2024

Годишни доклади

- **относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2024 година и**
- **относно дейностите, финансирани от 9-ия, 10-ия и 11-ия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2024 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
Социални медии: @EUauditors

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (http://europa.eu).
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 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 264, параграф 4 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) и член 42, параграф 2 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, във връзка с член 279 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) и член 92, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 година 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 3 и 10 юли 2025 г., прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ
за финансовата 2024 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 (Президент), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Илиана Иванова, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, 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, Lucian Romașcanu

Съдържание

	Страница
Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2024 година	**5**
Отговори на институциите във връзка с Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2024 година	**495**
Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2024 година	**600**
Отговори на Европейската комисия във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2024 година	**640**

Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2024 година

Работата по изготвянето на Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2024 година беше ръководена от Jan Gregor — членът на ЕСП, отговарящ за Годишния доклад. Членовете докладчици, отговарящи за отделните глави, са Jan Gregor (глава 1 и глава 11), Lefteris Christoforou (глава 2), Jorg Kristijan Petrovič (глава 3 и глава 12), Katarína Kaszasová (глава 4), Mihails Kozlovs (глава 5), Stef Blok (глава 6), Klaus-Heiner Lehne (глава 7), Marek Opioła (глава 8), Laima Liucija Andrikienė (глава 9) и Ildikó Gáll-Pelcz (глава 10).



От ляво надясно: Ildikó Gáll-Pelcz, Mihails Kozlovs, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Klaus-Heiner Lehne, Jorg Kristijan Petrovič, Lefteris Christoforou и Marek Opioła.

Съдържание

		Страница
Общо въведение		8
Глава 1	Декларация за достоверност и съпътстваща информация	11
Глава 2	Бюджетно и финансово управление	66
Глава 3	Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	122
Глава 4	Приходи	183
Глава 5	Единен пазар, иновации и цифрова сфера	214
Глава 6	Сближаване, устойчивост и ценности	239
Глава 7	Природни ресурси и околна среда	293
Глава 8	Миграция и управление на границите Сигурност и отбрана	318
Глава 9	Съседните региони и светът	341
Глава 10	Европейска публична администрация	367
Глава 11	Механизъм за възстановяване и устойчивост	381
Глава 12	Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2021 г.	436
Допълнение		487
Отговори на институциите		495

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 *Декларация 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. Тази година в Годишния доклад на ЕСП е включена нова специфична оценка по отношение на функция 6 от *многогодишната финансова рамка (МФР*) „Съседните региони и светът“. 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 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. По-нататък в настоящия Годишен доклад ЕСП използва термина „редовност“ със същото значение като „законосъобразност и редовност“;

— 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 2024 г., изпълнението на разходните програми по функция 1 от МФР и проследяването на изпълнението на препоръките от изготвения от ЕСП Доклад относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2021 година;

— 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 МФР за периода 2021—2027 г., резултатите от извършените от одиторите тестове относно редовността на операциите и преглед на годишните отчети за дейността на Комисията, елементи от нейните системи за вътрешен контрол, както и други въпроси, свързани с управлението;

— в ***глава 11*** 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;

— в ***глава 12*** се проследява изпълнението на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2021 г.;

— в ***допълнението*** 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.—XL.
Въведение	1.1.—1.3.
Надеждност на отчетите	1.4.—1.7.
Отчетите не са засегнати от съществени неточности	1.4.—1.6.
Основни одитни въпроси, свързани с финансовите отчети за 2024 г.	1.7.
Редовност на операциите	1.8.—1.26.
Становището на ЕСП обхваща бюджетните операции по събиране на приходи и извършване на разходи	1.9.—1.11.
Нивото на грешки в областта на приходите не е съществено, но при значителен дял от разходите то е съществено	1.12.—1.22.
Грешките, свързани с допустимост, все още заемат най-голям дял в изчисления процент грешки и са се увеличили от миналата година	1.23.—1.26.
Информация от Комисията относно редовността	1.27.—1.37.
Отчетеното от Комисията ниво на грешки се различава от изчисленото от ЕСП ниво и вероятно е занижено	1.27.—1.37.
ЕСП докладва случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ	1.38.—1.45.
Заключения	1.46.—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 2024 година, одобрени от Комисията на 25 юни 2025 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 2024 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2024 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) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) (ОВ L 2024/2509, 26.9.2024 г., стр. 1, член 249).

[2] Пак там, член 250.

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 2024 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Разходи

IV. За 2024 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 2024 г., са засегнати от съществено ниво на грешки.

Становище с резерви относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ

VI. С изключение на последиците и възможните последици 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 2024 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 ***XXXV***) и разходите по МВУ (вж. точка ***XXXVII***). Също така Европейската сметна палата е изпълнила изискванията за независимост и 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 2024 г., на 3,6 %. 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 5,2 %. Тези разходи са достигнали 115,7 млрд. евро през 2024 г., което представлява 68,9 % 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 отбелязва следните елементи от количествено и качествено естество:

- за шест от 28-те плащания по МВУ за държавите членки (и съответното уравняване на авансовите плащания) са направени количествено измерими констатации. Пет от тези плащания са засегнати съществено от грешки. ЕСП счита, че е налице тенденция за увеличаване на цялостното финансово отражение на констатациите от количествен характер;
- слабости в предварителните оценки, извършвани от Комисията;
- случаи на неясно определени ключови етапи/цели, които намаляват обективността на оценката относно задоволителното им изпълнение;

- продължаващи слабости в системите за контрол на държавите членки;
- проблеми по отношение на надеждността на информацията, която държавите членки са включили в своите декларации за управлението;

X. ЕСП констатира и сериозни слабости при назначаването на съдии в контекста на реформата за засилване на независимостта и безпристрастността на съдилищата в Полша чрез реформиране на дисциплинарния режим за съдиите. Съдът на Европейския съюз все още не се е произнесъл по преюдициално запитване, пряко свързано с този въпрос. В очакване на постановяването на окончателно решение на Съда на ЕС ЕСП все още не прави заключение относно задоволителното изпълнение на тези два ключови етапа. Такова задоволителното изпълнение е предварително условие за всяко плащане по МВУ към Полша.

XI. 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

XII. Счетоводният баланс на ЕС включва задължение за пенсионни плащания и други надбавки за служителите в размер на 93,1 млрд. евро в края на 2024 г. (2023 г. — 90,8 млрд. евро).

XIII. По-голямата част от задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите (84,8 млрд. евро) е свързана с пенсионноосигурителната схема за длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз (2023 г. — 82,7 млрд. евро). Това вписано в отчетите задължение представлява оценка на настоящата стойност на очакваните бъдещи плащания, които ЕС е необходимо да направи с цел уреждане на своите задължения за пенсионни плащания.

[3] Подробна информация се съдържа в точки ***1.15*** и ***1.18*** от Годишния доклад на ЕСП за 2024 г.

XIV. 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.

XV. Пенсионното задължение остава на стабилно ниво през 2024 г., като слабото му увеличение се отдава на очакваното увеличение на разходите за обслужване и лихви. Също така дисконтовият процент е увеличен на 0,3 %.

XVI. 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 6,9 млрд. евро в края на 2024 г. (2023 г. — 6,3 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).

XVII. 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. ЕСП провери 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.

XVIII. В този контекст одиторите провериха и оставащото задължение на Обединеното кралство към Пенсионноосигурителната схема на европейските длъжностни лица и Общата здравноосигурителна схема в размер на 9,9 млрд. евро (2023 г. — 10,2 млрд. евро). Те провериха точността на използваните данни за изчислението и дали само съответната част за Обединеното кралство е била отнесен към неговото цялостно задължение.

XIX. ЕСП заключава, че изчисленият общ размер на задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите, както и делът на Обединеното кралство в това задължение, е представен вярно в консолидираните годишни отчети.

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

XX. В края на 2024 г. изчислената стойност на допустимите разходи, извършени от бенефициентите, за които все още не е поискано възстановяване, е 160,7 млрд. евро (2023 г. — 155,2 млрд. евро). Тези суми са отразени като начислени разходи[4].

XXI. Увеличението в прогнозните разчети 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 по-ниска от очакваното и е трябвало да се направят приблизителни разчети за по-голяма част от разходите в края на годината. Начислените разходи във връзка с МВУ, които се основават на прогнозни бъдещи плащания, възлизат на 7,9 млрд. евро (2023 г. — 7,4 млрд. евро).

XXII. За да оцени тези прогнозни разчети 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.

XXIII. 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.

[4] Те включват начислени разходи в размер на 66,8 млрд. евро в пасивите на счетоводния баланс и 93,9 млрд. евро в активите на баланса, които намаляват стойността на авансовото финансиране.

Оценка на ЕСП за отражението върху отчетите на военната агресия на Русия в Украйна

XXIV. 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. ЕСП, както и независим външен експерт, направиха оценка на изчисленията на Комисията, за да се уверят, че цялата приложима информация е взета предвид.

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

Оценка на ЕСП за отражението на инструмента NGEU върху отчетите

XXVI. С NextGenerationEU (NGEU) ЕС мобилизира значителни ресурси за смекчаване на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19. 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. Най-значимата част от NGEU е Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ), чрез който до края на 2024 г. са изплатени 197,5 млрд. евро безвъзмездна финансова помощ и са отпуснати 108,7 млрд. евро заеми.

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

Други въпроси

Информация, включена в раздела „Основни финансови събития през годината“

XXVIII. 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.

Третиране на постъпленията от заеми за финансиране на NGEU

XXIX. ЕСП отбелязва, че сумите, привлечени като заеми с цел финансиране на безвъзмездната финансова подкрепа по NGEU, са представени по различен начин в бюджета и в консолидираните финансови отчети. Средствата, взети назаем с цел предоставяне на безвъзмездна финансова подкрепа за държавите членки в рамките на инструмента NGEU, които съставляват 29 % от приходите на ЕС през 2024 г., се третират като външни целеви приходи в допълнение към гласувания бюджет, съгласно регламента за МВУ. Отчетът за финансовия резултат не включва тези суми като приходи, но включва разходите, свързани с безвъзмездната финансова подкрепа по NGEU, което се отразява негативно върху финансовия резултат за годината. Отрицателните финансови резултати увеличават дефицита в нетните активи, отразен в счетоводния баланс на ЕС, и поради това трябва да бъдат финансирани от бъдещи бюджети.

Отговорност на ръководството

XXX. 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).

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

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

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

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

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

XXXV. 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 дължими и събрани мита“ или „липсващи 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.

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

XXXVII. При разходите по МВУ, за разлика от други бюджетни разходи, условието 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.

XXXVIII. 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 консолидираните отчети или, в случай че тези оповестявания са недостатъчни, да измени своето становище. Заключенията на ЕСП се основават на одитни доказателства, получени до датата на изготвяне на доклада. Бъдещи събития или условия обаче могат да принудят организацията да преустанови съществуването си като действащо предприятие.

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

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

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

XL. По отношение на въпросите, разисквани с Комисията и други одитирани организации, ЕСП определя кои от тях са от най-голямо значение при одита на консолидираните отчети и следователно представляват основни одитни въпроси за текущия период. ЕСП описва тези въпроси в своя доклад, освен ако по силата на действащ закон или регламент 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.

10 юли 2025 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 основанието за изготвянето на *Декларацията за достоверност* и прави преглед на констатациите и заключенията на ЕСП относно надеждността на отчетите на ЕС и редовността на свързаните с тях *операции* относно приходите и разходите на *многогодишната финансова рамка* (МФР);

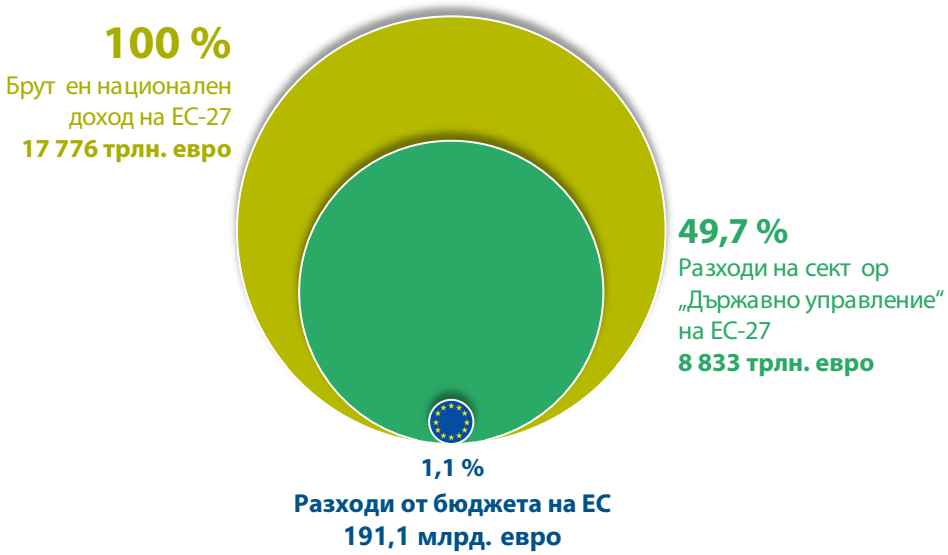
б) включва информация относно случаите на предполагаема измама, докладвани от ЕСП на Европейската прокуратура и Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), и информация за одитите на ЕСП относно действията на ЕС за борба с *измамите*;

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

1.2. През 2024 г. общият размер на разходите за сектор „Държавно управление“ на държавите — членки на ЕС, който възлиза на 8,883 трлн. евро, представлява 49,7 % от техния *брутен национален доход (БНД)* — 17,776 трлн. евро. Разходите от бюджета на ЕС възлизат на 191,1 млрд. евро, което представлява 2,2 % 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 Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) в размер на 55,9 млрд. евро, финансирана с дълг на ЕС (вж. точка ***2.22***), общият размер на извършените през 2024 г. плащания възлиза на 247,0 млрд. евро[5].

[5] Консолидирани годишни отчети на ЕС за 2024 г., отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки, раздел 6.3 от МФР: Изпълнение на *бюджетни кредити* за плащания.

Фигура 1.1 — Разходи от бюджета на ЕС и разходи на сектор „Държавно управление“ на ЕС—27 като дял от БНД за 2024 г.

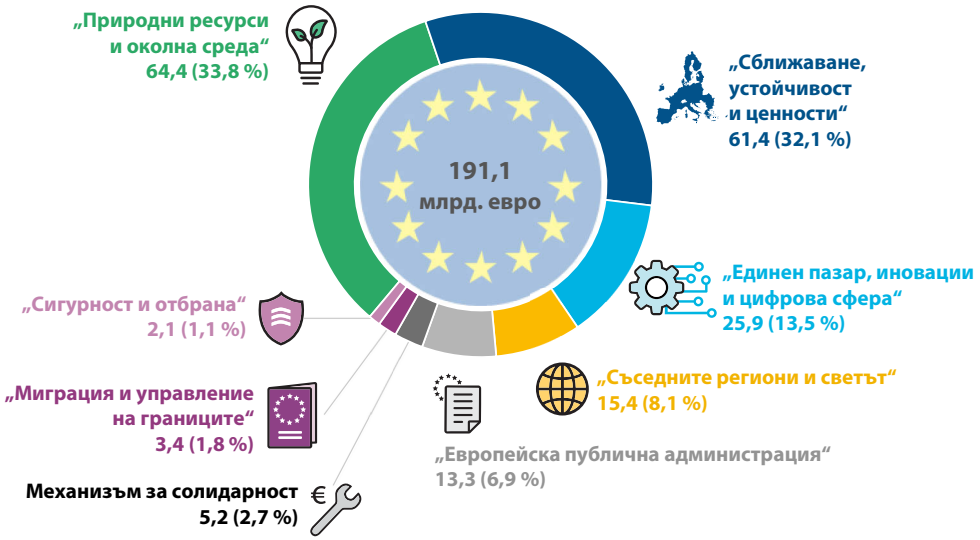


Източник: ЕСП, въз основа на данни за БНД на ЕС—27 от консолидираните годишни отчети на Европейската комисия за 2024 г., приложение А — Приходи; Разходи на сектор „Държавно управление“ на ЕС—27: база данни на Евростат — Държавни приходи, разходи и основни агрегати (данни, извлечени на 28.4.2025 г.); Разходи от бюджета на ЕС: Европейска комисия — консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за 2024 г.

1.3. Средствата от ЕС се изплащат на *бенефициентите* или чрез единични плащания/годишни траншове, или чрез поредица от плащания в рамките на многогодишните разходни схеми. Плащанията от бюджета на ЕС за 2024 г. включват 49,0 млрд. евро авансово финансиране и 142,1 млрд. евро други плащания. Както се вижда от ***фигура 1.2***, най-голямата част от бюджета на ЕС е изразходвана за областите „Природни ресурси и околна среда“ и „Сближаване, устойчивост и ценности“, следвани от „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“.

Фигура 1.2 — Разходи от бюджета на ЕС за 2024 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“
Механизъм за солидарност	(извън МФР)

Източник: ЕСП.

Надеждност на отчетите

Отчетите не са засегнати от съществени неточности

1.4. Констатациите на ЕСП се отнасят до *консолидираните отчети*[6] на Европейския съюз (наричани по-нататък „отчетите“) за финансовата 2024 г. Отчетите, заедно с писменото изявление на отговорния счетоводител, са получени от ЕСП на 30 юни 2025 г., преди крайния срок за представянето им, определен във *Финансовия регламент*. Към тях е добавен раздел „Основни финансови събития през годината“[7], 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.

1.5. Публикуваните от Комисията отчети показват, че към 31 декември 2024 г. общият размер на пасивите е 827,3 млрд. евро, а на активите — 518,5 млрд. евро. Разликата от 308,8 млрд. евро представлява (отрицателни) 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. На ***фигура 1.3*** е показана подробна разбивка на активите и пасивите. *Финансовият резултат* (отрицателен) за 2024 г. е 97,2 млрд. евро. Извършените разходи по *NextGenerationEU* (NGEU) заемат значителен дял от отрицателните нетни активи и икономически резултат.

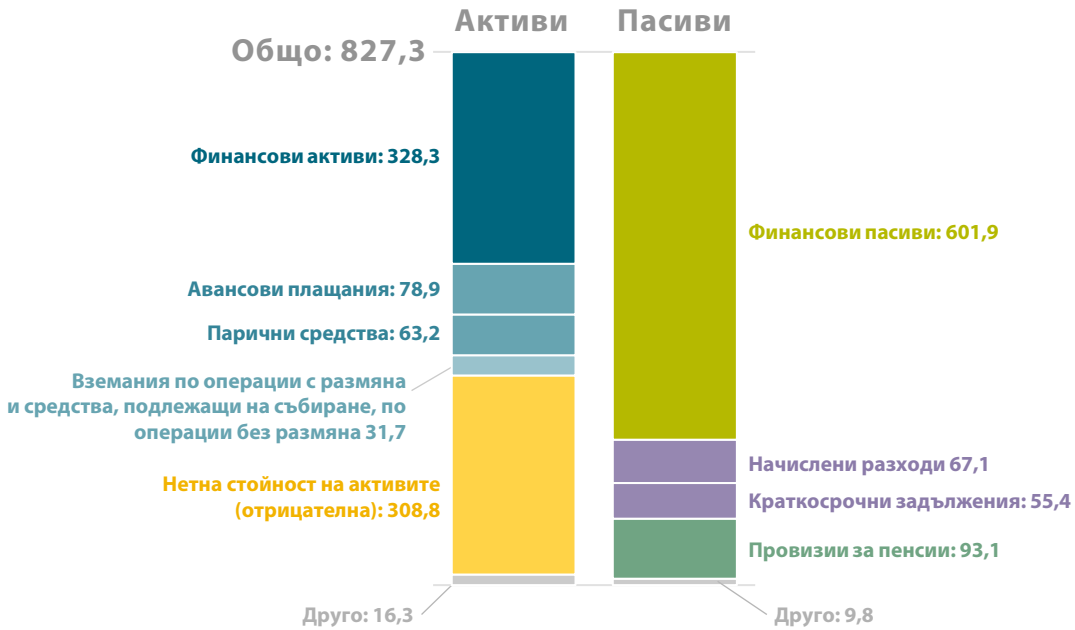
---

[6] Член 247 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509.

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

Фигура 1.3 — Активи и пасиви на ЕС към 31 декември 2024 г.

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП.

1.6. 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***.

Основни одитни въпроси, свързани с финансовите отчети за 2024 г.

1.7. Основни одитни въпроси са тези, които според професионалната преценка на одиторите 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

1.8. ЕСП провери приходите и разходите на ЕС, за да прецени дали ресурсите са събрани и изразходвани в съответствие с приложимите закони и други нормативни актове[8]. 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

1.9. 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), собствени ресурси на база 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, за да се вземат предвид сумите, получени от емитирания от Комисията дълг по NGEU (вж. точки ***4.2—4.4***). ЕС ще трябва да погаси тези суми в бъдеще. През 2024 г. одитната популация за приходите възлиза на 250,6 млрд. евро (вж. ***фигура 4.1***).

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

1.10. По отношение на разходите одиторите формираха представителна извадка от 812 операции от одитната популация, включваща *уравняване* на плащания по авансово финансиране, както и междинни и окончателни плащания, приети от Комисията (или от друга институция или орган, управляващи средства на ЕС) и изплатени от бюджета на ЕС на *крайни получатели*. Тестването на тези операции се взема предвид при изготвянето на Декларацията за достоверност на ЕСП и при изчисляването на дела на нередовните операции в общата одитна популация, в частта на разходите, които според одиторите са засегнати от съществено ниво на грешки (вж. точка ***1.15***) и във всяка функция на МФР, за която ЕСП предоставя специфична оценка (функции 1, 2, 3, 6 и 7). Проверените операции и илюстративните примери в настоящия доклад не представляват база за формиране на заключения относно конкретно посочените държави членки и страни и/или региони бенефициенти (вж. точка ***22***) от ***приложение 1.1***).

1.11. Популацията на ЕСП за тестване на разходите възлиза общо на 167,9 млрд. евро през 2024 г., 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. Тази сума включва както вноски от Обединеното кралство, така и плащания към него, в съответствие с условията, посочени в Споразумението за оттегляне[9]. На ***фигура 1.4*** са показани бюджетните разходи на ЕС и одитната популация на ЕСП за разходите, разбити по функции от МФР (бюджетна област) и по вид плащане: *междинни* и окончателни плащания, *уравняване* на авансово финансиране и годишни решения за приемане на отчетите (вж. точки ***19*** и ***20***) от ***приложение 1.1***).

[9] 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 1.4 — Сравнение между одитната популация на ЕСП (167,9 млрд. евро) и разходите от бюджета на ЕС (191,1 млрд. евро) за 2024 г. по функции от МФР



Източник: ЕСП.

Нивото на грешки в областта на приходите не е съществено, но при значителен дял от разходите то е съществено

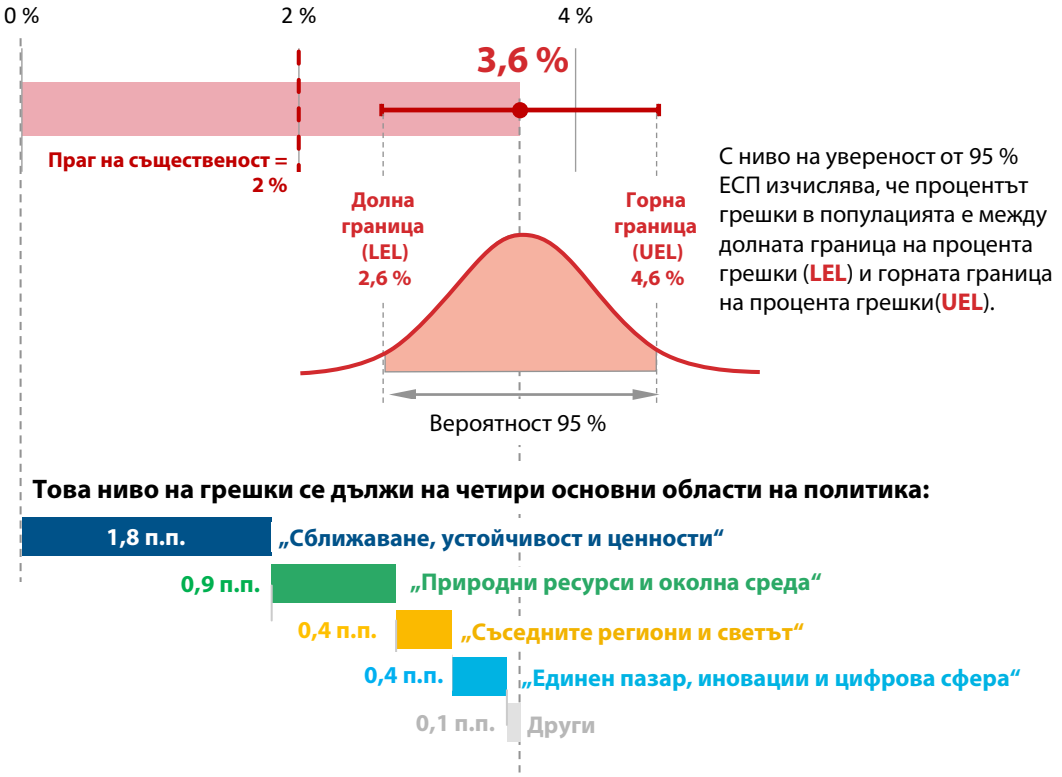
1.12. По отношение на редовността на приходите и разходите на ЕС, основните констатации на Европейската сметна палата са следните:

а) **Приходи.** Съвкупността от одитни доказателства показват, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки. Проверените системи за управление на приходите като цяло са ефективни. В същото време някои елементи на системите за контрол, управляващи резервите във връзка с ДДС и *отворените въпроси, свързани с традиционни собствени ресурси (ТСР*), са частично ефективни. Освен това само частично ефективно е предоставянето на информация относно *резервите* във връзка с БНД и докладването на данни за собствения ресурс на база нерециклирани опаковки от пластмаса, както и някои елементи на ключовите вътрешни контроли на ТСР, които ЕСП анализира в три държави членки (вж. ***глава 4***).

б) **Разходи.** Одитните доказателства сочат, че при разходите общото ниво на грешки[10] е съществено — 3,6 %. С ниво на увереност от 95 % ЕСП отчита *изчислен процент грешки* в популацията между 2,6 % (долна граница на грешките) и 4,6 % (горна граница на грешките). Нивото на грешки се дължи главно на функция „Сближаване, устойчивост и ценности“, която има най-голям дял в процента грешки (1,8 процентни пункта), следвана от функции „Природни ресурси и околна среда“ (0,9 процентни пункта), „Съседните региони и светът“ (0,4 процентни пункта) и „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ (0,4 процентни пункта) (вж. ***фигура 1.5***).

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

Фигура 1.5 — Изчислен процент грешки при разходите и допринасящи в най-голяма степен функции през 2024 г.



