за да се поясни, че бюджетната оценка трябва да бъде документирана.

Препоръка 5.1 — Да се подобри спазването от страна на бенефициентите на правилата за дневните ставки

По отношение на докладването по „Хоризонт Европа“ да се въведат мерки, които надхвърлят предприетите до момента действия за повишаване на осведомеността, за да се подобри спазването от страна на бенефициентите на правилата за дневните ставки.

(Целева дата за изпълнение: средата на 2025 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Препоръка 5.2 — Да се осигури яснота на документите относно програма „Хоризонт Европа“

За „Хоризонт Европа“ да бъдат изяснени допълнително правилата и методите за изчисляване на дневните ставки за разходите за персонал, използвани в образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ.

(Целева дата за изпълнение: средата на 2025 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Насоките, предоставени в анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ за прилагане на принципите, определени в образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ, бяха внимателно разгледани, за да се предложи максимална степен на опростяване за бенефициентите по програмите на Съюза и в крайна сметка да се намалят грешките. В това отношение метода от 215 дни, предвиден в образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ, предлага основата, на която в анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ се посочват кратки насоки за изпълнение на множество различни сценарии за заетост, специфични случаи и комбинации от тях.

При необходимост Комисията ще подобри яснотата за изчисляване на дневните ставки за разходите за персонал, например в своите образци, насоки, информационни дейности и дейности за повишаване на осведомеността, за да намали допълнително риска бенефициентите да се объркат относно правилата за разходите за персонал.

Препоръка 5.3 — Да се усъвършенстват насоките за извършване на предварителен контрол на обществените поръчки

Да се бъдат доразвити насоките, описващи обхвата на проверките, които трябва да се извършват при предварителните проверки на обществените поръчки за проекти по МСЕ, по отношение на съгласуваността на прилаганите критерии за подбор и възлагане с тези, публикувани в обявлението за обществена поръчка.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2024 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Тя ще доразвие насоките, за да включи проверка на съответствието между критериите, използвани в доклада за оценка, и тези, посочени в обявлението за обществена поръчка.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 6 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г.: СБЛИЖАВАНЕ, УСТОЙЧИВОСТ И ЦЕННОСТИ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Средствата, предназначени за икономическото, социалното и териториалното сближаване в ЕС, се изразходват чрез система на споделено управление между Европейската комисия и националните органи.

Държавите членки отговарят за прилагането на солидни системи за управление и контрол, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности в съответните разходи. Комисията осъществява надзор и прави оценка по отношение на ефективното функциониране на тези системи на базата на всички одитни резултати, включително собствените ѝ одити, като отправя препоръки за необходимите подобрения и търси да получи разумна увереност, че годишният процент грешки за всяка програма е под прага на същественост от 2 %. Когато е необходимо, Комисията може да наложи допълнителни финансови корекции към тези, които вече са приложени от държавите членки.

В стратегията на Комисията за единен одит за политиката на сближаване се вземат предвид отговорностите за управление, контрол и одит съгласно споделеното управление, при което задължението да извършват одити на докладваните на Комисията разходи от фондовете за политиката на сближаване е основно на одитните органи на държавите членки. За да се намали одитната тежест за бенефициерите, да се опрости одитният процес и да се избегне дублиране на усилията, с подхода на Комисията за единен одит се цели получаване на разумна увереност чрез документни проверки на резултатите и становищата от националните одити за всички програми, съчетани с основани на риска целенасочени одити. Последните включват тестване и повторно извършване на работата на програмните органи, включително на одитните органи, за да се оцени надеждността на работата им за проверка и докладване. Одитният подход се допълва и от действия за изграждане на капацитет, които включват споделяне на общи методологии, препоръчани корективни действия и обратна информация относно откритите грешки. Така се осигурява база за програмните органи да подобряват работата си, когато е необходимо.

В резултат Комисията оценява качеството на системите за управление и контрол, като проверява различни програми въз основа на оценка на риска, разглеждайки всички налични одитни резултати, включително тези от Европейската сметна палата (ЕСП). По този начин Комисията може да идентифицира програмите или частите от програми с недостатъци или с най-голяма вероятност за грешки и да съсредоточи одитната си работа и корективните мерки върху тези области. Тя може да прецени дали такива недостатъци или нередности са възникнали в други части на програмата, в други програми в същата държава членка или в други държави членки. Следователно Комисията може да поиска от съответните програмни органи целенасочени и пропорционални подобрения на системата, за да се намали повтарянето на такива грешки в бъдеще, както и финансови корекции за коригиране на разходи от минали периоди.

Въз основа на наличните резултати от национални одити и от нейни одити Комисията прави заключение в годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), че общият комбиниран риск от неправомерни разходи по политиката на сближаване остава като цяло стабилен в сравнение с предходните години, въпреки известно нарастване през 2022 г.

Комисията също така стигна до заключението, че системите за управление и контрол функционират добре за 93 % от общо 441 програми в рамките на политиката на сближаване. В останалите 30 програми и в части от други 25 програми все още има слабости главно на равнището на управляващите органи или на техните междинни звена (пропуски в проверките на управлението, първо равнище на контрол). Освен това някои грешки остават неразкрити от някои одитни органи, но това не поставя под съмнение надеждността на цялата извършена одитна работа, с изключение на ограничен брой от 10 одитни органа (или техните контролни органи) от общо 116.

И накрая, Комисията подчертава ефективността на многогодишния корективен капацитет, с което се дава възможност рискът при приключване да се сведе под прага на същественост. Органите, които отговарят за програмите, редовно оттеглят от заверените отчети декларирани преди това суми, които са установени като нередовни или изложени на риск. Тези оттеглени суми възлизат на 12,8 млрд. евро за ЕФРР/КФ и на 3,56 млрд. евро кумулативно за Европейския социален фонд (ЕСФ)/инициативата за младежка заетост (ИМЗ)/Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ) от началото на програмния период 2014—2020 г. Това става също и благодарение на разпоредбата в Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) за възможни нетни финансови корекции, които, ако трябва да се приложат правните условия, биха довели до пряка загуба на финансиране за съответните държави членки. Държавите членки могат да включат отново (след потвърждаване на тяхната допустимост) част от тези оттеглени суми или да ги заменят с други допустими разходи в рамките на същите програми, тъй като в нито един случай досега не е преценено, че са приложими условията от РОР относно нетните финансови корекции. Освен това през същия период, в резултат на одитната си дейност и надзорна функция, Комисията е поискала над 1,54 млрд. евро финансови корекции при вноските по политиката на сближаване. След изпълнение на всички корективни мерки Комисията е посочила в годишните отчети за дейността (ГОД), че рискът при приключване вече е под 2 % за всички финансови години до 2022 г. Същевременно продължават да се изпълняват допълнителни корективни действия.

Поради това Комисията стигна до заключението, че разполага с увереност, че системите за управление и контрол като цяло функционират относително добре, за да се гарантира, че основните операции са законосъобразни и редовни, и че се предприемат пропорционални и ефективни корективни мерки, когато се установят нарушения на приложимите правила, които застрашават законосъобразността и редовността на основните операции.

Тази обща рамка за управление е дала възможност също така политиката на сближаване да постигне резултати като основен фактор за намаляване на икономическите неравенства в Европейския съюз, за принос към сближаване на нивата на доходите, за икономически растеж, за намаляване на безработицата и за конкурентоспособност, както е подчертано в публикувания наскоро Девети доклад за сближаването[1]. Например в Централна и Източна Европа като цяло доходите на глава от населението са нараснали от 52 % от средните за ЕС през 2004 г. до почти 80 % понастоящем. Същевременно коефициентът на безработица е намалял от 13 % на 4 %.

[1] Inforegio — Девети доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване (europa.eu); вж. също постижения на политиката за политиката на сближаване, отчетени в ГОД за 2023 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO) и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL).

Политиката на сближаване изигра също и жизненоважна роля за подкрепата на европейските региони по време на пандемията от COVID-19 и последвалите кризи, с приетите бързо специални мерки за справяне със здравните, икономическите и социалните въздействия от тези кризи за най-уязвимите в обществото и в икономиката. В рамките на политиката на сближаване беше предоставена незабавна подкрепа за регионите, с което се намали рискът от допълнително разширяващи се неравенства, осигури се много необходимата ликвидност за подкрепа на малките и средните предприятия (МСП), като същевременно се въведоха схеми за запазване на работните места, за да се защити прехраната на милиони европейци, а също така се предложи нужната гъвкавост за подкрепа на продължаването на проектите. Така фондовете на политиката на сближаване бяха мобилизирани и препрограмирани според необходимостта и бяха допълнени с финансирането от NextGenerationEU за оздравяване и възстановяване, за да се даде възможност на държавите членки да се справят с тези предизвикателства в краткосрочен и средносрочен план. В този контекст през 2023 г. Комисията продължи да изисква от програмните органи да обръщат специално внимание на новите рискове, свързани с предоставеното допълнително финансиране, по-специално двойно финансиране, конфликт на интереси, измами или корупция или неоснователно използване на спешни процедури за възлагане на обществени поръчки. В съответните ГОД на Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ бяха посочени по прозрачен начин идентифицираните нарушения в това отношение.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Резултати от тестването на операциите, извършено от ЕСП

Комисията надлежно приема за сведение увеличаващият се процент грешки според изчисленията от ЕСП за последните две години (точка 6.15), в сравнение с относително стабилното ниво на грешки, докладвано както от ЕСП, така и от Комисията от 2016 г. до 2021 г. Оценката на Комисията за риска при плащане като съществен за политиката на сближаване — 2,8 % през 2023 г., се основава на всеобхватен преглед на всички одитни становища и проценти грешки, докладвани от одитните органи по програмите, коригирани от Комисията, където е целесъобразно съгласно собствената ѝ оценка, а също и като се вземат предвид резултатите от одитите на ЕСП. Подходът на Комисията ѝ дава възможност да прави заключения на равнището на държава членка и дори на равнището на отделна програма (вж. пояснението на ЕСП, предоставено в точка 1.11). Въз основа на всички налични одитни резултати, включително от одитите на ЕСП, в ГОД за 2023 г. Комисията посочва рискове при плащане и максимални рискове, които са сравними с предходни години и като цяло над прага на същественост, макар и на по-ниско ниво от изчислените от ЕСП.

Комисията приписва разликата на понякога различното тълкуване на фактите или приложимите правила, както и на отделните методологични подходи. Това е резултат преди всичко от различните роли и мандати, възложени на Комисията (да отговаря за доброто финансово управление на бюджета на ЕС) и на ЕСП (на независим външен одитор). Комисията отбелязва, че за втора година тази разлика е особено голяма в сравнение с предходни години. В извадката си от операции ЕСП остойностява грешки, свързани с всяко нарушаване на приложимите правила, които имат отражение върху съответното плащане (точка 6.16). ЕСП

екстраполира тези грешки, за да определи процента грешки, приложим за област „Сближаване, устойчивост и ценности“.

Комисията от своя страна прави оценка на всяка отделна програма и обобщава резултатите си (вж. по-горе, част I от отговора на Комисията).

Комисията не разглежда непременно разходите, свързани с констатациите на ЕСП, като недопустими, нито всички остойностени от ЕСП случаи като нередности по смисъла на член 2, точка 36 от РОР, с който на Комисията се предоставя правното основание за налагане на финансова корекция.

Например, освен нередностите по смисъла на РОР, ЕСП остойностява също и проблеми, свързани с липсата на одитна следа или с методи за разпределяне на действителните разходи, за да се избегнат прекомерни административни разходи, очевидни конфликти на интереси, грешки при процедурите за възлагане на обществени поръчки съгласно праговете на ЕС и поради това често попадащи в обхвата на националното законодателство (вж. раздел „Придържане към правилата на вътрешния пазар“ по-долу). Комисията отбелязва, че в един случай корекциите от страна на държавата членка са били в ход след одит на Комисията, предхождащ непосредствено този на ЕСП.

Същевременно Комисията признава, че за някои проблеми в системата, открити от ЕСП (грешни правила за изчисляване на държавната помощ за инвестиции в Полша, каре 6.3, неподходящо изчисляване на режийни разходи от голям бенефициер в Германия), ще се изискват строги и целенасочени последващи действия с органите на съответните държави членки. Освен това през 2023 г. някои програмни органи може да са извършили по-малко ефективни проверки и контрол поради сериозната претовареност и увеличения натиск от успоредното изпълнение на програмите за периода 2014—2020 г. и допълнителното финансиране по NextGenerationEU (вж. също точка 1.22). Комисията припомня, че след скорошните законодателни промени[2] административните срокове за приключване бяха удължени, а програмните органи имат още две финансови години да декларират и коригират разходите. Окончателните отчети ще трябва да се представят чак до февруари 2026 г. Така държавите членки може да се възползват от допълнително време за извършване на допълнителни административни проверки и корекции с оглед на окончателните декларации за разходите.

Комисията ще предприеме надлежно последващи действия по отношение на всички докладвани от ЕСП грешки, които Комисията приема, и ще изиска корективни мерки или финансови корекции, когато това е осъществимо от правна гледна точка. Комисията също така ще препоръча на съответните програмни органи по-нататъшно подобряване на системите за управление и контрол, ако е необходимо, включително с оглед на периода 2021—2027 г.

Комисията подчертава освен това значението на ролята на одитните органи при откриването на грешки, както показаха докладваните от одитните органи по програмата 52 количествено измерими грешки по операциите в извадката на ЕСП (точка 6.19). Освен това управляващите органи би следвало да са предотвратили или открили тези грешки на първа инстанция (вж. точка 6.43). През анализираната финансова година одитните органи са докладвали общ процент грешки, надвишаващи 2 %, при около една трета от програмите, което показва, че за тези програми са необходими подобрения при първото равнище на контрол. С направените корекции процентът остатъчни грешки е сведен под 2 % във всички случаи, с изключение

[2] Регламент (ЕС) 2024/795, приет от съзаконодателите на 29 февруари 2024 г., за създаване на *платформата за стратегически технологии за Европа (STEP)*:

на 29. Благодарение на капацитета за откриване на грешки на равнище програма и на равнище държава членка се стига до значителни финансови корекции и оттегляния преди отчетите по програмата да бъдат представени на Комисията (вж. по-горе раздел I от отговора на Комисията).

Комисията обаче е съгласна, че в конкретни случаи някои грешки са останали неоткрити на равнището на управляващите и/или одитните органи или са били отчетени по неподходящ начин при изчисляването на докладвания процент грешки. По тези причини и след оценка на всяка отделна програма ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са коригирали процента грешки, докладван от държавите членки за оценяване на максималното ниво на риск при плащане (ключов показател за изпълнението (КПИ) относно законосъобразността и редовността) в съответните им ГОД, като са взети под внимание и резултатите на ЕСП. Това е довело до по-ниско ниво на грешки, отколкото изчисленото от ЕСП чрез статистическо екстраполиране на откритите от нея грешки.

Що се отнася до видовете грешки (точка 6.20), въз основа на тяхната обща типология Комисията и одитните органи като цяло установяват същите категории нередности като ЕСП, а именно: недопустими разходи, обществени поръчки, одитна следа и държавна помощ. Комисията ще продължи да работи със съответните програмни органи, за да помага за подобряване на техния капацитет и за да се предотвратяват и откриват по-добре такива нередности, като същевременно продължи да насърчава използването на опростени варианти на разходите или финансиране, което не е свързано с разходите, за избягване на такива грешки, присъщи за деклариране на действителните разходи от хиляди бенефициери.

И накрая, Комисията е на мнение, че докладваните от ЕСП грешки, дължащи се вероятно на сложните правила или на липсващи или недостатъчни оправдателни документи, не поставят непременно под съмнение крайния резултат или въздействието от съфинансираните проекти.

Придържане към правилата на вътрешния пазар: възлагане на обществени поръчки и държавна помощ

По отношение на правилата за възлагане на обществени поръчки Комисията отбелязва, че три от седемте случая, остойностени от ЕСП, се отнасят до договори за обществени поръчки с ниска стойност под прага на ЕС, за които се прилага националното законодателство (вместо директивите на ЕС, с изключение на специфични ситуации от трансграничен интерес) и може да се допускат правила, различни от тези на ЕС. Поради това Комисията нито е в състояние, нито е компетентна да разглежда такива случаи като нередности по смисъла на член 2, точка 36 от РОР, когато Комисията и програмните органи считат, че е спазено националното законодателство.

Комисията ще продължи да подкрепя програмните органи чрез мерките, разработени в плановете ѝ за действие относно обществените поръчки и държавната помощ, за да се гарантира добро разбиране и правилно прилагане на тези разпоредби относно вътрешния пазар, когато се прилагат директивите и законодателството на ЕС, включително да се избягват ситуации на конфликт на интереси (точка 6.24). Комисията обаче отбелязва, че за случая в Унгария, посочен в каре 6.2, одитният орган е взел предвид различни фактори, за да прецени, че конфликтът на интереси не налага 100 % отхвърляне на договора, тъй като разглежданото общинско дружество е с нестопанска цел (вж. Насоки на Комисията C(2019) 3452 final (раздел 1.4). За примера с Чехия Комисията отбелязва, че предишното участие на дружеството, което е подало оферта и е получило договора, е било прозрачно обявено в тръжните спецификации в съответствие с приложимите правила и е била предвидена клауза, с която се допускат еквивалентни технически спецификации. Освен това

националното законодателство допуска позоваване на конкретни патентовани продукти, ако е обосновано от правилата за обществените поръчки, включително в този случай.

Комисията освен това е на мнение, че когато прилага корекция с единна ставка за всички договори за обществени поръчки до определения краен срок, какъвто е бил случая с корекцията с единна ставка от 10 %, приложена в Унгария (точка 6.25), в разглежданите програми са обхванати всички потенциални проблеми с възлагането на обществени поръчки. Принципът на корекция с единна ставка, предвиден в член 144 от РОР, предполага, че за някои договори ставката за корекция може да се променя, напр. от 5 % до 100 % съгласно Насоките на Комисията за обществените поръчки, а за други може изобщо да не се прилага (0 %). Равнището на наложената единна ставка след одита на Комисията се базира на основаната на риска одитирана извадка от 29 договора, като при 21 от тях бяха открити проблеми от различно естество и различна степен на значимост. Следователно предвидената в регламента корекция с единна ставка от 10 % е счетена за подходяща спрямо резултатите от одита на Комисията и доведе до предварителни и последващи финансови корекции за повече от 1 млрд евро. Поради това Комисията е уверена, че наложената от нея корекция е защитила адекватно финансовите интереси на ЕС от потенциални нередности, засягащи съвкупността от повече от десет хиляди обхванати договора. Освен това Комисията извърши последващ одит през 2022 г. на договорите за възлагане на обществени поръчки в Унгария, обявени след крайния срок на корекцията с единна ставка, за да провери дали исканите подобрения в системите за управление и контрол са направени по подходящ и ефективен начин. Комисията планира също така да извърши през 2025 г. хоризонтален одит на обществените поръчки.

Наличие на основни оправдателни документи

Във връзка с точка 6.29 Комисията е съгласна, че се изискват основни документи, за да се гарантира подходяща одитна следа на декларираните за всяка операция разходи в съответствие с член 72, буква ж) от Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2014—2020 г., тъй като в противен случай допустимостта на подкрепяната операция може да бъде поставена под съмнение (вж. примера, посочен в каре 6.5). Комисията подчертава също обаче, че исканата от бенефициерите и програмните органи информация следва да остане пропорционална във всеки отделен случай, като се взема предвид въздействието и административните разходи за исканите документи, както и призивите на заинтересованите страни за допълнително опростяване при изпълнението на фондовете на ЕС.

Що се отнася до документирането на одитните процеси от одитните органи (точка 6.50), спазването на одитните стандарти следва да е балансирано с пропорционални административни процедури. През 2019 г. и 2020 г. Комисията създаде заедно с одитните органи работна група за подобряване на одитната документация и предоставяне на минимални препоръки при спазване на пропорционалността на административните разходи. Това доведе до изготвяне на „Документ за размисъл относно одитната документация“, както е посочено в Годишния доклад на ЕСП за 2019 г. (каре 5.8).

Финансови инструменти

Всяка нередност, установена на равнището на крайните получатели на финансови инструменти (вж. примера със Словения в каре 6.7), може да бъде коригирана и заменена с допустими разходи до приключването. Това е съгласно РОР, в който се предвижда, че допустимостта на залегналите в отчетите операции и разходи за финансови инструменти се определя при приключването (член 42). Следователно такива нередности на равнището на

крайните получатели могат да бъдат заменени и не засягат авансовите плащания от ЕС, направени по време на изпълнението на програмата на по-високото ниво на инструмента. Одитните стратегии на Комисията и одитните органи предвиждат целенасочена подготовка за одити при приключването, за да се установи допустимостта на разходите и крайните получатели, декларирани по финансовите инструменти при приключването.

Операции, управлявани пряко или непряко от Комисията

Що се отнася до проекта, съфинансиран от Кохезионния фонд и Механизма за свързване на Европа (МСЕ), който е представен в каре 6.8, Комисията счита, че заявителят е попълнил правилно декларацията и на подписалите страни е разрешено да го представляват.

Решението за финансовата корекция от 25 % е взето от управляващия орган, който отговаря за разглежданата съфинансирана от Кохезионния фонд програма, в съответствие с насоките на Комисията, приложими при споделено управление. От друга страна, финансирането по МСЕ е предоставено въз основа на различна правна и договорна рамка: споразумение за пряко предоставяне на безвъзмездни средства. Корективно действие може да бъде предприето само ако Комисията установи нарушение на условията на подписаното споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства и в съответствие с разрешените специални мерки. В този конкретен случай обаче Комисията не е открила нарушение на разглежданото споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства и поради това не е наложила никакви санкции.

По отношение на точка 6.37, в която се разглежда приносът от ЕСИ за неуспешното разработване на ваксини срещу COVID-19, изпълнителят е предоставил финансова отчет, в който са посочени подробно разходите, за които е използвано авансовото плащане. Съгласно член II.14.5(a) от съответния договор разходите, които следва да се вземат предвид, включват платени суми, а също и суми, за които е поет ангажимент или които са свързани с ангажименти, поети от изпълнителя при уведомяването на Комисията. Освен това през 2023 г. Комисията реши да извърши проверка на място за тази операция, която да започне през юни 2024 г. Едва след приключване на тази проверка може да се направи окончателна оценка за допустимостта на разходите. ЕСП не е остойностила финансовото въздействие от констатацията си и поради това не е включила тази операция при изчисляването на процента грешки.

Ангажимент за постигане на целта за изпълнение, включена в споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства

Напредъкът по рамката за качество на изпълнението на програмата се наблюдава редовно от Комисията и всеки мониторингов комитет и се посочва в докладите за изпълнението. Окончателните доклади за изпълнението на програмите ще съдържат информация и заключения относно състоянието на рамката за качество на изпълнението при приключването. На равнището на отделен проект окончателният размер на публичното плащане може да е обвързано в споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства с постигането на определени крайни продукти въз основа на национални правила за допустимост.

Съгласно РОР и насоките за държавите членки относно рамката за качество на изпълнението, прегледа и резервите, Комисията може да приложи финансови корекции в края на периода, ако при прегледа на окончателния доклад за изпълнение на програмата се установи сериозно неизпълнение на целите, свързани с финансовите показатели и/или показателите за крайния продукт, посочени в рамката за качество на изпълнението.