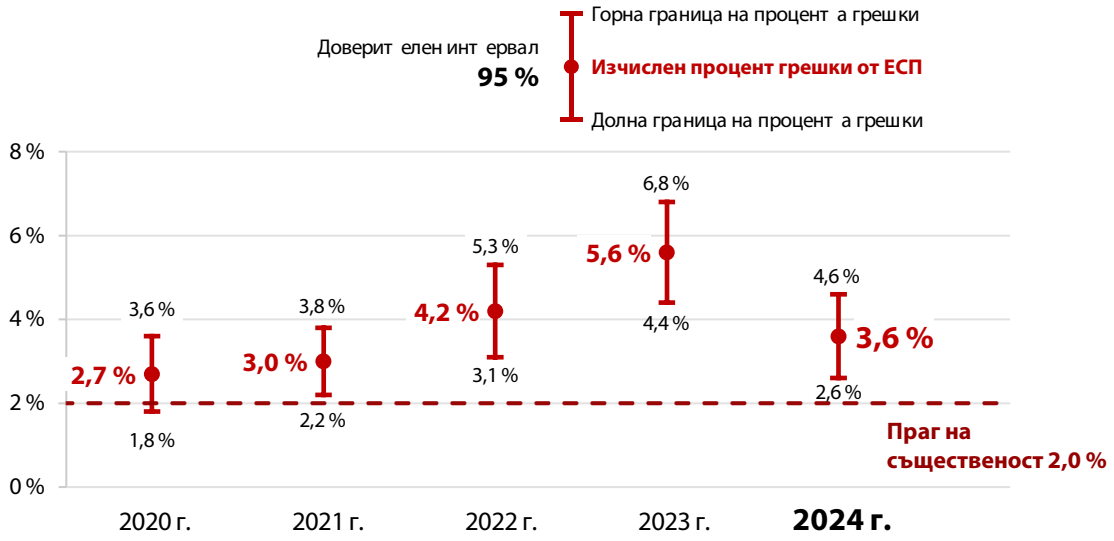
п. п. (процентни пунктове)

Източник: ЕСП.

1.13. От 2021 г. насам долната граница на *доверителния интервал* от 95 %[11] за изчисления процент грешки остава над прага на същественост от 2,0 %. Това означава, че ЕСП има достатъчна увереност, че нивото на грешки в одитната популация е над прага на същественост за всяка от тези години. На ***фигура 1.6*** е показано сравнение на изчислените проценти грешки за периода 2020—2024 г.

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

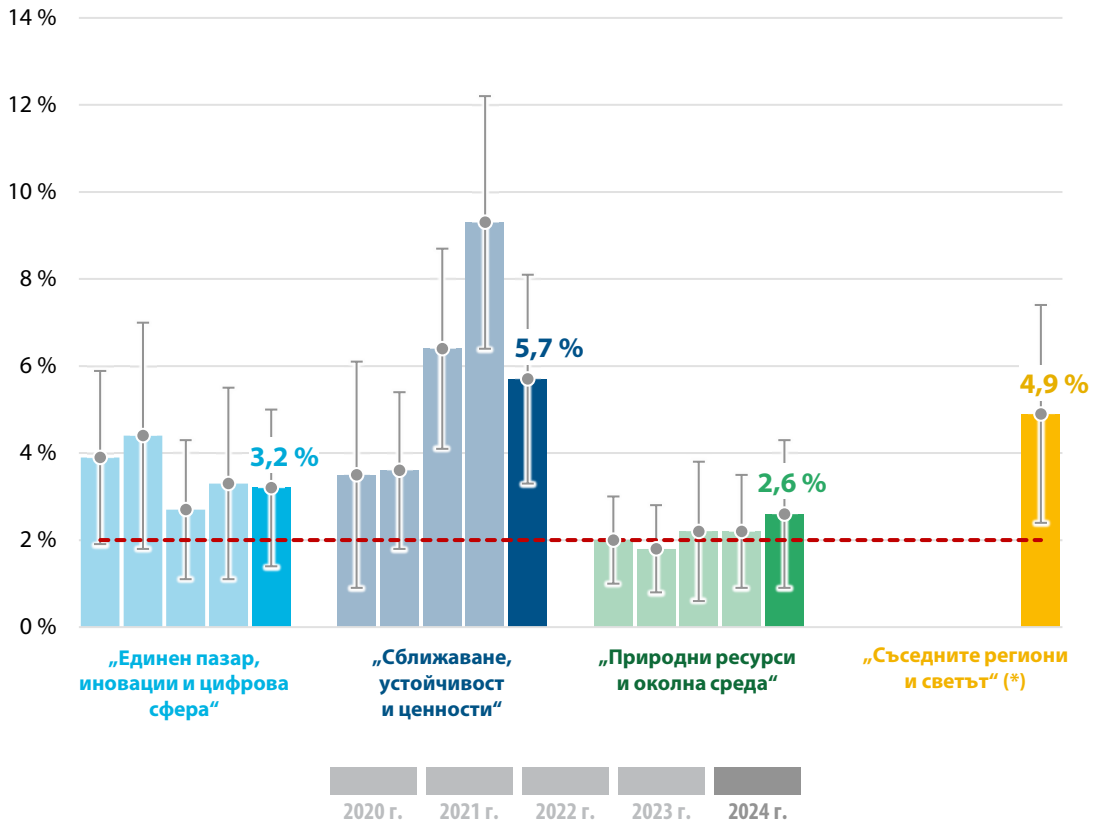
Фигура 1.6 — Изчислен процент грешки (2020—2024 г.)



Източник: ЕСП.

1.14. На ***фигура 1.7*** е представено сравнение на изчисления от ЕСП процент грешки за функции „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Природни ресурси и околна среда“ за периода 2020—2024 г. и изчисление за функция „Съседните региони и светът“ за 2024 г. Допълнителна информация се съдържа в точки ***1.19—1.22*** и ***глави 5, 6, 7 и 9***.

Фигура 1.7 — Изчислен процент грешки за функции 1, 2, 3 и 6 от МФР (2020—2024 г.)

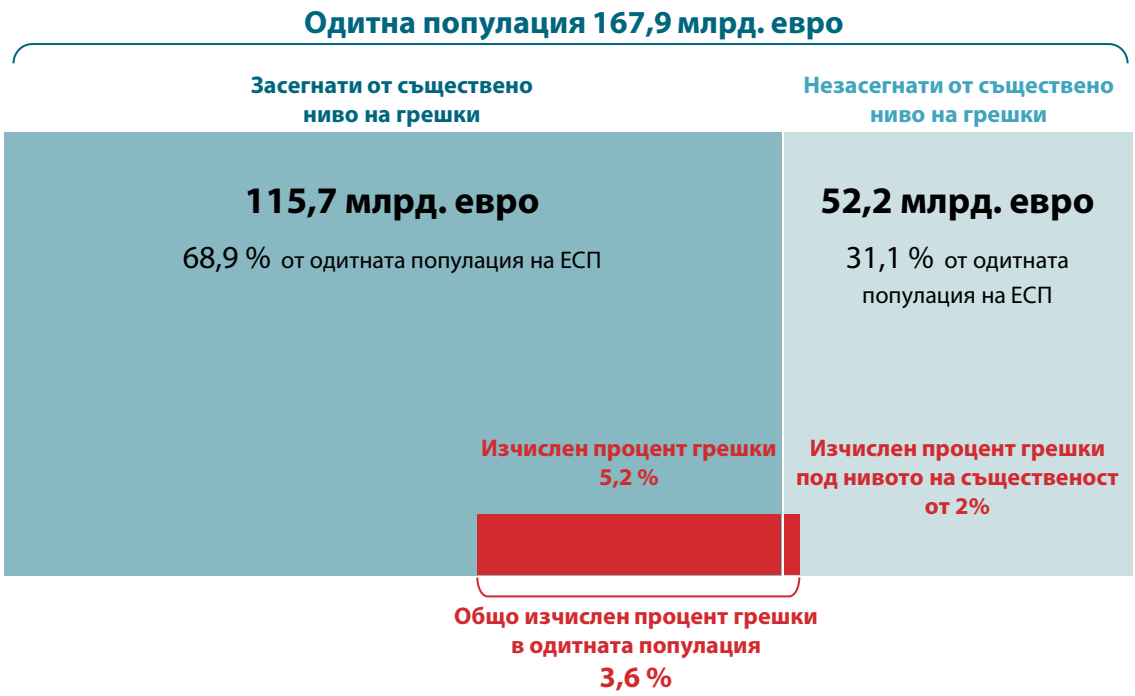


*ЕСП не е изготвила специфична оценка за функция „Съседните региони и светът“ в периода 2020—2023 г.

Източник: ЕСП.

1.15. Одитните резултати на ЕСП за 2024 г. потвърждават изразената в предишни години оценка, че начинът на разходване на средствата има отражение върху риска от грешки. ***Фигура 1.8*** показва, че одитираните области, засегнати от съществено ниво на грешки, представляват 68,9 % от одитната популация на ЕСП (2023 г. — 64,4 %). Като взема предвид резултатите от тестването във всички функции на МФР, ЕСП изчислява процента грешки в тази част от разходите на 5,2 % (2023 г. — 7,9 %).

Фигура 1.8 — Дял на одитната популация на ЕСП за 2024 г., засегната от съществено ниво на грешки



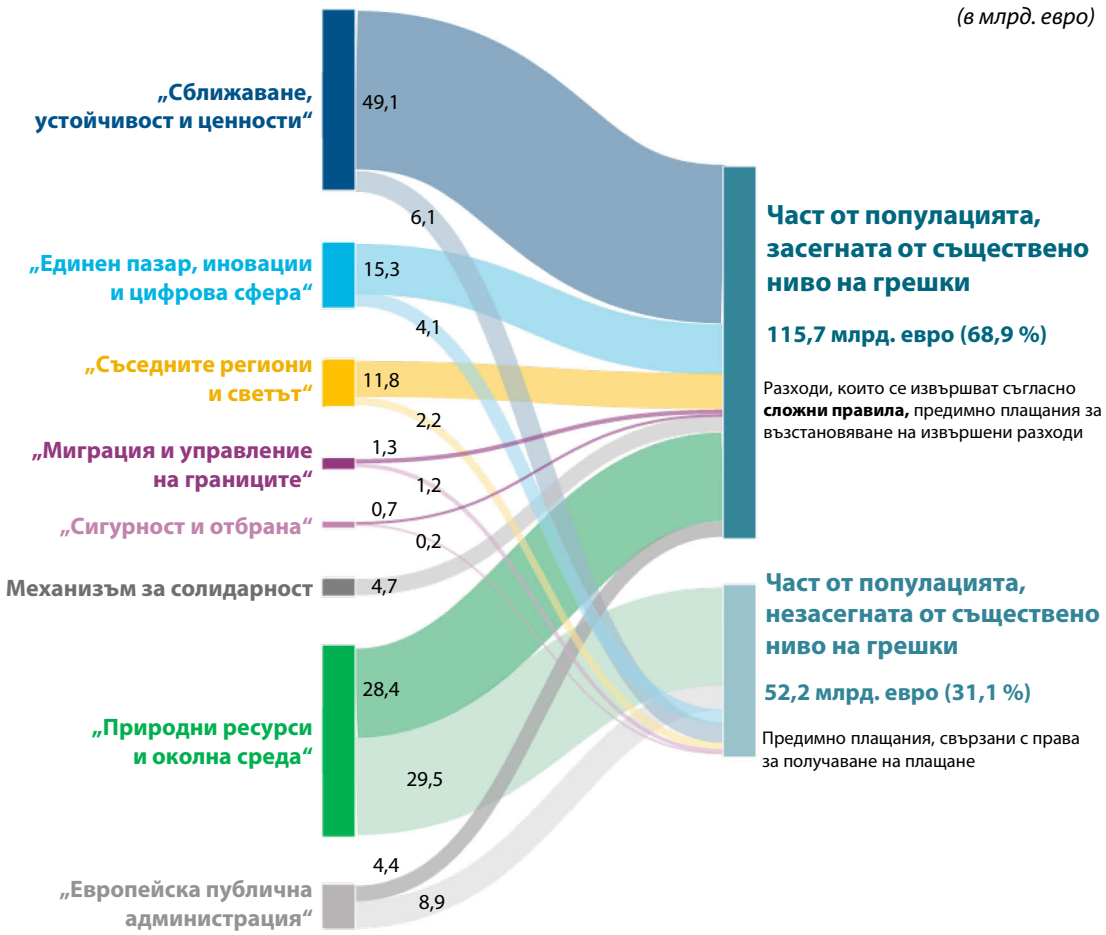
Източник: ЕСП.

1.16. Одитираните от ЕСП области, засегнати от съществено ниво на грешки, включват 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 (правила за *обществени поръчки* или *държавна помощ*).

1.17. ЕСП заключава, че 31,1 % от одитната популация не е засегната от съществено ниво на грешки, което означава, че изчисленият процент грешки в тази част от разходите е под прага на същественост от 2 % (вж. ***фигура 1.7***). Тази част от популацията включва разходи за **плащания въз основа на права за получаване на плащане**, при които бенефициентите трябва да отговарят на определени условия (напр. *директни плащания* за земеделски стопани, с изключение на екосхемите), както и част от административните разходи (заплати и пенсии на служители на ЕС), бюджетна подкрепа за държави извън ЕС и действия за мобилност на студенти и други лица по *„Еразъм +“* (вж. ***фигура 1.9***). И в предходни години тази част от разходите не е била засегната от съществено ниво на грешки. Въпреки това ЕСП установи грешки, свързани с недопустими разходи.

1.18. Както е показано на ***фигура 1.9***, функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ заема най-голям дял от онази част на одитната популация, която е засегната от съществено ниво на грешки (49,1 млрд. евро), следвана от функциите „Природни ресурси и околна среда“ (28,4 млрд. евро), „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ (15,3 млрд. евро) и „Съседните региони и светът“ (11,8 млрд. евро). В точки ***1.19***—***1.22*** са обобщени констатациите на ЕСП за основните области на политика.

Фигура 1.9 — Разбивка на одитната популация на ЕСП по ниво на грешки и функции от МФР



Източник: ЕСП.

1.19. „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 основен източник на грешки. Сред грешките в тази област се включват различни категории недопустими разходи (по-специално недопустими преки разходи за персонал и други *преки разходи,* както и възлагане на дейности на недопустими подизпълнители). Бяха открити и недопустими непреки разходи в проект по *Механизма за свързване на Европа*.

1.20.  „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+) и включват главно плащания за възстановяване на извършени разходи. Тази година както изчисленият от ЕСП процент грешки, така и броят на откритите грешки за тази функция остават значителни, но са по-ниски, отколкото в предходната година. Основните видове грешки, остойностени от ЕСП, са недопустими разходи и проекти, нередности в процедурите за обществени поръчки и липса на основни оправдателни документи.

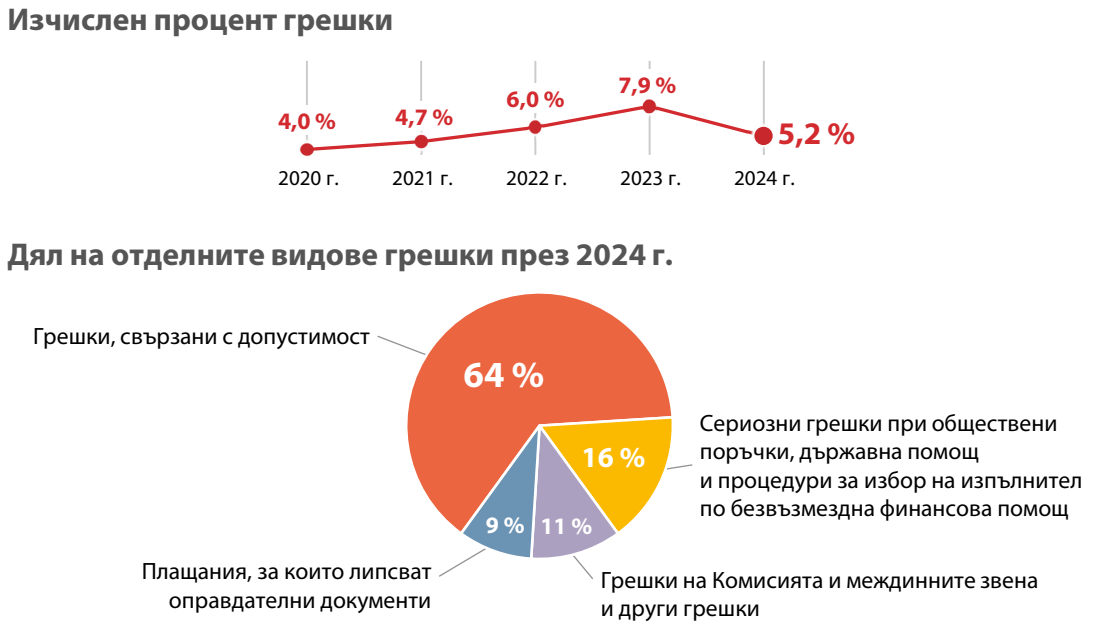
1.21.  „Природни ресурси и околна среда“ (***глава 7***). Резултатите от одита показват, че нивото на грешки е съществено, ако се разглеждат общо следните разходни области: екосхеми, развитие на селските райони, пазарни мерки и други области на политика по функция 3 от МФР извън *общата селскостопанска политика (ОСП)*. Тези области представляват около 54 % 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 административни грешки, недопустими разходи, неспазване на ангажименти за агроекология/климат/екосхеми.

1.22.  „Съседните региони и светът“ (***глава 9***). Разходите в тази област се основават предимно на принципа на възстановяване и обхващат *външни дейности*, финансирани от бюджета на ЕС. Всички видове разходи по тази функция са засегнати от съществено ниво на грешки, освен плащанията за *бюджетна подкрепа* и административните разходи, които представляват около 15 %. Повечето грешки, открити в тази област, се отнасят до недопустими разходи, нарушения на правилата за обществени поръчки, липса на основни оправдателни документи и недопустими проекти или бенефициенти.

Грешките, свързани с допустимост, все още заемат най-голям дял в изчисления процент грешки и са се увеличили от миналата година

1.23. По-долу са описани подробно видовете установени грешки в частта от одитната популация, в която нивото на грешки продължава да е съществено. На ***фигура 1.10*** се прави сравнение между изчисления процент грешки за тази част от одитната популация и развитието при основните видове грешки в периода 2020—2024 г. Посочен е и делът на всеки вид грешки в изчисления общ процент грешки за 2024 г.

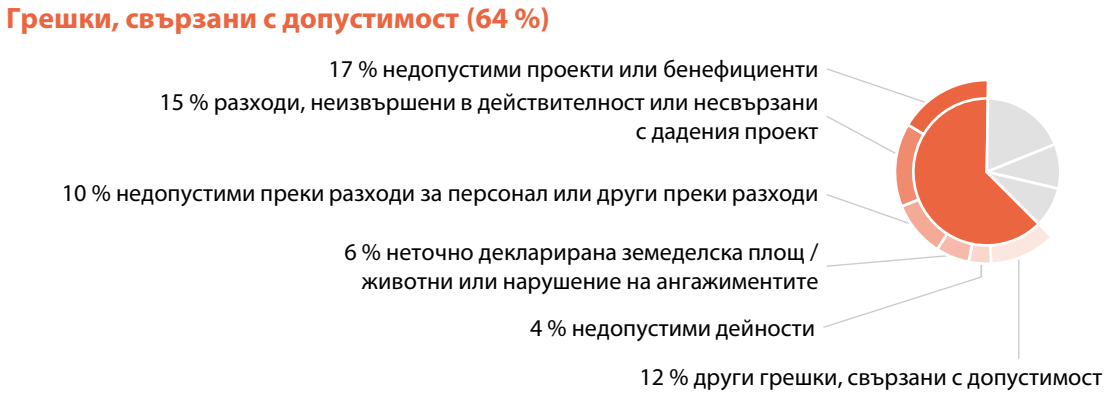
Фигура 1.10 — Изчислен процент грешки за частта от разходите, засегната от съществено ниво на грешки, и относителен дял на всеки вид грешки



Източник: ЕСП.

1.24. През 2024 г. ЕСП продължи да открива грешки, свързани с допустимост, главно в областите „Сближаване, устойчивост и ценности“, „Природни ресурси и околна среда“, „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ и „Съседните региони и светът“, които имат най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки в частта от одитната популация, засегната от съществено ниво на грешки — 64 % (2023 г. — 53 %). От тези грешки делът на недопустими проекти или бенефициенти е 17 %, на неизвършени в действителност разходи или такива, които не се отнасят до дадения проект — 15 %, недопустими преки разходи за персонал или други преки разходи — 10 %, неправилно декларирана земеделска площ/животни или нарушение на ангажиментите — 6 %, и недопустими дейности — 4 % (вж. ***фигура 1.11***).

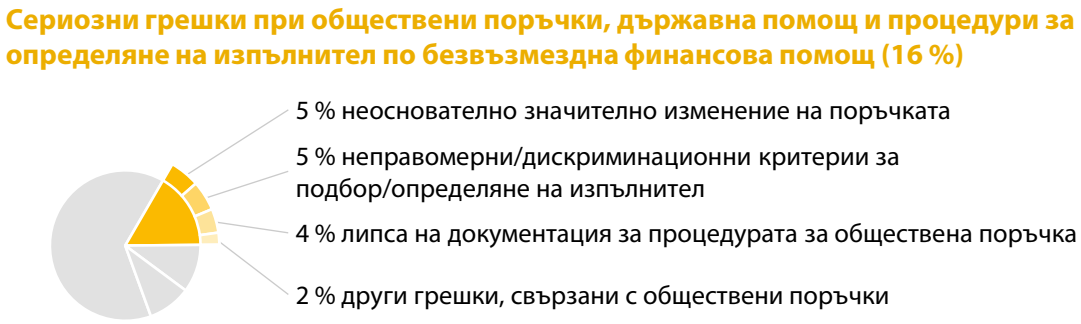
Фигура 1.11 — Разбивка на грешките през 2024 г., свързани с допустимост



Източник: ЕСП.

1.25. Грешките, свързани с нарушения на правилата за обществени поръчки и процедурите за определяне на изпълнител за безвъзмездна финансова помощ, предимно в областите „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Съседните региони и светът“, съставляват 16 % (2023 г. — 31 %) от изчисленото ниво на грешки за тази част от разходите за 2024 г. Това намаление се дължи главно на факта, че одиторите констатираха по-малко случаи на неспазване на правилата за държавна помощ в област „Сближаване, устойчивост и ценности“ за 2024 г. Основните видове грешки при обществените поръчки са необосновано съществено изменение на поръчката без нова процедура или покана за представяне на предложения (5 % от грешките), включване в обявленията за обществена поръчка и в тръжните документи на неправомерни или дискриминационни критерии за подбор или определяне на изпълнител (5 % от грешките) и липса на документация за процедурата за обществена поръчка (4 %) (вж. ***фигура 1.12***).

Фигура 1.12 — Разбивка на сериозните грешки в областта на обществените поръчки, процедурите за определяне на изпълнител за безвъзмездна финансова помощ и държавната помощ през 2024 г.



Източник: ЕСП.

1.26. Освен това има други два вида грешки, които се отразяват на нивото на грешки в тази част от разходите. На първо място, грешките, допуснати от Комисията и междинните органи, и други грешки, допуснати главно от органите на държавите членки при операции, свързани с нововъведени екосхеми по функция „Природни ресурси и околна среда“, съставляват 11 % (2023 г. — 3 %) от изчисленото ниво на грешки. На второ място, плащанията, за които не е представена основна подкрепяща информация, предимно в областите „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Съседните региони и светът“, съставляват 9 % (2023 г. — 13 %).

Информация от Комисията относно редовността

Отчетеното от Комисията ниво на грешки се различава от изчисленото от ЕСП ниво и вероятно е занижено

1.27. Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС[12], независимо от начина на управление *(пряко, непряко или споделено управление*).

1.28. В своя *годишен доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ) Комисията представя основна агрегирана информация относно вътрешния контрол и финансовото управление, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* (ГОД) на различните генерални дирекции 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.

1.29. В ГДУИ Комисията представя изчисления риск при плащане[13] през 2024 г. за всички функции на МФР с изключение на функция 3 „Природни ресурси и околна среда“. На ***фигура 1.13*** е представено изчислението на Комисията за риска при плащане за онези функции от МФР, за които ЕСП изготвя специфична оценка, успоредно с диапазона на доверителния интервал от 95 % на ЕСП[14] за изчисления процент грешки. Изчисленията на Комисията са под диапазона на доверителния интервал на ЕСП за функции 2 и 6 и в долната половина на диапазона за функция 1.

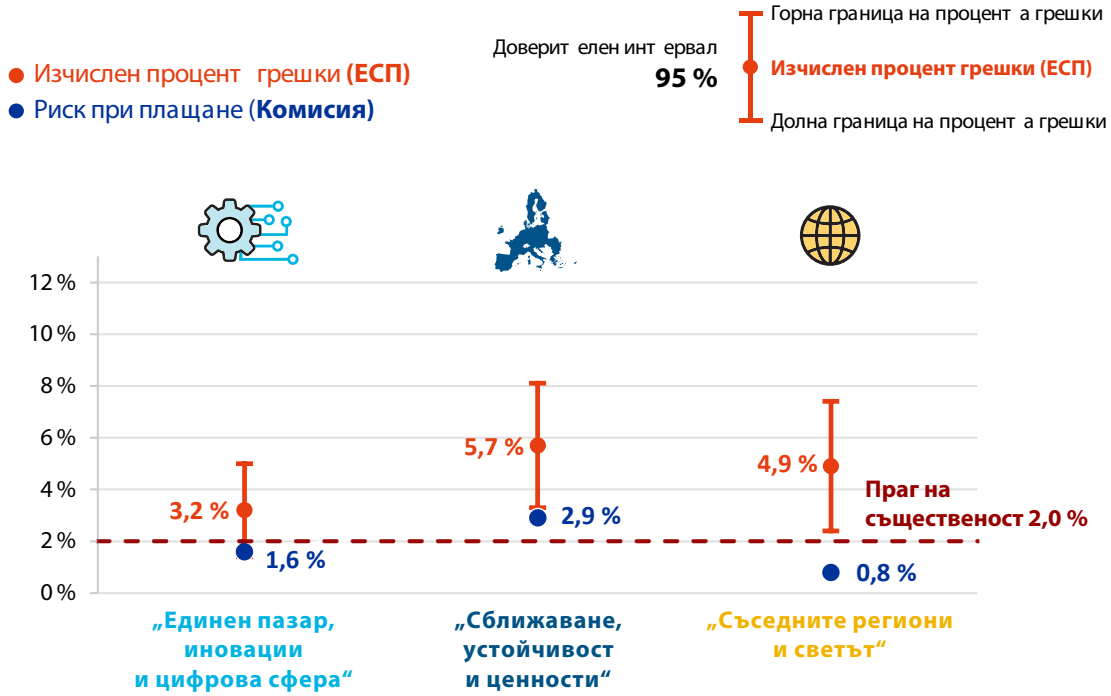
---

[12] Член 317 от ДФЕС.

[13] Член 253, 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 ***(28)*** от ***приложение 1.1*** за обяснение на доверителния интервал от 95 %.

Фигура 1.13 — Изчислен от ЕСП процент грешки за 2024 г. и изчислен от Комисията риск при плащане за функции 1, 2 и 6 от МФР



Източник: ЕСП.

1.30. Съществуват няколко причини за това оценките на Комисията да са по-ниски от тези на ЕСП. Сред тези причини са присъщите различия в съответните роли и правомощия на Комисията и ЕСП, но също така и ограниченията в *системите за управление и контрол* (вж. точка ***1.34***).

1.31. ЕСП е външният одитор на ЕС и предоставя независимо одитно становище относно *законосъобразността и редовността* на финансовите операции през дадена година. В хода на работата си тя е длъжна да докладва за всички случаи на нередности, независимо дали е приложимо налагането на *финансова корекция*. От друга страна, Комисията се съсредоточава върху случаите на нередности, в които вижда правни основания за възстановяване на съответните суми. Комисията не прилага финансова корекция, ако например установена нередност се дължи на слабост в собствените ѝ операции.

1.32. По-конкретно, оценката на Комисията за „нередности“ се основава на определението в *Регламента за общоприложимите разпоредби*: „всяко нарушение на приложимото право, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в този бюджет“.

1.33. Според ЕСП „грешка“ представлява сума, изплатена от бюджета на ЕС, за която условията за плащане не са изпълнени. Поради това определението на ЕСП включва не само нарушения на приложимото право, произтичащи от действия или бездействия на икономически оператори, но и грешки в ущърб на бюджета на ЕС, допуснати от национални и регионални администрации или от самата Комисия. Нещо повече, докладваният от ЕСП изчислен процент грешки не следва да се приема за еквивалент на размера на финансовите корекции, които Комисията може евентуално да наложи в съответствие с приложимите правила.

1.34. Както и в предходни години, ЕСП установи ограничения в системите за управление и контрол, които се отразяват на оценката на Комисията относно риска при плащане в различни области на политика. Анализ на ограниченията, установени във функции 1, 2 и 6, е представен в следващите точки.

1.35. Функция 1 от МФР **„Единен пазар, иновации и цифрова сфера“** (общ размер на съответните разходи на Комисията: 24 млрд. евро). Изчислената от Комисията стойност за риска при плащане (1,6 %) е в долната половина на диапазона на доверителния интервал на ЕСП и под изчисления от нея 3,2 % грешки (вж. точки ***5.10*** и ***5.40***). Тази функция обхваща главно разходите, определени от Комисията като разходи с нисък риск (56 % от общия размер на разходите по тази функция). Кумулативният *процент остатъчни грешки* на Комисията за програмите *„Хоризонт 2020“, „Хоризонт Европа“* и „Цифрова Европа“, отчитайки коригиращите действия, е около 1,8 %. За програма „Хоризонт 2020“ този процент се основава на процентите открити грешки. За програмите „Хоризонт Европа“ и „Цифрова Европа“ Комисията все още не разполага с процент грешки въз основа на приключени последващи проверки и затова е използвала целевото ниво до 2 % за изчисляване на процента грешки (вж. точки ***5.41*** и ***5.42***).

1.36. Функция 2 **„Сближаване, устойчивост и ценности“** (общ размер на съответните разходи на Комисията: 62 млрд. евро): изчислението на Комисията е 2,9 % — значително под изчисления от ЕСП диапазон грешки (вж. фигура ***6.6***). Тази функция обхваща *оперативните програми*, класифицирани от Комисията предимно като по-нискорискови или среднорискови (61 % от общия размер на разходите по тази функция) в зависимост от техните потвърдени проценти грешки. За 2024 г. ЕСП изчисли процент грешки в размер на 5,7 % за функция 2 от МФР (вж. точка ***6.10***).

Комисията изчислява процент грешки за целите на управлението и контрола. Той се основава на докладваните от *одитните органи* проценти, които Комисията проверява чрез документни проверки и одити на съответствието, извършвани на база анализ на риска. Все пак следва да се има предвид, че:

— документните проверки имат присъщи ограничения, тъй като не са предназначени да откриват неправомерни разходи, които не са били открити от държавите членки[15]. Те имат недостатъци и от гледна точка на откриването на системни слабости в работата на одитните органи.

— Комисията продължава да открива нередности по време на своите одити на съответствието[16]. Тъй като обаче тя извършва само ограничен брой такива одити и не екстраполира резултатите към онази част от популацията от разходи за сближаване, която не е обхваната от нейния одит, съществува голям риск много грешки да останат неоткрити и впоследствие да не бъдат взети предвид при установяването на общия процент грешки. „Процентните добавки“ и фиксираните ставки за неодитираните програми, които се включват в максималния процент на Комисията от 2021 г. насам, само частично отговарят на този проблем[17].

Освен това ЕСП редовно установява неоткрити грешки поради слабости в одитната дейност на Комисията и одитните органи[18]. В резултат на това тя заключава, че системите за управление и контрол на държавите членки продължават невинаги ефективно да предотвратяват или откриват нередности в разходите, декларирани от бенефициентите (вж. точка ***6.65***). Следователно оценката на Комисията за риска при плащане е занижена, а действителният процент грешки вероятно е по-висок от този, докладван от Комисията.

---

[15] Преглед 03/2024, точки VI и 65—66.

[16] Пак там, точка 68.

[17] Пак там, точки 41 и 42.

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

1.37. Функция 6 от МФР **„Съседните региони и светът“** (общо 20 млрд. евро разходи от Комисията): изчислението на Комисията за риска при плащане е 0,8 % — под изчисления от ЕСП диапазон грешки (вж. фигура ***9.28***). Комисията счита, че 92 % от разходите в тази функция са нискорискови. Резултатът от проучването относно процента остатъчни грешки (RER) е основният елемент, използван за изчисляване на риска при плащане за тази функция. През 2024 г. Комисията е взела решение да преразгледа методологията за проучването на RER, считано от 2025 г. Одитът на ЕСП обаче констатира, че продължават да съществуват някои недостатъци в методологията. За 2024 г. одиторите изчислиха ниво грешки от 4,9 % за функция 6 от МФР, което показва, че Комисията продължава да занижава оценката си на риска при плащане.

ЕСП докладва случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ

1.38. 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[19]. Измамата ощетява действително или потенциално финансовите интереси на ЕС.

1.39. 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.

1.40. 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.

[19] 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).

1.41. ЕСП изпраща на Европейската прокуратура информация за всички предполагаеми престъпления, попадащи в обхвата на нейните правомощия и свързани с участващите държави членки, а на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) — за всички предполагаеми измами, случаи на 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 едновременно на Европейската прокуратура и ОЛАФ, когато те засягат въпроси в сферата на компетентност и на двата органа.

1.42. През 2024 г. ЕСП е докладвала на ОЛАФ 19 случая на предполагаема измама (2023 г. — 20 случая), от които 15 бяха установени по време на одита на ЕСП на разходите за 2023 г., 3 по време на одита на ЕСП на разходите за 2022 г. и 1 в контекста на одит на изпълнението, извършен през 2023 г. във връзка с програмен период от 2017 до 2025 г. Въз основа на тази докладвана информация ОЛАФ е образувала шест разследвания. Успоредно с това ЕСП е докладвала седем от тези случаи на Европейската прокуратура, която е образувала разследвания по всички от тях. Други два случая, засягащи Полша, първоначално изпратени само на ОЛАФ, бяха препратени на Европейската прокуратура в началото на 2025 г. с назначаването на полския европейски прокурор към Европейската прокуратура. По време на одита на разходите за 2024 г. одиторите вече установиха седем случая на предполагаема измама.

1.43. 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 получаване на финансиране от ЕС; и
- неправилно използване на средствата от ЕС — например за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени.

ОЛАФ докладва, че е препоръчала събирането на общо 545,6 млн. евро след приключени разследвания, предприети въз основа на информация от одитната дейност на ЕСП в периода 2010—2024 г., при получена информация за 254 случая за същия период.

1.44. В настоящия Годишен доклад ЕСП предоставя информация не само за докладваните случаи на Европейската прокуратура и ОЛАФ, но и за 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 слабости в подходите за формиране на извадки и непълни контролни листове, които не включват конкретни въпроси относно двойното финансиране и измамите (вж. точка ***6.46***). Тя докладва също, че Комисията е изпълнила в значителна степен препоръка 5.2 от нейния Годишен доклад за 2020 г., отнасяща се до това одитните органи да следят за рискове от измами при своите одити на операциите (вж. приложение ***6.2***).

1.45. ЕСП разглежда въпроса с измамите и в отделни други одити. През 2024 г. тя 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. По-рано през 2025 г. ЕСП публикува и специален доклад относно измамите с ДДС при внос[21]. Там одиторите заключават, че когато се прилагат опростени митнически процедури при внос, финансовите интереси на ЕС не са достатъчно защитени срещи измами с ДДС. Освен това те констатират сериозни слабости в контрола на държавите членки и недостатъци в сътрудничеството между тях, както и слабости на ниво ЕС и в мониторинга от страна на Комисията върху дейностите на държавите членки за борба със злоупотребите по тези процедури. Освен това ЕСП заключава, че за тези процедури съществуващите мерки не са достатъчни за ефективно предотвратяване и разкриване на измами с ДДС при внос и за поддържане на баланс между създаване на улеснения за търговията и защита на финансовите интереси на ЕС. Понастоящем ЕСП извършва одит на системите за контрол на Комисията и държавите членки, които трябва да предотвратяват измами по МВУ, както и одит на механизмите за борба с измамите чрез органите на ЕС и начина на сътрудничество между тях.

---

[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“.

[21] Специален доклад 08/2025 на ЕСП „Измами с данъка върху добавената стойност при внос — при опростените митнически процедури за внос финансовите интереси на ЕС не са достатъчно защитени“

Заключения

1.46. Настоящата глава от Годишния доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) дава обосновка за одитното становище, изразено в Декларацията за достоверност. ЕСП представя съответните одитни резултати в точки ***1.47*** и ***1.48***.

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

1.48. По отношение на редовността на операциите ЕСП заключава, че операциите, свързани с приходите, не са съществено засегнати от грешки.
По отношение на разходите, резултатите от извършените одитни тестове на представителна извадка от 812 операции показва, че процентът грешки е 3,6 %. Одиторите заключават, че 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 5,2 %. Тези разходи са достигнали 115,7 млрд. евро през 2024 г., което представлява 68,9 % от одитната популация на ЕСП (2023 г. — 64,4 %). Недопустимите разходи и нарушенията на правилата за обществени поръчки имат най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки.

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 на ЕС 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) 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.

3) 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

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

   а) консолидирани финансови отчети; и

   б) отчети за изпълнението на бюджета.

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

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

   б) резултатите от неговите операции и парични потоци; и

   в) промените в нетните активи за приключилата година.

6) В рамките на своя одит Европейската сметна палата:

   а) разглежда компонентите на вътрешния контрол;

   б) прави оценка на средата за счетоводен контрол;

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

   г) анализира основните счетоводни данни от гледна точка на тяхната съгласуваност и основателност;

   д) анализира и равнява отчетите и/или салдата, както и съответните оповестявания;

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

   ж) оценява дали цялостното представяне на финансовите отчети е в съответствие с приложимата рамка за финансово отчитане;

   з) 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 доклади от външни одитори.

ЧАСТ 2 — Одитен подход за проверка на редовността на операциите

7) 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.

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

9) 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.

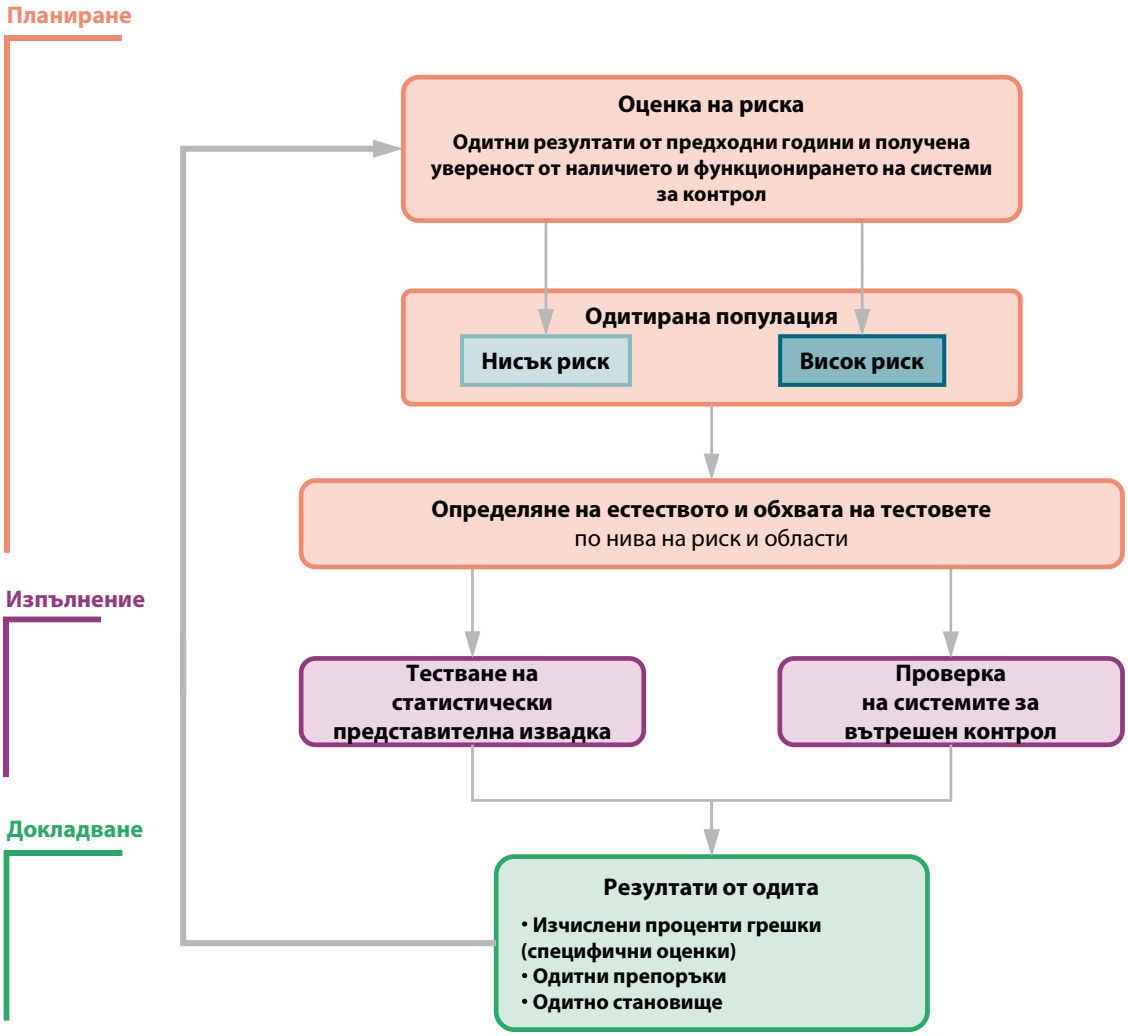
Проверка на системите за управление и контрол

10) 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***.

Тестване на операциите

11) След ежегодния 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 разделят одитната популация от операции на високорискови и нискорискови разходи, за да се избере представителна извадка. Те използват тази класификация и на етапа на докладване, за да определят въз основа на одитните резултати какъв дял от одитната популация е засегнат от съществено ниво на грешки. На ***фигура 1.14*** е показано как одитните резултати от предходни години се използват като база за годишния анализ на риска.

Фигура 1.14 — Годишен одитен процес по отношение на разходите



Източник: ЕСП.

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 ***37*** и ***38***.

13) ЕСП счита, че част от популацията е нискорискова (и вероятно незасегната съществено от грешки), 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 (и вероятно засегнати съществено от грешки), 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 комбинираната 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, 6, 7, 9*** и ***10***), ЕСП тества представителна извадка от операции, която позволява да се изчисли нивото на 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 компетентни органи, 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 преценява дали може ефективно да използва проверките относно редовността, които вече са извършени от други одитори. С цел да използва резултатите от тези проверки в своята одитна дейност в съответствие с международните одитни стандарти, ЕСП оценява независимостта и компетентността на външното дружество за одит, както и обхвата и уместността на неговата дейност.

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[22] и съвместни предприятия[23].

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.

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.

---

[22] Годишен доклад на ЕСП относно агенциите на ЕС за финансовата 2023 година.

[23] Годишен доклад на ЕСП относно съвместните предприятия на ЕС за финансовата 2023 година.

29) Критериите на ЕСП за остойностяване на грешките при възлагането на обществени поръчки 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[24] 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. От 2025 г. нататък ЕСП реши да хармонизира своя метод за остойностяване на грешките при обществените поръчки с метода, използван от Комисията в областта на политиката на сближаване.

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.

[24] 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.

ЧАСТ 3 — Одитни процедури, свързани с разкриване на 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 и подходящи 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“[25] в одитната популация. В случай че грешките са съществени и широко разпространени, ЕСП формулира отрицателно становище.

---

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

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 и ако са ограничени по посочения начин, те все пак се определят като 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[26], 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.

[26] МСВОИ 4000, точка 16.

Глава 2

Бюджетно и финансово управление

Съдържание

	Точки
Въведение	2.1.
Бюджетно и финансово управление през 2024 г.	2.2.—2.28.
През 2024 г. поради изпълнението на инструмента NGEU размерът на извършените плащания надвишава размера на поетите задължения	2.2.—2.11.
Новата тенденция бюджетните кредити за поемане на задължения да се усвояват почти изцяло продължава и през 2024 г.	2.6.—2.8.
Общият размер на извършените плащания е по-голям от първоначално планирания и е под тавана на МФР	2.9.—2.11.
Усвояване на средствата при споделено управление — изпълнението на МФР за периода 2014—2020 г. почти е приключило, докато нивото на изпълнение на МФР за периода 2021—2027 г. продължава да бъде ниско	2.12.—2.19.
Нивото на усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. е достигнало 97 %, като в 21 държави членки то надхвърля 95 %	2.12.—2.15.
Остава ниско нивото на усвояване по фондовете със споделено управление по Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г.	2.16.—2.18.
Извършването на плащания по ЕЗФРСР в рамките на новата ОСП се е ускорило през 2024 г.	2.19.
Изпълнението на безвъзмездната финансова помощ по МВУ е по-слабо от очакваното, докато усвояването на допълнителни средства от NGEU се е ускорило през 2024 г.	2.20.—2.25.
Общият размер на неразплатените поети задължения е започнал да намалява през 2024 г., но с по-бавни темпове от очакваното	2.26.—2.28.
Рискове и предизвикателства	2.29.—2.69.
Увеличен риск от отмяна на бюджетни кредити и необходимост от ускорено усвояване	2.29.—2.31.

Рискове за навременното усвояване на средствата по МВУ 2.32.—2.33.

При бъдещите МФР ще трябва да се вземе предвид все по-големият натиск, който ще оказват задълженията, свързани със заемите по NGEU 2.34.—2.50.

Непогасените заеми на ЕС са се увеличили с над 30 % през 2024 г. 2.35.—2.42.

Погасяването на заемите по NGEU е отложено за бъдещи МФР 2.43.—2.47.

Размерът на прогнозните разходи за заемите по NGEU за настоящата МФР е понижен през 2024 г., но все още е възможно те да се увеличат два пъти повече спрямо първоначалните разчети 2.48.—2.50.

Украйна продължава да получава подкрепа от бюджета на ЕС по време на военната агресия на Русия 2.51.—2.56.

Експозицията на бюджета на ЕС продължава да нараства 2.57.—2.65.

Очаква се експозицията на бюджета на ЕС да продължи да нараства 2.60.—2.61.

При управлението на общия фонд „Провизии“ за първи път е постигнат положителен кумулативен финансов резултат 2.62.—2.65.

Инфлацията в ЕС се връща към ниво от 2 %, което ограничава по-нататъшното ѝ неблагоприятно отражение върху настоящата МФР 2.66.—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 2024 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 2024 г.

През 2024 г. поради изпълнението на инструмента NGEU размерът на извършените плащания надвишава размера на поетите задължения

2.2. В настоящия раздел ЕСП анализира изпълнението на бюджета на ЕС през 2024 г. Това е четвъртата година от изпълнението както на *многогодишната финансова рамка* (МФР) за периода 2021—2027 г., така и на инструмента *NextGenerationEU* (NGEU).

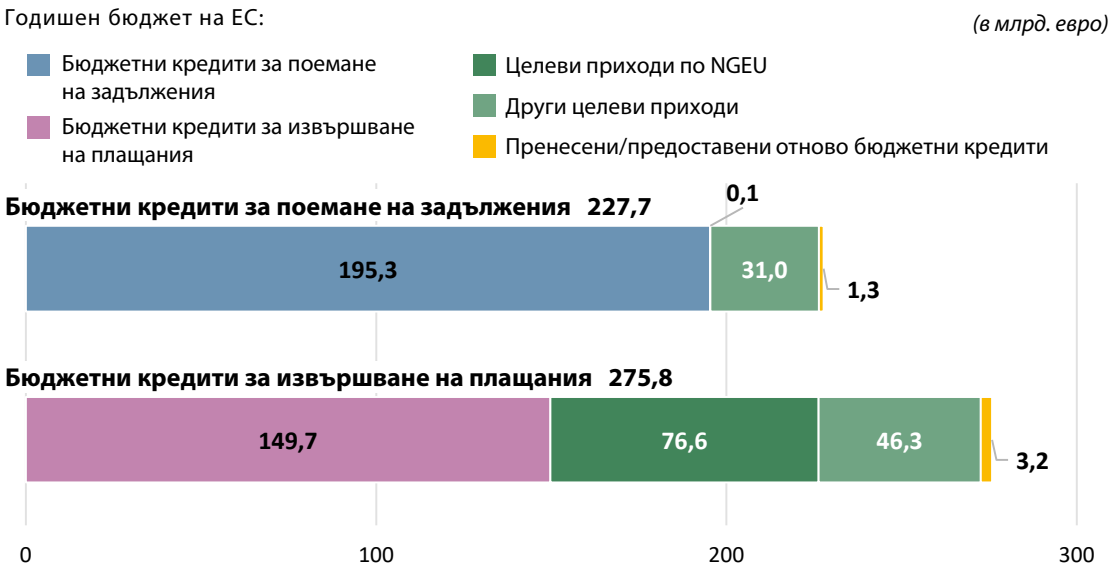
2.3. От 2023 г. насам ЕСП включва в своя анализ всички видове бюджетни кредити за извършване на плащания и за поемане на задължения (годишни бюджетни кредити, *пренесени бюджетни кредити*, бюджетни кредити, предоставени отново, целеви приходи по NGEU и други видове целеви приходи). Заемите представляват извънбюджетни средства и поради тази причина не влизат в обхвата на одита на ЕСП.

2.4. С междинното преразглеждане на МФР, прието през февруари 2024 г., се въвежда актуализирана техническа корекция[1], съгласно която, наред с други промени, таванът на МФР за 2024 г. за поемане на задължения се увеличава от 186,0 млрд. евро на 186,8 млрд. евро, докато таванът за извършване на плащания се запазва на 170,5 млрд. евро. С него също така се създават *Резервът за Украйна* и *Инструментът на Европейския съюз за възстановяване (EURI)* като нови специални инструменти, надхвърлящи таваните на МФР.

[1] COM(2024) 110.

2.5. На ***фигура 2.1*** е показан общият размер на наличния бюджет на ЕС за 2024 г. за бюджетни кредити за поемане на задължения и за извършване на плащания. Годишният бюджет на ЕС представлява 85,8 % от общата сума на наличните бюджетни кредити за поемане на задължения и 54,3 % от общата сума на наличните бюджетни кредити за извършване на плащания, а останалата част се състои от целеви приходи по NGEU, други целеви приходи, пренесени бюджетни кредити и предоставени отново бюджетни кредити. От 2024 г. нататък поетите задължения, финансирани от целеви приходи по NGEU, се ограничават до административни разходи на Комисията[2].

Фигура 2.1 — Общ размер на наличните бюджетни кредити за 2024 г., в т.ч. безвъзмездна финансова помощ по NGEU



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

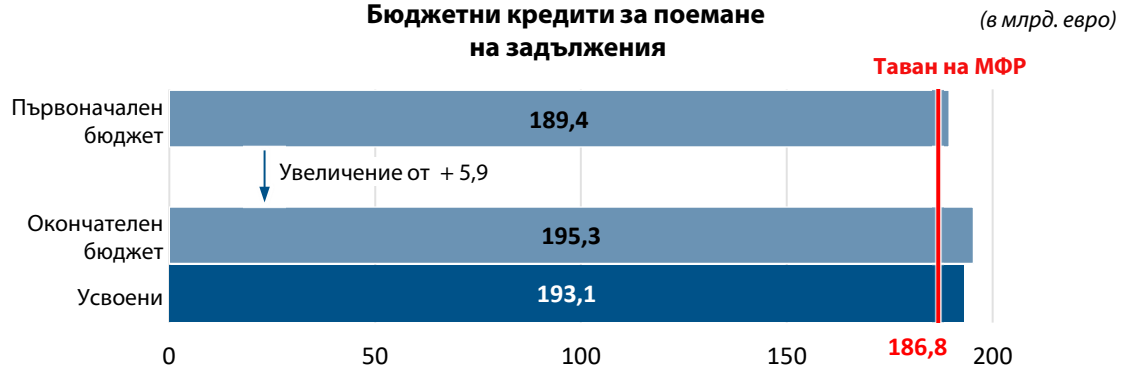
[2] Член 12, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2021/241.

Новата тенденция бюджетните кредити за поемане на задължения да се усвояват почти изцяло продължава и през 2024 г.

2.6. В първоначалния годишен бюджет на ЕС за 2024 г., одобрен от бюджетния орган, размерът на бюджетните кредити за поемане на задължения е 189,4 млрд. евро (вж. ***фигура 2.2***). През 2024 г. са приети пет коригиращи бюджета. В резултат на коригиращите бюджети сумата на бюджетните кредити за поемане на задължения се е увеличила нетно с 5,9 млрд. евро и е достигнала 195,3 млрд. евро, което е над тавана на МФР от 186,8 млрд. евро. Това е възможно поради използването на *специални инструменти* по МФР. Тези инструменти предоставят допълнителни средства над таваните на МФР при нови или непредвидени събития.

2.7. Общият размер на поетите задължения в рамките на окончателния бюджет за 2024 г. се равнява на 193,1 млрд. евро или 98,9 % от наличните средства. Неизползваните бюджетни кредити за поемане на задължения в размер на 2,2 млрд. евро са свързани основно с *Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)* (0,8 млрд. евро), *Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС)* (0,5 млрд. евро) и *Кохезионния фонд (КФ)* (0,2 млрд. евро). От сумата на неизползваните бюджетни кредити 1,0 млрд. евро са пренесени за 2025 г., от които 0,5 млрд. евро за ИССРМС и 0,3 млрд. евро за *Резерва за европейска солидарност*. Срокът за усвояване на оставащата част от неизползваните бюджетни кредити в размер на 1,2 млрд. евро е изтекъл. От тази сума 1,1 млрд. евро се отнасят до спрени поети задължения съгласно Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2506 на Съвета.

Фигура 2.2 — Изпълнение на годишните бюджетни кредити на ЕС за поемане на задължения през 2024 г.



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

2.8. Като се включат допълнителните поети задължения в размер на 19,7 млрд. евро, финансирани от целеви приходи, и пренесените бюджетни кредити в размер на 0,9 млрд. евро, както и сумата на предоставените отново бюджетни кредити, общата стойност на поетите задължения за 2024 г. достига 213,7 млрд. евро. Усвоени са 93,9 % от всички бюджетни кредити за поемане на задължения с размер от 227,7 млрд. евро.