2. Оценка на ЕСП на дейността, извършена от одитните органи при споделено управление

Управляващите и одитните органи като „първа“ и „втора“ линия на защита“ срещу неправомерното разходване на средства

При споделеното управление програмните органи отговарят като първа инстанция за предотвратяване, откриване и коригиране на нередности в разходите, декларирани от бенефициерите, чрез проверки на управлението от страна на управляващите органи на разходите, декларирани от бенефициерите, и одити на представителни извадки от разходи, извършвани от одитните органи преди да се сертифицират разходите в годишните отчети на програмата. Целта на тези одити е тестване на ефективността на първото равнище на контрол чрез статистически извадки от операции и извършване на допълнителни екстраполирани корекции, когато отчетеният процент грешки е над 2 %.

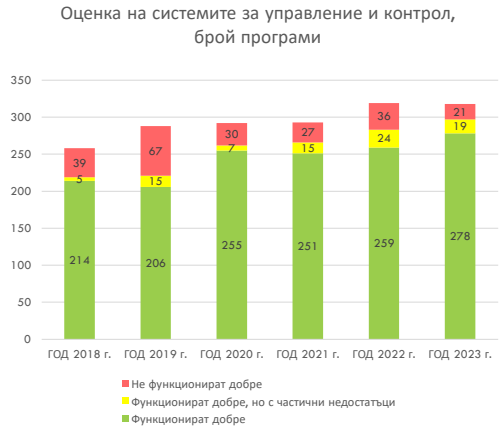
Комисията си сътрудничи активно с всички програмни органи, за да се гарантира прилагането на съгласувана и солидна рамка за предоставяне на увереност и упражняване на контрол.

Всяка година и за всяка програма при споделено управление Комисията, въз основа на всички докладвани одитни резултати и собствените ѝ одити, прави индивидуална оценка на ефективността на системите за управление и контрол и на законосъобразността и редовността на разходите в отчетите, приети през годината на докладване. С този подход се цели докладване на получената увереност и на откритите слабости, както и потвърждаване на индивидуалния процент грешки за всяка програма. Така Комисията може да определи кои програми функционират добре, при кои все още има недостатъци и какъв вид корективни действия са нужни, както и за кои програми са необходими или има вероятност да бъдат необходими допълнителни финансови корекции, въз основа на възможни допълнителни рискове, които се оценяват. След това тази диференцирана и индивидуална оценка се представя в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (вж. по-конкретно приложения 7Б и 7В).

Както е посочено в ГОД за 2023 г., Комисията стигна до заключението, че системите за управление и контрол функционират (достатъчно) добре при 93 % от всички програми. Комисията установи слабости за програми или части от програми и поиска подобрения за 55 управляващи органа на ЕФРР/КФ или ЕСФ от общо 441 програми в областта на политиката на сближаване и за 10 одитни органа (или техните контролни органи) от 116 (отговарящи за одитиране на по-малко от съответно 4 % и 7 % от разходите по ЕФРР/КФ и ЕСФ/ИМЗ/ФЕПНЛ).

Промяна в оценката на системите за управление и контрол на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ (2018—2023 г.)





С този подход Комисията цели, когато е необходимо, да поиска от съответните програмни органи да направят подобрения, да приложи пропорционални, целенасочени и правно обосновани финансови корекции за разходи от минали периоди и да избегне повторното допускане на такива грешки от същата програма в бъдеще.

Проценти остатъчни грешки, свързани с пакетите от документи за предоставяне на увереност, одитирани от ЕСП през 2023 г.

За приетите през 2023 г. отчети Комисията потвърди в ГОД за 2023 г., публикувани през 2024 г., процент остатъчни грешки:

— под прага на същественост (включително в някои случаи след корекции без съществено въздействие) за 271 програми на ГД „Регионална и селищна политика“[3] (85 %) и 179 програми на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (83 %), и

— над прага на същественост за 48 програми на ГД „Регионална и селищна политика“ (15 %) и 36 програми на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (17 %). Тези програми с процент остатъчни грешки над прага на същественост представляват относително стабилен дял от програмите по политиката на сближаване.

За програмите с преизчислен процент остатъчни грешки над 2 %, включително за докладвани от ЕСП случаи (точка 6.46), когато Комисията счита, че е възможно от правна гледна точка, трябва да приложи допълнителни финансови корекции, така че в крайна сметка „рискът при приключване“ за всички програми за периода 2014—2020 г. да бъде под прага на същественост. Понастоящем въз основа на допълнителните корекции, поискани за оценяваната финансова година от ЕСП, и годишните отчети за дейността на Комисията оценката на „риска при приключване“, направена от Комисията, е 1,3 %. За всички предходни финансови години, въз основа на допълнителната одитна работа и допълнителните финансови корекции, поискани от Комисията и приети от съответните програмни органи, е потвърдено, че рискът при приключване е под 2 %. С това се потвърждава механизмът за многогодишен коригиращ капацитет на политиката на сближаване.

Комисията отбелязва, че от шестнадесетте пакета документи за предоставяне на увереност, одитирани през настоящата година от ЕСП с преизчислен от нея процент остатъчни грешки

[3] Финансирани по ЕФРР, Кохезионния фонд или с подкрепа от Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП — трансгранично сътрудничество) или Европейския инструмент за съседство (ЕИС — трансгранично сътрудничество).

над 2 %, Комисията вече е коригирала десет над 2 % (точка 6.45) и счита, че няколко направени от ЕСП преизчисления се дължат отчасти на разлики в оценката на някои грешки (вж. по-горе раздел II.1 от отговора на Комисията).

Комисията продължава да работи в тясно сътрудничество с одитните органи, за да се осигури общо разбиране за общата правна рамка и рамка за изпълнение, както и с ЕСП за изясняване на възможни различия при тълкуването.

Надеждност на работата на одитните органи

Комисията отбелязва заключенията на ЕСП тази година, които са в съответствие с предходните години (точка 6.50). Комисията оценява ефективността и надеждността на работата на даден одитен орган въз основа на различни аспекти, като процентът грешки (използван от ЕСП, вж. фигура 6.8) е един от тях. Например, някои грешки, които не са открити преди това от одитните органи, дори и да засягат преизчисления процент грешки в годината на докладване, не показват непременно системна слабост в работата на съответния одитен орган.

Като взема предвид тези критерии, събраните от Комисията одитни доказателства, включително резултатите на ЕСП от настоящата година, Комисията оценява ефективността на работата на одитните органи като подобна на посочената в докладите през предходните години. Тя ще продължи да изисква подобрения от съответните одитни органи, когато при собствените ѝ одити или при тези на ЕСП се откриват слабости с различна значимост (вж. точка 6.51 и фигура 6.9), включително за десетте одитни органа, при които Комисията докладва значителни проблеми в ГОД.

По отношение на случая с Унгария, описан в каре 6.9, приложената в резултат на одита на Комисията финансова корекция с единна ставка включваше квалификацията на персонала, увеличенията на заплатите и отработените часове на ръководителите. Извършването на допълнителни проверки по аспектите във връзка със заплатите, обхванати от единната ставка, не би довело до допълнителни или различни корекции. Одитният орган е проверил всички останали аспекти на редовността и законосъобразността на засегнатите елементи на разходите, каквито са задълженията му (например деклариране на завишени разходи за персонал, които не са обхванати от корекцията с единна ставка). Поради това Комисията счита, че одитният орган е разгледал правилно рисковете за въпросните разходи.

Комисията отбелязва също така примера за проверки за „добри практики“, посочени от ЕСП в каре 6.10, както и неговото положително въздействие върху одитната следа. Тя ще вземе този пример предвид при своя обмен на добри практики, който организира в рамките на одитната общност.

3. Преглед на управлението и контрола на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.

Комисията отбелязва общото заключение на ЕСП, че рамката за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г. е допринесла за намаляване на общия процент грешки в сравнение с периода 2007—2013 г. и предостави няколко инструмента за основните участници в системите за управление и контрол по политиката на сближаване, за да се гарантира защитата на бюджета на ЕС. Не всички програмни органи обаче са били в състояние да предотвратят и/или открият грешки в определени случаи. С оглед на по-нататъшно укрепване на прилагането на рамката за предоставяне на увереност за разходите за сближаване за

периода 2021—2027 г. Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с програмните органи за усъвършенстване на системите за управление и контрол и справяне с първопричините за грешки. Това ще стане чрез конкретни действия, като например непрекъснато наблюдение и анализ на грешките, насърчаване на по-малко застрашени от грешки опростени варианти на разходите и финансиране, което не е свързано с разходите. Комисията ще насърчава също и използването на инструменти за извличане на данни и за измерване на риска като Arachne, както и на методи, основани на изкуствен интелект. Като цяло това следва да повиши капацитета за откриване на нередности, съмнения за измами и възможни конфликти на интереси.

4. Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността

Що се отнася до оценката на ЕСП, че в края на периода не всички системи функционират ефективно (точка 6.59), Комисията се позовава на своята оценка за управляващите и одитните органи, основана на всички налични одитни резултати, включително одити на системите, извършвани систематично на програмните органи всяка година. Когато се открият недостатъци, които водят до недопустими разходи, се прилагат финансови корекции, както е показано при примера с Испания в каре 6.11. След отделни нередности, открити от ЕСП в Годишния ѝ доклад за 2021 г., Комисията поиска от програмните органи да приложат системна корекция от 50 млн. евро. С допълнителната работа, извършена от управляващия орган въз основа на работата на ЕСП и на Комисията, при този конкретен случай е направена корекция за повече от 103 млн. евро, което показва, че се предприемат сериозни действия. Допълнителната констатация, направена от ЕСП в годишния отчет за настоящата година, се отнася до проблем (проверка на статута на NEET — „незаети с работа, учене или обучение“ — съгласно националното законодателство), който е различен от обхванатия от предишната финансова корекция. Освен това тази констатация е оспорена от държавата членка.

Когато установена сериозна слабост засяга работата конкретно на одитните органи, Комисията не използва докладвания процент грешки, извършва собствена работа за повторно изпълнение или остойностява рисковете, като използва единни ставки, както е отразено в риска при плащане и максималните рискове, посочени в ГОД и ГДУИ, които поради това Комисията счита, че отразяват справедливо положението на място.

Комисията разработи своя система за получаване на увереност, за да се даде възможност на генералните директори на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ да предоставят увереност поотделно за всяка от общо 441 програми по линия на политиката на сближаване, в съответствие с техните задължения като оправомощени разпоредители с бюджетни кредити.

Въз основа на тази подробна и направена за всяка отделна програма оценка и обобщения общ процент остатъчни грешки (риск при плащане) за средствата, които управляват, генералните директори бяха в състояние да стигнат до заключение в съответните си ГОД, че в разходите, сертифицирани пред Комисията за тези фондове в отчетите, приети за 2023 г., остават съществени нередности (ЕФРР и Кохезионен фонд) или риск от съществени нередности (ЕСФ/ИМЗ) (точка 6.63). Те бяха също така в състояние да определят в кои (части от) програми има сериозни недостатъци (вж. например приложение 7.Б от ГОД и раздел I от отговора на Комисията по-горе), за които се изискват корективни действия, като отчетоха направените финансови корекции вследствие на открити през предходните години

нередности (вж. каре 6.11 като пример, даден за действие на Комисията при установени от одит недостатъци).

Комисията посочи подробно в ГОД програмите, за които резултатите от одита сочат, че са необходими потенциални допълнителни финансови корекции въз основа на задълбочена и солидна методология, прилагана за всяка програма. За да вземе под внимание констатацията на ЕСП относно присъщите ограничения на документните проверки при потвърждаване на процента остатъчни грешки, когато тези проверки не се допълват от работа за повторно изпълнение, Комисията изчислява максимално ниво на риска при плащане, при което се взема предвид цялата информация, която все още е в процес на валидиране, както и „допълнителен“ риск за програми, които никога не са били одитирани от самата Комисия или за които предходни одити са разкрили определени нередности, които може да се повторят при неодитирани програми. Поради това Комисията е уверена, че нейните изчисления за КПИ, включително максималните рискове, при които се вземат предвид резултатите на ЕСП без екстраполиране, но след внимателна оценка дали могат да бъдат засегнати други програми, представляват справедливо представяне на действителността на място, като се отчитат установените за всяка програма рискове.

Що се отнася до недопустимия начин на деклариране на разходите от бенефициер по една програма в Германия (вж. точка 6.64 и каре 6.12), Комисията предостави на държавите членки специални препоръки в края на предишния програмен период, но отбелязва, че държавата членка и конкретният бенефициер не са ги изпълнявали правилно в програмата(ите) за периода 2014—2020 г. Комисията е планирала одит преди приключване, за да се анализира възможният мащаб от констатацията на ЕСП за тази и евентуално за други програми в Германия.

И накрая, що се отнася до приключването на периода 2014—2020 г. (точки 6.65—6.69), след одита на Службата за вътрешен одит (СВО) относно готовността за приключване Комисията поясни, че проверката на законосъобразността и редовността на разходите може да продължи след плащането на окончателния остатък за последната финансова година. Такава увереност за законосъобразността и редовността на съответните разходи в отчетите може да бъде получена само след като Комисията има увереност, че потвърденият общ процент остатъчни грешки за всяка програма не надвишава 2 % за всяка финансова година, включително последната, и че всички установени нередности и рискове са били отстранени по подходящ начин от органите на програмата през целия период на нейното действие. Това може да доведе до одити за съответствие относно разходите от последната финансова година и/или последващи действия по всеки нерешен проблем за всяка програма, като например текущи прекъсвания на плащането, временно прекратяване и финансови корекции, произтичащи от предишна одитна работа.

III.ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Последващи действия по препоръките от предишни години

Комисията **систематично предприема последващи действия по всички приети препоръки**, дадени от ЕСП в годишните ѝ доклади. По отношение на предишните препоръки на ЕСП, посочени в приложение 6.2 към Годишния доклад за 2023 г., Комисията счита, че **е изпълнила всички приети препоръки**, доколкото може да действа (вж. например препоръки 5.2 в Годишния доклад за 2020 г. и 6.6 в Годишния доклад за 2022 г.), и е

предоставила на ЕСП изчерпателен общ преглед на различните стъпки, които е предприела за тяхното изпълнение.

Във връзка с **препоръка 5.6 относно докладването на процедури във връзка с върховенството на закона** срещу държави членки, дадена в Годишния доклад за 2021 г., Комисията припомня, че препоръката беше отхвърлена. Независимо от това Комисията предоставя съответна актуализация на положението, както е необходимо, в своя ГДУИ и съответните ГОД.

Препоръка 6.1 — Да се проследят слабостите в системите на държавите членки за управление и контрол

а) Комисията следва своевременно да извърши последваща проверка на всички слабости в системите на държавите членки за управление и контрол, установени от ЕСП и докладвани при изготвянето на Декларацията за достоверност за изтеклия период 2014—2020 г.

б) Комисията, заедно с одитните органи, следва да извлече основните поуки от последващата проверка по буква а), да ги приложи за механизмите за 2021—2027 г. и да информира програмните органи в държавите членки за действията, които са необходими, както и да насърчи добрите практики.

(Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.)

Комисията **приема** препоръката.

Комисията ще продължи да работи със съответните държави членки и програмни органи, за да проследява своевременно исканите подобрения в системите за управление и контрол, когато при нейния или при този на ЕСП одит на Декларацията за достоверност за 2023 г. се посочват конкретни слабости или недостатъци на системата, като използва, ако е необходимо, всички правни инструменти, с които разполага (прекъсване на плащанията, временно прекратяване, финансови корекции).

Конкретно във връзка с различни недостатъци, посочени в одитите на ЕСП за 2023 г. за някои одитни органи, в рамките на редовните технически работни срещи, които Комисията има с одитните органи (по-специално на срещата на Групата на хомолозите — годишна среща на представители на високо равнище на одитната общност с Комисията през октомври 2024 г.), Комисията организира сесия, насочена към последващите действия при установени слабости и грешки, които не са открити от одитните органи. В резултат ще се изготви план за действие, който да се използва в работата на одитните органи за периода 2021—2027 г. Той ще бъде също и източник на информация за оценката на риска, изготвяна от Комисията при изготвянето на последващите си одитни програми. Освен това при одитите за съответствие, извършвани от Комисията в периода 2021—2027 г., систематично в обхвата на одита ще се включва установяване на пропуски в използваните одитни контролни списъци (включително за установени от ЕСП проблеми) като част от оценката на ключово изискване 11 относно системите за управление и контрол. Комисията ще продължи да насърчава споделянето на най-добри практики в одитната общност и ще докладва в ГОД за изпълнението на плана за действие.

Препоръка 6.2 — Да се хармонизира третирането на грешките в областта на обществените поръчки при пряко и непряко управление

Комисията следва да въведе хармонизирано третиране на нередностите в областта на обществените поръчки при финансираните проекти под пряко и споделено управление, като например проектите, финансирани по МСЕ и ЕФРР. Нередности в резултат на нарушения на едни и същи правни разпоредби следва да водят до еднаква оценка и размер на корекцията.

(Целеви срок за изпълнение — декември 2024 г.)

Комисията **не приема** тази препоръка.

В конкретния анализиран от ЕСП случай оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити, който е отговарял за предоставянето на безвъзмездни средства по МСЕ, установява, че измененията на договора за възлагане на обществената поръчка не представляват нарушение на задълженията по споразумението за предоставяне на безвъзмездни средства, подписано с бенефициера. Поради това не могат да бъдат приложени корективни мерки.

Дори когато при програми със споделено и с пряко управление се прилагат сходни рамки за оценяване на възможни нередности, в решенията както на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити, така и на националните органи се изисква елемент на преценка, който може да доведе до различни резултати.

При всяка друга ситуация обаче, когато оправомощен разпоредител с бюджетни кредити за пряко управлявана програма установи нарушение на задължение, той може да предприеме мерки въз основа на разпоредбите, определени в съответното споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства. Първо, засегнатите от нарушението разходи могат да бъдат отхвърлени. Освен това оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити може да наложи намаление на общия размер на безвъзмездните средства до 100 % от общия им размер в случай на съществени грешки, нередности или измама или в случай на сериозно нарушаване на задължение.

През 2024 г. беше публикувано актуализирано ръководство[4] за начина, по който могат да се налагат такива намаления на безвъзмездните средства. Следователно Комисията вече разполага със солидна система за налагане на корективни мерки на бенефициера, когато оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити е установил нарушение на задължение. Въпреки това, поради задълженията на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити при споделено управление и при пряко управление, произтичащи от специфичното естество на всяко съответно споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства, подписано от тях с бенефициера, не е възможно да се гарантира, че коректривните мерки ще бъдат еднакви във всички случаи.

[4] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/guidance-on-grant-reductions_en.pdf

Препоръка 6.3 — Да се вземат мерки за преодоляване на финансовите рискове и проверка на напредъка по целите за изпълнението

Комисията следва да направи необходимото, така че държавите членки да въведат процедури за систематична проверка след извършването на плащане на изпълнението на договорните задължения, с които бенефициерът се ангажира да постигне показателите за изпълнение, свързани с действия, извършвани след изпълнението на проекта.

(Целеви срок за изпълнение — в момента на подаване от държавите членки на документите за приключване на оперативната програма (ОП) и най-късно до март 2026 г.)

Комисията **приема** препоръката.

Държавите членки имат задължението на първа инстанция да проверяват систематично дали бенефициерите изпълняват ефективно задълженията си по споразумението за предоставяне на безвъзмездни средства. Във всеки окончателен доклад за изпълнението при приключване те докладват на Комисията относно ефективното изпълнение на рамката за качество на изпълнението въз основа на обобщени данни от отделни операции на равнището на програмата. Комисията оценява систематично тези окончателни доклади за изпълнението при приключване, като взема предвид всички налични одитни резултати, напр. относно устойчивостта на операциите или дали програмните органи са проверили, дори и след края на периода на изпълнение, дали операциите са допринесли за показателите по програмата, както са планирани. От одитните органи се изисква също да потвърдят при приключването, въз основа на своите одити, че данните за показателите за изпълнение, посочени в докладите за изпълнение при приключване, са надеждни. В тази връзка съответните контролни списъци на Комисията за тематични одити относно готовността за приключване включват конкретни целенасочени въпроси за такива проблеми и са споделени по прозрачен начин с всички одитни органи съгласно РОР.

Препоръка 6.4 — Да се осигури солидна подготовка преди приключването на периода 2014—2020 г.

Комисията следва да развие в по-пълна степен процедурите за приключване, насочени към преодоляване на рисковете, посочени в одитните доклади на ЕСП, като:

а) въведе система за мониторинг на приключването, с която да проследява състоянието на всички ОП за периода 2014—2020 г., сумите, които са приключени през годината и кумулативно, неприключените суми, както и дейностите, които още не са приключили; и

б) публикува тази информация в ГОД.

Информацията за приключването на периода 2014—2020 г. следва да включва и отмяната на неизпълнените средства в отчетите на Комисията.

(Целеви срок за изпълнение — юни 2025 г.)

Комисията **приема** препоръката.

По отношение на целевия срок за тази препоръка Комисията подчертава, че с новия срок за представяне на документите за приключване вследствие на изменението на РОР за създаване на STEP Комисията може да получи документите за приключване за много програми едва през

февруари 2026 г., което означава също, че евентуалната отмяна на бюджетни задължения при приключването за съответните програми ще започне от 2026 г.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 7 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г.: ПРИРОДНИ РЕСУРСИ И ОКОЛНА СРЕДА

I. ОТГОВОРИТЕ 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 (ЕФМД(И)Р) 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 провеждат единна обща политика с единен европейски бюджет. Целите на ОСП, определени в Договора и в регламентите за ОСП, са: да се повиши производителността в селското стопанство; 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 6,2 милиона бенефициери през финансовата 2023 година, ОСП се изпълнява при споделено управление чрез всеобхватна система за управление и контрол. 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.

Комисията приветства заключението на ЕСП, че директните плащания все така не са засегнати от съществено ниво на грешки, което още веднъж 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 (точка 7.39). Собствената оценка на Комисията за риска при плащане по ОСП, представена в годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, остава под прага на същественост и се запазва стабилна през годините. Това е от особено значение, като се има предвид, че финансовата 2023 година (референтната 2022 г.) беше последната година на прилагане на ОСП съгласно законодателната рамка за периода 2014—2022 г. и тази стабилна тенденция в нивото на грешки, заедно с добре функциониращите органи за управление на ОСП, представляват подготовка за изпълнението на ОСП за периода 2023—2027 г. съгласно новия ѝ модел, основан на качеството на изпълнението.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ 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.

Директни плащания

Комисията приветства оценката на ЕСП, че директните плащания продължават да не съдържат съществени грешки. При четири количествено измерими грешки плащанията са засегнати от погрешно изчисление на правата на плащане за референтната 2022 година. Органите на държавата членка вече са установили надплатените суми преди одита на ЕСП и сертифициращият орган е включил тези констатации в своя годишен доклад и становище (вж. също ГОД на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, приложение 7). Комисията също така ще проследи ситуацията чрез собствената си одитна дейност, като гарантира, че бюджетът на ЕС е надлежно защитен.

2. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Околна среда“ относно редовността на разходите

От девет години насам сертифициращите органи представят 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 представлява основата за изчисляването на коригирания процент на грешки за финансовата 2023 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 1,34 %), крайната сума, за която е налице риск (риск при приключване), за ОСП през 2023 г. се оценява на 0,53 %, както е посочено в ГОД на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за 2023 г.**

Комисията приветства констатацията на ЕСП, че методологията на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Околна среда“ за изчисление на окончателния риск при плащане (или при приключване) е в съответствие с насоките на Комисията.

Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията

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, въз основа на внимателно определените от тях стратегии за контрол, съобразени със спецификите на фондовете, както и одитите от страна на сертифициращите органи и Комисията. Чрез своя детайлен подход Комисията е в състояние да идентифицира конкретните части от съвкупността от програми, които е най вероятно да бъдат засегнати 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.

Събрана информация относно новите системи за докладване на качеството на изпълнението

Комисията взема под внимание констатациите на ЕСП относно системите за докладване на качеството на изпълнението. Между юни 2023 г. и март 2024 г. Комисията извърши също четири пилотни превантивни ИТ одита на новите системи за докладване на качеството на изпълнението. Целта на тези пилотни одити беше двойна: да се направи оценка на състоянието на внедряване на информационните системи за докладването на качеството на изпълнението (с акцент върху проектирането и архитектурата на системите, обработването на данни — събиране на входящите данни, изчисляване на показателите и изготвяне на доклада за качеството на изпълнението, и информационната сигурност) и да се разработи методология за одит, за да се предоставят насоки на сертифициращите органи за тяхната годишна одитна работа по отношение на ИТ системите за докладване на качеството на изпълнението и годишния доклад за качеството на изпълнението.

Въз основа на направеното до момента констатациите на Комисията са сходни с тези на ЕСП, що се отнася до предизвикателствата, породени от разработването на системите за докладване на качеството на изпълнението. При все това в държавите членки, обхванати от пилотните превантивни одити на информационните технологии от страна на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, националните органи изразиха по-голяма увереност, че ще бъде спазен крайният срок (по-специално за финансовата 2023 година), и не посочиха възможността за използване на алтернативни решения за докладване в случай на забавяне.

За да се намалят допълнително рисковете, свързани с новосъздадените ИТ системи за докладване на изпълнението, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ ще продължи да извършва ИТ одити на тези системи през 2024 г. в четири други държави членки.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Изпълнение на препоръките от предишни години

Комисията приветства оценката на ЕСП, че препоръки 6.1 и 6.2 (частта, свързана с одита на мярка 21), които следва да бъдат изпълнени до края на 2023 г., са изпълнени изцяло.

Препоръка 7.1 — Да провери ефективността на националните механизми за ограничаване на подкрепата от ЕС за големи земеделски стопанства

Като се има предвид отговорността на държавите членки да насочват подпомагането на доходите към тези, които най-много се нуждаят от него, Комисията следва да провери ефективността на мерките на държавите членки за ограничаване на директните плащания за големите земеделски стопанства.

(Целеви срок за изпълнение — 2025 г.)

Комисията **приема** тази препоръка. Комисията ще анализира приноса на различните инструменти за по-добро преразпределение и насочване на директните плащания, включително ограничаване на размера, в рамките на подготовката на предложението на Комисията за ОСП след 2027 г.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 8 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г.: МИГРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ — СИГУРНОСТ И ОТБРАНА

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства заключенията на Европейската сметна палата, че създаването на тематичните механизми за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. и прилагането на методите за разпределение са в съответствие с изискванията на съответните регламенти. Тя отбелязва също така докладването на усилията, положени при подготовката на МФР за периода 2021—2027 г., и че посетените одитни органи са доволни от подкрепата, предоставена от Комисията.

Комисията се ангажира да продължи усилията си в областите, в които са установени недостатъци, за да се намали рискът от грешки в бъдеще.

Във връзка с точка 8.19 Комисията счита, че разходите за миграция, управление на границите, сигурност и отбрана са нискорискови разходи[1]. Според оценката на Комисията рискът при плащане е под 2 % от разходите, като тя се основава на всички проверки и одити[2], извършени от Комисията и държавите членки, с многобройни проверени операции.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

Що се отнася до констатацията в точка 8.6, че държавите членки не са декларирали значителни по размер суми (18 % за фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и 25 % за фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС)), Комисията би желала да информира, че до края на май 2024 г., след приключването на одитната дейност, недекларираните суми за ФУМИ възлизат на 11 %, а за ФВС — на 9 %.

1. Редовност на операциите

По отношение на проверените операции, които са засегнати от грешки (точка 8.8), 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.

[1] Годишен доклад за управлението и изпълнението от 2024 г.: том II, приложение 2, точка 2.1.2

[2] Ориентировъчно, в края на 2023 г. обхватът на одитите за пряко управление достигна 25 % от разходите за програмния период 2014—2020 г.

Отговор на каре 8.1

Липсва на основни оправдателни документи

Проектът по ФУМИ при споделено управление в Обединеното кралство, илюстриран от ЕСП в каре 8.1, се състоеше в предоставянето на услуги за сигурност и полети за улесняване на извеждането от Обединеното кралство на граждани на трети държави (ГТД), които вече нямат разрешение за престой.

Органите на Обединеното кралство считат окончателния доклад като достатъчен оправдателен документ, въз основа на който ГТД се счита за изведен от националната територия.

Комисията счита, че бяха предоставени достатъчно доказателства, като например окончателните доклади с подробна информация за мястото, датата и часа, като доказателство за наличието на фактите, довели до разходите, за допълване на съществуващите самолетни билети.

Отговор на каре 8.3

Непоследователно прилагане на критериите за възлагане и подпомагане от ЕС за проекти, надхвърлящи необходимото ниво за двойно предназначение

Комисията не споделя оценката, представена в каре 8.3, и счита, че в предложението беше включена необходимата информация, за да се покаже как адаптирането ще позволи спазването на изискванията за двойно предназначение.

Железопътните мостове бяха в края на жизнения си цикъл и бяха класифицирани предимно в категория 4, което означава, че са били със сериозни недостатъци/повреди. Комисията счита, че в заявлението ясно беше доказана необходимостта от замяната им, за да се избегнат оперативни ограничения.

Комисията отбелязва, че при оценката надлежно бяха проверени всички критерии за допустимост, включително съответствието с изискването за натоварване на осите, въз основа на информацията, предоставена в заявлението. Освен това оценката беше извършена в съответствие с процедурата за оценка и възлагане, приложима за поканата.

Комисията счита, че Регламент за изпълнение 2021/1328 на Комисията не определя горна граница на капацитета на натоварване, а минимална и препоръчителна стойност. В член 12, параграф 1, буква г) от Регламент 2021/1153 за МСЕ се посочва, че разходите следва да бъдат допустими до нивото на разходите, съответстващо на нивото на изискванията, необходими за двойно предназначение. Изискването в сила за дадена инфраструктура трябва да се оценява за всеки отделен случай. В конкретния случай Комисията счита, че разходите за тази инфраструктура са били допустими.

Отговор на каре 8.4

Въпроси, свързани с възстановяването на ДДС, деклариран от публични органи

В каре 8.4 ЕСП посочва проект по ФУМИ при споделено управление в Унгария, при който бенефициерът е декларирал, а Комисията е изплатила неподлежащ на възстановяване ДДС.

Комисията отбелязва, че допустимостта на декларирания ДДС не се поставя под въпрос. В МФР за периода 2014—2020 г. Комисията насърчи държавите членки да преразгледат своите договорености с оглед на предишните констатации и препоръки на ЕСП.

Унгария счете, че както законодателството на ЕС, така и националното законодателство са били приложени правилно, а третирането за целите на ДДС отговаря и на изискването за добро финансово управление.

2. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Комисията приветства заключенията на ЕСП, че създаването на тематичните механизми за МФР за периода 2021—2027 г. и прилагането на методите за разпределение са в съответствие с изискванията на съответните регламенти.

Комисията също така приветства докладването от страна на ЕСП на усилията, положени от Комисията при подготовката на МФР за периода 2021—2027 г., и че посетените одитни органи са доволни от подкрепата, предоставена от Комисията.

Комисията ще продължи да подкрепя органите на държавите членки в МФР за периода 2021—2027 г. и при прехода към Регламента за общоприложимите разпоредби.

3. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Що се отнася до проверката на декларацията за достоверност в годишния отчет за дейността (точка 8.18), Комисията припомня, че декларацията за достоверност на генералния директор се основава на проверката на няколко елемента от информация от множество източници, гарантираща нейната надеждност (самооценка, последващи проверки, доклади на Службата за вътрешен одит и ЕСП).

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Изпълнение на препоръките от предишни години

По отношение на последващите действия във връзка с препоръките, отправени в годишния доклад на ЕСП за 2021 г.:

- изпълнението на препоръката относно одитната следа и обществените поръчки приключи в края на юни 2024 г., след като ЕСП приключи одитната си дейност. На 10 юни Комисията организира уебинар с органите на държавите членки, за да им напомни за необходимостта да се спазват правилата за обществените поръчки и одитната следа. На уебинара бяха посочени най-често срещаните слабости, установени в тези области както от ЕСП, така и от одитите на Комисията.

  На 25 юни 2024 г. Комисията организира конференция, на която събра всички бенефициери на проекти, финансирани със средства от ГД „Миграция и вътрешни работи“ през последните две години, както и управляващите и одитните органи на държавите членки. Една от сесиите беше посветена специално на допустимостта на разходите.

- Изпълнението на препоръката относно допустимостта на разходите по проекти за спешни действия при пряко управление се забавя, тъй като беше взето решение тя да бъде разгледана заедно с изпълнението на подобна препоръка, отправена в годишния доклад на ЕСП за 2022 г., така че проверките на допустимостта на разходи по проекти за действия на Съюза да бъдат по-добре насочвани. Това ще гарантира съгласуван подход към действията, управлявани пряко от ГД „Миграция и вътрешни работи“.

Препоръка 8.1 — Да се предоставят допълнителни насоки на държавите членки относно приложимите правила

Предоставяне на допълнителни насоки на органите на държавите членки, отговарящи за разходването на средства от ГД „Миграция и вътрешни работи“ при споделено управление, относно спазването на:

а) правилата за съхраняване на подходящи оправдателни документи, които могат да бъдат представени при евентуални проверки или одити;

б) задължението за спазване на националните правила и правилата на ЕС относно прозрачността и равното третиране при отпускането на безвъзмездни средства след открити покани за представяне на предложения.

(Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Във връзка с буква а) Комисията предприе действия за прилагането ѝ, наред с другото чрез организирането на 10 юни 2024 г. на специален уебинар, посветен на правилата за възлагане на обществени поръчки, но също и на одитната следа. Беше обхванато задължението за съхраняване на подходящи оправдателни документи, които могат да бъдат представени при евентуални проверки или одити, като бяха илюстрирани примери за най-често срещаните случаи на нередности, установени както от одитите на Комисията, така и от ЕСП.

Във връзка с буква б) Комисията ще организира среща с органите на държавите членки, отговарящи за изразходването на средства от ГД „Миграция и вътрешни работи“ при споделено управление, за да им припомни задължението да спазват правилата за прозрачност и равно третиране при отпускането на безвъзмездни средства след открити покани за представяне на предложения.

Препоръка 8.2 — Проверка на техническите аспекти на проектите преди отпускането на безвъзмездна финансова помощ

Внимателна проверка и документиране на техническите аспекти на заявленията за безвъзмездна финансова помощ за военна мобилност към Механизма за свързване на Европа по време на процедурата за отпускане на помощта. По-специално установяване на това дали проектите за инфраструктура с двойно предназначение отговарят на условията за допустимост и гарантиране, че финансовата подкрепа от ЕС не надхвърля нивото на необходимите изисквания за двойно предназначение.

(Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.)

Комисията **не приема** тази препоръка, тъй като настоящите процеси вече проверяват дали проектите за инфраструктура с двойно предназначение отговарят на условията за допустимост.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 9 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г.: СЪСЕДНИТЕ РЕГИОНИ И СВЕТЪТ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията отбелязва констатациите на ЕСП по тази глава и се ангажира да предприеме подходящи коригиращи действия, когато това е необходимо. Комисията приветства докладваните от ЕСП примери за ефективен контрол, прилаган от Комисията. Комисията отбелязва също така, че ЕСП е оценила четири от петте препоръки, отправени от нея в нейните годишни доклади за 2021 г. и 2022 г., като изцяло изпълнени, а една — като изпълнена частично.

По отношение на някои констатации и оценки относно редовността на одитираните операции Комисията предоставя разяснения относно грешките, посочени в тази глава от годишния доклад. Комисията счита, че грешките при уравняването на авансовото финансиране са с временен характер, тъй като всяко завишено уравняване на разходите се коригира с окончателното одобряване на разходите. Поради тази причина този вид грешка няма да доведе до събиране на вземане.

Освен това Комисията пояснява, че разделя разходите на сегменти с различни нива на риск: нисък риск (под 2 %), среден риск (между 2 % и 2,5 %) и висок риск (над 2,5 %). През 2023 г. Комисията оцени разходите по функция „Съседните региони и светът“ от МФР като „среден риск“ само за сегмента, съответстващ на безвъзмездната финансова помощ под пряко управление. Комисията оцени другите сегменти като нискорискови. През 2023 г. остатъчният процент грешки за цялата глава остава под прага на същественост от 2 %. Оценката на нивата на риск е извършена в съответствие с методологията на Комисията и е оповестена в Годишния доклад на Комисията за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2023 г.[1]

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Комисията счита, че грешките при уравняването на авансовото финансиране са с временен характер, тъй като всяко завишено уравняване се коригира с окончателното одобряване на разходите. Коригиращият капацитет на Комисията не е изчерпан в момента, в който ЕСП одитира плащанията от извадката, тъй като все още предстои да бъдат извършени проверки, включително одитите преди и след приключването на договорите.

Въпреки това, за да отговори на забележките, произтичащи от декларацията за достоверност от предходни години, и за да намали тези временни грешки, Комисията вече поиска от своите партньори да преразгледат образците за докладване, за да се даде възможност за по-лесно

[1] Годишни доклади за управлението и изпълнението (europa.eu)

идентифициране на извършените разходи. Комисията продължава да повишава осведомеността по този въпрос и по време на срещи с партньорите.

Отговор на каре 9.1

Несъответствие на финансовия принос с правното основание за финансиране, което не е свързано с разходи

ГД „Международни партньорства“

Във връзка с втората констатация в каре 9.1, свързана със споразумението за финансов принос, подписано с международна финансова институция, Комисията е на мнение, че законосъобразността на финансовия принос на ЕС под формата на финансиране, което не е свързано с разходи, и условията за изплащане на финансирането от ЕС са в съответствие с действащите правила съгласно Финансовия регламент и вътрешните правила на Комисията за изпълнение на бюджета.
По-конкретно, в разглеждания случай Комисията не споделя становището на ЕСП, че трябва да бъдат постигнати резултати, преди да може да се извърши каквото и да било плащане. Използването на „финансиране, което не е свързано с разходи“, което като такова представлява форма на финансов принос на Съюза, е разрешено в съответствие с член 125, параграф 1, буква а), подточка ii) от Финансовия регламент на ЕС въз основа на постигането на резултатите, определени в рамките на инициативата. Освен това Комисията счита, че плащането на финансовия принос на Съюза под формата на „финансиране, което не е свързано с разходи“, което произтича от подписването на съответното споразумение с международната финансова институция, е в съответствие с член 181, параграф 4 от Финансовия регламент на ЕС.

Завишено уравняване във връзка с неизвършени разходи

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

За примера, описан в каре 9.1, Комисията счита, че един от проектите по договора не е могъл да бъде завършен. Международната организация е прехвърлила 925 873 EUR неизползвани средства от одитираното споразумение към друго споразумение за финансиране на предходната фаза.

След прехвърлянето съответните разходи вече не представляват разходи, направени по одитираното споразумение. Счетоводната операция за това прехвърляне е извършена след края на отчетния период.

Организацията е отразила операцията в своята счетоводна система, но не я е включила в годишния си отчет до Комисията, тъй като обратното осчетоводяване се е случило във времевия интервал между края на отчетния период и датата на издаване на отчета. Комисията счита, че всяко събитие след отчетната дата, засягащо отчетния период, следва да бъде оповестено на Комисията в следващия отчет. Поради това организацията е уведомила Комисията за извършената счетоводна операция и за финансовите последици от тази операция на по-късен етап.

Комисията счита, че няма завишено уравняване и фактурата на стойност 11,8 милиона евро отразява правилно отчетените данни в края на отчетния период.

Отговор на каре 9.2

Неправилно разпределение на споделените разходи

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ГД „Международни партньорства“

Комисията е запозната с тези [пет] случая, при които партньори по изпълнението прилагат неправилно методологията за разпределяне на споделените разходи. Когато такива грешки бъдат открити, Комисията предприема необходимите корективни мерки.

Отговор на каре 9.3

Закупено гориво на цена, по-висока от средната публикувана цена

ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“

Комисията би искала да изтъкне сложния контекст на пазара на горивни продукти в засегнатия регион на африканска държава, характеризиращ се с няколко фактора, включително наличието и качеството на горивата, колебанията в местната валута и произтичащата от това нестабилност на цените. Тези обстоятелства допринесоха за установените от одиторите несъответствия между средните публикувани цени и сумите, изразходвани от бенефициер на средства от ЕС.

При сравняване на цените на горивата, договорени по договор между бенефициера и доставчика, и средните цени, докладвани от Националната статистическа служба за срока на действие на договора, Комисията стигна до заключението, че средната платена цена за литър е била съответно с 24 % и 7,4 % по-висока от средните цени, докладвани за бензин и дизелово гориво.

2. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Отговор на каре 9.5

Недостатъчен бюджет за мониторингови посещения на място

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

Комисията пояснява, че посещенията за мониторинг се организират редовно в рамките на съществуващите бюджетни средства и в съответствие с нуждите: не всички проекти изискват един и същ вид и интензивност на мониторинга и Комисията има други подходи за мониторинг, които не изискват посещения на място от собствените ѝ служители, като

например ориентиран към резултатите мониторинг и мониторинг от трети страни (мониторинг, извършван от трети страни, избрани от Комисията, когато служителите на делегациите на ЕС не се намират в държавата, т.е. от съображения за сигурност, или когато предмет на мониторинг са чувствителни области на политиката, които изискват поверителност за защита на уязвимите бенефициери).

Отговор на каре 9.6

Недостатъци във функционирането на един от компонентите на информационната система OPSYS

ГД „Международни партньорства“

Одитът се отнася до функционирането на компонент от ИТ екосистемата OPSYS — инструмента за управление на достъпа. Това е компонент за многократна употреба, за който отговаря друг отдел на Комисията, и той се използва в много системи за управление на ролите и правата за достъп в тези системи.

След доклада на Сметната палата действащата в ГД „Международни партньорства“ процедура за управление на правата на достъп е формализирана.

Що се отнася до констатацията на Сметната палата, че четирима ползватели са получили право на достъп, който не е бил необходим, Комисията се съгласи в три от случаите и проблемите бяха решени.

Що се отнася до управлението на профилите на администраторите от други генерални дирекции, съществуващата работна договореност ще бъде формализирана.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП

Изпълнение на препоръките от предишни години

При изпълнението на препоръка 1 от годишния доклад на ЕСП за 2020 г. Комисията засили комуникацията с международни организации с цел повишаване на осведомеността относно необходимостта да се гарантира, че одиторите на ЕСП получават достъп до документи при одита на проекти, финансирани от ЕС.

Комисията предприе много стъпки в това отношение: Комисията улесни обсъжданията между организациите от системата на ООН и ЕСП и подкрепи всички инициативи за намиране на постоянни решения относно достъпа до документи и тяхното съхранение. Въпросът редовно се включва в дневния ред на срещите с партньорите, включително на официалната среща на групата ЕС-ООН по Рамковото финансово и административно споразумение и в по-оперативната съвместна референтна група, която систематично обсъжда въпроси, свързани с одита и контрола.

Комисията обаче признава, че въпреки всички усилия продължават да са налице някои ограничения по отношение на достъпа до документи поради действащите правни рамки на партньорите по изпълнението, които не се очаква да се променят в близко бъдеще. Комисията ще продължи да предоставя подкрепа на одиторите и да работи с партньорските организации за улесняване на извършването на одитите на ЕСП.

Що се отнася до всички други препоръки, посочени в приложение 9.2 към главата, Комисията приветства заключението, че тези препоръки са изцяло изпълнени.

Препоръка 9.1 Да се предприемат мерки за подобряване на системите за контрол по отношение на уравняването на авансовото финансиране

Преди уравняване на авансовото финансиране, изплатено на организациите, изпълняващи договори при непряко управление, да се получи подробна информация за всяко авансово финансиране, което тези организации на свой ред са изплатили и включили в декларираните от тях разходи.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема** тази препоръка и ще засили предварителните проверки, насоките и изискванията за докладване.

Препоръка 9.2 Да се предоставят на бенефициерите насоки относно разпределянето на споделените разходи

Да се предоставят насоки на бенефициерите, за да се гарантира, че разпределянето на споделените разходи се основава на действителното използване на средствата за всеки финансиран от ЕС проект.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема** тази препоръка.

Препоръка 9.3 Да се следи за спазването на правилата за публичност

Да се засили контролът с оглед на това организациите, изпълняващи договори при непряко управление, да спазват правилата за публичност.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема частично** тази препоръка.

Комисията е на мнение, че е налице адекватен контрол и няма нужда от засилването му. Комисията обаче е наясно, че възникват грешки, свързани със спазването на правилата за публичност, особено по отношение на международните организации, и се ангажира да разгледа този въпрос. За да се подобри спазването на съществуващите правила, Комисията продължава да повишава осведомеността относно съществуващите изисквания за комуникация и публичност с организациите, получаващи средства от ЕС. През юни 2022 г. бяха публикувани нови насоки за комуникация и публичност на външната дейност на Съюза, които се прилагат за външните дейности. Освен това понастоящем Комисията преразглежда съвместните насоки на ЕС и ООН за комуникация и публичност, в които се вземат предвид извлечените поуки. Очаква се тези насоки и комуникационните дейности, свързани с тяхното

прилагане, да доведат до положителни резултати. Следователно се очаква проверките, извършвани от служителите на Комисията, да установят по-ниски нива на грешки.

Препоръка 9.4 – Да се осигурят възможности за провеждане на достатъчно мониторингови посещения на място от делегациите на ЕС

Да се направи необходимото за това делегациите на ЕС да провеждат достатъчно мониторингови посещения на място.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **не приема** тази препоръка.

Посещенията за мониторинг се организират редовно в рамките на съществуващите бюджетни средства и в съответствие с нуждите: не всички проекти изискват един и същ вид и интензивност на мониторинга и Комисията има други подходи за мониторинг, които не изискват посещения на място от собствения ѝ персонал, като например ориентиран към резултатите мониторинг и мониторинг от трети страни.

Като се имат предвид бюджетните ограничения, наложени на Комисията, които засягат и наличието на персонал в делегациите на ЕС, Комисията не може да се ангажира с изпълнението на тази препоръка чрез увеличаване на човешките и финансовите ресурси, предназначени за по-голям брой посещения на място за мониторинг.

Препоръка 9.5 – Да се засилят механизмите за мониторинг и управление на операциите за смесено финансиране

Да се засилят механизмите за мониторинг и управление на операциите за смесено финансиране, за да се намали рискът от забавяне на изпълнението на действията.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема** тази препоръка. Комисията планира да подобри съществуващите механизми за мониторинг и управление чрез засилване на ролята на делегациите на ЕС по отношение на международните финансови институции, така че те да могат да упражняват надзор върху проектите за смесено финансиране, когато е целесъобразно.