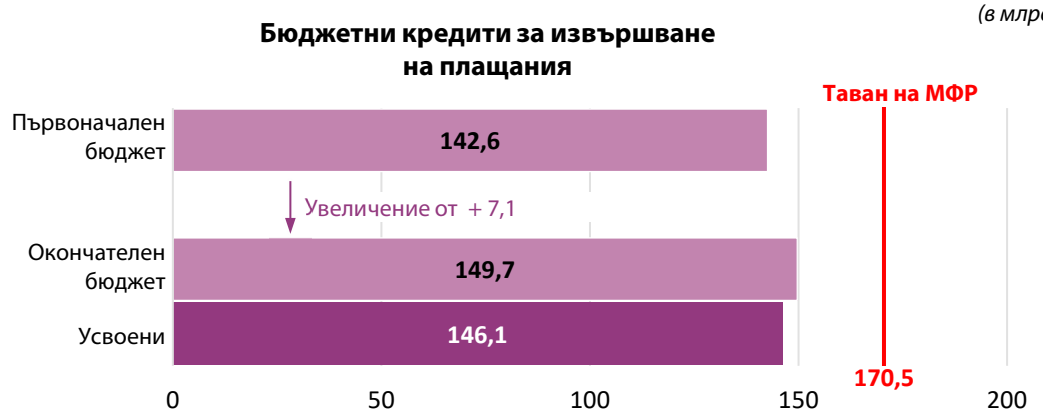
Общият размер на извършените плащания е по-голям от първоначално планирания и е под тавана на МФР

2.9. За 2024 г. размерът на първоначално одобрените бюджетни кредити за извършване на плащания е 142,6 млрд. евро, което е под тавана на МФР от 170,5 млрд. евро (вж. ***фигура 2.3***). В резултат на коригиращите бюджети бюджетните кредити за извършване на плащания са се увеличили със 7,1 млрд. евро, с което общият размер на окончателния бюджет е достигнал 149,7 млрд. евро.

2.10. Общата сума на плащанията, извършени от окончателния бюджет, се равнява на 146,1 млрд. евро или 97,6 % от наличните средства. От сумата на неизползваните бюджетни кредити на стойност 3,6 млрд. евро, 3,5 млрд. евро са пренесени за 2025 г., от които 1,9 млрд. евро са свързани с разходите по заеми по линия на NGEU. Срокът за усвояване на оставащата част от неизползваните бюджетни кредити в размер на 0,1 млрд. евро е изтекъл.

Фигура 2.3 — Изпълнение на годишните бюджетни кредити на ЕС за извършване на плащания през 2024 г.

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

2.11. Като се включат допълнителните извършени плащания в размер на 98,2 млрд. евро, финансирани от целеви приходи (главно по NGEU и REPowerEU), и пренесените бюджетни кредити в размер на 2,7 млрд. евро, както и сумата на предоставените отново бюджетни кредити, общата стойност на извършените плащания за 2024 г. достига 247,0 млрд. евро. Усвоени са 89,6 % от всички бюджетни кредити за извършване на плащания с размер от 275,8 млрд. евро.

Усвояване на средствата при споделено управление — изпълнението на МФР за периода 2014—2020 г. почти е приключило, докато нивото на изпълнение на МФР за периода 2021—2027 г. продължава да бъде ниско

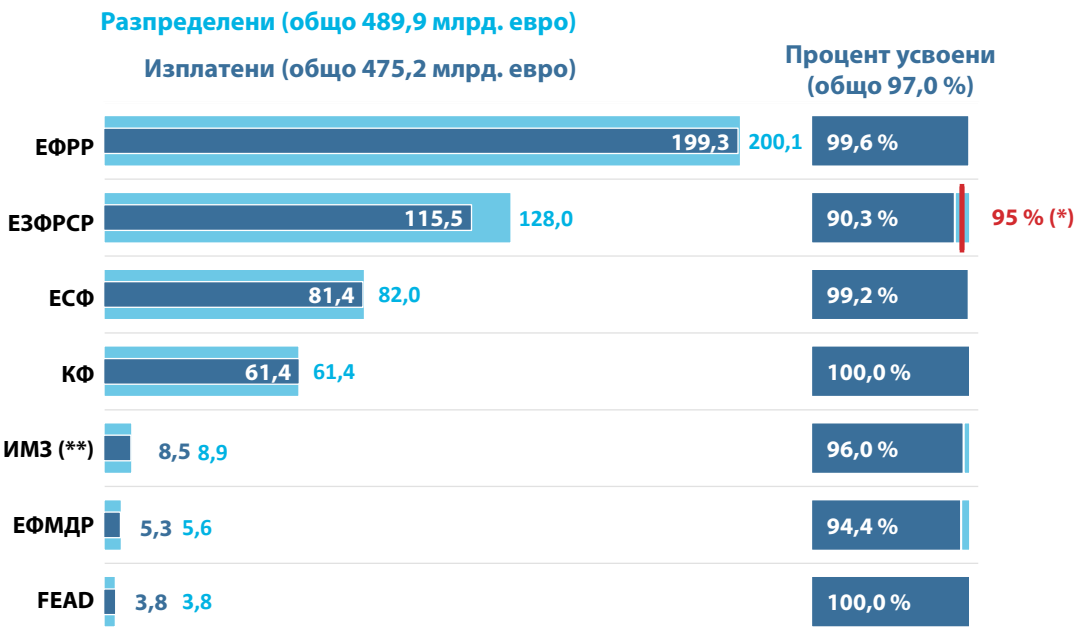
Нивото на усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. е достигнало 97 %, като в 21 държави членки то надхвърля 95 %

2.12. *Европейските структурни и инвестиционни фондове* (ЕСИФ или ЕСИ фондове) се управляват съвместно от Комисията и държавите членки. Свързаната с тях информация се докладва онлайн на платформа за свободно достъпни данни. В края на 2024 г. общата сума на плащанията по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. се равнява на 475,2 млрд. евро или 97,0 % от общия размер на наличните средства (489,9 млрд. евро). През 2024 г. са извършени плащания на обща стойност 27,3 млрд. евро.

2.13. На ***фигура 2.4*** са представени кумулативните нива на усвояване на средствата по всички ЕСИ фондове към края на 2024 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 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 2.4 — Усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. (без NGEU) към края на 2024 г.

(в млрд. евро)



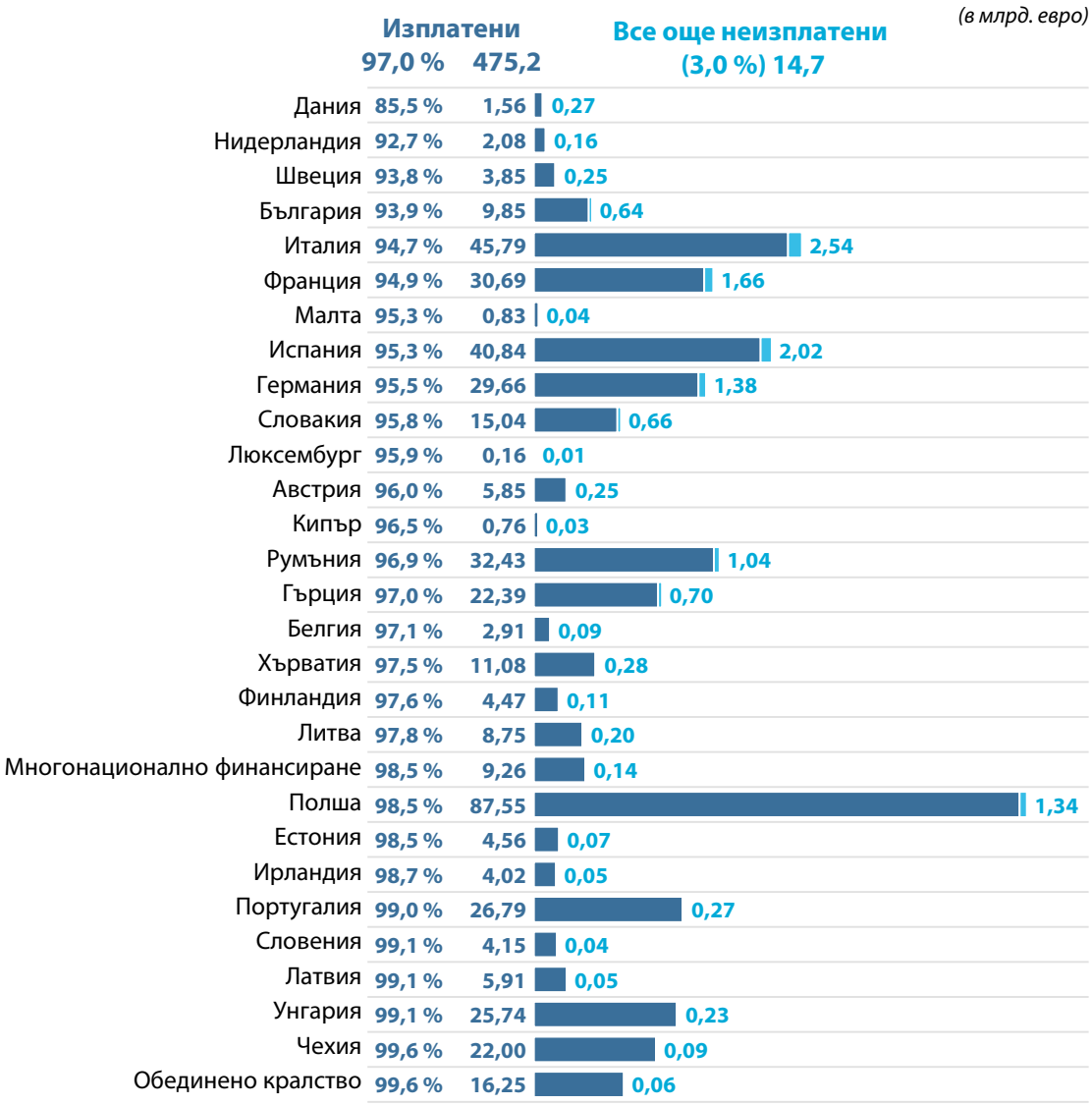
ЕФРР:	Европейски фонд за регионално развитие
ЕЗФРСР:	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕСФ:	Европейски социален фонд
КФ:	Кохезионен фонд
ИМЗ:	Инициатива за младежка заетост
ЕФМДР:	Европейски фонд за морско дело и рибарство
FEAD:	Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите 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 6 януари 2025 г. и други данни на Комисията.

2.14. Тъй като през 2024 г. продължават да се извършват плащания по ЕСИ фондовете, към края на годината нивото на усвояване в 21 държави членки е надхвърлило 95 % от размера на разпределените им по тези фондове средства (вж. ***фигура 2.5***).

Фигура 2.5 — Ниво на усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. (без NGEU) към края на 2024 г.



Източник: ЕСП, въз основа на платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 6 януари 2025 г.

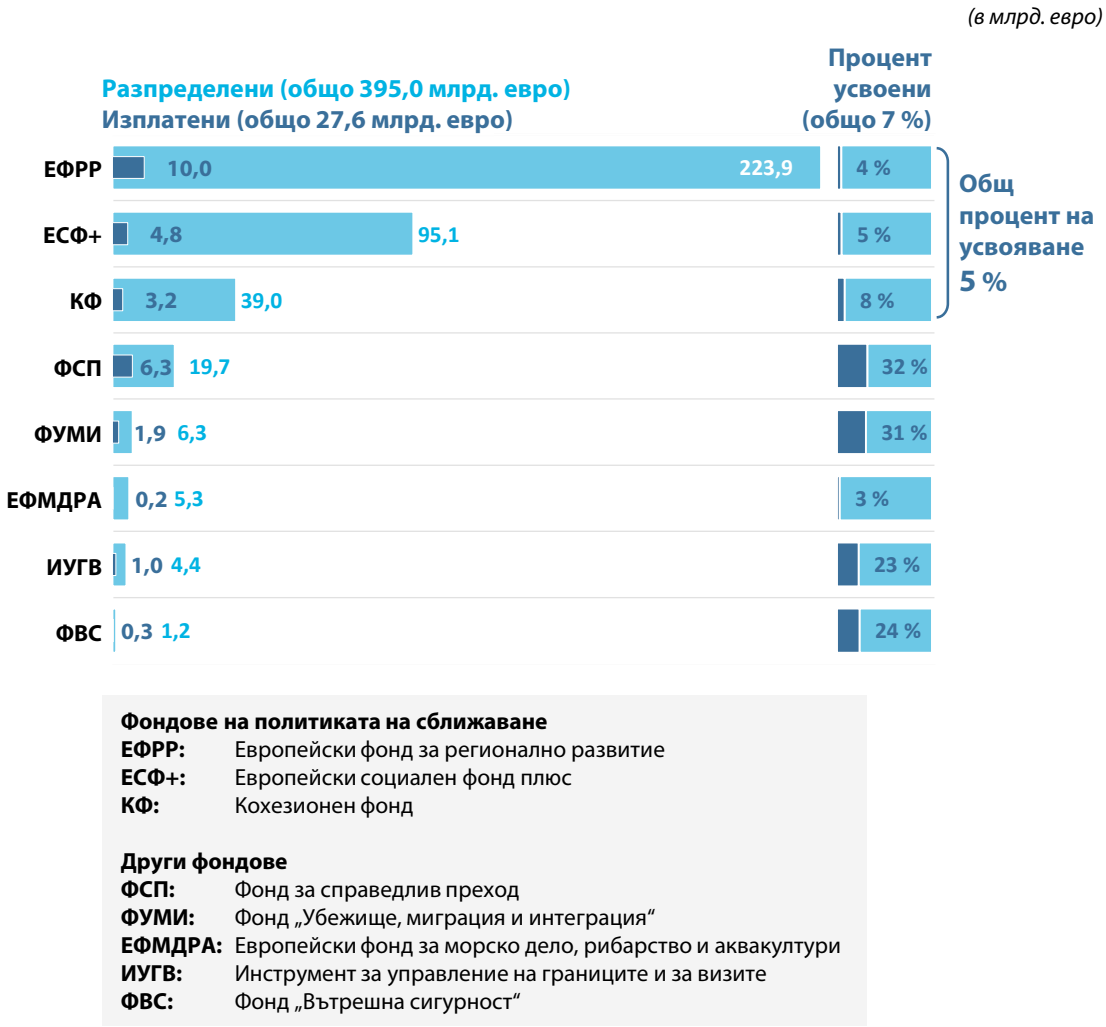
2.15. През 2024 г. срокът, в който държавите членки следва да подадат окончателни заявления за междинни плащания по всички ЕСИ фондове (с изключение на *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)*, е удължен с една година до 31 юли 2025 г. Окончателното салдо ще бъде изплатено до края на 2026 г.

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

2.16. През 2024 г. годишните плащания по фондовете със *споделено управление* по *Регламента за общоприложимите разпоредби* (РОР)[3] възлизат на 14,7 млрд. евро (2023 г. — 6,3 млрд. евро), което включва авансово финансиране в размер на 5,2 млрд. евро (2023 г. — 4,1 млрд. евро) и междинни плащания в размер на 9,5 млрд. евро (2023 г. — 2,2 млрд. евро). Към края на 2024 г. общата стойност на извършените плащания е 27,6 млрд. евро, което представлява само 7 % от финансирането, заделено за тези фондове в МФР за периода 2021—2027 г. (395 млрд. евро) (вж. ***фигура 2.6***).

[3] Регламент (ЕС) 2021/1060.

Фигура 2.6 — Усвояване на средствата по фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. към края на 2024 г.



Фондове на политиката на сближаване
ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие
ЕСФ+: Европейски социален фонд плюс
КФ: Кохезионен фонд

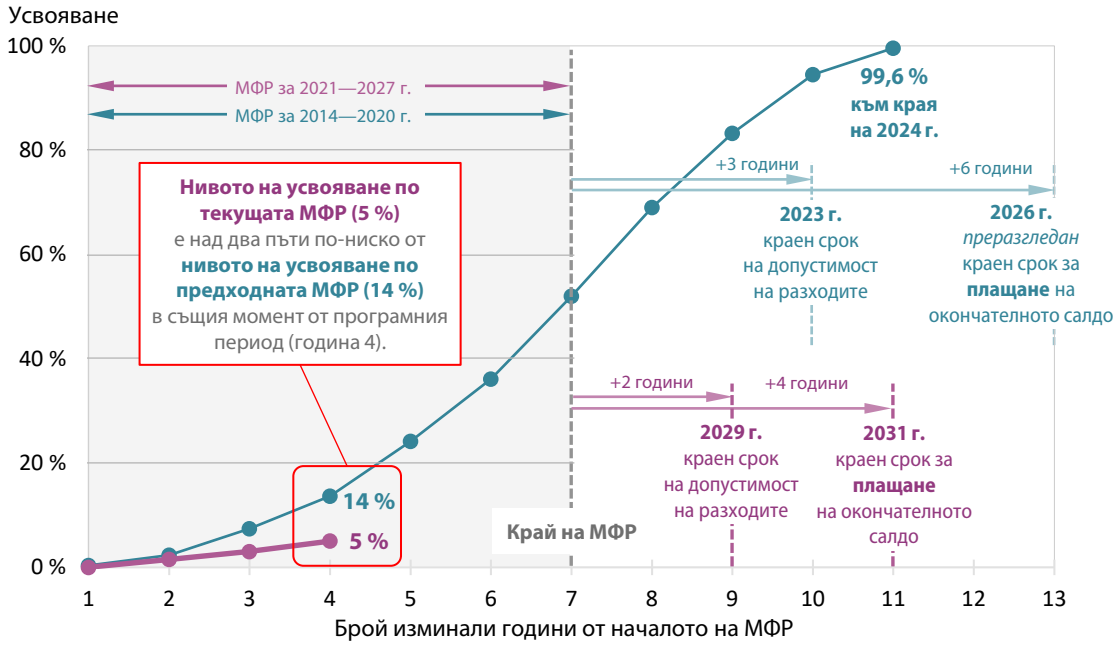
Други фондове
ФСП: Фонд за справедлив преход
ФУМИ: Фонд „Убежище, миграция и интеграция“
ЕФМДРА: Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури
ИУГВ: Инструмент за управление на границите и за визите
ФВС: Фонд „Вътрешна сигурност“

Забележка: Сумите за ФСП включват NGEU.

Източник: ЕСП, въз основа на платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 6 януари 2025 г.

2.17. Остава ниско нивото на изпълнение на фондовете на политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ+), които представляват над 90 % фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. При сравнение на напредъка в изпълнението на тези фондове (авансови и междинни плащания) с предишния *програмен период* (вж. ***фигура 2.7***) ЕСП отбеляза, че към края на 2024 г. общото ниво на усвояване на тези фондове е само 5 % спрямо 14 % по същото време от изпълнението на предходната МФР (края на 2017 г.). Краят на периода на допустимост на разходите[4] и крайният срок за плащане на окончателното салдо[5] по МФР за периода 2021—2027 г. са изтеглени с една година по-рано в сравнение с предходния програмен период, което ще увеличи още повече натиска за усвояване на финансирането от ЕС.

Фигура 2.7 — Изпълнение на фондовете на политиката на сближаване през четвъртата година от текущата МФР — нивото на усвояване е над 50 % по-ниско в сравнение с предходната МФР



Забележка: Включително авансови и междинни плащания.

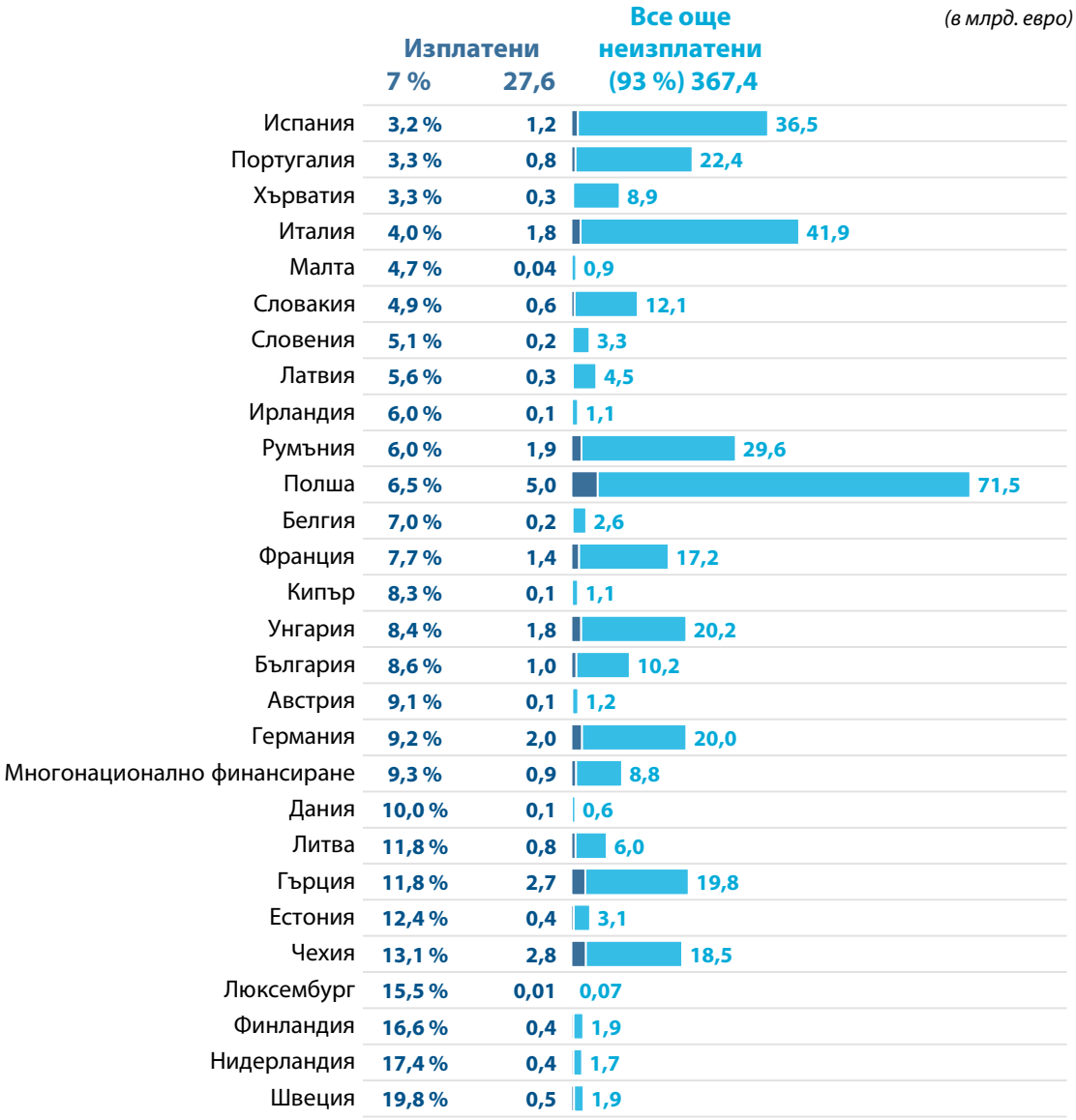
Източник: ЕСП, въз основа на платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 6 януари 2025 г.

[4] Член 63, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

[5] Пак там, член 102, параграф 5.

2.18. На ***фигура 2.8*** е показан процентът на усвояване на средствата по държави членки.

Фигура 2.8 — Процент на усвояване на средствата по фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. по държави членки към края на 2024 г.



Източник: ЕСП, въз основа на платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 6 януари 2025 г.

Извършването на плащания по ЕЗФРСР в рамките на новата ОСП се е ускорило през 2024 г.

2.19. От 2023 г. насам Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) попада в обхвата на новите регламенти за *общата селскостопанска политика* (ОСП)[6]. Усвояването на финансирането от ЕЗФРСР за периода 2023—2027 г. е започнало през 2023 г., след изтичането на преходния период 2021—2022 г.[7] Към края на 2024 г.[8] общият размер на плащанията по ЕЗФРСР възлиза на 6,3 млрд. евро (2023 г. — 0,7 млрд. евро), като процентът на усвояване се равнява на 9,5 % спрямо 1 % през 2023 г.

Изпълнението на безвъзмездната финансова помощ по МВУ е по-слабо от очакваното, докато усвояването на допълнителни средства от NGEU се е ускорило през 2024 г.

2.20. През февруари 2023 г. Европейският парламент и Съветът въвеждат изменения в Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) с оглед на включването на глава за *REPowerEU* в плановете на държавите членки по МВУ. Целта е постепенното премахване на зависимостта на ЕС от вноса на руски изкопаеми горива и справяне с последиците от изменението на климата. До края на 2024 г. всички държави членки, с изключение на България, са включили глава за REPowerEU в своите преразгледани планове по МВУ.

2.21. Комисията ще използва приходи от *схемата за търговия с емисии (СТЕ)* на стойност до 19,5 млрд. евро за финансиране на приетите досега 26 глави за REPowerEU, както и средства от *Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит*[9] в размер до 2,1 млрд. евро. Като се включи финансирането от СТЕ и от този резерв към това по NGEU, общата стойност на безвъзмездната финансова помощ по МВУ, в т.ч. REPowerEU, може да достигне 359,5 млрд. евро. Тази сума не включва административните разходи, чийто размер е много малък. От тези 359,5 млрд. евро за 0,6 млрд. евро все още следва да бъдат поети задължения.

---

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

[7] Регламент (ЕС) 2020/2220.

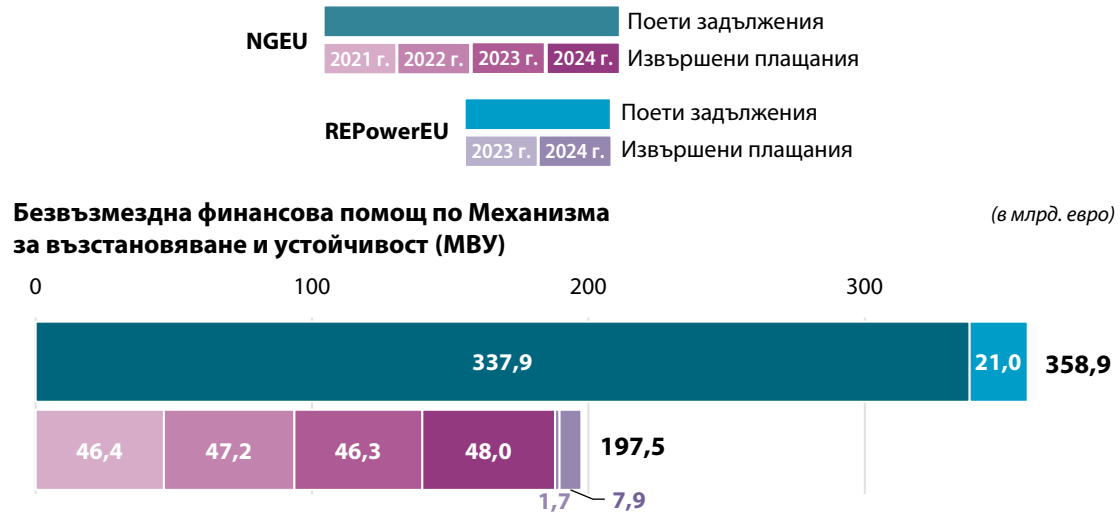
[8] Платформа на Комисията за свободно достъпни данни към 31 март 2025 г.