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 2023 Г., ГЛАВА 10: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

I. ОТГОВОРИ НА ПАРЛАМЕНТА НА КОНСТАТАЦИИТЕ

1. Редовност на операциите

10.8. Съгласно член 1 от Правилника относно разходването на бюджетни кредити по бюджетна позиция 400 („Правилника за позиция 400“), политическите групи управляват средствата, които са им отпуснати, като прилагат аналогично член 62, параграф 1, буква в) от Финансовия регламент. Правилникът заменя „споразуменията за финансов принос“ (посочени в член 155, параграф 6 от Финансовия регламент).

Администрацията на Парламента има задължението да спазва Финансовия регламент и неговите правила за възлагане на обществени поръчки. Въпреки това за политическите групи, и само за тях, Бюрото прие Правилника за позиция 400, който съдържа редица специфични разпоредби във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки, като се взема предвид особеното положение на политическите групи.

Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата (ЕСП). Съгласно член 1.4 от Правилника за позиция 400 политическите групи носят отговорност пред Парламента за управлението на бюджетните кредити. Те следят бюджетните кредити да бъдат управлявани в съответствие с Правилника за позиция 400.

Администрацията на Парламента полага непрекъснати усилия за подпомагане на политическите групи с цел да насочва техните знания и капацитет в областта на финансовото управление, пример за което е обучението по този въпрос, проведено на 30 ноември 2023 г. По искане на политическите групи компетентните служби на Парламента винаги предоставят персонализирани съвети по общи въпроси и по конкретни случаи. Администрацията на Парламента ще продължи да предоставя насоки на политическите групи.

10.9. Парламентът приема за сведение констатациите на ЕСП.

С цел да се избегнат случаи на недостатъчна координация между администрацията и политическите групи в бъдеще, насоките ще бъдат подобрени. Процедурните мерки ще бъдат допълнени от обучение, предоставяно на съответните заинтересовани лица.

10.10. Парламентът приема за сведение констатациите на ЕСП.

Политическите групи отговарят за документирането и правилното формализиране на процедурите. Независимо от това администрацията на Парламента ще продължи да им предоставя персонализирани съвети и подходящо обучение.

10.11. Парламентът приема за сведение констатациите на ЕСП.

Парламентът ще продължи да извършва проверки и да предоставя насоки на всички европейски политически партии и фондации в областта на обществените поръчки, включително относно вътрешните процедури и избягването на конфликти на интереси. През юли 2023 г. Парламентът предостави на политическите партии специално обучение, а два пъти в годината се провеждат информационни срещи.

10.12. Парламентът приема за сведение констатациите на ЕСП.

Вече са въведени коригиращи и документирани мерки. Тази нова процедура ще се прилага за бъдещите процедури за възлагане на обществени поръчки.

2. Системи за наблюдение и контрол

10.19. Парламентът приема за сведение констатациите на ЕСП.

Парламентът изразява съгласие със заключенията на Палатата относно необходимостта от хармонизиране и професионализация на предварителните проверки във всички генерални дирекции и служби.

За да се повиши стандартизацията на процедурите за предварителен контрол в рамките на Парламента, Генералната дирекция по финанси на Парламента ще създаде форум за лицата, осъществяващи предварителни проверки, ще въведе специална годишна програма за обучение и ще предоставя редовни насоки.

10.20. Парламентът приема за сведение констатациите на ЕСП.

Вж. отговора към точка 10.25.

II. ОТГОВОРИ НА ПАРЛАМЕНТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

10.24. Парламентът се съгласява да увеличи своите административни насоки за политическите групи относно правилното усвояване на средствата съгласно Правилника за позиция 400 и да подпомага политическите групи с цел подобряване на вътрешното им финансово управление. По-специално той допълнително ще изясни насоките относно възлагането на обществени поръчки от страна на политическите групи, както вече направи по време на обучението, проведено на 30 ноември 2023 г. за тази цел.

10.25.

Препоръка 10.1 — Засилване на действията за борба с измамите в Европейския парламент

Европейският парламент следва да доразвие съществуващите действия за борба с измамите, като разработи стратегия за борба с измамите в цялата институция и гарантира нейното прилагане в цялата организация.

Предвидена дата за изпълнение: до края на 2025 г.

Парламентът **приема частично** препоръката на ЕСП.

В съответствие с Финансовия регламент предотвратяването, откриването, коригирането и последващите действия във връзка с измами и нередности са основни цели на рамката за вътрешен контрол на всяка генерална дирекция.

Парламентът ще възложи на своите компетентни служби да направят оценка на съществуващите действия за борба с измамите и ако е целесъобразно, да разработят всеобхватна рамка, приложима за администрацията на Парламента.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 10 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 г.: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Комисията приветства факта, че административните разходи не са засегнати от съществени грешки.

По отношение на последващите действия във връзка с препоръката от годишния доклад на ЕСП за 2020 г., чиято цел е да се подобри системата на Комисията за управление на законоустановените семейни надбавки[1], Комисията намали значително риска от грешки чрез:

- подобряване на капацитета на нейния екип да проверява декларациите на служителите за надбавките;
- разработване на система за автоматично индексиране на сумите, декларирани от служителите, която бе въведена през юни 2024 г.

Това ще помогне в бъдеще да бъдат избягвани случаи на грешки при получаването и проверката на правото на надбавки, както бе установено от ЕСП[2]. Поради това Комисията счита, че е изпълнила препоръката в повечето отношения.

[1] Вж. приложение 10.1, препоръка 2

[2] Вж. констатация 10.15 на ЕСП.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ ВЪВ ВРЪЗКА С ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г., ГЛАВА 10: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Европейският комитет на регионите (КР) счита, че е дадено ясно обяснение на икономическите причини за удължаване на срока на този конкретен договор за поддръжка на сграда на 10 години и че удължаването беше предоставено, наред с другото, след кръстосани проверки на практиките в някои други институции.

На ЕСП бяха предоставени по-конкретни и подробни обяснения по време на одитния процес през 2023 г.

Като последващо действие във връзка с одитния процес КР ще поиска от отдел „Обществени поръчки и финансово управление“ на съвместните служби на КР и ЕИСК да издаде указание за всички съвместни служби, в което наред с другото да се поиска в бъдеще да се дават по-точни и подробни обяснения на подобни удължавания на срокове на договори.

BG

ОТГОВОР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 г.
ГЛАВА 10: Европейска публична администрация

След количествено неизмеримата констатация, че „забавянията при получаването и проверката на такива декларации увеличават риска от недопустими плащания“, ЕНОЗД създаде механизъм за периодично напомняне на персонала за деклариране на съответните промени. Това е в съответствие със задължението, предвидено в Правилника за длъжностните лица, за уведомяване на органа по назначаването за всяка промяна. Отбелязваме също, че съгласно дял II, член 13 от Правилника за длъжностните лица, който се отнася до надбавките на служителите, служителят носи отговорност за уведомяване на институцията за всяка промяна.

Коментари на Европейската сметна палата на отговорите на Комисията във връзка с глава 11

Европейската сметна палата (ЕСП) е независима одитна институция, която извършва своите одити съгласно международните одитни стандарти. В съответствие с член 287, параграф 4 от ДФЕС Комисията, като одитиран обект, има право да публикува отговор относно одитните констатации и оценки и заключенията на ЕСП.

Комисията оспорва някои аспекти на одитния подход на ЕСП и това доколко констатациите и оценките на ЕСП са съобразени с приложимата законодателна рамка. ЕСП счита, че правото на отговор на одитирания обект не включва право на оспорване на одитния подход, предвид различните и отделни роли на двете институции.

Комисията изразява становище относно констатации и оценки, които не са включени в доклада на ЕСП, и не представя точно и изчерпателно свързаните с тях елементи. Следва да се отбележи, че във всички тези случаи разликите в оценките се дължат на различния подход, който се прилага. Оценката на ЕСП за задоволително изпълнение се основава на текста на съответното решение за изпълнение на Съвета, което осигурява последователна и обективна база за изготвянето ѝ. За разлика от това, оценките на Комисията се позовават предимно на тълкувания на намерението на законодателя при изготвянето на решенията за изпълнение на Съвета, като се взема предвид информация от документи, които не са част от тези решения.

Комисията изразява несъгласие с констатациите и оценките на ЕСП. На свой ред ЕСП не е съгласна със следните съображения, изложени от Комисията в нейния отговор:

- Комисията оспорва установените от ЕСП грешки, свързани с условията за допустимост, и заявява, че не може да отменя съответното решение на Съвета и да постанови, че за дадена мярка не следва да бъде извършено плащане по МВУ. ЕСП отчита факта, че националните планове се одобряват от Съвета. Правомощията на ЕСП обаче включват одит на разходите на ЕС след приемането на националните планове.

- Комисията посочва, че за целите на оценката на допустимостта за начало на дадена мярка се счита моментът на извършване на разходите. Виждането на ЕСП е, че е уместно за начална дата да се счита датата на поемане на правно задължение, тъй като именно в този момент възниква задължение, което води до последващо плащане и признаване на разходи, финансирани от бюджета.

- Комисията не споделя виждането на ЕСП, че ключовите етапи и целите следва да обхващат всички основни елементи на дадена реформа или инвестиция, и по-специално нейното приключване. ЕСП счита, че този аспект е важен, за да се гарантира цялостното изпълнение на мерките.

В своя Специален доклад 07/2023 ЕСП докладва за липсата на достатъчна увереност на равнище ЕС по отношение на спазването на правилата на ЕС и националните правила. Комисията твърди, че увереността, която се предоставя от ГД „Икономически и финансови въпроси“, обхваща ефективността на контрола на държавите членки по отношение на спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. Годишният отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ се позовава на оценките на Комисията за осъществявания от държавите членки контрол и неговата ефективност. Въпреки това по отношение на тази ефективност не е формулирано заключение. ЕСП счита, че това представлява значително ограничение в обхвата на декларацията за достоверност на Комисията и показва, че Комисията все още не предоставя пълна увереност относно спазването на правилата за пряко управляваните от нея разходи по МВУ.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 Г. — ГЛАВА 11: МЕХАНИЗЪМ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията взема под внимание глава 11 от годишния доклад на ЕСП относно Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

През 2023 г. Комисията е извършила плащания въз основа на задоволителното изпълнение на общо 741 ключови етапа и цели. За декларацията за достоверност за 2023 г. ЕСП е извършила одит на всички 23 плащания на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 53,5 млрд. евро. Тези плащания на безвъзмездна финансова помощ са направени към 17 държави членки и се отнасят до 677 ключови етапа и цели. Изплатени са допълнителни 32,8 млрд. евро във връзка с девет плащания по заеми.

В глава 11 се посочва, че по отношение на 16 ключови етапа и цели са направени констатации, които според ЕСП имат финансово отражение, като те обхващат седем плащания в седем държави членки. От тези 16 констатации седем се отнасят до становището на ЕСП за неправилна оценка на задоволителното изпълнение, а девет — до становището на ЕСП за „нарушение на условията за допустимост“.

Комисията приветства работата на ЕСП по отношение на Механизма за възстановяване и устойчивост, включително в настоящия процес по линия на декларацията за достоверност. Работата на ЕСП през годините оказа положително въздействие върху механизма, като вземането под внимание на нейните констатации и препоръки беше от полза за i) подхода на Комисията към оценката на ключовите етапи и цели, ii) изготвянето на предложения за решения за изпълнение на Съвета и iii) подхода на Комисията към защитата на финансовите интереси на Съюза. Комисията напълно зачита автономното право на ЕСП да определя обхвата и методиката на своите одити, като същевременно запазва правото си да не се съгласява с констатациите и оценките на ЕСП, включително по отношение на това какво представлява правилното тълкуване на законодателството на ЕС под контрола на Съда на Европейския съюз. В този контекст Комисията отбелязва, че все още има няколко области на различно тълкуване от страна на институциите, но ще продължи да полага усилия за намаляване на обхвата на тези проблеми занапред, включително чрез разясняване на насоките на Комисията, когато е необходимо.

След като внимателно разгледа констатациите на ЕСП относно неизпълнението на седем ключови етапа и цели, Комисията стигна до заключението, че е приложила правилно методиката си за задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите[1], и поддържа първоначалната си оценка за „задоволително изпълнение“. Тя 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 на различия в качествената оценка.

[1] COM(2023) 99 final от 21.2.2023 г.: 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.

Що се отнася до констатациите за два различни вида „нарушение на условията за допустимост“[2], ЕСП поддържа своето тълкуване на Регламента за МВУ, което Комисията не споделя. За всяка от тези девет констатации Комисията не е съгласна с оценката на ЕСП и настоява, че тези мерки са в съответствие с разпоредбите на Регламента за МВУ и насоките на Комисията. Предвид тези основни различия в тълкуването, Комисията очаква, че подобни констатации могат да продължат да бъдат правени през целия период на действие на МВУ. Освен това според Комисията тези констатации нямат отношение към законосъобразността и редовността на плащанията. Както е изтъкнато в отговора на Комисията по главата за МВУ от годишния доклад на ЕСП за 2022 г.[3], след като Комисията оцени допустимостта на мерките по време на оценката на плановете за възстановяване и устойчивост, Съветът взема решение с решение за изпълнение на Съвета дали дадена мярка е допустима, или не. На етапа на плащане Комисията не може да отмени решението на Съвета относно това дали дадена мярка е допустима, или не. И накрая, по отношение на вида констатация „нарушение на условието за допустимост: заместване на периодични национални бюджетни разходи“, Комисията отбелязва, че ЕСП не прилага насоките, публикувани от Комисията, и че е извършила оценка за всеки отделен случай. Въпреки че Комисията взе под сериозно внимание обясненията в писмата за съгласуване на предварителни одитни констатации, тя не можа да превърне оценката на ЕСП за всеки отделен случай в общоприложими критерии за оценка.

С оглед на гореизложеното Комисията не счита, че плащанията за ключовите етапи и целите са извършени погрешно, и в съответствие с годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“[4] тя е на мнение, че при плащанията по МВУ за 2023 г. е имало ниско ниво на риск.

Освен това Комисията отбелязва, че в съответствие с публикуваната от нея методика за спиране на плащанията[5] тя би приложила корекциите на сумите, чието изплащане е било спряно, по различен начин, за да вземе изцяло предвид напредъка в изпълнението и/или значението на мярката, което би довело до по-ниска стойност, разглеждана като грешка. Комисията също така отбелязва, че без констатациите относно допустимостта — когато Комисията и ЕСП не са съгласни с начина на тълкуване и прилагане на разпоредбите на регламента — финансовото отражение, оценено от ЕСП, би било доста под прага на същественост и че седемте констатации, които се отнасят до задоволителното изпълнение, представляват по-малко от 1 % от ключовите етапи и цели, оценени от Комисията. Накрая Комисията отбелязва, че ЕСП е променила прилагането на своята методика от годишния доклад за 2022 г. ЕСП вече не счита, че няма финансово отражение във всички случаи, когато ключовият етап или целта са изпълнени задоволително в рамките на 6 месеца. Тя отбелязва, че това води до по-висока стойност, разглеждана като грешка.

---

[2] Във връзка с член 5, параграф 1 от Регламента за МВУ („*Подкрепата от Механизма не замества, освен в надлежно обосновани случаи, периодични национални бюджетни разходи*“) и член 17, параграф 2 от Регламента за МВУ („*Мерките, започнали считано от 1 февруари 2020 г., са допустими, при условие че отговарят на изискванията, определени в настоящия регламент*“).

[3] Отговор на годишния доклад на ЕСП за 2022 г., стр. 453: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_BG.pdf.

[4] Годишен отчет за дейността за 2023 г. на Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ (ГД „Икономически и финансови въпроси“): https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2023-economic-and-financial-affairs_en

[5] COM(2023) 99 final от 21.2.2023 г.: 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.

В обобщение — и след много внимателен анализ на всички констатации на ЕСП — Комисията не споделя оценката на ЕСП, че минималното финансово отражение е над прага на същественост.

По отношение на последващите си одити Комисията отбелязва констатацията на ЕСП, че е актуализирала своята одитна стратегия, за да отрази приетите преди това препоръки на ЕСП. Комисията също така отбелязва констатацията на ЕСП, че не е актуализирала тази одитна стратегия, за да отрази отхвърлените преди това случаи на неприети препоръки от ЕСП, когато според Комисията препоръката е надхвърляла предписаното от правното основание. Комисията поддържа становището, че не е в състояние да приема препоръки, за които счита, че са в противоречие с Регламента за МВУ. Предвид позицията на ЕСП, Комисията очаква, че подобни констатации могат да продължат през целия период на действие на МВУ.

Освен това, що се отнася до ключовите етапи, свързани с контрола и одита, Комисията отбелязва, че когато е установила потенциални рискове за финансовите интереси на Съюза чрез своите одити на системите за контрол на държавите членки, тя е изискала от тях да предприемат действия за преодоляване на тези рискове. Когато такива действия не са били предприети до момента на изменение на ПВУ, Комисията се е договорила с държавите членки за въвеждането на ключови етапи, свързани с одита и контрола, като е изискала проблемът да бъде решен преди извършването на каквото и да е (по-нататъшно) плащане. Тези ключови етапи, свързани с одита и контрола, осигуряват допълнително ниво на увереност към обичайните последващи действия след одитите на Комисията. Комисията отбелязва, че това проактивно въвеждане на ключови етапи, свързани с одита и контрола, допълнително защитава финансовите интереси на Съюза, и припомня, че потенциалната необходимост от такива етапи е призната от съзаконодателите, които са въвели специално правно основание за тази цел в член 20, параграф 5, буква д) от Регламента за МВУ.

Накрая, Комисията припомня, че е разширила одитната си дейност отвъд изисквания обхват съгласно Регламента за МВУ, за да проверява систематично дали държавите членки извършват редовни проверки на спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ, включително ефективността на тези проверки, и счита, че заключенията от годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ обхващат този въпрос.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Етап на изпълнение

Комисията припомня, че МВУ е инструмент, основан на резултатите, а бенефициери са държавите членки. Въпреки това съзаконодателите изискват от държавите членки да предоставят информация за 100-те най-големи крайни получатели на средства от МВУ. Като се има предвид, че Комисията като цяло подкрепя пълната прозрачност на крайните получатели и в действителност е направила законодателни предложения в тази насока[6], тя

[6] Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) (COM/2022/223 final): EUR-Lex - 52022PC0223 - BG - EUR-Lex (europa.eu)

отбелязва, че в законодателството относно МВУ не се съдържа такова задължение извън 100-те най-големи финансови получатели. (точка 11.7).

2. Оценка на условията за плащане и допустимост

ЕСП посочва, че Комисията разполага с двумесечен срок за извършване на предварителна оценка на всяко искане за плащане, но заявява, че нито в регламента, нито в споразумението за финансиране се предвижда възможност за държавите членки да спрат срока на оценката, за да предоставят повече информация (вж. точки 11.16—11.17). Регламентът за МВУ предвижда, че тази оценка започва само след представяне на надлежно обосновано искане за плащане, като ако по време на процеса на оценяване Комисията или държавата членка установи, че това не е изпълнено, двумесечният срок не се прилага. Във връзка с това в споразумението за финансиране изрично се предвижда възможност за спиране на срока, в случай че Комисията поиска допълнителни данни. Поради това Комисията счита, че тя е спазила изцяло сроковете, предвидени в правната рамка.

Различия в становищата относно изпълнението на ключовите етапи и целите

Въз основа на 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 седем ключови етапа и цели (точка 11.20). В повечето случаи заключенията на ЕСП се основават главно на различия в тълкуването на изискванията, определени от Съвета, които Комисията и държавите членки са приложили при оценката на ключовия етап или целта, или на различия в качествената оценка. Комисията е публикувала по прозрачен начин своята оценка за всеки отделен случай, обосновавайки тълкуването си в съответствие с приложимата рамка, като е получила положително становище както от Икономическия и финансов комитет, така и от комитета по комитология на експертите на държавите членки[7] 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 отбелязва случаите, в които ЕСП има различно правно тълкуване на изискванията на отделните ключови етапи или цели или на необходимите доказателства за задоволителното им изпълнение, и въз основа на това, за разлика от Комисията, счита, че дадено изискване не е изпълнено. В интерес на прозрачността по-долу е представено обобщение на разсъжденията на Комисията по седемте ключови етапа и цели.

- Първият случай се отнася до цел „*Брой студенти, на които се отпуска безвъзмездна финансова помощ за научни изследвания*“. В решението за изпълнение на Съвета е посочена базова стойност 50, представляваща положението в началото на МВУ, а като целева стойност — 300. Комисията счете, че това ясно показва, че с мярката се подкрепят допълнителни 250, а не 300 студентски стипендии за научни изследвания. Комисията отбелязва, че цифрата 250 е подкрепена както от МВУ, така и от оценката на разходите. С оглед на това Комисията счита, че базовата стойност 50 е напълно планирана и че правилното тълкуване на целта е допълнителни 250 стипендии (целева стойност 300 минус базова стойност 50). Поради това Комисията поддържа становището, че целта е постигната в задоволителна степен.

[7] https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=bg

- Вторият случай се отнася до влизането в сила на нов закон за строителството. Изискването за влизане в сила на този закон в решението за изпълнение на Съвета (РИС) беше буквално изпълнено, но някои разпоредби на закона бяха с отложена начална дата на прилагане. Макар че Комисията признава, че при оценката на изискване за влизане в сила тя обикновено настоява съответният закон да е започнал да се прилага изцяло, тя отбелязва, че в този конкретен случай от РИС става ясно, че елементи от закона ще започнат да се прилагат едва на по-късен етап. Това се отнася по-специално до създаването на нова държавна структура на Върховната строителна служба, което е предмет на последващ ключов етап. Ако всички елементи на закона за строителството бяха влезли в сила, нямаше да има смисъл от последващия ключов етап и всъщност всяко плащане по този последващ ключов етап щеше да представлява двойно финансиране, тъй като плащанията за същите резултати вече са били извършени в рамките на одитирания ключов етап. Поради това Комисията счита, че правилно е оценила ключовия етап като изпълнен.
- Третият случай се отнася до цел, свързана с достъпа до защитена мобилна комуникация, която изисква 95 % от група държавни служители да имат достъп до защитена система за обмен на секретна и класифицирана информация. Комисията счете, че съответната държава членка правилно е изключила от тази цел достъпа на някои служители, като например хигиенисти или водачи на служебни автомобили, тъй като според Комисията е очевидно, че ПВУ и РИС са нямали за цел да изискват тези длъжности да имат достъп до секретна и класифицирана информация. Поради това Комисията счита, че целта е изпълнена в задоволителна степен.
- Четвъртият случай се отнася до цел относно мярка за киберсигурност, изискваща съответната държава членка да извърши „интервенции за подобряване“ на структурите за сигурност. Комисията счита, че докладите, предоставени от съответната държава членка, които като цяло включват анализ на риска за процедурите, процесите и организацията, включително планове за действие за изпълнение на констатациите, представляват интервенции за подобряване на структурите за сигурност. Комисията отбелязва, че този вид интервенции е предвиден в правото на ЕС, тъй като в Директивата МИС 2[8], която е посочена в описанието на мярката, „*анализ[ът] на риска и сигурност[та] на информационните системи*“ изрично се разглежда като един от видовете „*мерки за управление на риска в областта на киберсигурността*“, които държавите членки следва да прилагат. Поради това Комисията счита, че целта е изпълнена в задоволителна степен.
- Петият случай се отнася до цел, касаеща „*Броя проекти, за които е подписан договор за безвъзмездна финансова помощ за рециклиране на пустеещи земи или урбанизирани територии*“. Въпреки че в РИС за бенефициери се посочват „собствениците на обекта“, по линия на фонда, създаден от съответната държава членка, се изисква бенефициери да бъдат „изпълнителите на проекта“. Комисията прозрачно отбеляза в предварителната си оценка, в съответствие с рамката за оценка[9], че счита тази разлика във формулировката за приемливо минимално отклонение, тъй като тя не оказва влияние върху резултата, като се има предвид естеството на финансираните проекти. Въпросната държава членка е представила доказателства, че тази промяна не е оказала влияние върху резултата. Поради това Комисията счита, че целта е изпълнена в задоволителна степен.
- Шестият случай се отнася до реформа „без разходи“, която стимулира участието на трайно безработни лица в обучения. Условието за допустимост на схемата по

[8] Директива (ЕС) 2022/2555 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. относно мерки за високо общо ниво на киберсигурност в Съюза, за изменение на Регламент (ЕС) № 910/2014 и Директива (ЕС) 2018/1972 и за отмяна на Директива (ЕС) 2016/1148 (Директива МИС 2).