[9] Член 21 от Регламент (ЕС) 2021/241, изменен с Регламент (ЕС) 2023/435.

2.22. През 2024 г. годишните плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ са с общ размер от 55,9 млрд. евро, от които 7,9 млрд. евро са финансирани от REPowerEU, а 48,0 млрд. евро — от безвъзмездна финансова помощ по NGEU. Годишните плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ, финансирана от NGEU, са достигнали само половината от стойността, очаквана от Комисията през юни 2023 г. (96 млрд. евро)[10]. Петнадесет държави членки обаче са представили искания за плащане на обща стойност 58,5 млрд. евро през декември 2024 г.[11]

2.23. От общо поетите задължения, възлизащи на 358,9 млрд. евро, към края на 2024 г. са извършени плащания на стойност 197,5 млрд. евро. Това означава, че до края на 2026 г. по МВУ остава да бъде изплатена безвъзмездна финансова помощ в размер до 161,4 млрд. евро (вж. ***фигура 2.9***).

Фигура 2.9 — Изпълнение на безвъзмездната финансова помощ по МВУ по източници към края на 2024 г.



Забележка: Не се включват административните разходи.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

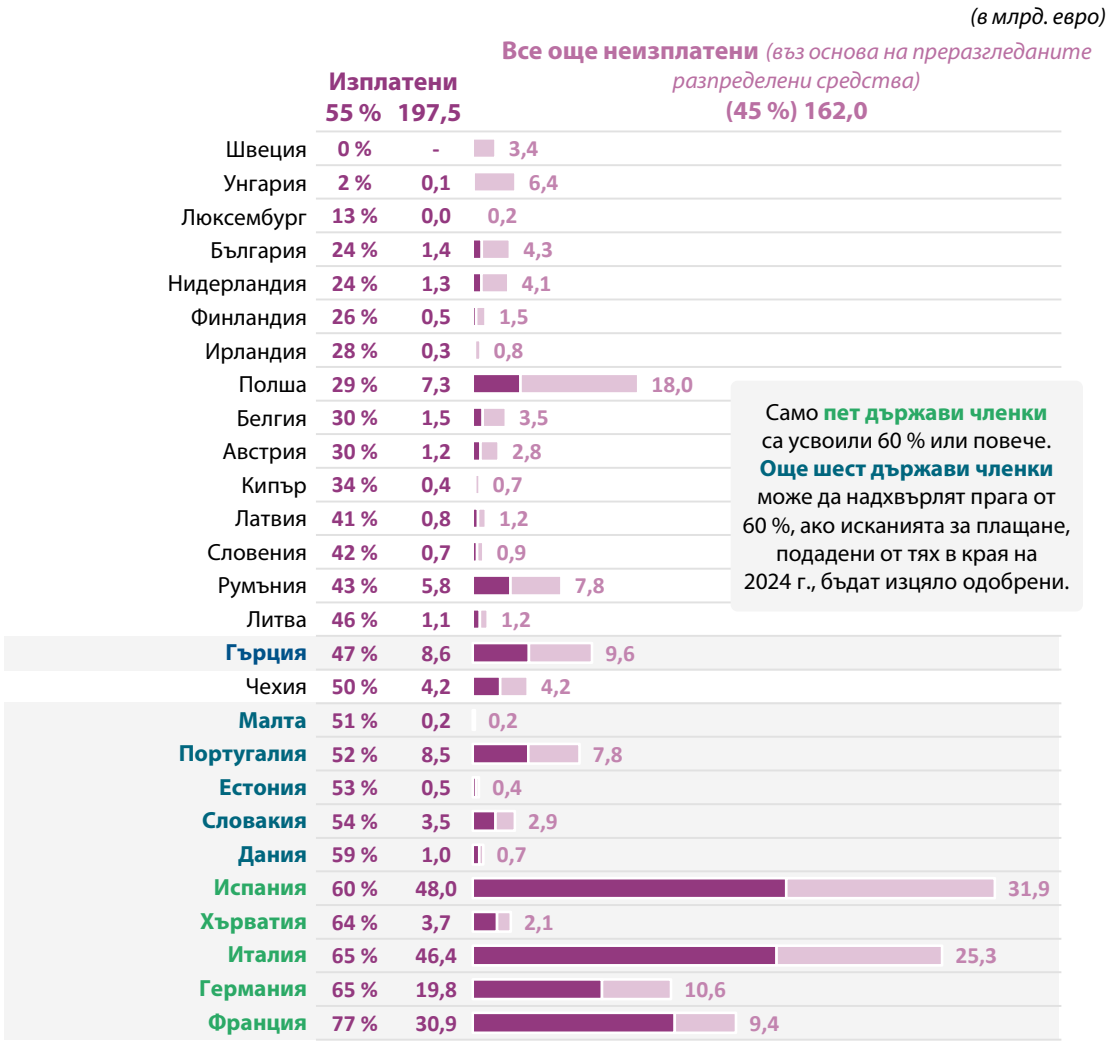
2.24. Съществуват значителни различия в нивото на усвоената досега безвъзмездна финансова помощ по МВУ в отделните държави членки (вж. ***фигура 2.10***).

---

[10] COM(2023) 390, таблица 3.

[11] Хронология в рамките на набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията.

Фигура 2.10 — Изплатена и оставаща за изплащане безвъзмездна финансова помощ по МВУ съгласно преразгледания размер на разпределените средства по държави членки към края на 2024 г.



Забележки: Не се включват административните разходи.
Оставащата за изплащане сума е изчислена въз основа на преразгледания размер на разпределените средства, в т.ч. 0,6 млрд. евро, за които следва да бъдат поети задължения до края на 2026 г.
През декември 2024 г. Швеция е представила първото си искане за плащане (на стойност 1,6 млрд. евро). Унгария е получила само авансово финансиране и все още не е подала искания за плащане.

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

2.25. Поетите задължения във връзка с допълнителните средства от NGEU за съществуващи програми по МФР възлизат общо на 82,9 млрд. евро[12] (вж. ***фигура 2.11***). През 2024 г. годишните плащания на тези допълнителни средства са на стойност 24,6 млрд. евро, което представлява значително увеличение спрямо предходните години (2021 г. — 7,2 млрд. евро; 2022 г. — 16,1 млрд. евро; 2023 г. — 19,0 млрд. евро). Към края на 2024 г. тези плащания са достигнали общ размер от 66,9 млрд. евро. В резултат на това до края на 2026 г. могат да бъдат извършени плащания в размер до 16 млрд. евро. Рязкото увеличение на сумата на плащанията по *Фонда за справедлив преход (ФСП)* се дължи най-вече на извънредното еднократно авансово финансиране, отпуснато през март 2024 г. (5,9 млрд. евро)[13] след приемането на Регламента за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP)[14], както беше посочено в Годишния доклад на ЕСП за 2023 г.[15]

[12] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 2.26.

[13] COM(2024) 276, стр. 1.

[14] Член 11, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2024/795.

[15] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 2.19.

Фигура 2.11 — Усвояване на допълнителните средства от NGEU, отпуснати за програми на ЕС, към края на 2024 г.



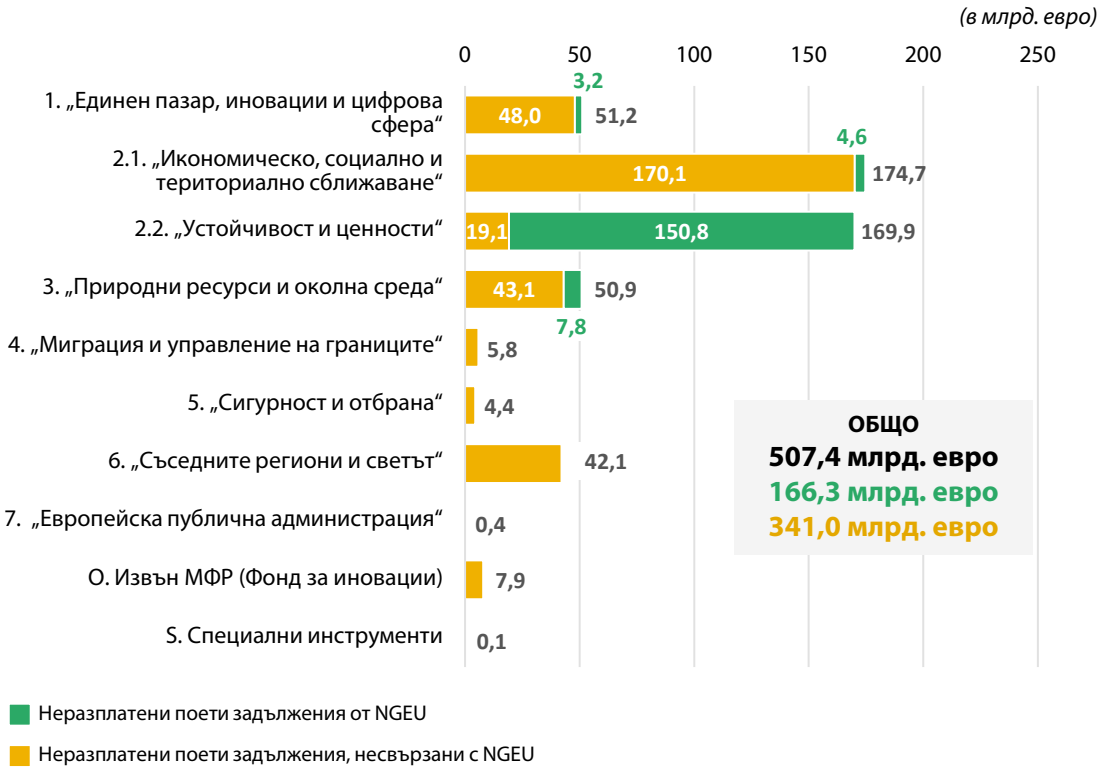
Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

Общият размер на неразплатените поети задължения е започнал да намалява през 2024 г., но с по-бавни темпове от очакваното

2.26. *Неразплатените поети задължения* представляват сумата на поетите, но все още неизплатени задължения. Към края на 2024 г. неразплатените поети задължения, по които следва да бъдат извършени плащания през следващите години, освен ако тези задължения не бъдат отменени, са достигнали общ размер от 507,4 млрд. евро, от които 166,3 млрд. евро са свързани с финансиране за безвъзмездна финансова помощ по NGEU. Въпреки че неразплатените поети задължения са по-малки по размер в сравнение с рекордно високото им ниво от 543 млрд. евро през 2023 г., те все още надвишават с 33,5 млрд. евро прогнозата на Комисията от юни 2024 г. от 473,9 млрд. евро[16]. На ***фигура 2.12*** е представена разбивка на неразплатените поети задължения.

[16] COM(2024) 276, таблица 4.

Фигура 2.12 — Общ размер на неразплатените поети задължения по източници на финансиране и функции от МФР към края на 2024 г.

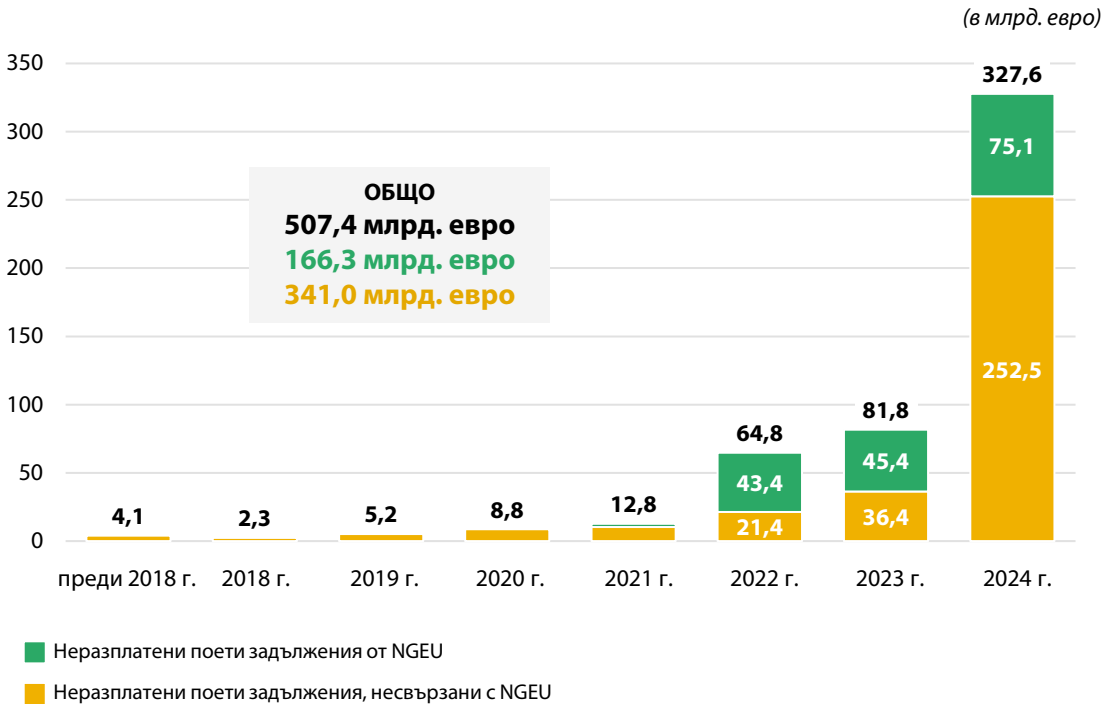


Забележка: Фондът за иновации се финансира от целеви приходи извън МФР, но се оповестява в отчетите на ЕС.

Източник: ЕСП, по данни от консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г. и отчетите за изпълнението на бюджета от счетоводната система на Комисията.

2.27. На ***фигура 2.13*** е показан общият размер на неразплатените поети задължения към края на 2024 г. по години на възникване.

Фигура 2.13 — Общ размер на неразплатените поети задължения по години на възникване и вид на финансиране към края на 2024 г.



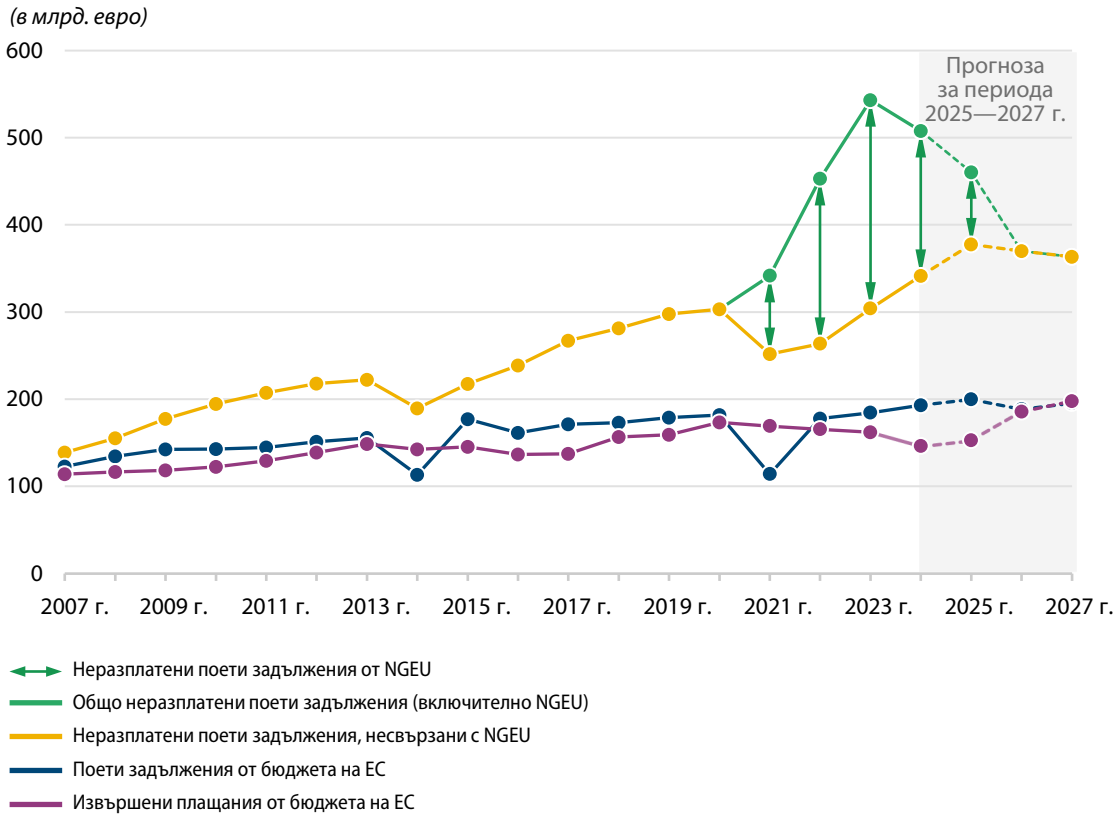
Източник: ЕСП, по данни от консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г. и отчетите за изпълнението на бюджета от счетоводната система на Комисията.

2.28. През 2025 и 2026 г. сумата на неразплатените поети задължения по NGEU се очаква да намалее, тъй като плащанията ще трябва да бъдат извършени до края на 2026 г. или съответните поети задължения да бъдат отменени. Очаква се обаче неразплатените поети задължения по текущата МФР да се увеличат през следващите години. През 2024 г. Комисията е увеличила прогнозата си за размера, който неразплатените поети задължения, свързани с изпълнението на МФР, ще достигнат в края на 2027 г. — от 322,9 млрд. евро[17] на 364,7 млрд. евро[18] (вж. ***фигура 2.14***).

[17] COM(2023) 390, таблица 4.

[18] COM(2024) 276, таблица 4.

Фигура 2.14 — Неразплатени поети задължения, поети задължения и плащания за периода 2007—2024 г. и прогноза за периода 2025—2027 г.



Забележка: Прогнозите за периода от 2025 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 Европейския съюз за 2007—2024 г. и COM(2024) 276.

Рискове и предизвикателства

Увеличен риск от отмяна на бюджетни кредити и необходимост от ускорено усвояване

2.29. Според прогнозата на Комисията от 2024 г. сумата на отменените бюджетни кредити за периода 2025—2027 г. се очаква да бъде 8,8 млрд. евро[19] (прогноза от 2023 г. — 8,1 млрд. евро за периода 2024—2027 г.[20]). Увеличението на прогнозната сума на отменените бюджетни кредити е свързано главно с програмите по политиката на сближаване по текущата МФР и ЕЗФРСР. Очаква се по ЕЗФРСР да се отменят бюджетни кредити при приключването на програмите от предходната МФР през 2026 г., а при програмите по политиката на сближаване от МФР за периода 2021—2027 г. има съществен риск от отмяна на бюджетни кредити от 2027 г. нататък.

[19] COM(2024) 276, таблица 2.

[20] COM(2023) 390, таблица 2.

2.30. При КФ, ЕФРР и ЕСФ+ според прогнозата на Комисията размерът на отменените бюджетни кредити ще бъде 2,7 млрд. евро. Това представлява съществено увеличение спрямо прогнозираната през 2023 г. стойност от 2,2 млрд. евро и надвишава почти седем пъти прогнозата от 2022 г. за 0,4 млрд. евро[21]. Прогнозираните стойности са изчислени въз основа на предположението, че изпълнението на тези фондове рязко ще се ускори през 2026 г. и 2027 г. Ако това не се случи на практика, размерът на бюджетните кредити, за които има риск да бъдат отменени, ще продължи да нараства, дори и да се вземе предвид очакваното отражение на STEP[22]. За да избегнат този риск, държавите членки ще трябва да усвояват средствата с много по-бърз темп, отколкото през периода 2014—2020 г. (вж. ***фигура 2.7***). Освен това по текущата МФР периодът на допустимост на разходите и срокът за плащане на окончателното салдо са изтеглени с една година по-рано (вж. точка ***2.17***). Поради тази причина остава в сила препоръката на ЕСП от 2023 г.[23] Комисията да предприеме необходимите действия по отношение на програмите, изложени на риск от отмяна на бюджетни кредити. ЕСП обаче отбелязва, че на 1 април 2025 г. Комисията е отправила две законодателни предложения по отношение на регламентите за фондовете на политиката на сближаване за програмния период 2021—2027 г.[24], които при определени обстоятелства биха могли да намалят риска от отмяна на тези средства.

2.31. Според Комисията[25] повечето от тези отменени бюджетни кредити са допустими за използване по инструмента EURI[26], който е предназначен да финансира превишени разходи по заеми по NGEU, надхвърлящи наличните бюджетни средства, преди да се мобилизират вноски от държавите членки[27].

---

21 COM(2022) 315, таблица 2.

22 COM(2024) 276, раздел 2.3. „Отмяна на бюджетни задължения“

23 Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., препоръка 2.1.

24 COM(2025) 123 и COM(2025) 164.

25 COM(2024) 276, раздел 2.3. „Отмяна на бюджетни задължения“

26 Член 1, параграф 6 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/765.

27 Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 2.32.

Рискове за навременното усвояване на средствата по МВУ

2.32. Към края на 2024 г. общата стойност на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към държавите членки е 197,5 млрд. евро (55 % от общия размер на наличните средства) (вж. ***фигура 2.9***). Тези плащания обаче невинаги отразяват броя или значимостта на ключовите етапи и целите, които държавите членки са постигнали, а връзката между получените средства и постигнатите ключови етапи е различна за отделните държави членки.

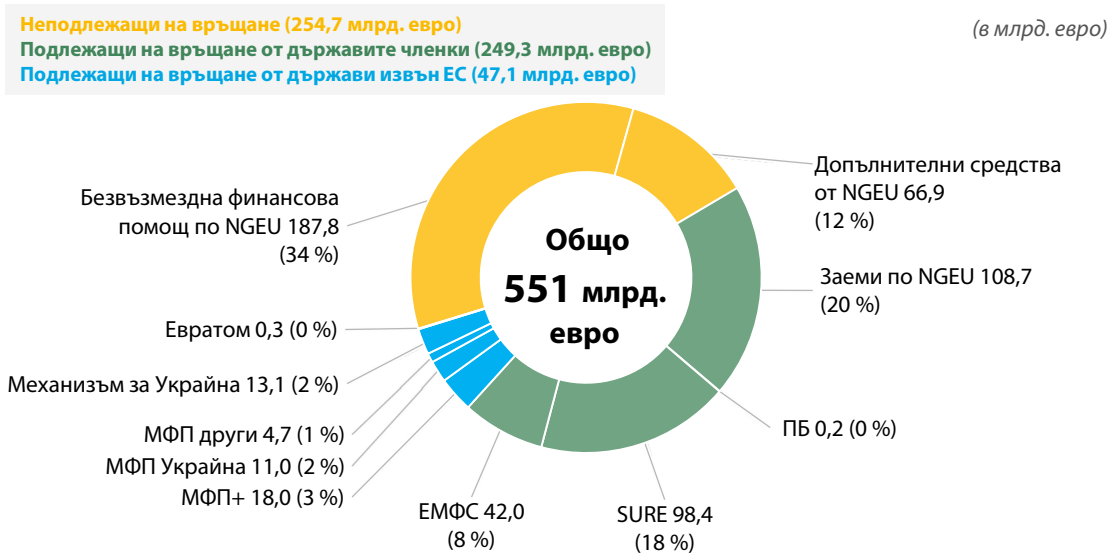
2.33. В специален доклад относно МВУ през 2024 г.[28] ЕСП заключи, че са налице рискове за своевременното усвояване на средствата и приключването на мерките през втората половина на периода на изпълнение на МВУ. Освен това фактът, че голяма част от ключовите етапи и целите са концентрирани в този период от изпълнението, особено инвестициите, поражда значителен риск за пълното усвояване на финансирането, тъй като за инвестициите обикновено са необходими по-дълги срокове за изпълнение.

При бъдещите МФР ще трябва да се вземе предвид все по-големият натиск, който ще оказват задълженията, свързани със заемите по NGEU

2.34. За целите на анализа на дълга на ЕС ЕСП провери заемите от финансовите пазари, състоящи се главно от дългосрочни облигации. Със заетите средства се финансира NGEU, както и програмите за финансова помощ за държави членки и държави извън ЕС. На ***фигура 2.15*** е представена разбивка на програмите на ЕС, финансирани чрез заеми.

[28] Специален доклад 13/2024 на ЕСП.

Фигура 2.15 — Програми, които се финансират със заеми на ЕС към края на 2024 г. (непогасен размер)



ПБ:	Механизъм за подкрепа на платежния баланс
ЕМФС:	Европейски механизъм за финансово стабилизиране
МФП:	Макрофинансова помощ
NGEU:	NextGenerationEU
SURE:	Инструмент за подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение

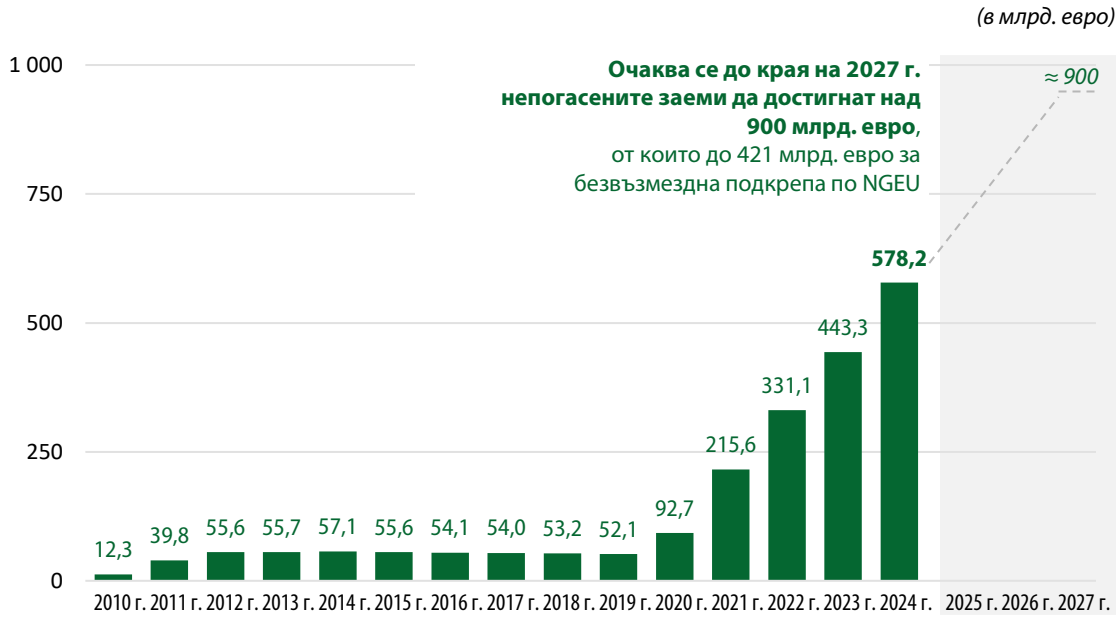
Забележка: Сумите не включват частта от безвъзмездната финансова помощ по МВУ, финансирана от Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит или СТЕ.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

Непогасените заеми на ЕС са се увеличили с над 30 % през 2024 г.

2.35. През последните 5 години Комисията значително е увеличила емисиите на облигации, тъй като разчита на средства от капиталовите пазари за финансиране на по-големи програми, като SURE и NGEU (вж. ***фигура 2.16***). До 2027 г. размерът на непогасените заеми на ЕС може да надхвърли 900 млрд. евро, което е почти 10 пъти повече спрямо равнището от 2020 г. преди стартирането на NGEU.