[9] Приложение I към COM(2023)99 final: https://commission.europa.eu/publications/communication-implementation-recovery-and-resilience-facility_en

отношение на продължителността на обучението (т.е. най-малко 4 месеца) е част от националното законодателство, както се потвърждава в оценката на Комисията, и съответно се проверява от националните органи при определяне на допустимостта за получаване на стимула. В допълнение към оценката на Комисията по този въпрос в рамките на този предходен ключов етап съответната държава членка е предоставила за последващия ключов етап снимки на екрана от вътрешната си ИТ система за наблюдение на това изискване, за да докаже, че във всеки случай на предоставен стимул това изискване е било изпълнено, заедно с доказателства за това как функционира системата ѝ за контрол, за да се гарантира точността на данните (заедно с доказателства за извършени на практика корекции от системата за контрол). Този въпрос беше допълнително одитиран от органите на държавата членка и накрая от одиторите на Комисията, като и двете страни потвърдиха функционирането на системите за наблюдение и гарантиране на спазването на това изискване. Комисията счете, че е получила разумна увереност, че изискванията на РИС са изпълнени, както и че изискването за изготвяне на отделни списъци за записване за всеки отделен ден на обучение би наложило ненужно голяма административна тежест върху държавите членки. Поради това Комисията счита, че ключовият етап е изпълнен в задоволителна степен.

- Седмият случай се отнася до цел, свързана със създаването на психиатрични отделения. Комисията не счита, че за да бъдат отделенията напълно функциониращи, те трябва да разполагат с минимален брой персонал, който да покрива максималния теоретичен брой пациенти, които отделението може да обслужва. За Комисията „напълно функциониращи“ означава, че отделенията разполагат с достатъчно персонал, за да се справят с действителния брой пациенти, какъвто е случаят, а не с теоретичния максимум. Поради това Комисията счита, че целта е постигната в задоволителна степен.

Условията за допустимост по МВУ

Комисията припомня отговора си на годишния доклад за 2022 г: *„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 изпълнени задоволително, съответното плащане от Комисията не може да бъде засегнато от грешка.“*[10] Следователно констатациите, свързани с отделни единици или дейности, отчетени като част от изпълнението на ключов етап или цел, не поставят под въпрос дали мярката е допустима или не, а по-скоро дали някои доказателства, предоставени от държавата членка, са били допустими (вж. точка 11.21).

Това съображение се отнася по-специално за шестте констатации относно „Нарушение на условието за допустимост: период на допустимост“, установени от ЕСП. ЕСП и Комисията имат различни виждания за това как да определят допустимостта на инвестициите и реформите, които съгласно член 17, параграф 2 от Регламента за МВУ трябва да са „започнали“ от февруари 2020 г. Комисията предостави насоки на държавите членки, в които се обръща внимание на прилагането, започващо след 1 февруари 2020 г., и на всички свързани с това разходи, възникващи от тази дата. В този смисъл Комисията, за разлика от ЕСП, не обвързва началото на мярката с датата на сключване на първото (правно) задължение

[10] Отговори на Комисията на годишния доклад на ЕСП за 2022 г., стр. 453: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_BG.pdf

(вж. точка 11.22). Комисията припомня, че законодателното предложение за МВУ беше направено през май 2020 г., а регламентът влезе в сила през февруари 2021 г. Въведената от съзаконодателите клауза за „допустимост“ всъщност е клауза за *обратно действие*, която позволява мерките, *започнали от 1 февруари 2020 г.,* да бъдат включени в ПВУ. Замисълът на тази клауза за обратно действие беше да се даде на държавите членки още по време на законодателния процес на МВУ увереност, че мерките ще бъдат включени, и да се гарантира, че държавите членки няма да спрат или намалят инвестициите в контекста на тежката икономическа и социална криза, причинена от пандемията, именно за да не се задълбочи още повече икономическата рецесия[11]. През януари 2021 г. (т.е. още преди влизането в сила на Регламента за МВУ) Комисията предостави на държавите членки насоки относно начина, по който ще прилага тази клауза, които след това бяха последователно прилагани от Комисията и държавите членки. В каре 11.2 е представен пример, илюстриращ различията във възгледите. ЕСП отбелязва, че за седем железопътни проекта във Франция поръчките са издадени преди февруари 2020 г., и на това основание счита мярката за недопустима. За разлика от ЕСП, тъй като работите по тази мярка са започнали след 1 февруари 2020 г., Комисията счита, че седемте проекта спазват периода на допустимост и че са в съответствие с нейните насоки. Предвид тези основни различия в тълкуването, Комисията очаква подобни констатации да продължат през целия период на действие на МВУ.

Във връзка с трите констатации на ЕСП относно „Нарушение на условието за допустимост: заместване на периодични национални бюджетни разходи“, Комисията припомня, че в член 5, параграф 1 от Регламента за МВУ ясно се посочва, че „*[п]одкрепата от Механизма не замества, освен в надлежно обосновани случаи, периодични национални бюджетни разходи*“. Както вече беше изтъкнато в отговорите на годишния доклад на ЕСП за 2022 г., Комисията и ЕСП тълкуват тази разпоредба по различен начин. Комисията тълкува тази разпоредба като отнасяща се до „*заместване на периодични национални бюджетни разходи*“, а не като понятие за недопустимост на конкретни видове „*периодични дейности*“, а именно тези „*финансиран[и] чрез национални бюджетни разходи*“. По мнение на Комисията правният текст на МВУ не подкрепя последната позиция. Въпреки че ЕСП не прилага насоките, публикувани от Комисията, Комисията отбелязва, че тя е извършила оценка за всеки отделен случай. Въпреки че Комисията взе под внимание аргументите на ЕСП за всеки отделен случай, тя не можа да превърне оценката на ЕСП за всеки отделен случай в общоприложими критерии за оценка.

И накрая, Комисията отбелязва най-вече, че и трите констатации относно „заместването на периодични национални бюджетни разходи“ са свързани с реформи. Както е отбелязано в отговора на годишния доклад на ЕСП за 2022 г.,[12] ако дадена държава членка е посочила за дадена мярка, че никакви разходи няма да бъдат покрити от МВУ, какъвто е случаят с повечето реформи, Комисията счита, че МВУ *не може* да замества никакви национални разходи, тъй като никакви средства по МВУ не са свързани с тази мярка. Включването на мерки „без разходи“ не води до увеличаване на разпределените финансови средства на държавата членка, въпреки че тя продължава да се ангажира с изпълнението на тези мерки (вж. точка 11.23). Комисията припомня, че включването на реформи в плановете за възстановяване и устойчивост е съществен елемент за постигане на системни промени в държавите членки и условие за положителна оценка на тези планове от страна на Комисията.

Различните подходи на Комисията и ЕСП са демонстрирани с примера в каре 11.3, отнасящ се до ключовия етап на Австрия „*Четвърти доклад за културата на строителство*“. [13] Както

[11] Вж. по-конкретно съображения 6—8 от Регламента за МВУ.

[12] Пак там, стр. 449.

[13] Вж. предварителната оценка на Комисията (публикувана на 22 март 2023 г.), стр. 90: https://commission.europa.eu/publications/preliminary-assessment-first-payment-request-austria_en

отбелязва ЕСП в примера, Австрия вече е възлагала „доклади за културата на строителство“ през 2006 г., 2011 г. и 2017 г. и като част от реформата, включена в нейния ПВУ, е поела ангажимент да направи това отново, без да посочва каквито и да било разходи за тази реформа. Комисията счита, че това не представлява случай на „заместване на периодични бюджетни разходи“, 1) тъй като докладът не включва такива разходи, 2) тъй като Австрия не е посочила никакви разходи по МВУ, следователно не може да има заместване на национални разходи, 3) тъй като докладът се различава в качествено отношение от предишните доклади и 4) тъй като не е установено, че този случай не може да бъде „надлежно обосновано изключение“, както се допуска от Регламента за МВУ. За разлика от Комисията ЕСП е на мнение, че се касае за вид периодична дейност, финансирана от националните бюджетни разходи, поради което счита това за грешка.

Яснота на ключовите етапи и целите в РИС

ЕСП отбелязва, че при модела на финансиране на МВУ от решаващо значение са наличието на ясни и недвусмислени показатели и конкретно определение на понятието „задоволително изпълнение“. Комисията е съгласна, че ясните ключови етапи и цели са от основно значение за програмата. Тя обаче отбелязва, че с изискването на съзаконодателите да оценява „задоволителното изпълнение“ на Комисията изрично се предоставя свобода на преценка. В своя годишен доклад за 2022 г. ЕСП признава тази голяма свобода на преценка, предоставена на Комисията от Регламента за МВУ.[14] Комисията е формулирала по прозрачен начин упражняването на тази своя свобода на преценка в специална рамка[15], съгласно която се оценяват всички плащания, като се гарантира прозрачност и равно третиране (вж. точки 11.26—11.28).

От 452-те ключови етапа и цели, които е разгледала, ЕСП отбелязва 15 случая, в които според нея ключовите етапи и целите не са напълно ясни (точка 11.28), като 12 от тях са идентифицирани и прозрачно подчертани от Комисията, например случаи на технически грешки, допуснати при изготвянето на предложенията на Комисията за РИС. Комисията отбелязва, че тези констатации представляват проблеми, които Комисията вече изцяло е обхванала и коригирала чрез своята система за контрол и които по никакъв начин не засягат законосъобразността и редовността на плащанията по линия на МВУ.

Комисията не е съгласна с всички констатации, свързани с неяснотата на ключовите етапи и целите, които в някои случаи отразяват по-скоро политически предпочитания, отколкото неяснота. В каре 11.4 е даден пример за ключов етап на Испания, за който ЕСП счита, че едно специфично изискване не е достатъчно конкретно. В ключовия етап се е изисквало от Испания да направи изменения на законодателството, за да бъдат въведени нови задължения за инсталиране на инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства, но, както отбелязва ЕСП, не са дадени подробности за това изискване нито от качествена, нито от количествена гледна точка. Комисията отбелязва първо, че за този ключов етап това е само едно от няколкото изрични изисквания за въвеждане на ново правно задължение и второ, не може в един ключов етап в РИС да се уточнява всяка подробност от бъдещото национално законодателство — в този случай изискването е ясно, че трябва да се въведе конкретно задължение.

[14] Годишен доклад на ЕСП за финансовата 2022 година, точка 11.22.

[15] COM(2023)99 final, приложение I, „Рамка за оценка на ключовите етапи и целите съгласно Регламента за МВУ“: https://commission.europa.eu/publications/communication-implementation-recovery-and-resilience-facility_en

3. Системи за мониторинг и контрол

Последващи одити на Комисията

За да се увери в законосъобразността и редовността на плащанията по линия на МВУ, Комисията извършва широкообхватни предварителни и основани на риска последващи проверки на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите в съответствие със своите стратегии за одит и контрол. За направените през 2023 г. плащания Комисията извърши 17 последващи одита на 82 ключови етапа и цели. Както отбелязва ЕСП (точка 11.30), Комисията е заключила за всички одитирани ключови етапи и цели, че те са били правилно оценени като задоволително изпълнени.

ЕСП припомня своите препоръки от годишния доклад за 2022 г. и заявява, че те са изпълнени само частично (точка 11.31). Комисията отбелязва, че е приела само частично препоръка 11.1, буква а) от 2022 г. и е изпълнила изцяло приетата част. Неприетата част е свързана с несъгласие, обсъдено и в точка 2 по-горе, относно начина на тълкуване на понятието „начало на мерките“ и относно това какво представлява началото на периода на допустимост, както и относно понятието „заместване на периодични национални бюджетни разходи“. Комисията надлежно включи проверки за допустимост на доказателствата в своите предварителни процедури и продължи да прилага проверките, които вече бяха въведени за нейните последващи процедури. В правното несъгласие се обяснява и изявлението на ЕСП, че Комисията „не е установила, че [..] период[ът] на допустимост не е бил спазен“, тъй като ЕСП предоставя свое собствено различно тълкуване на насоките на Комисията и на понятието за допустимост в регламента. Във връзка с препоръка 11.1, буква б) от 2022 г. ЕСП признава, че стратегията на Комисията за последващ одит е актуализирана и че Комисията формализира актуализираните одитни контролни листове, за да бъде изрично включена отмяната на мерки, така че да се отрази практиката, която вече се прилага от одиторите. Накрая Комисията отбелязва, че констатацията на ЕСП, че последващият одит за една цел се основавал на непълни данни, произтича от различно тълкуване на решението за изпълнение на Съвета, при което последващият одит е следвал подхода на предварителната работа на Комисията.

На 19 септември 2023 г. Комисията публикува и рамката за прилагане на член 24, параграф 3 от Регламента за МВУ относно отмяната на мерки[16]. В тази рамка се посочва как Комисията ще разглежда случаите на отмяна на мерки.

Системи за мониторинг и контрол на държавите членки

Регламентът за МВУ предвижда, че Комисията трябва да оцени плановете за възстановяване и устойчивост, включително системите за контрол в тях, въз основа на тяхното устройство в ПВУ и следователно преди прилагането им. Единствено при наличието на цялостна и подходяща система за контрол оценката на ПВУ е положителна. В този контекст държавите членки могат да се ангажират да предприемат допълнителни мерки и да въведат конкретни „ключови етапи, свързани с одита и контрола“, за да гарантират, че националните им системи са напълно подходящи за защита на финансовите интереси на Съюза в съответствие с член 20, параграф 5, буква г) от Регламента за МВУ. По време на изпълнението на МВУ Комисията извършва и одити на националните системи за контрол, като въз основа на установените недостатъци преценява дали е необходимо да поиска от държавите членки да въведат допълнителни ключови етапи, свързани с одита и контрола, ако преразгледат своите

[16] Доклад за изпълнението на МВУ (COM(2023) 545 final)

ПВУ. Тези ключови етапи трябва да бъдат изпълнени, преди да бъде извършено каквото и да е по-нататъшно плащане, като по този начин се повишава степента на увереност, че към момента на плащането системите за контрол са подходящи. Десет такива допълнителни ключови етапа, свързани с одита и контрола, бяха въведени по време на преразглеждането на ПВУ за седем държави членки с цел отстраняване на недостатъци, с които не се поставя под съмнение, че цялостната национална система за контрол е подходяща, като например подписване на споразумения, които гарантират събирането на данни или специфични проверки за двойно финансиране (вж. точки 11.33—11.35).

В точка 11.35 ЕСП отбелязва, че рисковете за защитата на финансовите интереси на ЕС могат да имат потенциално отражение върху редовността на разходите. Комисията припомня текстът на самата ЕСП в точка 11.12 , който гласи: „*11.12. Въпреки че от държавите членки се изисква да разполагат с ефективни и ефикасни системи за вътрешен контрол, съответствието на разходите, направени от крайните получатели и изпълнителните органи, с правилата на ЕС и националните правила не е условие за извършване на плащания по МВУ към държавите членки. В резултат на това одитът на ЕСП на редовността на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към държавите членки е съсредоточен върху това дали предварително определените ключови етапи и цели са изпълнени в задоволителна степен и дали са спазени условията за допустимост, определени в Регламента*“. В това отношение Комисията е съгласна с позицията на ЕСП в точка 11.12, но отбелязва несъгласието си със становището ѝ за потенциално отражение върху редовността на разходите, изразено в точка 11.35. По-конкретно, Комисията припомня, че редовността се основава единствено на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и цели. При установяването на проблеми, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, в регламента се предвижда следното: i) допълнителни системи за корекции с цел защита на финансовите интереси на Съюза съгласно член 22, параграф 5, за които Комисията дава уверение в годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ и които са обхванати от рамката за намаляване и възстановяване[17], и ii) понятието за отмяна на мерки. Що се отнася до последното, в методиката за отмяна на мерки Комисията допълнително изясни как ще прилага концепцията на Регламента за МВУ, за да се справи, *наред с другото*, със ситуации, при които ключовите етапи/цели вече не се считат за задоволително изпълнени, включително когато впоследствие възникнат въпроси, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза.

ЕСП отбелязва, че ключовите етапи, свързани с контрола, се различават значително в отделните държави членки (точка 11.37). Комисията припомня, че тъй като в член 22 от Регламента за МВУ се позволява на държавите членки да разчитат на обичайните си системи за вътрешен контрол, всички ключови етапи трябва задължително да отразяват специфичните особености на тези системи. Тези констатации могат да се различават по своята тежест и съдържание и не могат да бъдат сравнявани просто в цифрово изражение. Освен това, тъй като въвеждането на такива ключови етапи е насочено към отстраняването на установени недостатъци, Комисията счита, че е повече от ясно, че тези етапи са съобразени с конкретните недостатъци на съответната държава членка. Във връзка с това Комисията настоява, че е от решаващо значение ключовите етапи да бъдат адаптирани към специфичните проблеми на държавите членки, тъй като един хоризонтален подход би довел до много излишни въпроси (които Комисията не счита за проблемни в повечето държави членки) или, което е още по-лошо, би оставил пропуски в усилията за защита на финансовите интереси на Съюза.

По отношение на точки 11.38—11.39, каре 11.5 и таблица 11.1 Комисията отбелязва, че одитите се отнасят до конкретни структури в рамките на дадена държава членка (например

[17] Вж. приложение IV към Насоките за плановете за възстановяване и устойчивост https://commission.europa.eu/publications/draft-guidance-recovery-and-resilience-plans_en

отделно министерство) и че това не дава представа за цялата система за вътрешен контрол на съответната държава членка. Комисията би искала отново да подчертае, че макар и да е имало констатации, които са били системни, често те са били ограничени до конкретен изпълнителен орган и като такива не могат да бъдат обобщени за цялата система за вътрешен контрол на дадена държава членка. Тъй като в таблицата е представена само статична картина на ситуацията, Комисията отбелязва, че много от констатациите и свързаните с тях препоръки междувременно са били изпълнени.

Основавайки се главно на одитните доклади на Комисията, ЕСП счита, че са налице трайни слабости при прилагането на националните системи за контрол и въз основа на това идентифицира рискове (точка 11.40). Комисията счита, че нарастващата ѝ одитна дейност разкри съществуващи слабости и че последващите подобрения от страна на държавите членки на националните им системи за контрол подобриха нивото на увереност. През 2023 г. Комисията извърши 14 одита на системите относно защитата на финансовите интереси на Съюза и до момента е одитирала всяка държава членка поне веднъж. ЕСП също така припомня констатациите от предишни доклади, в които се критикува фактът, че в правното основание на МВУ не се изисква стандартизирано докладване на измамите; във връзка с това Комисията припомня, че преработката на Финансовия регламент предвижда централизирано докладване на измамите за бъдещите програми. Комисията също така отбелязва, че въпреки че в МВУ не се изисква стандартизирано докладване, държавите членки надлежно са докладвали на Комисията и OLAF случаи на съмнения за измама, също и извън декларациите за управлението, което е по-навременно, отколкото да се чака следващото искане за плащане (вж. точки 11.41—11.42). Наред с това, въз основа на законовото си задължение, държавите членки са докладвали случаи на Европейската прокуратура[18], което, както отбелязва Комисията, представлява голяма част от разследваните случаи на подозрения за измама, съобщени от Европейската прокуратура. Пример от 2023 г. е съмнението за измама при мярката „бонус за ремонт“ в Австрия[19].

Документация за искането за плащане

ЕСП отбелязва, че за три искания за плащане към момента на тяхното подаване одитната работа не е била приключена. Комисията припомня, че обобщението на одита предоставя информация за одитите, предприети до момента от държавата членка, и предоставя на Комисията информация за системата за мониторинг и контрол. Въпреки това държавата членка не е задължена да приключи определен брой одити преди всяко искане за плащане.

За осем искания за плащане ЕСП счита, че е установила проблеми, свързани с „надеждността“ на декларациите за управлението. За някои от случаите Комисията е съгласна с това. Независимо от това декларацията за управлението следва да се основава на най-добрите познания на подписалия я и нейната достоверност не се променя от по-нататъшни действия, като например последващи въпроси от страна на Комисията. По същия начин не може да се очаква, че в декларацията за управлението ще се обобщи цялата друга информация. Например по отношение на цел 8.14 на Португалия в документацията на държавата членка правилно е посочено незначително забавяне на част от изпълнението, което според ЕСП е следвало да бъде посочено като ограничение в декларацията за управлението (точка 11.43). Комисията не счита, че е необходимо такова повторение. По подобен начин за примера в каре 11.6 относно ключов етап 128 на Словения Комисията разполагаше с информацията за забавянето; въпреки че би било за предпочитане да се изрази резерва, Комисията не счита, че

[18] Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура, член 24, параграф 1.

[19] https://infothek.bmk.gv.at/nach-betrugsverdacht-reparaturbonus-erhaelt-zusaetzliches-sicherheitsnetz/

това засяга надеждността на документацията за искането за плащане, която трябва да се разглежда в нейната цялост.

4. Добро финансово управление

ЕСП заявява, че ключовите етапи и целите следва „*да обхващат всички основни елементи на дадена реформа или инвестиция, по-специално нейното завършване.*“ (точка 11.45). Комисията не споделя това тълкуване на правното основание, в което ключовите етапи и целите се определят като „измерване на напредъка“[20]. Например, както в дадения в каре 11.4 пример (разгледан по-горе), Комисията счита за уместно в ключовите етапи относно правните реформи да се изисква наличието на конкретни ключови разпоредби, но в ключовите етапи да не се предписва всеки елемент от националното законодателство, подлежащ на демократичния процес.[21] В отговора си на предишен одитен доклад Комисията обясни защо ключовите етапи за завършване невинаги са уместни или възможни[22] и отбелязва, че вече е приела да проверява, когато това е възможно в контекста на преразглеждането на ПВУ, дали всички *ключови* елементи на дадена мярка са обхванати от ключови етапи и цели. [23]

5. Годишни отчети за дейността (ГОД) и годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)

ЕСП припомня, че според нея на равнището на ЕС липсва достатъчна отчетност относно спазването на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по МВУ, и отбелязва, че Комисията е преразгледала стратегията си за одит и контрол, като е въвела проверки на обществените поръчки и държавната помощ. Комисията продължава да отхвърля констатацията на ЕСП за недостатъчна отчетност на равнището на ЕС предвид уникалната система за контрол, установена с Регламента за МВУ. Въпреки това, както е обяснено на няколко места в годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2023 г., Комисията разшири одитната си дейност отвъд изискванията обхват съгласно Регламента за МВУ, за да проверява систематично дали държавите членки извършват редовни проверки на спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ, включително ефективността на тези проверки, и счита, че заключенията от ГОД обхващат този въпрос. В това отношение Комисията не е съгласна с изявлението на ЕСП, че увереността, предоставена от ГД „Икономически и финансови въпроси“, не покрива ефективността на проверките, извършвани от държавите членки (точка 11.50).