Фигура 2.16 — Размер на непогасените облигации на ЕС от 2010 г. насам



Забележка: Емитирани от ЕС облигации по номинална стойност на брутния дълг. Не се включват издадените от ЕС съкровищни бонове (23,1 млрд. евро).

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г. и информация, предоставена от Комисията.

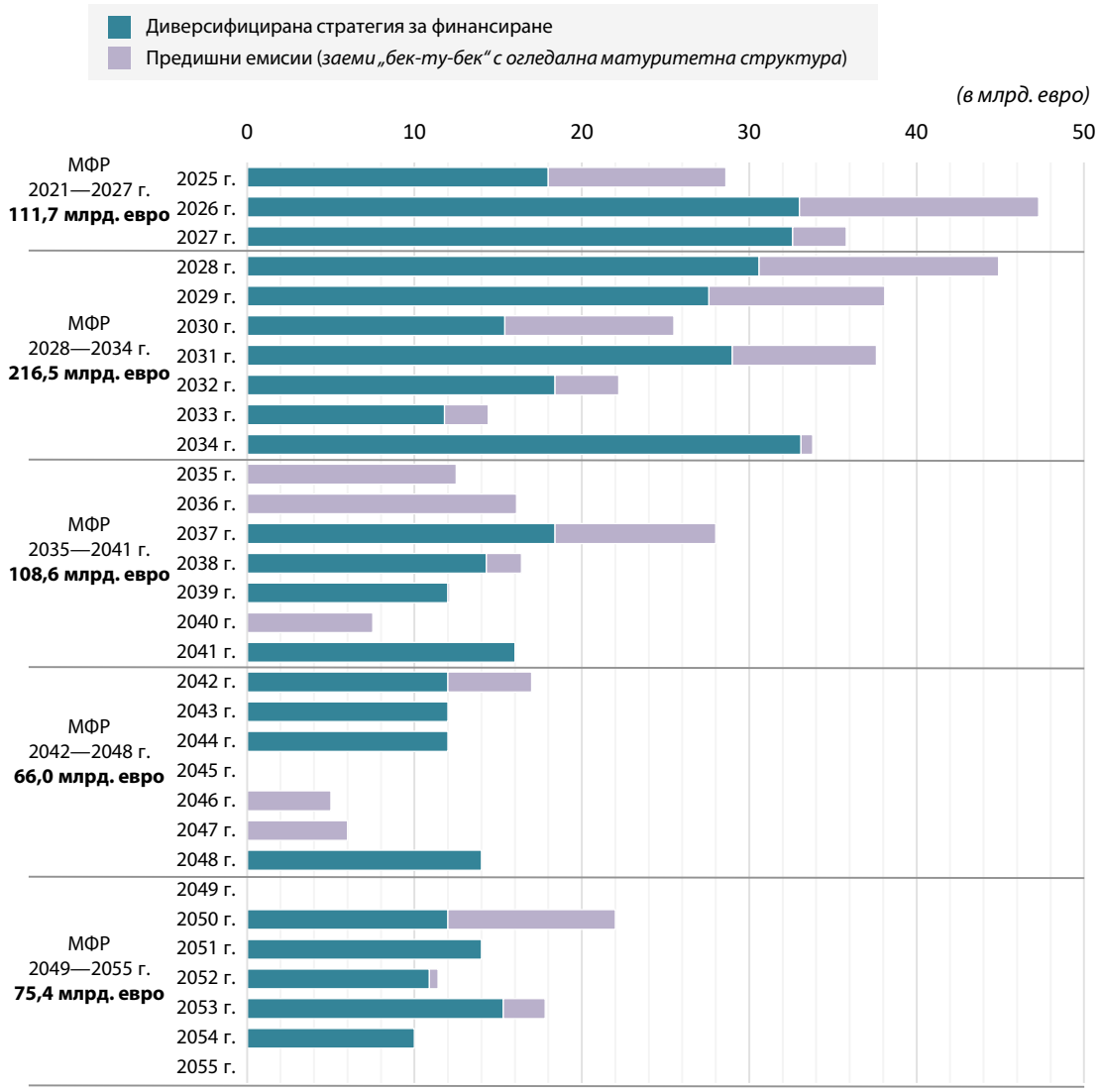
2.36. От непогасените облигации на ЕС, чийто размер възлиза на 578,2 млрд. евро в края на 2024 г., 254,7 млрд. евро (44 %) са отпуснати като *безвъзмездна подкрепа* по NGEU, която не е обвързана със задължение за погасяване от страна на държавите членки. Сумата не включва частта от безвъзмездната финансова помощ по МВУ, финансирана от Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит или СТЕ.

2.37. От декември 2022 г. насам Комисията прилага *диверсифицирана стратегия за финансиране*[29] като стандартен подход за осигуряване на средства за програми за финансова помощ посредством заеми[30]. В края на 2024 г. номиналната стойност на непогасените заеми на ЕС възлиза на 601,3 млрд. евро (2023 г. — 458,5 млрд. евро). Непогасените задължения по получените заеми включват издадени от ЕС съкровищни бонове с номинална стойност 23,1 млрд. евро (2023 г. — 15,2 млрд. евро). Те са със срок до падежа под една година и се емитират с цел управление на ликвидността. На ***фигура 2.17*** са представени падежите на заемите, получени от ЕС, с изключение на съкровищните бонове на ЕС, по програмни периоди. Настоящата матуритетна структура обхваща текущата и следващите МФР, като осигурява разпределяне на задълженията за погасяване във времето, като се избягва концентрирането им в рамките на една МФР.

[29] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 2.36.

[30] Член 224 от Финансовия регламент.

Фигура 2.17 — Обем на непогасените облигации на ЕС с настъпващ падеж по години (към края на 2024 г.)



Забележка: Суми по номинална стойност. Не се включват съкровищните бонове на ЕС.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

2.38. Операциите на ЕС по получаване на заеми се обезпечават чрез гаранционен механизъм, предназначен да гарантира, че задълженията по обслужване на дълга винаги могат да бъдат изпълнени. Тази гаранция се осигурява от маржа в бюджета на ЕС, който представлява годишната разлика между тавана на собствените ресурси (т.е. максималната сума, която ЕС има право да изиска от държавите членки) и собствените ресурси, необходими за финансиране на действителното равнище на бюджетните кредити за извършване на плащания по МФР. За периода 2021—2027 г. постоянният таван на собствените ресурси е определен на 1,4 % от *брутния национален доход (БНД)* на ЕС. Бюджетът за 2024 г. включва собствени ресурси в размер на 0,79 % от БНД на ЕС за финансиране на бюджетните разходи[31], което означава, че в края на годината е имало наличен марж от 0,61 % за покриване на бюджетните задължения.

2.39. На практика бюджетният марж изпълнява ролята на крайна гаранция за инвеститорите: ако възникнат трудности при обслужването на дълга на ЕС (например поради просрочено или частично погасяване на заеми от бенефициентите), той дава възможност на Комисията да изиска допълнителни вноски от държавите членки за изпълнение на задълженията на ЕС. Преди да отправи такова искане, Комисията докладва относно мерките, които прилага за намаляване на риска и управление на ликвидността[32]. Бюджетният марж не е предварително финансиран резерв — по него се изискват плащания от страна на държавите членки само в случай че редовните бюджетни ресурси на ЕС и входящите потоци от кредитополучателите са недостатъчни за погасяването на заемите на ЕС. Този механизъм[33] е правно обвързващ за държавите членки.

---

[31] Консолидирани годишни отчети на ЕС за 2024 г., бележка 6.7.

[32] Пак там.

[33] Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета.

2.40. Комисията докладва ежегодно на законодателния орган на ЕС относно *условните пасиви*, произтичащи от бюджетни гаранции и финансова помощ, и устойчивостта на тези условни пасиви[34]. Въз основа на наличните данни в края на 2023 г. Комисията изчислява, че наличният марж под постоянния таван на собствените ресурси, след приспадане на собствените ресурси, необходими за финансиране на бюджетните кредити за извършване на плащания от бюджета на ЕС (с изключение на NGEU), възлиза на 114,7 млрд. евро през 2025 г., 89,1 млрд. евро през 2026 г. и 86,9 млрд. евро през 2027 г.[35] (вж. ***фигура 2.18***). Тези суми представляват съответно 0,6 %, 0,5 % и 0,4 % от БНД на ЕС.

2.41. В допълнение към маржа под постоянния таван на собствените ресурси, с Решението за собствените ресурси за периода до 2058 г. се въвежда допълнително временно и извънредно увеличение на тавана на собствените ресурси в размер на 0,6 % от БНД на ЕС, единствено с цел да се гарантира погасяването на заемите по NGEU. Комисията изчислява, че за периода до 2027 г. почти целият марж под временния таван на собствените ресурси ще бъде наличен[36] (вж. ***фигура 2.18***).

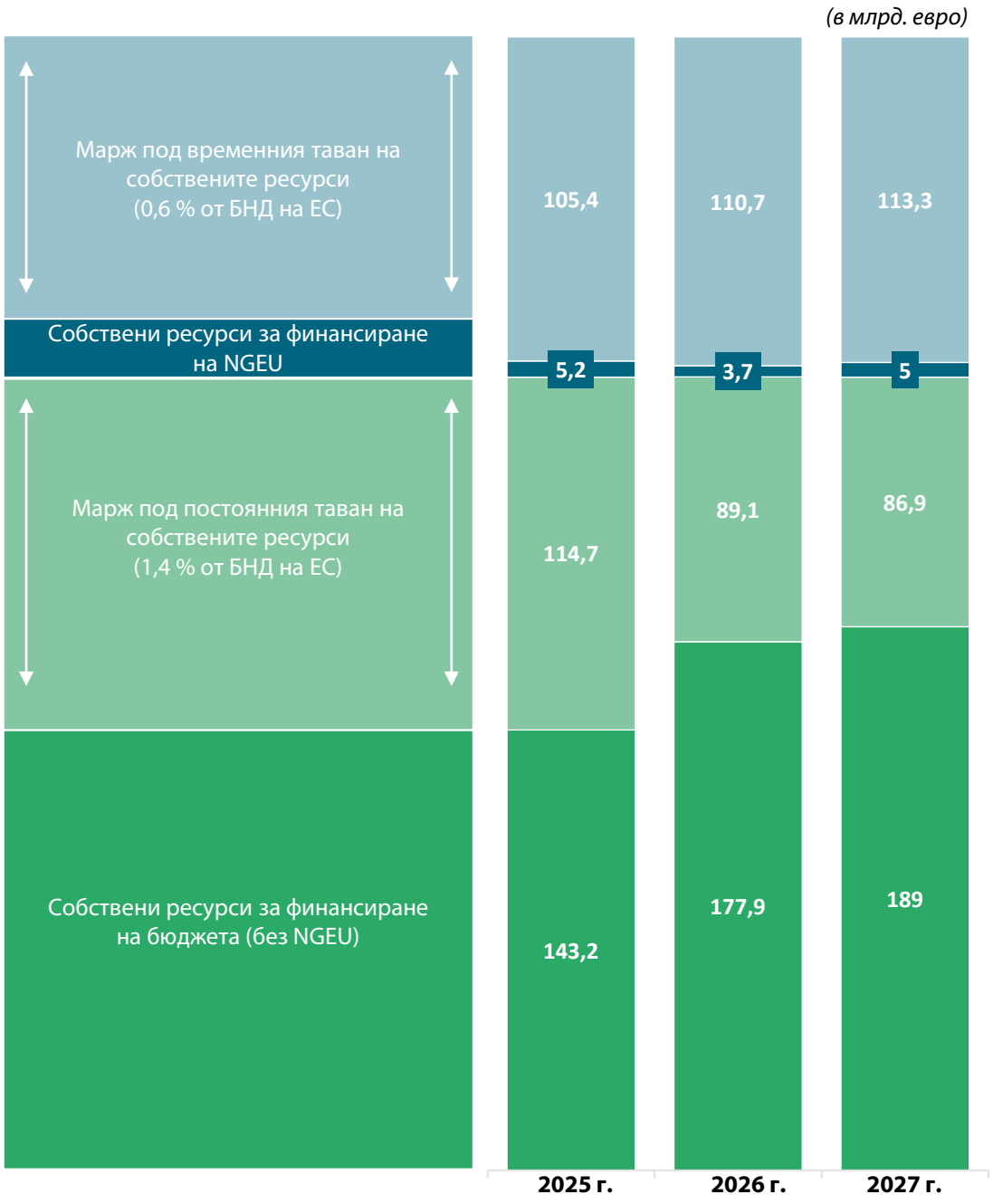
---

[34] COM(2024) 507.

[35] Пак там, приложения.

[36] Пак там, приложения.

Фигура 2.18 — Бюджетен марж под постоянния и временния таван на собствените ресурси



Източник: ЕСП, въз основа на документ COM(2024) 507.

2.42. За да се запази устойчивостта на бъдещите МФР, ще бъде необходимо да се отчита все по-големият натиск, който ще оказват задълженията, свързани със заетите средства, по-специално погасяването на главницата и лихвите, както и наличието на съответните гаранции.

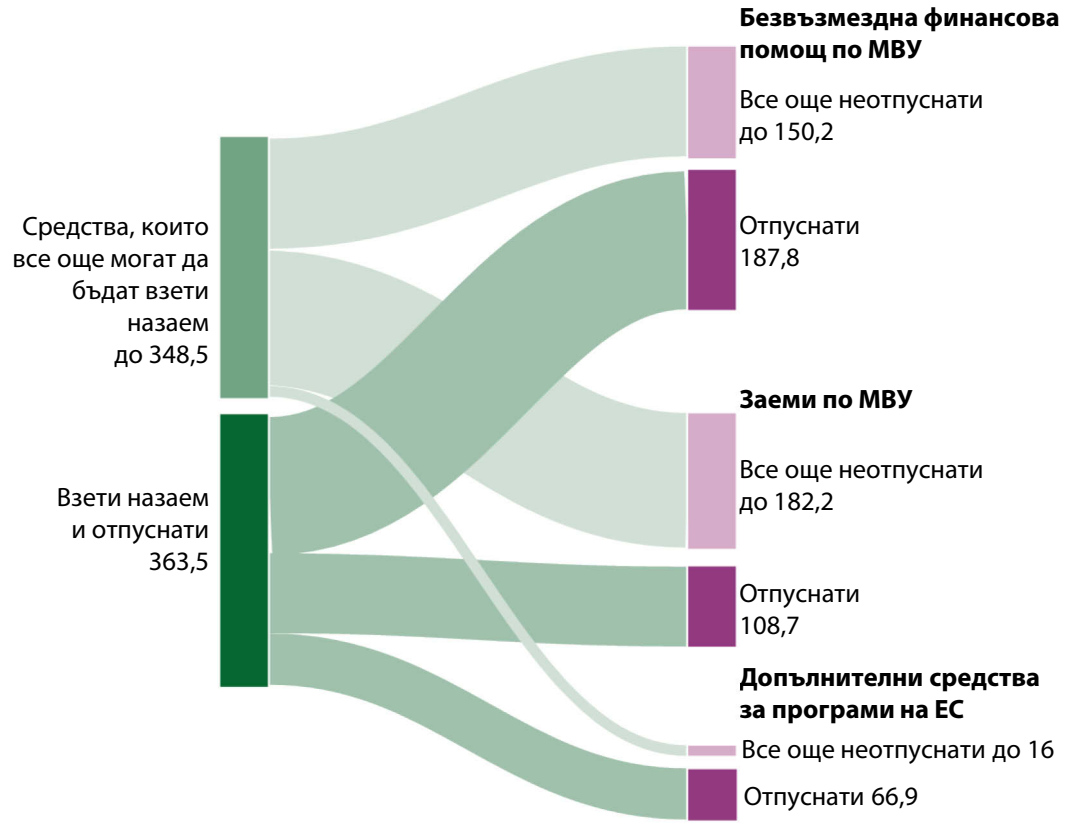
Погасяването на заемите по NGEU е отложено за бъдещи МФР

2.43. Програмата NGEU е създадена с цел да се предостави финансиране на държавите членки в размер до 712 млрд. евро, от които до 291 млрд. евро са предназначени за заеми по МВУ и до 421 млрд. евро — за безвъзмездна подкрепа по NGEU. Финансирането, отпуснато от ЕС до края на 2024 г., възлиза на 363,5 млрд. евро (вж. ***фигура 2.19***). Преди края на 2026 г. ЕС може да продължи да заема средства в размер до 348,5 млрд. евро за NGEU. След тази дата операциите по получаване на заеми следва да бъдат строго ограничени до операции по рефинансиране[37].

[37] Съображение 18 от Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета.

Фигура 2.19 — Отпуснати средства по NGEU към края на 2024 г.

(в млрд. евро)



Бележка: В сумата на докладваните за NGEU заеми се включват само средствата, специално заделени за NGEU към края на 2024 г. Тя не включва частта от безвъзмездната подкрепа по МВУ, финансирана от Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит/СТЕ.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

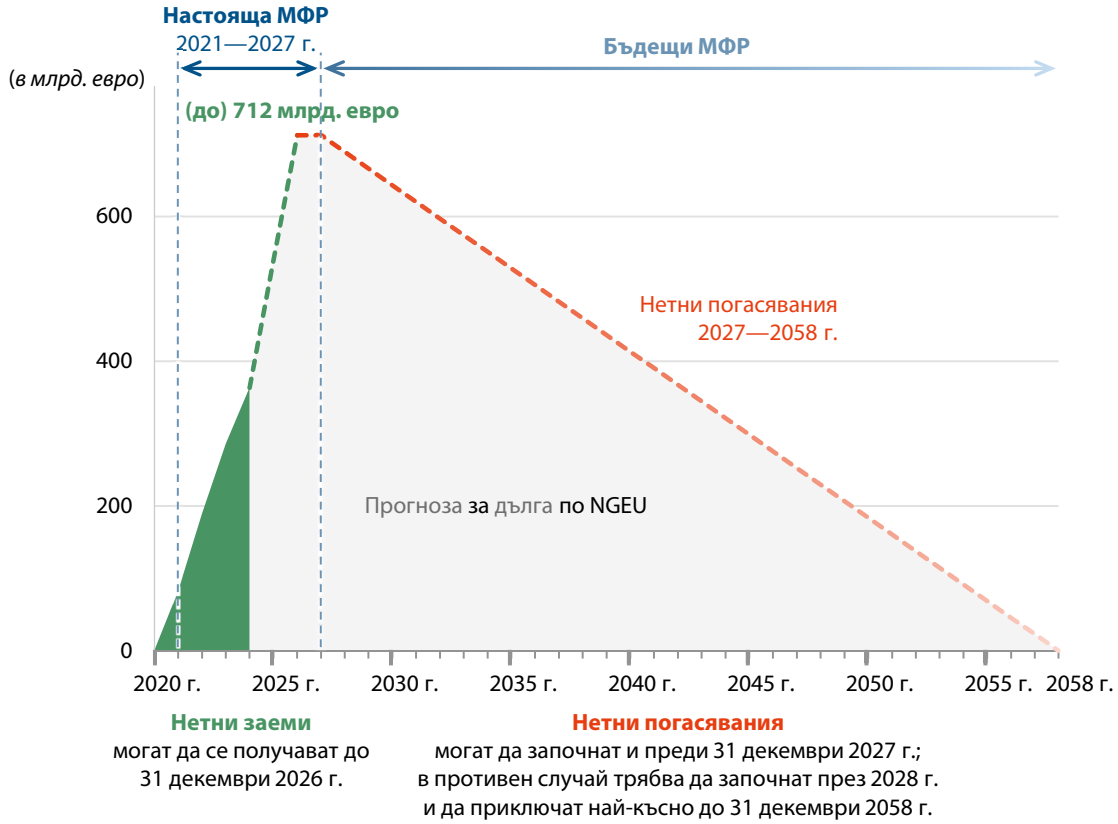
2.44. Погасяването на получените заеми по NGEU може да започне преди края на 2027 г., ако по бюджетния ред за покриване на разходите за финансиране на NGEU останат на разположение неизползвани бюджетни кредити. В противен случай погасяването трябва да започне през 2028 г. и да приключи най-късно до 2058 г.[38] Това означава, че погасяването на по-голямата част от дълга е отложено за бъдещи МФР, тъй като графикът за връщане трябва да бъде стабилен и предвидим, а годишният размер на погасяванията по заетите по NGEU средства е ограничен до 7,5 % от максималния размер на безвъзмездната подкрепа по NGEU[39] (т.е. 31,6 млрд. евро годишно).

2.45. На ***фигура 2.20*** ЕСП представя прогноза за развитието на дълга по NGEU при максимален допустим размер на получените заеми по NGEU и линейно погасяване. Въпреки това емитирането и погасяването на дълга на практика вероятно няма да се извършват по подобен линеен модел.

[38] Пак там, член 5, параграф 2.

[39] Пак там.

Фигура 2.20 — Получени заеми по NGEU и прогноза за погасяването им към края на 2024 г.



Забележка: В сумата на докладваните за NGEU заеми се включват само средствата, специално заделени за NGEU към края на 2024 г.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г. и Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета.

2.46. За да може размерът на задълженията да намалява стабилно и предвидимо, както се изисква[40], 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[41]. Промените в пазарните условия могат да доведат до по-високи или по-ниски разходи по заемите, които — за частта от дълга по NGEU, свързана с предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и на допълнителни средства[42] — ще трябва да се поемат от бюджета на ЕС. Законодателният орган на ЕС и Комисията са се споразумели, че разходите от бюджета на ЕС, свързани с погасяването на дълга по NGEU, не следва да водят до необосновано намаляване на средствата за програмите или инвестиционните инструменти в рамките на настоящата МФР[43]. Независимо от размера на бъдещите МФР, графикът за погасяване на заемите, с които се финансира безвъзмездна подкрепа по NGEU, може да има отражение върху общия размер на предвидените в тези МФР бюджетни кредити за извършване на плащания. Всички разходи, направени от ЕС във връзка със заемането на средства за предоставяне на заеми по NGEU, включително тези, свързани с управлението на лихвения и други финансови рискове, се поемат от държавите членки бенефициенти.

2.47. През февруари 2024 г. Европейският съвет е изразил съгласие постъпленията от всички нови собствени ресурси, въведени след 2023 г., да се използват за предсрочно погасяване на заемите по NGEU[44]. В своето становище относно предложението на Комисията[45] 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. След предложението на Комисията през 2023 г. преговорите не са напреднали, за да могат тези нови собствени ресурси да бъдат въведени. Въпреки това въвеждането на нови собствени ресурси не е предварително условие за погасяване на заемите по NGEU от страна на ЕС.

---

[40] Пак там.

[41] COM(2024) 93, приложение.

[42] Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) 2023/2825 на Комисията, член 11, параграф 1.

[43] Междуинституционално споразумение от 16 декември 2020 г., приложение II.

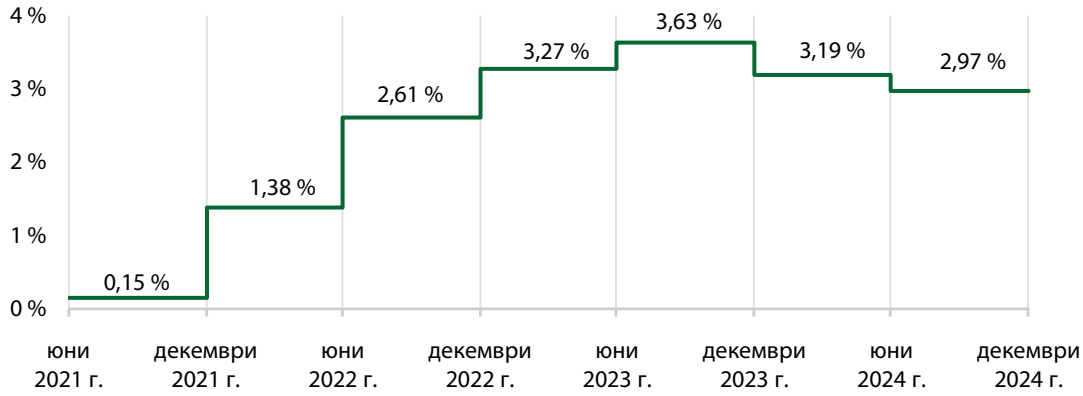
[44] EUCO 2/24.

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

Размерът на прогнозните разходи за заемите по NGEU за настоящата МФР е понижен през 2024 г., но все още е възможно те да се увеличат два пъти повече спрямо първоначалните разчети

2.48. Заделената през 2020 г. сума за разходи за финансиране на NGEU по МФР за периода 2021—2027 г. възлиза на 14,9 млрд. евро. Тези средства са разпределени по функция 2б от МФР и са предназначени за финансиране на лихвените и купонните плащания по заемите в рамките на NGEU[46]. 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.[47] Действителните лихвени проценти обаче нараснаха значително[48], което оказва неблагоприятно въздействие върху пределните разходи на ЕС за финансиране. Разходите за финансиране са достигнали най-висока стойност през 2023 г. от 3,63 %, спрямо 0,15 % през 2021 г. Те са започнали да намаляват през първата половина на 2024 г.[49] (вж. ***фигура 2.21***).

Фигура 2.21 — Промени в разходите за финансиране на ЕС



Забележка: Посочените разходи за финансиране за всеки отрязък от време отразяват процента към момента на докладването, но могат да варират поради променящите се пазарни условия.

Източник: ЕСП, въз основа на документ COM(2025) 70.

---

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

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

[48] Основни лихвени проценти на ЕЦБ.

[49] COM(2025) 70.

2.49. Според Комисията през периода 2021—2024 г. лихвените разходи за безвъзмездната подкрепа по линия на NGEU възлизат на 5,4 млрд. евро (3,4 млрд. евро през 2024 г.). Това надвишава с почти 50 % първоначалната прогноза от 3,7 млрд. евро[50]. Комисията очаква да заплати лихви в размер на около 5 млрд. евро през 2025 г.[51], 8 млрд. евро през 2026 г.[52] и между 10,5 млрд. евро и 11,9 млрд. евро през 2027 г.[53] Следователно общата сума на разходите за лихви в настоящата МФР може да варира от 29 млрд. евро до 30,4 млрд. евро, което е около два пъти повече в сравнение с първоначалната прогноза на Комисията от 14,9 млрд. евро[54].

2.50. През 2024 г. в преглед, възложен от Европейския парламент[55], се изчислява, че общият размер на лихвените плащания във връзка с финансирането на безвъзмездната подкрепа по линия на NGEU би могъл да варира от 70,9 млрд. евро до 73,8 млрд. евро в следващата МФР (2028—2034 г.).

Украйна продължава да получава подкрепа от бюджета на ЕС по време на военната агресия на Русия

2.51. По данни на Комисията от началото на военната агресия на Русия до края на 2024 г. ЕС и неговите държави членки са мобилизирали над 130 млрд. евро в подкрепа на Украйна и нейния народ (вж. ***фигура 2.22***).

---

[50] Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (поети задължения) — текущи цени, точка 2.6 „Финансиране и погасяване — NextGenerationEU“.

[51] Разчет на Комисията за финансовата 2026 година (раздел относно акцентите на политиката, точка 3.4.3. Клъстер „Възстановяване и устойчивост“).

[52] Пак там.

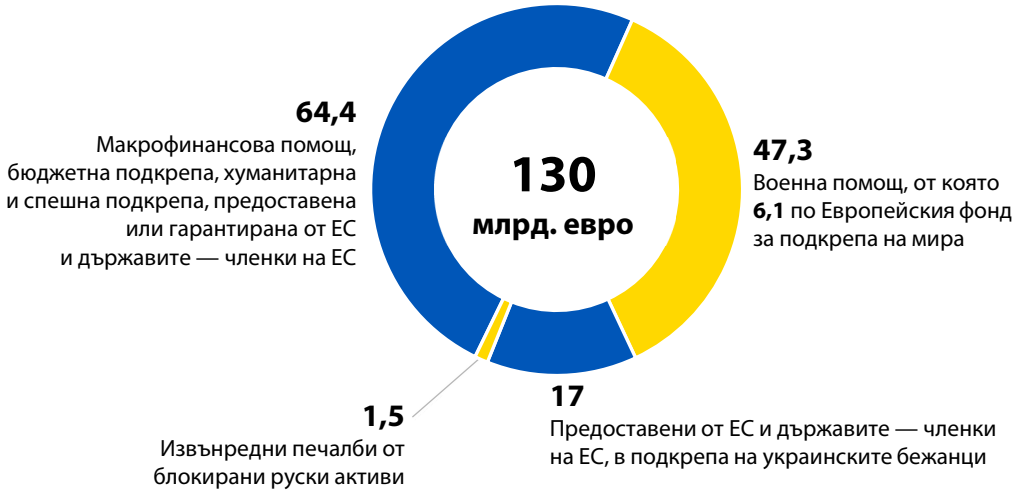
[53] Разчет на Комисията за финансовата 2026 година (раздел „Финансово планиране“ за 2027 г., точка 2.2.2. Подфункция 2б „Устойчивост и ценности“ и приложение 3.5).

[54] Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (поети задължения) — текущи цени, точка 2.6 „Финансиране и погасяване — NextGenerationEU“.

[55] „Управление на задълженията по обслужване на дълга в бюджета на ЕС в рамките на МФР за периода след 2027 г.“.

Фигура 2.22 — Подкрепа от ЕС за Украйна от началото на военната агресия на Русия

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

2.52. През февруари 2024 г. законодателният орган на ЕС е създал Механизма за Украйна с цел да бъде предоставена подкрепа на Украйна в размер до 50 млрд. евро в периода от 2024 г. до 2027 г. До края на 2024 г. по този механизъм са мобилизирани 19,6 млрд. евро, от които 13,1 млрд. евро са отпуснати под формата на заеми.

2.53. В рамките на стълб III на Механизма за Украйна ЕС може да субсидира разходите на Украйна по заеми през текущия период на МФР, като това важи както за заемите по самия механизъм, така и за извънредните заеми за *макрофинансова помощ (МФП)*, предоставени през 2022 г. През 2024 г. лихвената субсидия, свързана с извънредните заеми за МФП, възлиза на 0,2 млрд. евро. Субсидиите за разходи по заеми в рамките на Механизма за Украйна ще имат отражение върху бюджета едва от 2025 г. нататък. Въпреки това, според преглед, изготвен за Европейския парламент[56], ако се допусне, че Украйна не плаща лихви на ЕС по заемите през следващата МФР, това би могло да доведе до допълнителна тежест за бюджета на ЕС, чийто размер се изчислява на приблизително 1,65 млрд. евро годишно, или общо 11,5 млрд. евро за периода 2028—2034 г.

[56] „Управление на задълженията по обслужване на дълга в бюджета на ЕС в рамките на МФР за периода след 2027 г.“.

2.54. През октомври 2024 г. Европейският парламент и Съветът създадоха механизъм за сътрудничество по заемите за Украйна (ULCM)[57], за да предоставят подкрепа от ЕС на Украйна в рамките на инициативата на Г-7 „Заеми за ускоряване на извънредните приходи за Украйна“. В рамките на тази инициатива през 2025 г. се предвижда ЕС да отпусне извънреден заем за МФП в размер на 18,1 млрд. евро[58], разделен на няколко транша. Чрез дерогация от Финансовия регламент[59], както и при заемите по Механизма за Украйна, за този заем не се изисква заделяне на провизии в общия фонд „Провизии“ (ОФП)[60].

2.55. Очаква се за погасяването на този заем да се използват бъдещи входящи потоци от извънредни приходи от блокирани руски държавни активи като част от санкциите на ЕС, наложени на Русия. ЕСП отбелязва обаче правната сложност, с която е свързано замразяването на руски активи и използването на извънредни печалби[61]. Освен това санкциите се нуждаят от периодично подновяване на одобрението, което изисква единодушното съгласие на всички държави — членки на ЕС. Това означава, че промени в правната рамка или липса на консенсус между държавите членки могат да доведат до намаляване на тези извънредни приходи, което може да има финансови последици за бъдещите бюджети на ЕС. Тъй като тези заеми в крайна сметка са гарантирани от бюджета на ЕС и бюджетния марж, всички фактори, които могат да се отразят върху извънредните печалби, може да наложат намаляване на разходите в бюджета на ЕС или увеличаване на финансовите вноски от държавите членки, за да се запази фискалната стабилност в случай на неизпълнение на задължение за плащане от страна на Украйна.

---

[57] Регламент (ЕС) 2024/2773.

[58] Приложение към изявлението на министрите на финансите на държавите от Г-7 относно инициативата за отпускане на заеми за ускоряване на извънредните приходи за Украйна.

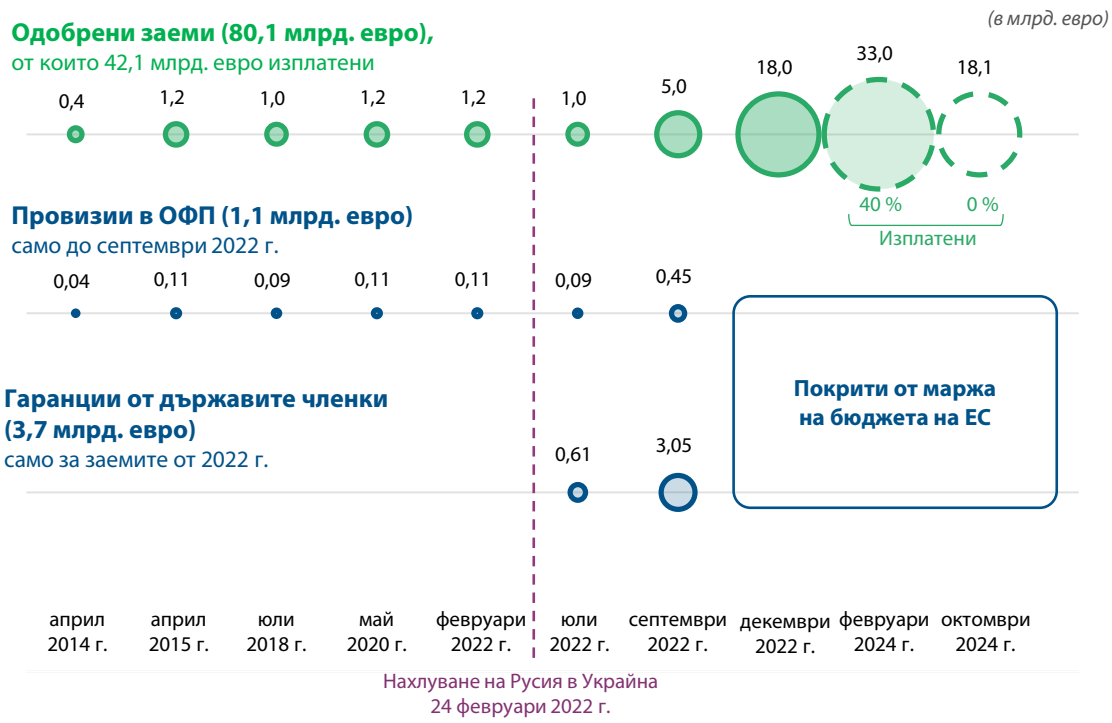
[59] Член 214, параграф 1 от Финансовия регламент.

[60] Член 14, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/2773.

[61] Служба на ЕП за парламентарни изследвания, „Правни възможности за конфискация на руски държавни активи в подкрепа на възстановяването на Украйна“, февруари 2024 г., стр. 41.

2.56. Към края на 2024 г. одобрените заеми за Украйна, които включват непогасени заеми и такива, по които средствата все още предстои да бъдат отпуснати, са с максимален размер 80,1 млрд. евро. От тях са отпуснати 42,1 млрд. евро. Същевременно Комисията е признала в годишните отчети на ЕС корекция за обезценка на заемите, които вече са отпуснати на Украйна, в размер на 15,8 млрд. евро (2023 г. — 8,8 млрд. евро), която отразява очакваните кредитни загуби през целия им жизнен цикъл. На ***фигура 2.23*** е представен преглед на одобрените заеми за Украйна към края на 2024 г. Освен това Европейската общност за атомна енергия (Евратом) е отпуснала заеми на „Енергоатом“ на стойност 0,3 млрд. евро, за които е призната корекция за обезценка от 0,1 млрд. евро. През април 2024 г. Украйна е изплатила 0,6 млрд. евро по предишни заеми в съответствие с предвидените срокове до падежа.

Фигура 2.23 — Хронология на одобрените заеми за Украйна (непогасени или все още неотпуснати), включително заделени провизии и гаранции от държавите членки



Забележки: Непогасеният заем от 0,3 млрд. евро, отпуснат от Евратом на „Енергоатом“, не е включен.
В края на 2024 г. 0,34 млрд. евро от провизиите, които следва да бъдат заделени за ОФП по отношение на заемите от 2022 г., все още не бяха изплатени.

Източник: ЕСП, въз основа на приложимото законодателство и консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

Експозицията на бюджета на ЕС продължава да нараства

2.57. 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 на заеми, отпуснати на държави членки или държави извън ЕС, в случай на неизпълнение на тези заеми; и

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[62].

2.58. Произтичащата от тези задължения експозиция на бюджета на ЕС възлиза общо на 342 млрд. евро в края на 2024 г., което представлява увеличение с 14,8 % спрямо нейния размер в края на 2023 г. (298,0 млрд. евро).
На ***фигура 2.24*** е показана настоящата експозиция на бюджета на ЕС и въведената система за защита, чрез която се гарантира изпълнението на задълженията на ЕС по обслужване на дълга.

[62] Бележка 4.1.1 към консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

Фигура 2.24 — Обща експозиция на бюджета на ЕС в края на 2024 г. — разбивка по източници и нива на покритие на риска

(в млрд. евро)	Експозиция на бюджета на ЕС		Система за защита **ПРЕДИ** прибягване до бюджета на ЕС	Система за защита **СЛЕД** прибягване до бюджета на ЕС
	2023 г.	2024 г.		
Заеми по NGEU	79,2	108,7		Марж под временния таван на собствените ресурси (0,6 % от БНД на ЕС)
Заеми по SURE	98,4	98,4	Не е приложимо	Марж под постоянния таван на собствените ресурси (1,4 % от БНД на ЕС) + Гаранция от държавите членки (25 %)
Заеми по ЕМФС	42,8	42,0		Марж под постоянния таван на собствените ресурси (1,4 % от БНД на ЕС)
Заеми по ПБ	0,2	0,2		
Заеми по МФП+ *за Украйна*	18,0	18,0		
Заеми по Механизма за Украйна	-	13,1		
Извънредни заеми по МФП *за Украйна*	6,0	6,0	Общ фонд „Провизии“ (9 %) + Доброволна гаранция от държавите членки (61 %)	Не е приложимо
Заеми по МФП *за Украйна*	5,6	5,0	Общ фонд „Провизии“ (между 9 % и 70 %)	
Гаранция за Украйна	-	0,1		
Заеми от Евратом *за „Енергоатом“*	0,3	0,3		
Гаранция от ЕФСИ	21,6	21,0		
Гаранции по мандата за външно кредитиране	19,9	19,2		
Гаранция за ЕФУР	0,5	0,5		
Гаранция за ИССРМС — ЕФУР+	0,6	1,3		
Гаранция за InvestEU	1,4	3,5		
Други заеми по МФП	3,6	4,7		
Общо	**298**	**342**		

Забележки: Фигурата е изготвена съгласно подхода, описан в точка ***2.57***.
Процентите на провизиране, които се прилагат към подразделенията на държавите членки по гаранцията за InvestEU, може да се различават от стандартните проценти. Сумите, които не са обезпечени със заделени провизии, се покриват от насрещни гаранции от държавите членки.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

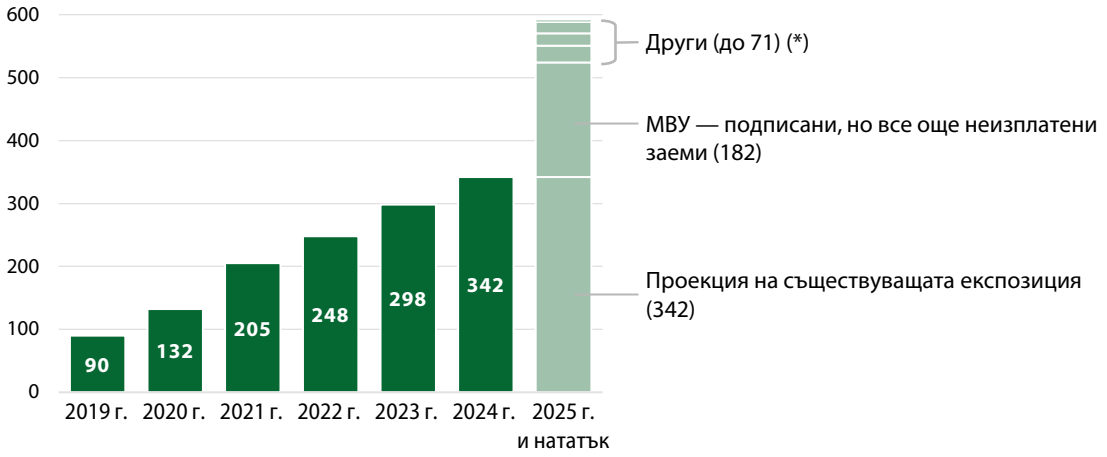
2.59. През октомври 2024 г. Комисията е заключила[63], че съгласно данните в края на 2023 г. наличният марж за периода до края на 2027 г. ще бъде достатъчен за покриване на потенциални загуби, произтичащи от обезпечени с бюджетния марж задължения, както по операции по NGEU, така и по операции, които не са свързани с NGEU (вж. ***фигура 2.18***).

Очаква се експозицията на бюджета на ЕС да продължи да нараства

2.60. Очаква се експозицията на бюджета на ЕС да нарасне още повече и да достигне 567 млрд. евро до 2027 г. (вж. ***фигура 2.25***).

Фигура 2.25 — Размер на досегашната и прогнозната експозиция на бюджета на ЕС

(в млрд. евро, по текущи цени)



(*) Други до 71:
- Бюджетни гаранции за подписани операции, средствата по които все още не са изплатени (до 27)
- Механизъм за Украйна (до 19,9)
- Механизъм за сътрудничество по заемите за Украйна (до 18,1)
- Инструмент за Западните Балкани (до 4)
- Инструмент за Молдова (до 1,5)
- Макрофинансова помощ за Йордания (до 0,5)

Забележка: Фигурата е изготвена съгласно подхода, описан в точка ***2.57***, като за 2025 г. и следващите години не се взема предвид погасяването на заеми с падеж през периода 2025—2027 г.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

[63] COM(2024) 507, раздел „Заключения“.

2.61. 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[64]. Комисията предостави информация на ЕСП въз основа на данни към края на 2023 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*. За 2025 г. ЕСП изчисли, че общият размер на експозицията е 14,5 млрд. евро. В тази стойност обаче не е включена годишната експозиция, свързана с останалите програми, обезпечени с бюджетни гаранции (ЕФСИ, InvestEU, ЕФУР и ЕФУР +). През 2022 г. ЕСП отправи препоръка[65] за оповестяване на оценката на Комисията на общата годишна експозиция.

При управлението на общия фонд „Провизии“ за първи път е постигнат положителен кумулативен финансов резултат

2.62. От 2021 г. насам активите на *общия фонд „Провизии“* (ОФП) обединяват всички провизии за финансови задължения на ЕС, произтичащи от бюджетни гаранции, заеми за финансова помощ и Механизма за отпускане на заеми от Евратом[66].

2.63. Към 31 декември 2024 г. пазарната стойност на активите на ОФП възлиза на 23,2 млрд. евро (2023 г. — 18,8 млрд. евро). Средствата на ОФП се разпределят в подразделения, съответстващи на различните инструменти, които участват с вноски[67] (вж. ***фигура 2.26***).

---

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

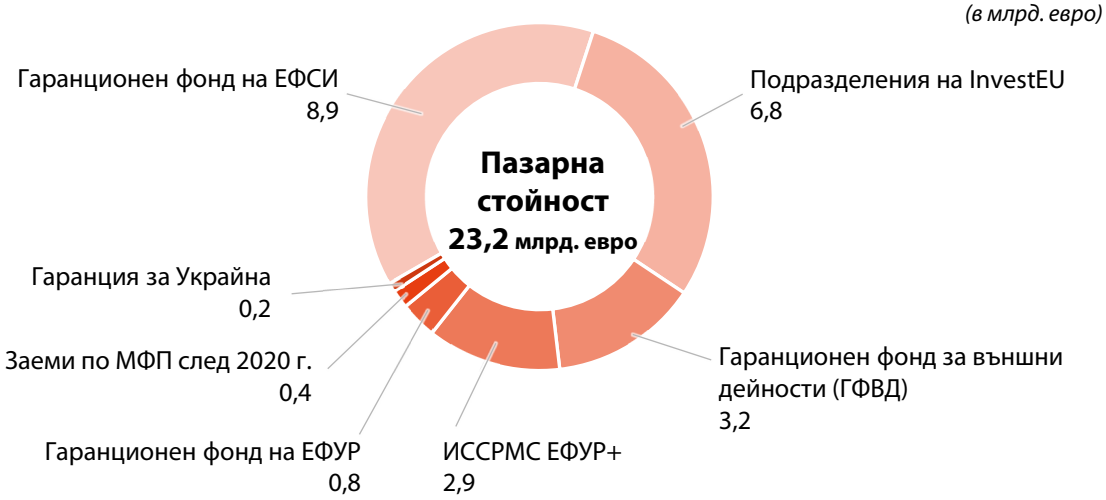
[65] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 2.3.

[66] Член 212 от Финансовия регламент.

[67] C(2020) 131/03, член 3.

Фигура 2.26 — Общ фонд „Провизии“ и неговите компоненти към края на 2024 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

Забележка: 0,6 млрд. евро от активите, оповестени за подразделенията на InvestEU, са разпределени в подразделения на държави членки (Чехия, Финландия, Румъния, Малта, България, Гърция), които се финансират отделно от национални или регионални вноски.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2024 г.

2.64. Целта на Комисията при управлението на ОФП е, като минимум, да защити внесените средства от загуби (запазване на капитала)[68]. След положителния резултат от 0,8 млрд. евро за 2024 г. кумулативният (нереализиран) финансов резултат на инвестиционния портфейл също е положителен за първи път от създаването му през 2021 г. насам (1,4 % или 0,3 млрд. евро).

[68] COM(2024) 180,част 2.

2.65. Преди да прибегне до бюджета на ЕС, Комисията може да използва ОФП, за да покрие изходящите потоци, необходими за удовлетворяване на искания за плащане по гаранции, свързани с операции както в държави от ЕС, така и в държави извън него, както и при неизпълнение на задължения от страна на държави извън ЕС. Към настоящия момент не е имало неизпълнение на задълженията за плащане по заеми за МФП и Евратом, а кумулативната нетна сума на исканията за плащане по гаранции за операции, по които е имало неизпълнение, и намаленията на стойността на капиталовите инвестиции по бюджетните гаранции в края на 2023 г. възлизат на общо 1,2 млрд. евро. От тях 0,9 млрд. евро са свързани с мандата за външно кредитиране[69], провизирането за който се заделя в подразделението на Гаранционния фонд за външни дейности (ГФВД).

Инфлацията в ЕС се връща към ниво от 2 %, което ограничава по-нататъшното ѝ неблагоприятно отражение върху настоящата МФР

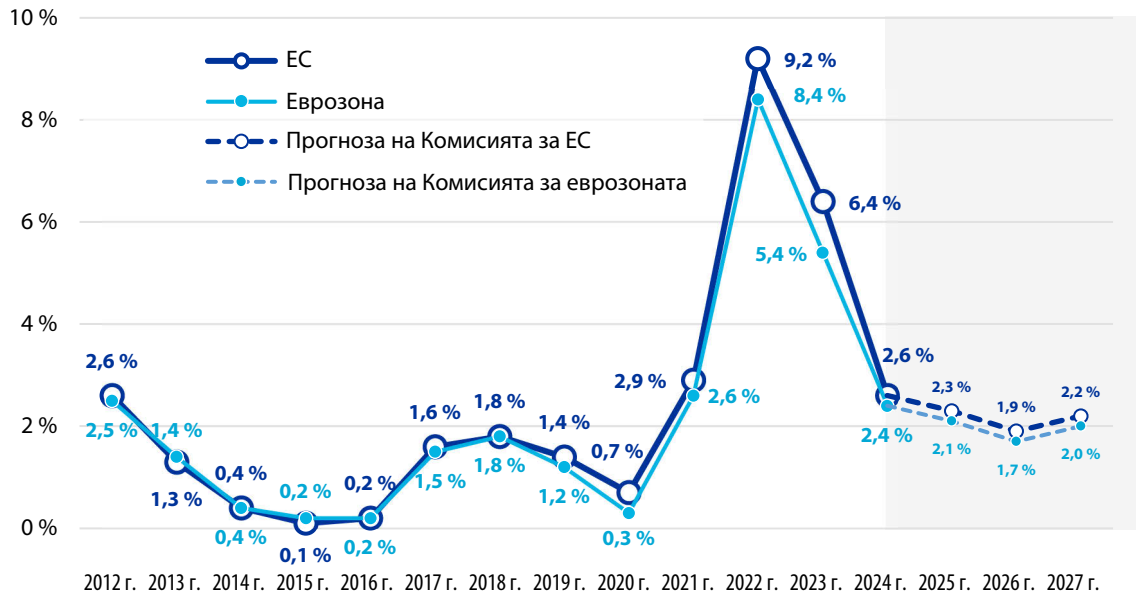
2.66. Регламентът за МФР определя максималните годишни тавани (бюджетни кредити за поемане на задължения и бюджетни кредити за извършване на плащания) по цени от 2018 г.[70] Корекцията по текущи цени в годишния бюджет на ЕС се извършва въз основа на фиксирано годишно процентно увеличение от 2 % (дефлатор). Покупателната способност на бюджета на ЕС се намалява (или увеличава) с разликата между стойността на фиксирания дефлатор и средния процент на инфлация.

[69] Проект на общ бюджет на Европейския съюз за 2025 г. — работен документ, част XI, стр. 67.

[70] Приложение I към Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093.

2.67. През 2022 г. средната инфлация в ЕС се е увеличила значително до 9,2 %, преди да спадне до 6,4 %[71] през 2023 г. и 2,6 %[72] през 2024 г. (вж. ***фигура 2.27***). Комисията прогнозира допълнителен спад в този процент до 2,3 % през 2025 г. и 1,9 % през 2026 г.[73] За еврозоната Комисията прогнозира средна инфлация от 2,1 % през 2025 г. и 1,7 % през 2026 г.[74] Това съответства в общи линии на настоящите прогнози на Европейската централна банка за еврозоната за 2,0 % през 2025 г. и 1,6 % през 2026 г.[75]

Фигура 2.27 — Среден годишен процент на инфлация в ЕС и еврозоната (2012—2027 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат и Европейската икономическа прогноза на Комисията от пролетта на 2025 г., а за 2027 г. — въз основа на данни относно Процента на инфлация на МВФ, средни потребителски цени.

---

[71] Евростат — хармонизиран индекс на потребителските цени — процент на инфлацията.

[72] Европейска икономическа прогноза от пролетта на 2025 г.

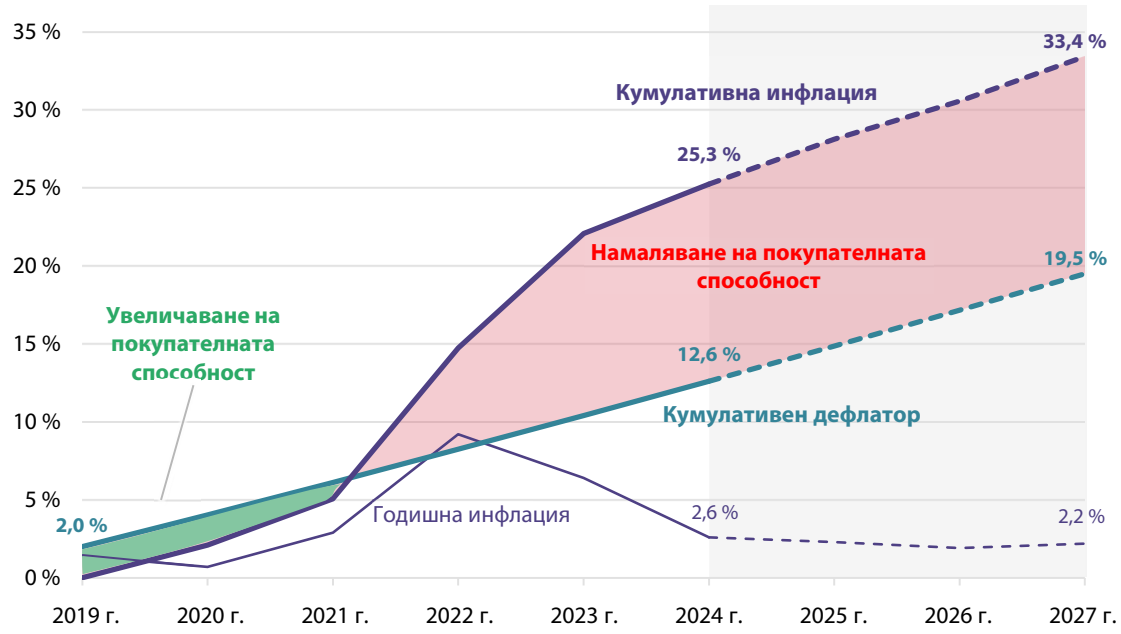
[73] Пак там.

[74] Пак там.

[75] Макроикономически прогнози на Европейската централна банка към юни 2025 г.

2.68. Инфлационните сътресения от 2022 г. и 2023 г. далеч са надвишили годишния дефлатор от 2 %, използван от Комисията, и това е оказало отрицателно въздействие върху покупателната способност на бюджета на ЕС. Предвид прогнозата за инфлацията на Комисията[76] и на МВФ[77], ЕСП изчислява, че бюджетът на ЕС може да загуби около 13,9 процентни пункта от покупателната си способност до края на 2027 г. (вж. ***фигура 2.28***). В оценката на ЕСП се вземат предвид последните и прогнозираните темпове на инфлация, които се връщат към ниво от 2 %.

Фигура 2.28 — Промени в покупателната способност на бюджета на ЕС (2019—2027 г.)



Забележка: Въз основа на стойностите от 2018 г.