Одитната дейност, извършена от Комисията във връзка с обществените поръчки и държавната помощ, обхваща всички 17 държави членки, които са получили плащане през 2023 г. Въз основа на събраните и оценени доказателства Комисията счита, че въведените в държавите членки процедури за контрол предоставят необходимата увереност, че държавите членки

---

[20] Регламент за МВУ, член 2(4): *„ключови етапи и цели“ означава измерване на напредъка за постигането на дадена реформа или инвестиция, като ключовите етапи са качествени постижения, а целите са количествени постижения“*

[21] Вж. предварителната оценка на Комисията, стр. 31: https://commission.europa.eu/document/download/401e9dde-6d23-4f96-96bb-67a1952362e1_en?filename=C_2022_8763_1_EN_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v2.pdf

[22] Отговор на специален доклад 26/2023 на ЕСП, стр. 5: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26_BG.pdf

[23] Отговор на препоръка 11.2 от 2022 г.; годишен доклад на ЕСП за 2022 г., стр. 460. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_BG.pdf

редовно и ефективно проверяват спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ по отношение на мерките по МВУ. Това е видно и от прилагането на методиката за оценка на риска, представена в приложение 5 към ГОД на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2023 г. Оценката на риска се основава, наред с другото, на резултатите от извършените от Комисията одити, които обхващат редовността и ефективността на проверките, извършвани от държавите членки по отношение на спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ (вж. във връзка с това точка 2.2. от ГОД на ГД „Икономически и финансови въпроси“). С други думи, ако въз основа на това Комисията беше стигнала до заключението, че не разполага с необходимата увереност, това щеше да се изрази в по-високи нива на риск, което щеше да повлияе пряко на заключенията относно увереността.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 11.1 — Да се прилагат по-строги критерии за оценка на спазването на периода на допустимост

Комисията следва да извършва оценка на спазването на условията за допустимост, като при определяне на това кога е започнало изпълнението на дадена мярка се ръководи от датата на сключване на първото (правно) задължение.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Комисията **не приема** препоръка 11.1.

В Регламента за МВУ се предвижда критериите за допустимост да се оценяват при подаването на първоначалните планове за възстановяване и устойчивост, включително дали дадена мярка „е започнала от 1 февруари 2020 г.“. Тази оценка е извършена за всички държави членки. Комисията не споделя тълкуването на ЕСП на Регламента за МВУ, което не е в съответствие с издадените от Комисията насоки, които бяха приложени от всички държави членки при представянето на техните планове за възстановяване и устойчивост. Както е посочено в ГОД на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2023 г., Комисията ще издаде допълнителни насоки относно началната дата на допустимост. Комисията обаче не е съгласна да определя предварително съдържанието на тези бъдещи насоки.

Препоръка 11.2 — Да се определят конкретни критерии за оценка на заместването на периодични национални бюджетни разходи

Комисията следва да извършва оценка на спазването на условията за допустимост, като определи конкретни критерии за това какво включват периодичните национални бюджетни разходи.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Комисията **приема** препоръка 11.2.

Комисията приема да доизясни съществуващите си насоки относно „заместването на периодични национални бюджетни разходи“.

Препоръка 11.3 — Да се предприемат действия по отношение на продължаващите слабости в системите за контрол на държавите членки

Комисията следва да направи необходимото за това държавите членки да предприемат незабавни коригиращи действия за преодоляване на слабостите, които продължават да съществуват в системите за контрол.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.

Комисията **приема** препоръка 11.3.

Одитните доклади на Комисията се проследяват задълбочено, за да се гарантира, че държавите членки изпълняват препоръките от одита. В случай на преразглеждане на ПВУ Комисията преразглежда дали националните системи за контрол са подходящи въз основа на наличната информация, като например собствените си одити. Когато е необходимо, се въвеждат нови ключови етапи, свързани с контрола, които държавите членки трябва да изпълнят, преди да бъде извършено друго плащане. Комисията ще продължи да следи отблизо изпълнението на препоръките от одита и ще предприеме подходящи действия, в случай че тези препоръки не бъдат изпълнени от държавите членки.

Препоръка 11.4 — Да се предостави увереност относно ефективното функциониране на системите за контрол на държавите членки

Комисията следва да използва резултатите от своите проверки на системите за контрол на държавите членки, за да изрази ясно заключение относно тяхната ефективност.

Целеви срок за изпълнение — ГОД за 2024 г.

Комисията **не приема** препоръка 11.4.

Комисията припомня уникалната рамка на МВУ, в която се предвижда, че държавите членки предприемат всички подходящи мерки за защита на финансовите интереси на Съюза. Комисията вече разшири обхвата на одитната си дейност отвъд този, който според Комисията се изисква от член 22, параграф 2, буква а) от Регламента за МВУ, от член 11 от споразумението за финансиране и когато е уместно, от член 20 от споразумението за заем, за да проверява дали въведените в държавите членки процедури за контрол предоставят необходимата увереност, че държавите членки редовно и ефективно проверяват спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ и допустимостта на мерките по МВУ. Комисията припомня, че заключенията на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2023 г. обхващат този разширен обхват.

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2023 година

Съдържание

Страница

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2023 година 574

Отговори на Европейската комисия 617

Съдържание

	Точки
Въведение	01—06
Кратко описание	02—06
Финансово изпълнение на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР	07—09
Декларация за достоверност на ЕСП относно Европейските фондове за развитие	I.—37
Декларация за достоверност, предоставена от Европейската сметна палата на Европейския парламент и на Съвета относно Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР — доклад на независимия одитор	I.—XXI.
Информация в подкрепа на Декларацията за достоверност	10—37
Обхват и подход на одита	10—14
Надеждност на отчетите	15—18
Редовност на операциите	19—37
Заключение и препоръки	38—43
Заключение	38—39
Проследяване на изпълнението на предишни препоръки	40—41
Препоръки	42—43
Оценка на показателите за изпълнение на проектите по време на одитните посещения на ЕСП	44—45

Приложения

Приложение I — Плащания от ЕФР за основните държави бенефициенти в Африка, Тихоокеанския и Карибския басейн

Приложение II — Степен на изпълнение на плановете за действие

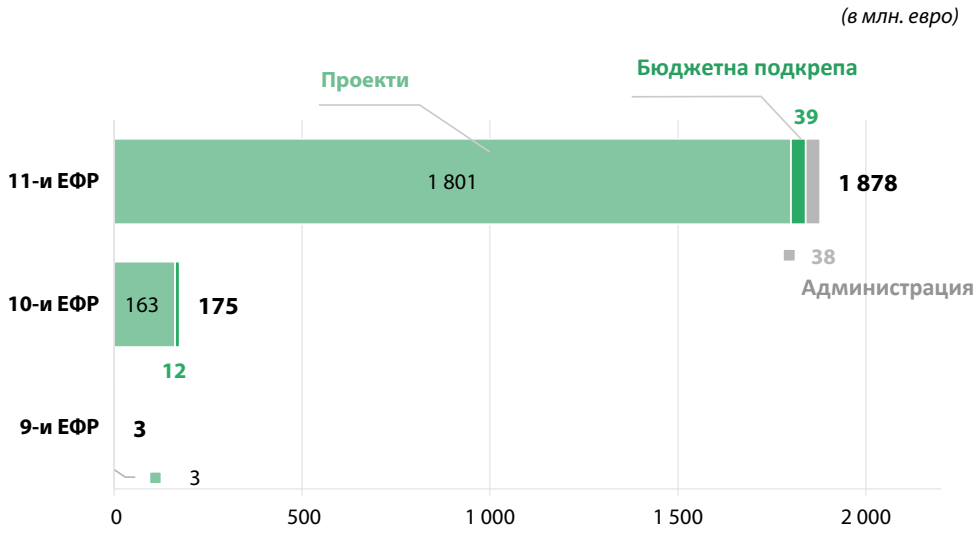
Приложение III — Проследяване на изпълнението на препоръките

Въведение

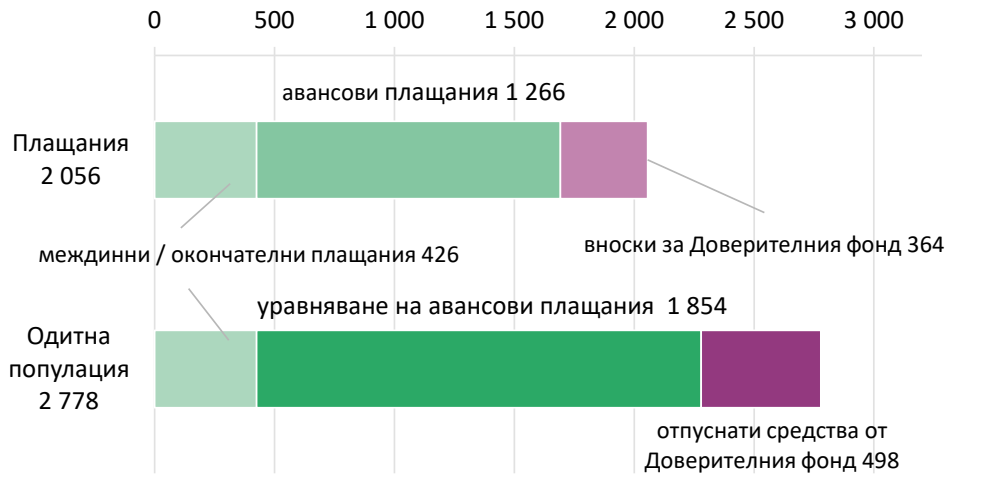
01 В настоящия Годишен доклад са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) относно Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР). На ***фигура 1*** са представени обобщено дейностите и разходите в тази област през 2023 г.

Фигура 1 — Европейски фондове за развитие: финансови параметри за 2023 г.

Плащания по ЕФР по бюджетни редове и по видове (в млн. евро)



Плащания по ЕФР и одитирана популация



Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за 2023 г. на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР.

Кратко описание

02 Създадените през 1959 г. Европейски фондове за развитие са основният инструмент, чрез който Европейският съюз (ЕС) предоставя финансиране в областта на сътрудничеството за развитие с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и *отвъдморските страни и територии (ОСТ)* до края на 2020 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). Единадесетият (и последен) ЕФР обхваща *многогодишната финансова рамка (МФР)* за периода 2014—2020 г.

03 За МФР за периода 2021—2027 г. сътрудничеството за развитие с държавите от АКТБ е включено в *Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа* като част от общия бюджет на ЕС, а сътрудничеството с ОСТ — в Решението за отвъдморско асоцииране, включително Гренландия. Деветият, Десетият и Единадесетият ЕФР обаче не са интегрирани в общия бюджет на ЕС и продължават да се изпълняват и отчитат отделно до приключването им.

04 Европейските фондове за развитие (ЕФР) 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 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;

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 Европейската инвестиционна банка. През 2012 г. в тристранно споразумение между Европейската инвестиционна банка, 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 достъпа на ЕСП до информацията, съхранявана от Европейската инвестиционна банка за посочените операции.

г) принципът на *ежегодност* не се прилага за ЕФР — споразуменията по ЕФР обикновено се сключват за период на *задължения* от пет до седем години, а плащанията могат да бъдат извършвани за много по-дълъг период от време, тъй като вътрешното споразумение за Единадесетия ЕФР ще остане в сила докато е необходимо, за да бъдат осъществени изцяло всички операции[1].

05 ЕФР се управляват почти изцяло от Генерална дирекция „Международни партньорства“ на Комисията (INTPA). Малка част (7 %) от плащанията по ЕФР за 2023 г. се управлява от Генерална дирекция „Европейска политика за съседство и преговори за разширяване“.

06 Разгледаните в настоящия доклад разходи са свързани с подкрепа, отпускана в 76 държави (вж. ***приложение I*** за основните държави *бенефициенти*) 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, подлежащи на *оценка по стълбове* (като например международни организации).

[1] Член 14, параграф 3 от Вътрешното споразумение за създаване на Единадесетия ЕФР.

Финансово изпълнение на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР

07 Бюджетът на Деветия ЕФР (2000—2007 г.) възлиза на 13,8 млрд. евро, а на Десетия ЕФР (2008—2013 г.) – на 22,7 млрд. евро. Вътрешното споразумение за създаване на 11-ия ЕФР (2014—2020 г.) влиза в сила на 1 март 2015 г. 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.

08 На ***фигура 2*** е представено усвояването на ресурсите на ЕФР през 2023 г. и кумулативно за Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР.

Фигура 2 — Усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2023 г.

(в млн. евро)

	Състояние в края на 2022 г.		***Изпълнение на бюджета през финансовата 2023 година*** *(нетни поети задължения след освобождаване на бюджетни кредити / нетни плащания след събиране на неправомерно изплатени суми)*				***Състояние в края на 2023 г.***				
	Обща сума (закръглена стойност)	Степен на изпълнение (% от ресурсите)	***9-и ЕФР[2]***	***10-и ЕФР[2]***	***11-и ЕФР[2]***	***Обща сума (закръглена стойност)***	***9-и ЕФР***	***10-и ЕФР***	***11-и ЕФР***	***Обща сума (закръглена стойност)***	*Степен на изпълнение (% от ресурсите)*
А – РЕСУРСИ[1,4]	**66 021**		***-6***	***-96***	***71***	***-31***	***15 239***	***21 146***	***29 605***	***65 990***	
Б – УСВОЯВАНЕ											
1. Глобални поети задължения (решения за финансиране)	***65 682***	***99,5 %***	***-5***	***-84***	***-168***	***-257***	***15 239***	***21 078***	***29 106***	***65 423***	**99,1 %**
2. Индивидуални поети задължения (отделни договори)	***63 891***	**96,8 %**	***-6***	***158***	***562***	***714***	***15 238***	***20 999***	***28 368***	***64 605***	**97,9 %**
3. Плащания	***57 432***	**87,0 %**	***3***	***175***	***1 878***	***2 056***	***15 221***	***20 477***	***23 791***	***59 489***	**90,1 %**
В – Неразплатени задължения (Б1 – Б3)	**8 250**	**12,5 %**					***18***	***601***	***5 315***	***5 934***	**9,0 %**
Г – Налично салдо (А – Б1)[3]	**339**	**0,5 %**					***0***	***68***	***499***	***567***	**0,9 %**

1 Включва първоначално предоставените ресурси по 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР, съфинансиране, лихви, други ресурси и трансфери от предходни ЕФР.

2 Отрицателните стойности представляват *отменени бюджетни кредити*.

3 Наличното салдо включва „резерв, който не може да бъде мобилизиран“ (неизползваем без единодушно решение на Съвета).

4 Разликата от 335 млн. евро в общите ресурси в сравнение с края на 2022 г. се дължи на: i) разлика от +377 млн. евро, свързана с върнатите от делегациите на ЕС средства, които не са били взети предвид в общите ресурси в края на 2022 г.; и ii) разлика от -42 млн. евро между сумите, оповестени в предварителните и в окончателните отчети за 2022 г. Сумите, оповестени като „ресурси“, са свързани с бюджетни сметки, които не подлежат на одит от ЕСП на надеждността на отчетите.

Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за 2023 г. на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР и допълнителна информация, предоставена от Комисията. Представените данни не се отнасят до частта на ЕФР, която се управлява от Европейската инвестиционна банка.

09 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 2023 г. ГД „Международни партньорства“ е въвела два нови КПИ, свързани с доброто финансово управление и ефективното използване на ресурсите на ЕС (вж. ***каре 1***).

Каре 1

КПИ на ГД „Международни партньорства“ относно уравняване и отмяна на бюджетни кредити и относно намаляване на неизползваните кредити за поемане на задължения

През 2023 г. ГД „Международни партньорства“ е въвела няколко мерки за опростяване с цел да намали броя на своите КПИ от 29 на 24 и да ограничи техния обхват. Тези 24 КПИ включват два нови показателя: КПИ 7 относно навременното *уравняване на авансови плащания* и КПИ 8 относно навременната отмяна на неизползваните кредити за поемане на задължения.

КПИ 7 показва колко фактури за авансови плащания ГД „Международни партньорства“ е уравнила преди крайния срок за плащане, посочен във Финансовия регламент за всеки вид договор. Генералната дирекция е надхвърлила целевото ниво от 85 % за цялата област под нейна отговорност. С КПИ 8 се измерва навременната отмяна на неизползваните кредити за поемане на задължения. Генералната дирекция не е изпълнила целевото ниво за отмяна на 85 % от средствата в срок, като е постигнала 83,48 % за общия бюджет и 81,62 % за ЕФР. Това се дължи на факта, че някои бюджетни кредити за поемане на задължения изтичат в последните седмици на годината, което не дава на ГД „Международни партньорства“ достатъчно време да завърши успешно процедурата на отмяна.

По отношение на КПИ 9, свързан с неизползваните кредити за поемане на задължения, генералната дирекция е запазила целевото ниво от предходната година — 35 %. Тя е постигнала тази цел за общия бюджет на ЕС (39,30 %), но не и за ЕФР (34,04 %) поради естеството на портфейла, който включва договори в държави, засегнати в последно време от сериозни проблеми в областта на сигурността и от политическа нестабилност.

Декларация за достоверност на ЕСП относно Европейските фондове за развитие

Декларация за достоверност, предоставена от Европейската сметна палата на Европейския парламент и на Съвета относно Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР — доклад на независимия одитор

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, бележки към финансовите отчети и доклад относно финансовото изпълнение за финансовата година, приключила на 31 декември 2023 г., одобрени на 25 юни 2024 г.;

б) *законосъобразността и редовността* на свързаните с тези отчети *операции*, чието финансово управление е възложено на Комисията[2].

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 2023 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние към 31 декември 2023 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.

---

[2] 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 2023 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 2023 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 (МОС)* и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на върховните одитни институции (МСВОИ) на ИНТОСАЙ. 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. ЕСП счита, че събраните одитни данни са достатъчни и подходящи за обосноваване на нейното становище.

Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите

VI. ЕСП определя на 8,9 % общия *изчислен процент грешки* при разходите, приети в отчетите на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР за годината, приключила на 31 декември 2023 г. Значителен дял от тези разходи (2,7 млрд. евро през 2023 г., което представлява 96 % от одитната популация на ЕСП) е засегнат от съществено ниво на грешки. Това важи за почти всички видове разходи, с изключение на бюджетната подкрепа и административните разходи. Отражението на установените от одиторите грешки е съществено и широко разпространено сред приетите разходи за годината.

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 ЕСП не предоставя 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 2023 г. по оценка на Комисията допустимите разходи, които са извършени, но още не са отчетени от бенефициентите, възлизат на 5,074 млрд. евро (в края на 2022 г. — 5,427 млрд. евро).

IX. ЕСП провери начина на изчисляване на тези начислени разходи и прегледа извадка от 30 операции за *авансово плащане* и 18 фактури, които са вписани, но все още не са проверени, с цел да вземе предвид риска от неточности в изчисленията. Въз основа на извършената проверка ЕСП заключава, че начислените разходи, приети в окончателните отчети, са представени вярно.

Потенциално *въздействие* на оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз върху отчетите на ЕФР за 2023 г.

X. От 1 февруари 2020 г. Обединеното кралство вече не е държава — членка на ЕС. След сключването 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 Единадесетият 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 Десетия 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 Единадесетия ЕФР, за които не са поети задължения или за които задълженията са отменени, след 31 декември 2023 г.

XII. Въз основа на горепосоченото и извършената проверка, ЕСП не установи финансово отражение върху отчетите на ЕФР за 2023 г., което следва да се докладва. Тя заключава, че отчетите на ЕФР към 31 декември 2023 г. отразяват вярно състоянието на процеса на оттегляне към тази дата.

Отговорности на ръководството (Комисия)

XIII. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент за Единадесетия 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. Ръководството носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на ЕФР.

XIV. При изготвянето на отчетите на ЕФР ръководството 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 въз основа 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. Ръководството 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. ЕСП също така:

- установява и прави оценка на риска от съществени неточности в отчетите на ЕФР или от съществено несъответствие на операциите 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 трябва да 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 разчети 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 ЕФР да преустановят 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.

5 юли 2024 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

10 Одитният подход и методите на ЕСП са представени в ***приложение 1.1*** към Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2023 г. Те се прилагат и за одита на ЕФР.

11 Констатациите и оценките на Европейската сметна палата относно надеждността на отчетите на ЕФР се основават на финансовите отчети[3] на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, одобрени от Комисията[4], придружени от писменото изявление на отговорния счетоводител, получено на 28 юни 2024 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.

12 За да извърши одит на редовността на операциите, ЕСП провери извадка от 140 операции, представителна за всички видове разходи в рамките на ЕФР. Извадката включи 31 операции по *Извънредния доверителен фонд за Африка*, 3 операции, свързани с *Доверителен фонд „Беку“*, 87 операции, одобрени от 14 делегации на ЕС (Ангола, Бенин, Кот д'Ивоар, Фиджи, Гана, Гвинея Бисау, Кения, Мадагаскар, Малави, Мавриций, Мозамбик, Гамбия, Того и Уганда), и 19 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.

13 ЕСП провери също така следните елементи за 2023 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) информацията относно редовността 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)* изготвян от Комисията;

г) проследяването на изпълнението на наши предишни препоръки.

---

[3] Член 38 от Регламент (ЕС) 2018/1877.

[4] Член 38, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2018/1877.

14 Както е посочено в точка ***05***, 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 Годишния отчет за дейността се отнасят до цялата област на отговорност на ГД „Международни партньорства“, а не само до ЕФР.

Надеждност на отчетите

15 Европейската сметна палата констатира, че отчетите не са засегнати от съществени неточности.

16 В своя Годишен доклад за 2022 г. ЕСП отбеляза, че пълното счетоводно приключване на Осмия ЕФР не е било извършено своевременно. През 2023 г. Комисията е уравнила всички счетоводни салда за Осмия ЕФР и е обявила, че работи за приключване на Деветия ЕФР. Тя е продължила с приключването на дейностите и проектите по Деветия ЕФР през 2023 г. Очаква се оставащите 10 договора на стойност 102 млн. евро, които са в процес на изпълнение, да бъдат завършени в края на 2024 г.

17 При проверката на фактурите и на операциите за авансово плащане ЕСП отбеляза подобрение във връзка с навременното уравняване на фактурите. Беше установено обаче, че някои авансови плащания са останали неуравнени за период до 13 години, в т.ч. над 300 млн. евро, за които не е извършено уравняване над 10 години. Комисията невинаги е уравнявала редовно авансовите плащания, за да отрази правилно действителните суми, които бенефициентите трябва да ѝ възстановят. През 2022 и 2023 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.

18 При извършения от ЕСП преглед на изчисленията във връзка с разделянето на финансовите периоди (cut-off) бяха открити два случая (от 30 проверени), в които периодът на изпълнение на договорите е бил удължен чрез допълнение към договора. Тези допълнения са били подписани след отчетната дата, но преди да се представят предварителните отчети на ЕСП. Комисията не е взела предвид удължените срокове при изчислението на сумите във връзка с разделянето на финансовите периоди. Това е довело до завишаване на прогнозните разходи в края на периода в отчета за финансовия резултат (което обаче не представлява съществена неточност) и съответно занижаване на авансовото финансиране в частта за активите в счетоводния баланс.

Редовност на операциите

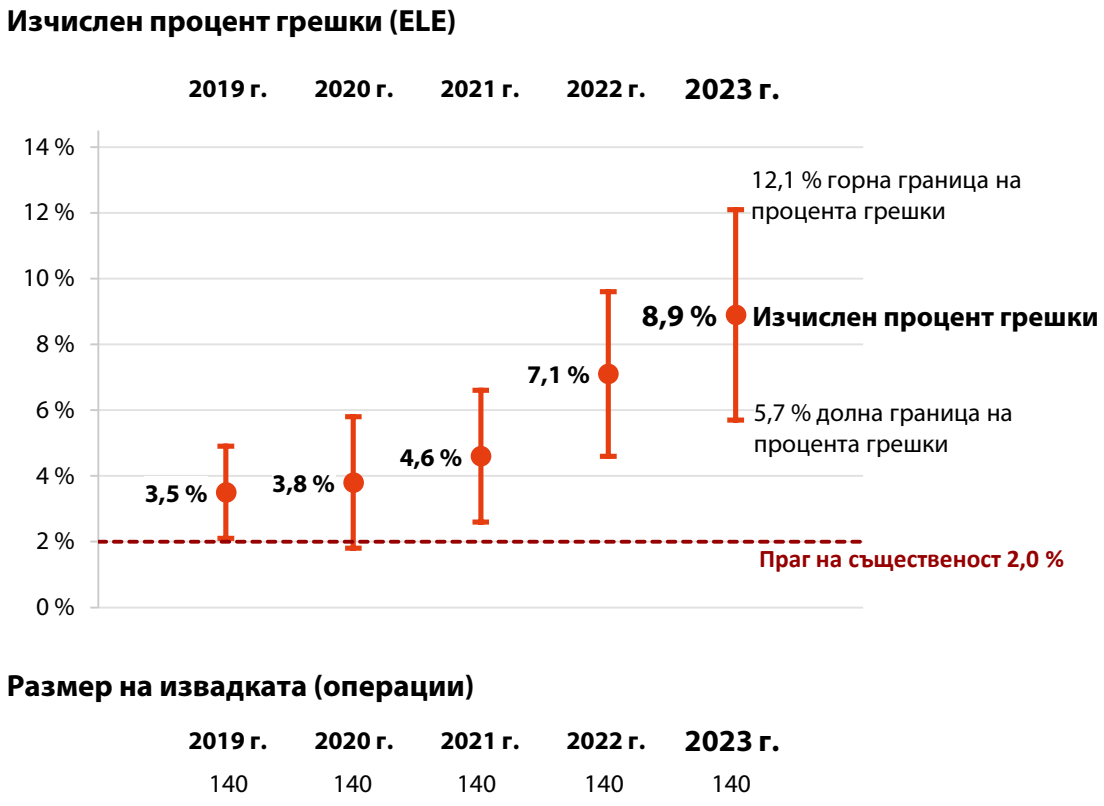
Приходи

19 Приходните операции не съдържат съществено ниво на грешки.

Разходи

20 От проверените 140 операции в 62 (44,3 %) се съдържат грешки. Въз основа на 52 грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки беше изчислен на 8,9 % (вж. ***фигура 3***).

Фигура 3 — Резултати от тестването на операциите



Източник: ЕСП.

21 Във ***фигура 4*** е представена разбивка на изчисления от ЕСП процент грешки за 2023 г. по видове грешки.

Фигура 4 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

22 В ***каре 2*** са представени примери за остойностени от ЕСП грешки.

Каре 2

Неизвършени разходи: завишено уравняване на авансови плащания

ЕСП извърши одит на фактура за 2,3 млн. евро по *споразумение за финансов принос* с международна организация, което е изпълнено при *непряко управление* и е изцяло финансирано от ЕС.

Фактурата е свързана с уравняване на разходи въз основа на финансовия отчет, представен от международната организация за периода до 15°април°2023 г.

По време на одита ЕСП установи, че този финансов отчет включва авансови плащания в размер на 1,8 млн. евро, които не се считат за извършени разходи и следователно са недопустими.

Освен това ЕСП констатира, че Комисията не е осъществила достатъчен контрол, за да намали риска от уравняване на недопустимите разходи.

ЕСП разкри 14 операции с подобни грешки.

Липса на основни оправдателни документи по договор за строителни дейности

Комисията е сключила споразумение за финансов принос с международна организация с цел да подобри институционалния капацитет на Сомалия в областта на продоволствието, храненето, осигуряването на поминък и постигането на сигурност по отношение на снабдяването с вода и използването на земята. Споразумението е на стойност 2 млн. евро и е финансирано изцяло от ЕС.

Като част от проекта на местна строителна фирма е възложен ремонт на оградна стена и конферентна зала. ЕСП извърши одит на първоначалното *междинно плащане* за тези строителни дейности, което възлиза на 33 000 евро. Въпреки че отговорният за строителния надзор инженер е изготвил сертификат за междинно плащане, в който се удостоверява завършването на ремонта, бенефициентът не е приложил към този сертификат основни оправдателни документи, за да докаже действителния напредък на строителната дейност (като например подробни количествено-стойностни сметки и таблиците за с измервания на строителния надзор). ЕСП счита, че сумата 33 000 евро е недопустима.

Недопустим *данък добавена стойност (ДДС)*, начислен по проект

Комисията е сключила споразумение за финансов принос с международна организация за действия за подобряване на устойчивостта на дребните семейни земеделски стопанства, устойчивото производство и продоволствената и хранителната сигурност. Общата стойност на това действие е 6,6 млн. евро, като финансовото участие на ЕС е 5,5 млн. евро.

Международната организация е закупила 18 мотоциклета за изпълнението на това действие и е отнесла 24 113 евро към проекта, от които 2 961 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.

ЕСП разкри шест операции с подобни грешки.

Недопустими разходи: разходи, които не са предвидени в договора

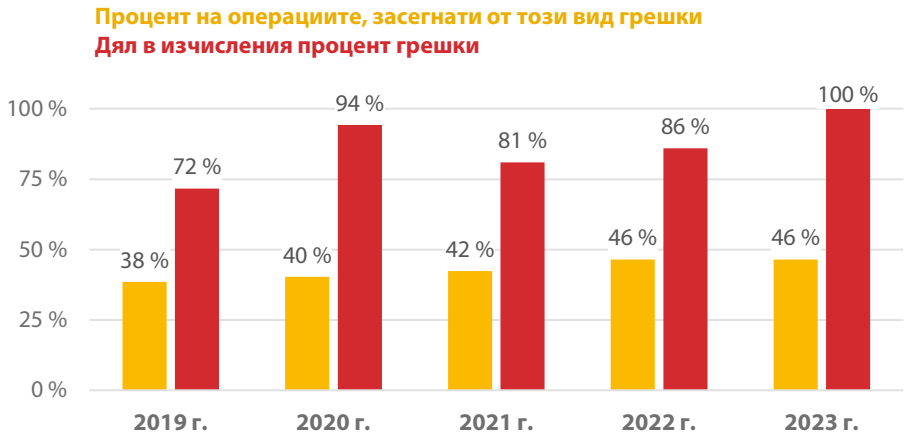
Комисията е сключила споразумение за делегиране с международна организация в Уганда. Целта на споразумението е насърчаване на инвестициите на частния сектор в плантации за дървен материал за търговски цели чрез безвъзмездна финансова помощ и *техническа помощ*. Общата стойност на това споразумение е 16 040 000 евро, като финансовото участие на ЕС е 16 млн. евро.

В одитната извадка на ЕСП за разходите, декларирани по това споразумение за делегиране, беше включена разходна позиция, свързана с възлагането на

обществени поръчки за промишлени машини на обща стойност 27 256 евро. Съответната фактура включва разходите за товарен превоз, инсталиране, обучение и следпродажбено обслужване. Тя обаче включва и допълнително следпродажбено обслужване на стойност 9 399 евро, което първоначално не е било посочено в договора между международната организация и доставчика и не е било включено в поръчката за покупка. Ето защо ЕСП счита, че сумата 9 399 евро е недопустима.

23 През 2023 г. всички *количествено измерими грешки*, разкрити от ЕСП, се отнасят до операции, свързани с програмни разчети и безвъзмездна финансова помощ, както и със споразумения за финансов принос и за делегиране на задачи по изпълнението на бюджета, сключени с държави бенефициенти, международни организации и агенции на държавите членки. От 112-те одитирани операции от този вид 52 съдържат количествено измерими грешки, които представляват 100 % от изчисления процент грешки (вж. ***фигура 5***). Тридесет и две операции са засегнати от повтарящи се грешки, като например авансови плащания, декларирани като действително извършени разходи, *непреки разходи*, декларирани като *преки разходи*, или недопустим ДДС (вж. някои от примерите в ***каре 2***).

Фигура 5 — Операции с количествено измерими грешки, свързани с програмни разчети, безвъзмездна финансова помощ и споразумения за финансов принос и за делегиране от 2019 до 2023 г.



	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Брой на операциите от този вид, засегнати от грешки	25	27	39	46	52
Брой на одитираните операции от този вид	65	67	92	99	112

Източник: ЕСП.

24 В 10 случая на количествено измерими 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 3,0 процентни пункта по-нисък.

25 От 76-те операции, свързани с договори при непряко управление с организации, подлежащи на оценка по стълбове (международни организации и държавни агенции), 38 са засегнати от количествено измерими грешки, които допринасят с 7,0 процентни пункта за изчисления процент грешки. За такива договори Комисията приема разходите въз основа на финансов отчет и декларация за управлението. Тази декларация се изготвя от самата организация и удостоверява, че представената финансова информация е правилно представена, пълна и точна и в съответствие със задълженията, предвидени в договора.

26 От 52-те операции, съдържащи количествено измерими грешки, 12 операции — чийто дял от размера на изчисления процент грешки е 1,6 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 сключването на договор и преди приемането на разходите. Предоставената информация в докладите от проведените одити/проверки, в които се описва действително извършената дейност, не позволи на ЕСП да прецени във всички случаи дали е било възможно грешките да бъдат открити и коригирани при тези *предварителни* проверки. Докладите не обхващат 100 % от отчетените разходи. В тях невинаги се предоставя достатъчно подробна информация, за да се потвърди дали елементите, в които ЕСП откри грешки, са били част от проверената извадка.

27 ЕСП установи също 13 случая на неспазване на правните и финансовите изисквания (но без пряко финансово отражение за бюджета на ЕС). Те са свързани например с *обществени поръчки*, неизвършени допълнителни оценки по стълбове или липсващи гаранции за авансово финансиране. В ***каре 3*** е представен пример за разкритите грешки.

Каре 3

Липса на критерии за подбор и възлагане в тръжната документация

Комисията е сключила договор за отпускане на безвъзмездна помощ с неправителствена организация за проект в Мозамбик, насочен към укрепване на капацитета на образователния сектор и подобряване на достъпа до образование в страната. Проектът е на стойност 900 000 евро и е изцяло финансиран от ЕС.

Неправителствената организация е решила да закупи автомобил за своите дейности. Тя е започнала процедура за обществена поръчка, но в обявлението за процедурата не са били включени технически и икономически критерии за подбор, нито критерии за възлагане на поръчката. Това означава, че организацията не се е придържала към изискванията за прозрачност. Освен това комисията за оценка не е възложила поръчката на оферента, предложил най-ниската цена. Въз основа на оправдателните документи, предоставени от неправителствената организация, не беше възможно да се направи заключение дали договорът е бил възложен на оферента, предложил икономически най-изгодната оферта, т.е. дали операцията е засегната от друг проблем по отношение на съответствието.

28 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 2023 г. ЕСП извърши одит на две операции за бюджетна подкрепа и на 14 проекта по условния подход, управлявани от международни организации. Точки ***9.13—9.14*** от ***глава 9*** от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета за 2023 г. представят повече информация относно бюджетната подкрепа и условния подход.

29 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 предоставиха 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 (вж. ***приложение III***).

Годишен отчет за дейността и други въпроси, свързани с управлението

30 Както и в предходни години, ГД „Международни партньорства“ е приела план за действие за справяне със слабостите при прилагането на нейната система за контрол. През 2021 и 2022 г. ЕСП докладва относно задоволителния напредък, постигнат по плановете за действие от 2020 и 2021 г. (вж. ***приложение II***).

31 Към април 2023 г. степента на изпълнение на плана за действие за 2021 г. се е подобрила в сравнение с предходната година. Комисията е приключила още едно действие (B5), с което общият брой на приключените действия става пет. Три действия са в процес на изпълнение. В своя план за действие от 2022 г. ГД „Международни партньорства“ отново е увеличила броя на действията, този път до десет. Четири действия са завършени, а другите шест все още са в процес на изпълнение.

32 Планът за действие от 2023 г. се състои от 13 действия, в т.ч. четири нови: i) подобряване на анализа и документирането на основателността на предвидените в бюджета разходи за действия; ii) изпълнение на препоръките, отправени в доклада на Службата за вътрешен одит на Комисията относно Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР); iii) проверка дали счетоводните салда за приключените ЕФР се уравняват своевременно; и iv) подобряване на насоките за *предварителни* проверки. Към април 2024 г. са приключени пет действия, а осем са в процес на изпълнение (вж. ***приложение II***).

Проучване на процента остатъчни грешки (RER) от 2023 г.

33 През 2023 г. ГД „Международни партньорства“ е възложила на външен изпълнител изготвянето на дванадесетото 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 Годишния доклад за управлението и изпълнението.

34 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[5] 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 2023 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 бил 413 операции). За осма поредна година проучването е изчислило, че общият процент остатъчни грешки е 0,97 % — под *прага на същественост* от 2 %, определен от Комисията.

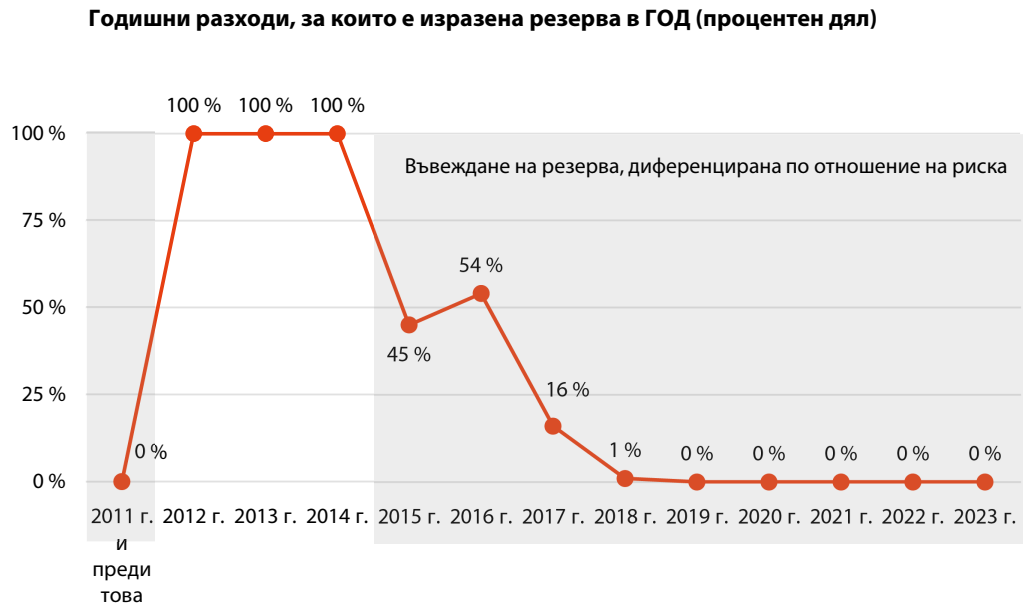
35 Както и в предходни години, ЕСП констатира, наред с другото, че методологията за проучването относно процента остатъчни грешки позволява на изпълнителя да разчита изцяло на резултатите от управленските проверки на ГД „Международни партньорства“. ЕСП поддържа становището си, че да се разчита на работата 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 2023 г.

36 Декларацията за достоверност на генералния директор в Годишния отчет за дейността (ГОД) за 2023 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 2023 г.

[5] Вж. годишните доклади на ЕСП относно ЕФР за 2017 г., 2018 г., 2019 г. и 2020 г.

Фигура 6 — Резерви в годишните отчети за дейността на ГД „Международни партньорства“ за периода 2011—2023 г.



Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за дейността на ГД „Международни партньорства“ за периода 2011—2023 г.

37 ГД „Международни партньорства“ е изчислила, че общият размер на сумите, изложени на риск при плащане, е 75,2 млн. евро (1,05 % от разходите за 2023 г.), а общият размер на сумите, изложени на риск при приключване, е 63,9 млн. евро (0,89 % от разходите за 2023 г.). Въз основа на исторически данни тя е изчислила също, че 11,3 млн. евро (15 %) от средствата, изложени на риск при плащане, ще бъдат коригирани чрез нейните проверки през следващите години (тази сума е известна като „*корективен капацитет*“). От тази изчислена сума Комисията е докладвала 5,3 млн. евро като действително коригирани за 2023 г. След като извърши проверка на 62,7 % от докладваната като коригирана сума (3,3 млн. евро), ЕСП установи, че 0,7 млн. евро не е трябвало да бъдат докладвани като реализиран корективен капацитет.

Заключение и препоръки

Заключение

38 Като цяло одитните доказателства показват, че годишните отчети на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР за финансовата година, приключила на 31 декември 2023 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние, 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.

39 Одитните доказателства показват, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2023 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***—***30***). Въз основа на извършеното тестване на операции ЕСП изчислява нивото на грешки на 8,9 %.

Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

40 В ***приложение III*** са представени констатациите от последващата проверка на ЕСП на изпълнението на трите препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2020 г. Комисията е изпълнила една от тези препоръки изцяло, една — в известна степен, а по една препоръка не са предприети никакви действия.

41 ЕСП разгледа и две препоръки от своя Годишен доклад относно ЕФР за 2021 г. и една препоръка от Годишния доклад относно ЕФР за 2022 г., която изискваше незабавни действия. Комисията е изпълнила двете препоръки от 2021 г. в известна степен, а препоръката от 2022 г. — изцяло (вж. ***приложение III***).

Препоръки

42 ЕСП припомня препоръките, отправени към Комисията в годишните доклади за 2018 г. и 2020 г. относно предоставяния от международните организации достъп до документите, от които ЕСП се нуждае, за да изпълнява задачите си в съответствие с ДФЕС. Въз основа на констатациите си за 2023 г. ЕСП счита, че тези препоръки продължават да имат важно значение.

43 Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2023 г. Европейската сметна палата отправя следните препоръки:

Препоръка 1 — Да се вземат предвид измененията на договорите, извършени след изтичането на отчетния период, при изчислението във връзка с разделянето на финансовите периоди

Когато при изготвянето на предварителните отчети Комисията изчислява прогнозните разходи във връзка с разделянето на финансовите периоди, тя следва да вземе предвид измененията на договорите, извършени след края на отчетния период.

Целеви срок за изпълнение — от отчетите за 2024 г. нататък

Препоръка 2 — Да се засилят проверките преди извършване на плащанията

Комисията следва да извършва по-задълбочени проверки, за да се избегнат грешки, свързани с деклариране на авансови плащания като действително извършени разходи, непреки разходи, декларирани като преки разходи, и недопустим ДДС.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Препоръка 3 — Да се предприемат мерки за подобряване на системите за контрол в делегациите на ЕС, свързани с уравняването на авансовите плащания за организации, подлежащи на оценка по стълбове

При уравняването на авансови плащания, изплатени на организации, подлежащи на оценка по стълбове, Комисията следва да подобри контрола, за да идентифицира и изключи авансовите плащания, заявени във финансовите отчети като действително извършени разходи.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Оценка на показателите за изпълнение на проектите по време на одитните посещения на ЕСП

44 Тази година, като част от одитните посещения, ЕСП извърши също 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 *крайни продукти* и крайни ефекти, както и на резултатите от проектите, но не се ограничи само до него.

45 Проверките разкриха случаи, в които финансирането е било използвано ефективно и е допринесло за постигането на целите на проектите. ЕСП също така установи случаи, при които средства на ЕС са били изгубени поради неефективност при разработването на даден проект и при които проектните резултати са били засегнати от липсата на политическа воля, комуникация и координация между участниците на местно ниво — вж. ***каре 4***.

Каре 4

Примери за констатации, свързани с резултатите от изпълнението

а) Загуба на средства от ЕС поради неефективна организация на проектите

Комисията е сключила договор с международна организация за отпускане на безвъзмездна финансова помощ с цел да допринесе за подобряването на социалната закрила на уязвими групи в една африканска държава. Един от аспектите на проекта е предоставянето на средства за посрещане на хранителните нужди на децата под 5-годишна възраст. Средствата са преведени по банкови сметки, чиито титуляри са законните настойници на децата (майки или баби на бенефициентите). Извършената от ЕСП проверка на свързаните с операциите в извадката данни показа, че част от средствата, прехвърлени по тези банкови сметки, никога не са били изтеглени, което означава, че те не са достигнали до предвидените получатели и не са постигнали очакваните резултати.

При обсъжданията на място ЕСП установи, че част от тези непотърсени средства се намират в сметки, чиито титуляри са починали. Националното законодателство не позволява тегленето на средства, след като те бъдат преведени по банкова сметка на законен настойник. Сложността на съществуващите административни процедури не позволява на други роднини да изтеглят средствата. Вследствие на това част от финансирането по ЕФР е било практически загубено и планираната му цел не е постигната.

б) Проектни резултати, засегнати от липсата на политическа воля и слабата комуникация между местните участници

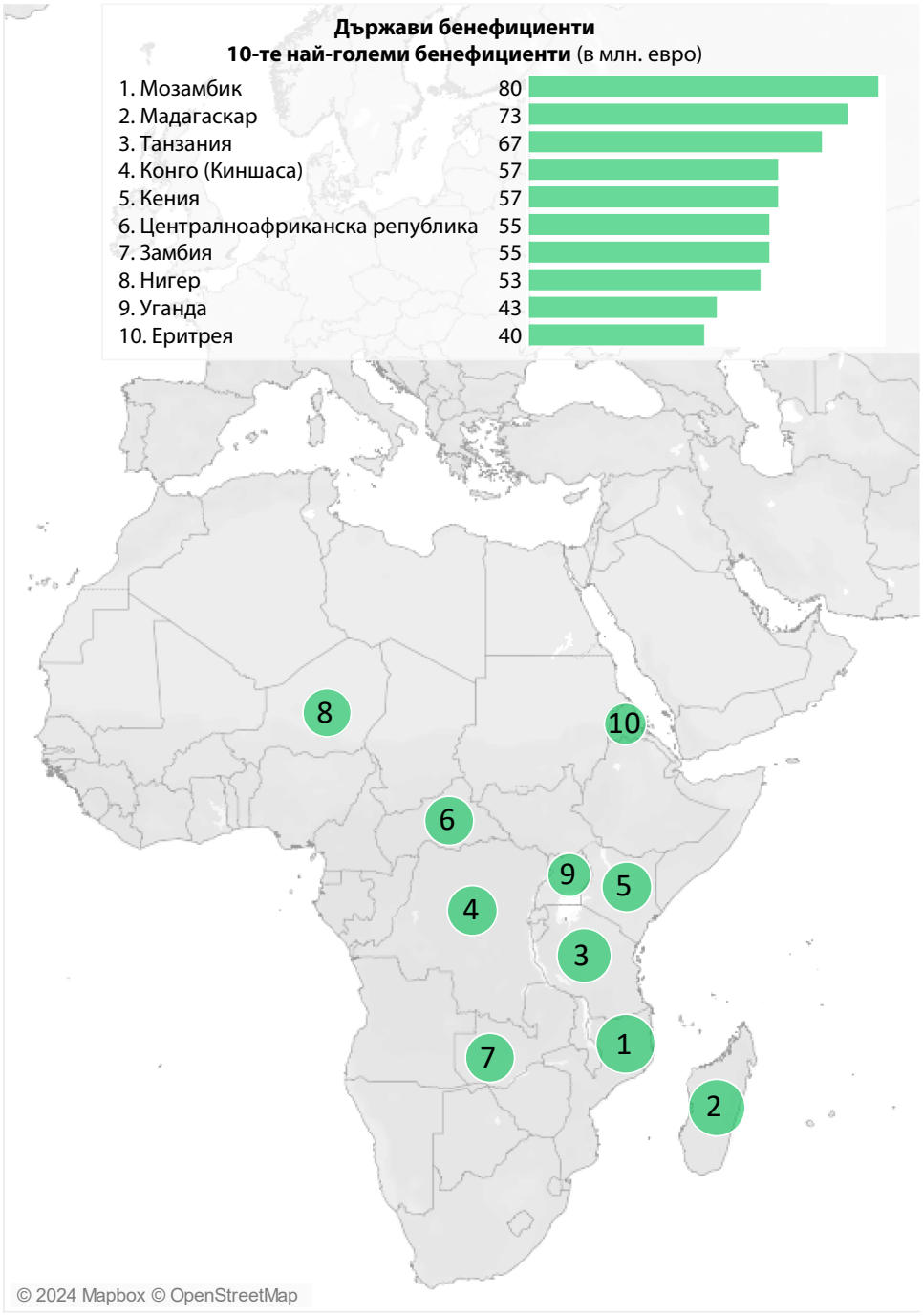
Комисията е сключила договор за услуги на стойност 285 000 евро с консултантско дружество с цел укрепване на системите за мониторинг и оценка в селското стопанство в една африканска държава. Тези цели е трябвало да бъдат постигнати чрез подобряване на капацитета на местните органи да събират, анализират и докладват селскостопански данни. До края на проекта бюджетът е бил увеличен до 405 000 евро, а продължителността на изпълнение е удължена от 18 на 34 месеца.

Одитното посещение на ЕСП потвърди, че изпълнението на проекта е било засегнато от липса на политическа воля и ангажираност в рамките на едно министерство, както и от лоша комуникация между различните министерства. Тази липса на координация е оказала отрицателно въздействие върху резултатите от проекта.

Приложения

Приложение I — Плащания от ЕФР за основните държави бенефициенти в Африка, Тихоокеанския и Карибския басейн

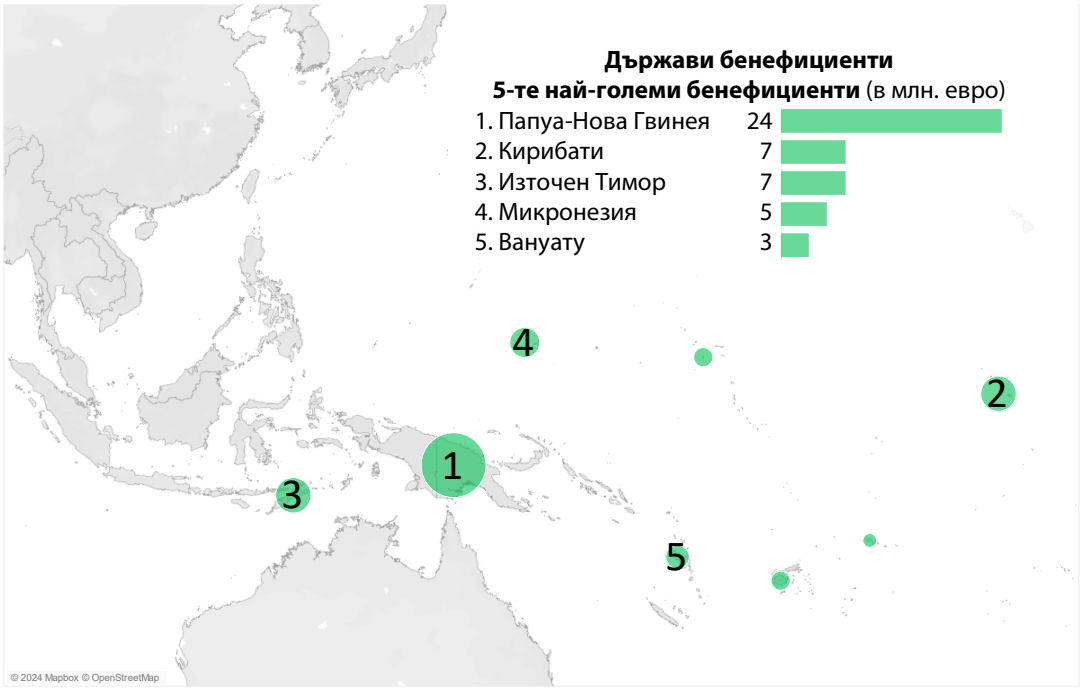
Плащания по Европейския фонд за развитие — Африка



Източник: Данни на картата от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

10-те най-големи държави бенефициенти (в млн. евро)							
2022 г.		*2021 г.*		*2020 г.*		*2019 г.*	
Мозамбик	104	Сомалия	219	Сенегал	141	Нигерия	119
Судан	100	Конго (Киншаса)	109	Буркина Фасо	141	Мали	103
Уганда	60	Танзания	101	Бенин	116	Буркина Фасо	94
Конго (Киншаса)	57	Уганда	84	Мозамбик	114	Етиопия	91
Замбия	56	Нигер	81	Нигерия	104	Конго (Бразавил)	91
Малави	51	Малави	79	Нигер	104	Нигерия	91
Чад	48	Мозамбик	74	Гана	100	Малави	87
Танзания	48	Судан	70	Чад	95	Танзания	71
Бурунди	48	Нигерия	66	Конго (Киншаса)	93	Уганда	64
Кения	48	Кения	65	Уганда	90	Руанда	60

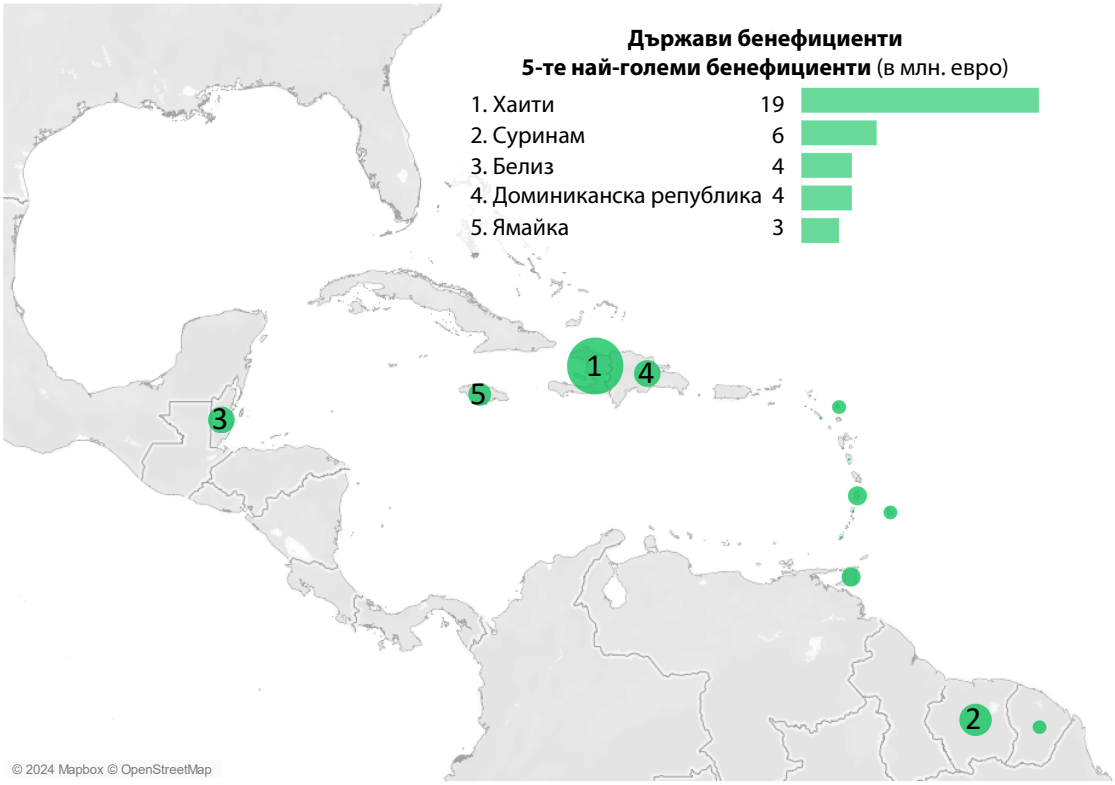
Плащания по Европейския фонд за развитие — Тихоокеански басейн



Източник: Данни на картата от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5-те най-големи държави бенефициенти (в млн. евро)							
2022 г.		*2021 г.*		*2020 г.*		*2019 г.*	
Папуа-Нова Гвинея	23	Папуа-Нова Гвинея	29	Източен Тимор	19	Папуа-Нова Гвинея	14
Източен Тимор	11	Източен Тимор	9	Вануату	12	Нова Каледония	13
Фиджи	5	Вануату	6	Фиджи	11	Френска Полинезия	11
Вануату	4	Фиджи	5	Папуа-Нова Гвинея	10	Източен Тимор	7
Кирибати	4	Маршалови острови	3	Соломонови острови	8	Соломонови острови	4

Плащания по Европейския фонд за развитие — Карибски басейн



Източник: Данни на картата от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5-те най-големи държави бенефициенти (в млн. евро)							
2022 г.		*2021 г.*		*2020 г.*		*2019 г.*	
Хаити	18	Хаити	47	Хаити	76	Хаити	35
Ямайка	7	Ямайка	11	Ямайка	23	Доминиканска република	19
Доминиканска република	6	Гвиана	8	Доминиканска република	15	Ямайка	10
Белиз	3	Белиз	7	Гвиана	10	Доминика	9
Доминика	3	Доминиканска република	6	Суринам	3	Кюрасао	7

Приложение II — Степен на изпълнение на плановете за действие

План за действие от 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.	●	Текущо
В.2	Подобряване на методологията и наръчника на проучването относно процента остатъчни грешки.	●	Изпълнено
В.3	Преодоляване на уязвимостите, свързани с прекомерното уравняване на авансови плащания.	●	Текущо
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).	●	Изпълнено
План за действие от 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.	●	Текущо
В.2	Преодоляване на уязвимостите, свързани с прекомерното уравняване на авансови плащания.	●	В процес на изпълнение

В.3	Засилване на използването на системата от критерии за проверка на разходите. (Доразвито от План за действие от 2021 г./В.4).	●	Текущо
В.4	Споделяне на информация относно често срещани грешки със съответните заинтересовани страни в процеса на контрол (доразвито от План за действие от 2021 г./В.5)	●	Изпълнено
В.5	Подобряване на проследяването на констатациите на ЕСП/RER	●	Изпълнено
В.6	Засилване на контрола при изготвянето на споразумения за финансиране за операциите по бюджетна подкрепа	●	Изпълнено
В.7	Комисията следва да засили контрола по отношение на правните основания преди подписване на договори	●	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
План за действие за 2023 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	Подобряване на анализа и документирането на основателността на предвидените в бюджета разходи за действията.	●	Текущо
В.1	Прецизиране и насърчаване на използването на основано на резултатите финансиране (доразвито от План за действие от 2022 г./В.1)	●	Текущо
В.2	Преодоляване на уязвимостите, свързани със завишеното уравняване на авансови плащания (доразвито от План за действие от 2022 г./В.2)	●	Текущо
В.3	Засилване и преглед на проверките на разходите по договор (доразвито от План за действие от 2022 г./В.3)	●	Текущо

B.4	Споделяне на информация относно често срещани грешки със съответните заинтересовани страни в процеса на контрол (доразвито от План за действие от 2022 г./B.4)	●	Изпълнено
B.5	Подобряване на проследяването на констатациите на ЕСП/RER (доразвито от План за действие от 2022 г./B.5)	●	Изпълнено
B.6	Засилване на контрола по отношение на правните основания преди подписване на договори (доразвито от План за действие от 2022 г./B.7)	●	Изпълнено
B.7	Напомняне на партньорите да изпълняват задължението си да уведомяват Комисията, когато за контрагент се установи, че се намира в положение, налагащо отстраняване (доразвито от План за действие от 2022 г./B.8)	●	Текущо
B.8	Изпълнение на препоръката от одитния доклад на Вътрешната служба за одит относно ЕФУР (ново действие)	●	Текущо
B.9	Извършване на проверки дали счетоводните салда за приключените ЕФР се уравняват своевременно (ново действие)	●	Изпълнено за Осмия ЕФР
B.10	Подобряване на насоките относно *предварителните* проверки (ново действие)	●	Текущо

Източник: Планове за действие на ЕК от 2021 г., 2022 г. и 2023 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
2020	**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.		

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
	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.		
2021	**Препоръка 1:** Комисията следва да въведе по-силен вътрешен контрол, чрез който да следи за това да не се подписват договори без съществуващо правно основание. Срок на изпълнение — до края на 2023 г.		Хармонизирането и опростяването на процедурите и договорните условия за отпускане на безвъзмездна финансова помощ ще бъде постигнато чрез приемането на модел на договор за безвъзмездна финансова помощ и въвеждането в eGrants, което е в процес на финализиране.
	Препоръка 2: Комисията следва да предприеме подходящи мерки за това всички поети задължения или авансови плащания, заявени като извършени разходи от бенефициентите в техните финансови отчети, да бъдат приспадани преди извършването на плащания или уравнявания. Срок на изпълнение — до края на 2023 г.		Комисията е предприела мерки като например изготвяне на насоки, въвеждане на допълнителен контролен лист и повишаване на осведомеността.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Забележки
2022	**Препоръка 1:** 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.		Изцяло изпълнено за Осмия ЕФР.

Източник: ЕСП.

Отговори на Комисията във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2023 година

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2023 г. ОТНОСНО ДЕЙНОСТИТЕ, ФИНАНСИРАНИ ПО ЛИНИЯ НА ДЕВЕТИЯ, ДЕСЕТИЯ И ЕДИНАДЕСЕТИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ ЗА ФИНАНСОВАТА 2023 ГОДИНА

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства доклада на Европейската сметна 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 страните партньорки. Те разполагат с различен капацитет за управление и контрол, а самите субекти могат да бъдат 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.

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). Понастоящем се извършва преглед на цялостната стратегия за контрол на ГД „Международни партньорства“[1] и Комисията ще предложи действия, които се очаква да спомогнат за изпълнението на препоръките на ЕСП и да доведат до намаляване на процента грешки.

[1] Последната се нарича „стратегия за контрол“.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Надеждност на отчетите:

Що се отнася до точка 17, Комисията отбелязва, че предварителното финансиране в размер на 300 милиона евро, което е на разположение от 2014 г. насам и е посочено в констатациите, се отнася до два договора по линия на доверителния фонд за инфраструктура ЕС-Африка (AITF). Целта на този доверителен фонд е да бъде предоставяна финансова подкрепа чрез безвъзмездни средства за инфраструктурни проекти, като същевременно това води до дългосрочно финансиране, предоставяно от финансиращи институции. Двата договора приключват през 2030 г., а годишното уравняване на предходното предварително финансиране на Инфраструктурния доверителен фонд ЕС — Африка е много ограничено и се разпределя за период от няколко години. В дългосрочен план ще бъде прекласифицирана сума в размер на 300 милиона с цел по-добро отразяване на договорните условия, а по отношение на окончателните отчети на ЕФР беше добавена бележка (бележка 2.2), за да се обясни този случай на читателя.

2. Редовност на операциите

По отношение на неизвършените разходи, които представляват 45 % от общата грешка (точка 21 и фигура 4), Комисията счита, че тези грешки при уравняването на предварителното финансиране са с временен характер, тъй като всяко прекомерно уравняване се коригира с окончателното одобряване на разходите. Поради тази причина този вид грешка няма да доведе до възстановяване.

Отговор на каре 2

Неизвършени разходи: прекомерно уравняване на предварителното финансиране

Комисията взема под внимание тази констатация, но би искала да поясни, че финансовите доклади, предоставени от изпълнителния орган (международна организация, оценена по стълбове), не предоставят достатъчно информация, за да се направи разграничение между извършени разходи и извършени авансови плащания. До края на проекта обаче всички извършени авансови плащания следва да се използват за изпълнение на предвидените дейности и тези авансови плащания следва по принцип да станат извършени разходи.

Липса на основни оправдателни документи по договор за строителни дейности

Комисията призна липсата на поисканите доказателства, но би искала да поясни, че последващите действия във връзка с оправдателните документи, в които се потвърждават детайлите относно извършените строителни дейности, са отговорност на изпълнителния орган (международна организация, оценена по стълбове).

Що се отнася до случаите, посочени в доклада в точки 23—25 с количествено измерими грешки, понастоящем Комисията работи (в рамките на преразглеждането на стратегията за контрол на ГД „Международни партньорства“) по прегледа на образците за докладване и по засилването на своите проверки преди приемането на разходите.

Що се отнася до точка 26, ГД „Международни партньорства“ преразгледа заданието за проверки на разходите през 2018 г., за да подобри докладването. По-конкретно докладът следва:

- да предоставя основна информация за договора
- да съдържа описание на резултата от анализа на риска и последиците от него за извадката,
- да извърши преглед на съществените проверки
- да оповести цялата информация относно елементите, включени в популацията разходи и в извадката
- да предостави подробно описание на констатациите, направени чрез изпълнението на договорените процедури.

ГД „Международни партньорства“ се ангажира да подобри докладването на проверките на разходите и се очаква това да бъде един от резултатите от преразглеждането на нейната стратегия за контрол.

Годишен отчет за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Генерална дирекция „Международни партньорства“ продължава да предприема по целесъобразност действия за решаване на всички проблеми в рамките на нейната система за контрол. Въпреки че всяка година ГД „Международни партньорства“ приема нов план за действие, свързан с подобряване на вътрешния контрол, всеки нов план се основава на оценката на предходния план за действие, констатациите на ЕСП, Службата за вътрешен одит на Комисията и на оценка на съответните рискове. В ход е изпълнението на актуалния план за действие за 2023 г. за преодоляване на установените слабости в контрола и на високите рискове.

Проучване относно процента остатъчни грешки от 2023 г.

Проучването относно процента остатъчни грешки (RER) е важен елемент в основата на декларацията за достоверност на генералния директор, въпреки че то не е единственият източник на достоверност. ГД „Международни партньорства“ разполага с цялостна рамка за вътрешен контрол и стратегия за контрол, които обхващат целия цикъл на изпълнение. Достоверността, 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 признава ограниченията по отношение на контрола, определени във Финансовото и административно рамково споразумение (FAFA) с Организацията на обединените нации, и търси работещи решения, които са приемливи и за двете страни.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

При изпълнението на препоръка 1 от годишния доклад на ЕСП за 2020 г. Комисията засили комуникацията с международните организации с цел повишаване на осведомеността относно

необходимостта да се гарантира, че одиторите на ЕСП получават необходимия достъп до документи при одита на проекти, финансирани от ЕС.

Комисията предприе много стъпки в това отношение: Комисията улесни обсъжданията между организациите от системата на ООН и ЕСП и подкрепи всички инициативи за намиране на трайни решения относно достъпа до документи и тяхното съхранение. Този въпрос редовно присъства в дневния ред на срещите с партньорите, не на последно място на официалната среща на групата ЕС-ООН по Финансовото и административно рамково споразумение, както и в по-оперативната съвместна референтна група, в рамките на която систематично се обсъждат въпроси, свързани с одита и контрола.

Комисията обаче признава, че въпреки всички усилия продължават да са налице някои ограничения по отношение на достъпа до документи поради действащите правни рамки на партньорите по изпълнението, които не се очаква да се променят в близко бъдеще. Комисията ще продължи да предоставя подкрепа на одиторите и да работи с партньорските организации за улесняване на извършването на одитите на ЕСП.

Препоръка 1 — Да се вземат предвид промените в договорите, настъпили след края на отчетния период, при изчисляването на приблизителните оценки при разделянето на финансовите периоди

При изчисляването на приблизителните оценки при разделянето на финансовите периоди по време на изготвянето на предварителните отчети да бъдат взети предвид промените в договорите, настъпили след края на отчетния период.

(Целева дата за изпълнение: от отчетите за 2024 г. нататък)

Комисията **приема** тази препоръка и до 1 февруари ще включи допълнителен контрол по време на изчисленията на прогнозните начисления. С този допълнителен контрол ще бъдат проверявани датите и договорените суми, които са били изменени след края на годината.

Препоръка 2 – Да се засилят проверките преди извършване на плащанията

Да се прилагат по-задълбочени проверки, за да се избегнат грешки, свързани с деклариране на авансови плащания действително извършени разходи, непреки разходи, декларирани като преки разходи, и недопустим ДДС.

(Целева дата за изпълнение: края на 2025 г.)

Комисията **приема** тази препоръка и ще засили предварителните проверки, насоките и изискванията за докладване.

Препоръка 3 — Да се предприемат мерки за подобряване на системите за контрол в делегациите на ЕС, чрез които се уравнява авансовото финансиране за организации, оценени по стълбове

При уравняването на авансово финансиране, изплатено на организации, оценени по стълбове, Комисията следва да подобри контрола, за да идентифицира и изключи авансовото финансиране, заявено във финансовите отчети като действително извършени разходи.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2025 г.)

Комисията **приема** тази препоръка и ще засили предварителните проверки, насоките и изискванията за докладване.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2024 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 (например 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 повторната употреба.

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:

- Фигури 3.1, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8:
  Фигурите са създадени с графични елементи от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

- Приложения 3.6, 3.7 и 3.8:
  Таблиците 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 графичен елемент  от Flaticon.com.
© Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Глава 7:

- Фигура 7.4:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

- Каре 7.2
  Ортофотокарта, изменена от ЕСП, собственост на © NMA (Разплащателна агенция на Литва), 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 11.3:

  Тази фигура е създадена с графични елементи  и  от Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

- Фигура 11.5:

  Тази фигура е създадена с графични елементи  ,  и  от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

  Графичният елемент  е изменен от ЕСП, © **By Ramziia** – stock.adobe.com

ЕФР:

- Приложение I:
  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 978-92-849-1893-5	ISSN 2600-1527	doi:10.2865/146	QJ-AL-24-001-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 RATIONUM

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации на Европейския съюз