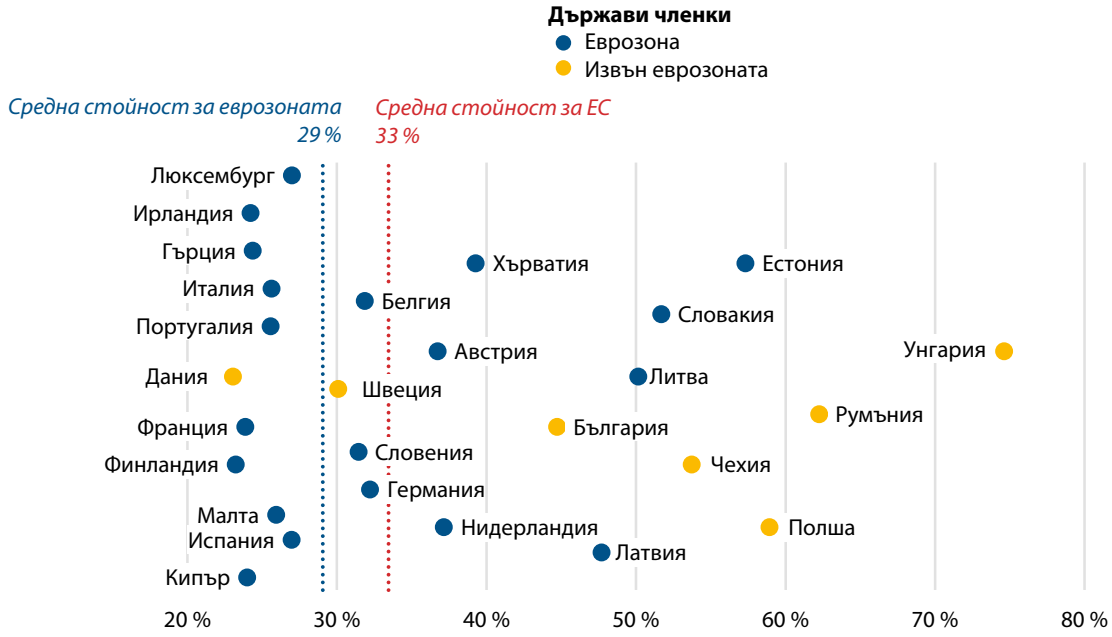
Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат и Европейската икономическа прогноза на Комисията от пролетта на 2025 г., а за 2027 г. — въз основа на данни относно Процента на инфлация на МВФ, средни потребителски цени.

[76] Европейска икономическа прогноза от пролетта на 2025 г.

[77] Международен валутен фонд — инфлация, средни потребителски цени.

2.69. Годишният фиксиран дефлатор от 2 % осигурява ясна и предвидима рамка за бюджетно планиране през целия период на МФР. До края на 2021 г. Той до голяма степен е съответствал на историческото развитие на ценовите равнища[78]. Фиксираният дефлатор обаче не позволява бюджетът на ЕС да бъде адаптиран към неочаквани икономически условия, по-специално инфлационни скокове. Освен това отражението на инфлацията в отделните държави — членки на ЕС, не е еднакво (вж. ***фигура 2.29***).

Фигура 2.29 — Очакван кумулативен процент на инфлация по държави членки за периода 2019—2027 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат и Европейската икономическа прогноза на Комисията от пролетта на 2025 г., а за 2027 г. — въз основа на данни относно Процента на инфлация на МВФ, средни потребителски цени.

[78] Отражение на инфлацията върху бюджета на ЕС, ноември 2022 г.

Заключения и препоръки

Заключения

2.70. През 2024 г. почти всички бюджетни кредити за поемане на задължения и извършване на плащания в годишния бюджет на ЕС са усвоени. В резултат на изпълнението на инструмента NGEU общият размер на извършените плащания през 2024 г. е по-висок от общия размер на поетите задължения. Нивото на усвояване на средствата от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. е достигнало 97 %, докато по МФР за периода 2021—2027 г. делът на извършените плащания по фондовете със споделено управление съгласно РОР е едва 7 % от общия размер на средствата. Кумулативната разлика в нивото на усвояване на фондовете по политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ+), които заедно представляват над 90 % от тези средства, съответства на изоставане в изпълнението от над една година в сравнение с МФР за периода 2014—2020 г. (вж. точки ***2.2***—***2.19***).

2.71. Годишните плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ, извършени през 2024 г., са в размер на 55,9 млрд. евро, което е наполовина по-малко от очакваното от Комисията през юни 2023 г. (96 млрд. евро). Петнадесет държави членки обаче са представили искания за плащане на обща стойност 58,5 млрд. евро през декември 2024 г. От поетите задължения за безвъзмездна финансова помощ по МВУ в общ размер от 358,9 млрд. евро 197,5 млрд. евро (55 %) са изплатени до края на 2024 г., а оставащите 161,4 млрд. евро (45 %) трябва да бъдат изплатени до края на 2026 г. През 2024 г. годишните плащания на допълнителните средства от NGEU за съществуващите програми по МФР са достигнали 24,6 млрд. евро, което представлява значително увеличение в сравнение с предходните години. Към края на 2024 г. общата им сума е 66,9 млрд. евро (81 %) (вж. точки ***2.20***—***2.25***).

2.72. Към края на 2024 г. общият размер на неразплатените поети задължения, включително във връзка с безвъзмездната финансова помощ по NGEU, възлиза на 507,4 млрд. евро. Това представлява намаление спрямо рекордното им равнище от 543 млрд. евро през миналата година, но надвишава с 33,5 млрд. евро прогнозата на Комисията от юни 2024 г. (вж. точки ***2.26***—***2.28***).

2.73. Рискът от отмяна на бюджетни кредити се е увеличил през 2024 г., като според разчетите тяхната стойност за периода 2025—2027 г. ще нарасне до 8,8 млрд. евро. Ако темпът на усвояване на средствата от държавите членки не се ускори рязко, изложените на риск суми ще продължат да нарастват (вж. точки ***2.29***—***2.31***).

2.74. Към края на 2024 г. общата стойност на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към държавите членки е 197,5 млрд. евро (55 %). Фактът обаче, че голяма част от ключовите етапи и целите са концентрирани в по-късен етап от периода на изпълнение на МВУ, особено инвестициите, поражда значителен риск за пълното и навременно усвояване на финансирането (вж. точки ***2.32***—***2.33***).

2.75. Общата сума на разходите за лихви по NGEU в настоящата МФР може да варира от 29 млрд. евро до 30,4 млрд. евро, което е около два пъти повече в сравнение с първоначалната прогноза на Комисията от 14,9 млрд. евро. Очаква се размерът на заемите, получени от ЕС — както на тези, които са свързани с NGEU, така и на несвързаните с тази програма — да се увеличи значително до края на настоящата МФР, като погасяването на по-голямата част от дълга е отложено за бъдещи МФР. За да се запази устойчивостта на бъдещите МФР, ще бъде необходимо да се взема предвид все по-големият натиск, който ще оказват задълженията по обслужване на заемите, както и наличието на подходящи гаранции и достатъчно ресурси за изпълнението на програмите на ЕС. Независимо от размера на бъдещите МФР, графикът за погасяване на заемите, с които се финансира безвъзмездна подкрепа по NGEU, може да има отражение върху общия размер на предвидените в тези МФР бюджетни кредити за извършване на плащания (вж. точки ***2.34***—***2.50***).

2.76. От началото на военната агресия на Русия до края на 2024 г. ЕС и неговите държави членки са мобилизирали над 130 млрд. евро в подкрепа на Украйна и нейния народ. От тях ЕС е отпуснал 42,1 млрд. евро под формата на заеми, а още 38 млрд. евро остава да бъдат отпуснати (вж. точки ***2.51***—***2.56***).

2.77. Експозицията на бюджета на ЕС във връзка с предоставени бюджетни гаранции и поети условни задължения се е повишила от 298 млрд. евро през 2023 г. на 342 млрд. евро през 2024 г. и се очаква да нарасне до 567 млрд. евро до 2027 г. Към края на 2024 г. по МВУ са отпуснати допълнителни заеми в размер на 182 млрд. евро, които все още предстои да бъдат изплатени (вж. ***фигура 2.25***). През 2024 г. ОФП е постигнал положителен кумулативен финансов резултат за първи път от създаването си. Към 31 декември 2024 г. пазарната стойност на активите на ОФП възлиза на 23,2 млрд. евро (вж. точки ***2.57***—***2.65***).

2.78. Въпреки че инфлационните сътресения от 2022 г. и 2023 г. са намалили покупателната способност на бюджета на ЕС, ситуацията се е стабилизирала до известна степен, като последните и прогнозираните нива на инфлацията са около 2 % (вж. точки ***2.66***—***2.69***).

Препоръка

Препоръка 2.1 — Да се следи за това, че при погасяването на задълженията по NGEU надлежно се взема предвид изпълнението на програмите на ЕС

Комисията следва да разработи и приложи подходящи графици за погасяване на заемите за финансиране на безвъзмездна подкрепа по инструмента NextGenerationEU (NGEU), които вземат предвид изпълнението на съществуващите и бъдещите програми на ЕС.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Глава 3

Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

Съдържание

	Точки
Въведение	**3.1.**
Част 1 — Резултати от одитите на изпълнението на Европейската сметна палата (ЕСП): основни послания	**3.2.—3.40.**
Въведение	**3.2.—3.7.**
Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата	**3.8.—3.11.**
Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани	**3.12.—3.18.**
Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона	**3.19.—3.25.**
Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси	**3.26.—3.32.**
Фискални политики и публични финанси на ЕС	**3.33.—3.38.**
Основни заинтересовани страни на институционално равнище	**3.39.—3.40.**
Европейски парламент	**3.39.**
Съвет на Европейския съюз	**3.40.**
Част 2 — Резултати от изпълнението на *програмите* по функция 1 от многогодишната финансова рамка	**3.41.—3.85.**
Въведение	**3.41.—3.42.**
Обхват и подход	**3.43.**
Рамката за отчитане на изпълнението е стабилна, а информацията, докладвана чрез нея, е в съответствие с указанията	**3.44.—3.46.**

Разработването на показатели за изпълнение се е подобрило, но все още има пропуски в проследимостта на докладваните резултати 3.47.—3.62.

Показателите за изпълнение са по-добре разработени през текущия период на МФР, с някои изключения 3.47.—3.52.

Налице са пропуски в проследимостта на докладваните резултати 3.53.—3.62.

Използва се ясна методология за оценка на напредъка спрямо целевите нива на ключовите показатели за изпълнение, но извършената оценка е твърде оптимистична 3.63.—3.77.

Оценката на ЕСП на напредъка към целевите нива на КПИ е по-ниска в сравнение с тази на Комисията 3.63.—3.68.

Повечето текущи програми напредват по план в постигането на определените им целеви нива, докато програмите от предходния период са постигнали частично своите цели 3.69.—3.77.

Заключения и препоръки 3.78.—3.85.

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в „Доклад на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2021 година“ 3.86.—3.89.

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 2024 г.

Приложение 3.3 — Функция 1 от МФР „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ за периода 2021—2027 г. (поети задължения)

Приложение 3.4 — Управленска и административна структура на програмите

Приложение 3.5 — Степен на постигане на ключовите показатели за изпълнение към 31.12.2023 г. въз основа на оценката на ЕСП

Приложение 3.6 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки във връзка с „Доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2021 година“

Въведение

3.1. Тази година главата относно резултатите от *изпълнението* обхваща следните теми:

- Част 1 — *резултати* и основни послания от специалните доклади на ЕСП от 2024 г. относно изпълнението, както и информация по тази тема от Комисията и бюджетните и законодателните органи (Европейския парламент и Съвета);

- Част 2 — анализ на докладването от Комисията относно изпълнението в нейния Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2023 г. по функция 1 „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ от *многогодишната финансова рамка* (МФР);

- Част 3 — изпълнение на препоръките в Доклада на ЕСП за 2021 г. относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС;

Част 1 — Резултати от одитите на изпълнението на Европейската сметна палата (ЕСП): основни послания

Въведение

3.2. Специалните доклади на Европейската сметна палата анализират дали при изпълнението на бюджета на ЕС принципите на *добро финансово управление*[1] се прилагат в достатъчна степен. Те разглеждат ключови цели, свързани с постигането на резултати от изпълнението и със *съответствието*. През 2024 г. ЕСП публикува 28 специални доклада, в които се разглеждат много от предизвикателствата, пред които е изправен ЕС в различни области на разходи и политики.

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

- действия 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 и природни ресурси; както и
- фискални политики и публични финанси на ЕС.

3.4. На ***фигура 3.1*** е представен преглед на всички публикувани от ЕСП през 2024 г. специални доклади по стратегически области.

---

[1] Член 33 от Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Съюза, септември 2024 г.

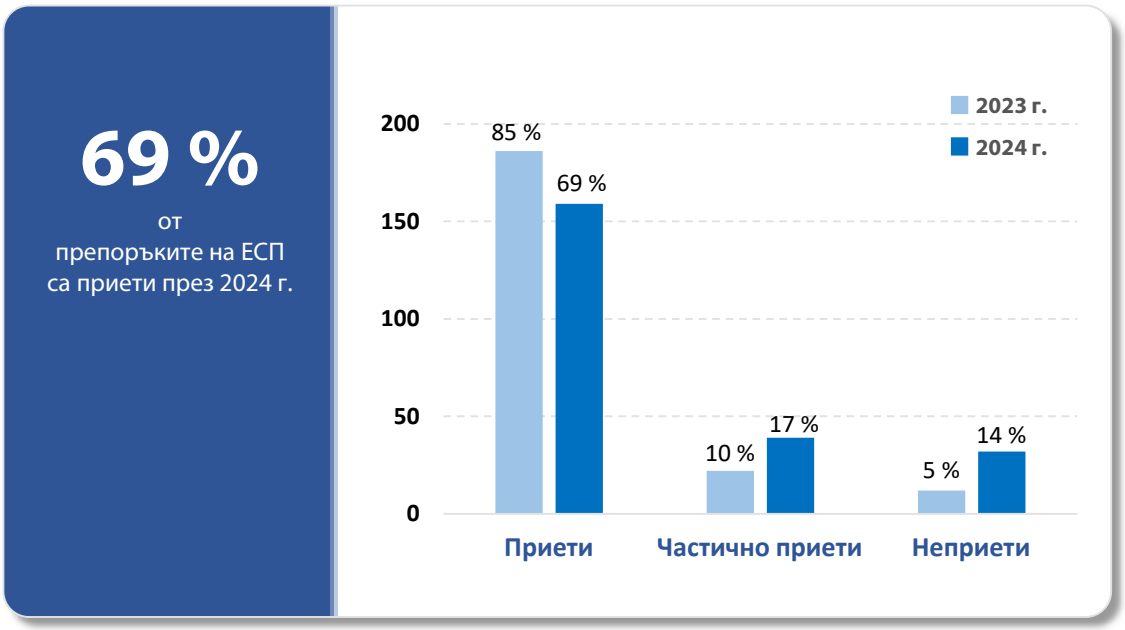
Фигура 3.1 — Стратегически области на ЕСП, разгледани в специални доклади през 2024 г.

 **Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата**	▪ СД 12/2024 „Действия на ЕС в отговор на пандемията от COVID-19“ ▪ СД 13/2024 „*Усвояване* на средствата по *Механизма за възстановяване и устойчивост*“ ▪ СД 25/2024 „Цифровизация на здравеопазването“
 **Конкурентоспо-собност**	▪ СД 04/2024 „Достигане на целите на ЕС за безопасност по пътищата“ ▪ СД 08/2024 „Амбиции на ЕС в областта на изкуствения интелект“ ▪ СД 10/2024 „Признаване на професионалните квалификации в ЕС“ ▪ СД 11/2024 „Промишлена политика на ЕС относно водорода от възобновяеми източници“ ▪ СД 21/2024 „Държавна помощ по време на криза“ ▪ СД 23/2024 „Етикетиране на храните в ЕС“
 **Устойчивост и европейски ценности**	▪ СД 02/2024 „Координационна роля на Европейската служба за външна дейност“ ▪ СД 03/2024 „Върховенство на закона в ЕС“ ▪ СД 05/2024 „Регистърът за прозрачност на ЕС“ ▪ СД 06/2024 „Механизъм за бежанците в Турция“ ▪ СД 17/2024 „*Доверителен фонд на ЕС* за Африка“ ▪ СД 18/2024 „Финансова подкрепа от ЕС за системите за здравеопазване в избрани държави партньори“ ▪ СД 26/2024 „Интеграция на граждани на трети държави в Европейския съюз“ ▪ СД 28/2024 „Прилагане на правото на ЕС“
 **Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси**	▪ СД 01/2024 „Намаляване на емисиите на въглероден диоксид от леките пътнически автомобили“ ▪ СД 09/2024 „Сигурност на доставките на газ в ЕС“ ▪ СД 14/2024 „Екологичен преход“ ▪ СД 15/2024 „Адаптиране към изменението на климата в ЕС“ ▪ СД 19/2024 „Биологично земеделие в ЕС“ ▪ СД 20/2024 „Планове по общата селскостопанска политика“
 **Фискални политики и публични финанси на ЕС**	▪ СД 07/2024 „Системи на Комисията за събиране на неправомерно разходвани средства на ЕС“ ▪ СД 16/2024 „Приходи на ЕС на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса“ ▪ СД 22/2024 „Двойно финансиране от бюджета на ЕС“ ▪ СД 24/2024 „Публична администрация на ЕС“ ▪ СД 27/2024 „Борба с вредните данъчни режими и избягването на корпоративното данъчно облагане“

Източник: ЕСП.

3.5. Одитираните обекти имат право да предоставят отговори на констатациите и оценките на ЕСП[2]. Тези отговори, в които се посочва също така дали те приемат или не приемат препоръките на одиторите, се публикуват заедно със специалните доклади на ЕСП. Специалните доклади на ЕСП за 2024 г. съдържат 230 препоръки (220 през 2023 г.) по широк спектър от теми. Одитираните обекти са приели изцяло 69 % от препоръките на ЕСП, а частично 17 % (вж. ***фигура 3.2***). Почти половината от неприетите препоръки са съсредоточени в три[3] специални доклада на ЕСП.

Фигура 3.2 — Приемане на препоръките от специалните доклади на ЕСП от 2024 г. — сравнение с 2023 г.



Източник: ЕСП.

3.6. Повечето от препоръките на ЕСП са отправени към Европейската комисия (вж. ***фигура 3.3***).

[2] Пак там, член 265.

[3] Специални доклади 05/2024, 08/2024 и 22/2024.

Фигура 3.3 — Разпределение на препоръките по одитирани обекти



Източник: ЕСП.

3.7. Следващите точки съдържат основните послания на специалните доклади на ЕСП, представени по стратегически области. Добавен е и преглед на позоваванията на специалните доклади на ЕСП от Съвета, както и от Европейския парламент (в решението му за *освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета*). Споменато е и разглеждането на специални доклади в комисиите на Европейския парламент до края на месец май (вж. ***приложение 3.1***) и са посочени примери за ранни действия, предприети от Комисията (вж. ***приложение 3.2***). Тази информация допълва позицията на Комисията, съдържаща се в нейните отговори на специалните доклади на ЕСП, и не засяга обичайното проследяване, което ЕСП извършва 3 години след отправянето на дадена препоръка.

Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата

3.8. През 2024 г. ЕСП публикува три специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.4***).

Фигура 3.4 — Специални доклади, публикувани през 2024 г. в стратегическата област, свързана с действията на ЕС, насочени към възстановяването след кризата



Източник: ЕСП.

3.9. Заедно с Европейската комисия, двете здравни агенции на ЕС — Европейският център за профилактика и контрол върху заболяванията и Европейската агенция по лекарствата — са изиграли важна роля в действията на ЕС в отговор на **пандемията от COVID-19**. ЕСП заключи[4], че като цяло Агенцията и Центърът са управлявали адекватно кризата с COVID-19, въпреки че не са били изцяло подготвени за продължителна пандемия. Беше установено също така, че Комисията и агенциите прилагат поуките, извлечени от пандемията.

[4] Специален доклад 12/2024 на ЕСП.

3.10. Пандемията от COVID-19 засили значението на **цифровизацията на здравеопазването**. ЕСП констатира[5], че Комисията е предоставила ефективна подкрепа на държавите членки при цифровизирането на техните здравни системи в рамките на своите правомощия. След пандемията от COVID-19 рамката на политиката на ЕС е била укрепена и Комисията е предоставила насоки за държавите членки относно фондовете на ЕС, като същевременно е наблюдавала напредъка. Въпреки това държавите членки са били изправени пред пречки при използването на средства от ЕС и нито Комисията, нито повечето държави членки са разполагали с цялостна информация за това как е било разходвано финансирането от ЕС.

3.11. По отношение на усвояването на средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) ЕСП заключи[6], че процесът напредва, но са налице закъснения. Въпреки че Комисията и държавите членки са предприели действия за преодоляване на тези закъснения, продължава да има рискове за приключването на мерките и за постигането на целите на МВУ.

---

[5] Специален доклад 25/2024 на ЕСП.

[6] Специален доклад 13/2024 на ЕСП.

Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани

3.12. През 2024 г. ЕСП публикува шест специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.5***).

Фигура 3.5 — Специални доклади, публикувани през 2024 г. в стратегическа област „Икономическа конкурентоспособност на ЕС“



Източник: ЕСП.

3.13. По отношение на **безопасността по пътищата** ЕСП установи[7], че в рамките на координационната си роля Комисията е въвела подхода „Безопасна система“ в ЕС с амбициозните цели за намаляване наполовина на броя на смъртните случаи и тежките наранявания до 2030 г. и доближаването им до нула до 2050 г. Въпреки това Комисията все още трудно извършва мониторинг на напредъка на държавите членки. ЕСП констатира също така слабости по отношение на действията на Комисията и подбора на съфинансирани проекти. Ако се запази досегашното темпо на напредък и не бъдат предприети допълнителни усилия от страна на ЕС и държавите членки, според одиторите тези амбициозни цели вероятно няма да бъдат постигнати.

[7] Специален доклад 04/2024 на ЕСП.

3.14. Въпреки че действията на Комисията са обхванали ключови аспекти, които са важни за развитието на екосистема на ЕС за **изкуствен интелект** (ИИ), ЕСП констатира[8], че до момента на одита те са оказали ограничено въздействие и не са довели до увеличаване на инвестициите за ИИ с темпото, постигнато от водещите държави в света. Мерките на Комисията и на държавите членки обаче не са били координирани ефективно, тъй като тя не е разполагала с необходимата информация и инструменти за управление.

3.15. Одиторите установиха[9], че признаването на **професионалните квалификации** в ЕС е важен, но слабо и несистематично използван механизъм за упражняване на правото на гражданите да практикуват професия в друга държава членка. При прилагането на съответната Директива на ЕС относно признаването на професионалните квалификации се наблюдават недостатъци, а информацията, предоставяна на гражданите, невинаги е надеждна. Органите на държавите членки не са интегрирали механизма за предупреждение в процедурата за признаване.

3.16. Европейската комисия е предприела стъпки за създаване на пазар на **водород от възобновяеми източници** в ЕС с приемането на Стратегия за използване на водорода и план *REPowerEU* и е заделила средства в размер на 18,8 млрд. евро за периода 2021—2027 г. ЕСП заключи[10], че Комисията е постигнала частичен успех в създаването на необходимите условия за възникващия пазар на водород и свързаната с него верига на стойността. Основната част на правната рамка е приета, но продължават да съществуват предизвикателства, например по отношение на бъдещите стратегически избори за това как да се постигне напредък, без да се създават нови стратегически зависимости.

3.17. ЕСП констатира[11], че след настъпилите икономически сътресения, причинени от пандемията от COVID-19, и нахлуването на Русия в Украйна, Комисията е реагирала бързо в отговор на потребностите на държавите членки от **държавна помощ**, но са налице недостатъци при извършвания от нея мониторинг на помощта, както и по отношение на последователността на правилата.

---

[8] Специален доклад 08/2024 на ЕСП.

[9] Специален доклад 10/2024 на ЕСП.

[10] Специален доклад 11/2024 на ЕСП.

[11] Специален доклад 21/2024 на ЕСП.

3.18. ЕСП счита[12], че **етикетирането на храните** в ЕС може да помогне на потребителите да вземат по-информирани решения, когато закупуват хранителни продукти, но има съществени пропуски в правната рамка на ЕС, както и слабости в мониторинга, докладването, системите за контрол и санкциите. В резултат на това потребителите се сблъскват с етикети, които могат да бъдат объркващи, подвеждащи или невинаги разбираеми.

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

3.19. През 2024 г. ЕСП публикува осем специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.6***).

[12] Специален доклад 23/2024 на ЕСП.

Фигура 3.6 — Специални доклади, публикувани през 2024 г. в стратегическа област „Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона“



Източник: ЕСП.

3.20. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) е дипломатическата служба на Европейския съюз. ЕСП констатира[13], че **координацията на ЕСВД**, както вътрешната, така и с Комисията и Съвета, е била до голяма степен ефективна, което позволява на Службата да предоставя надеждна подкрепа на върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност при изпълнението на неговия мандат. Одиторите обаче установиха някои слабости в областта на управлението на информацията и човешките ресурси и в докладването.

[13] Специален доклад 02/2024 на ЕСП.

3.21. ЕСП установи[14], че в резултат на въвеждането на Регламента относно *обвързаността с условия* през 2020 г., както и на съответните разпоредби в Механизма за възстановяване и устойчивост и Регламента за общоприложимите разпоредби в областта на политиката на сближаване, се е подобрила защитата на финансовите интереси на ЕС от нарушения, свързани с **върховенството на закона**, а предприетите досега мерки по отношение на една държава членка са в съответствие с Регламента. Въпреки това някои аспекти на този Регламент са трудни за изпълнение и са налице редица рискове, които биха могли значително да намалят *ефективността* на предприетите мерки.

3.22. Според одиторите[15] Комисията е подобрила управлението си с цел откриване и отстраняване на **нарушения на правото на ЕС**, но приключването на случаите на нарушение все още отнема твърде дълго време.

3.23. ЕСП заключи[16], че междуинституционалното споразумение от 2021 г. относно **Регистъра за прозрачност** съдържа основните елементи, изисквани от международните принципи за рамка за лобиране, както и че Регистърът предоставя полезна информация, която позволява на гражданите да следят лобистките практики. Въпреки това слабостите и пропуските в тази информация оказват отрицателно въздействие върху прозрачността на лобистките дейности в трите институции, подписали споразумението.

[14] Специален доклад 03/2024 на ЕСП.

[15] Специален доклад 28/2024 на ЕСП.

[16] Специален доклад 05/2024 на ЕСП.

3.24. По-долу са представени констатациите на ЕСП в областта на миграцията и подкрепата за бежанци.

- **Механизмът за бежанците в Турция** осигурява необходимата подкрепа при трудни обстоятелства и Комисията е подобрила неговото управление, като е изпълнила предишните препоръки на ЕСП. Въпреки това Механизмът е можел да постигне по-добра икономическа ефективност и осезаемо *въздействие*[17].

- По проектите, подпомогнати от ***Извънредния доверителен фонд на Европейския съюз за Африка*** (ИДФЕС), са докладвани редица резултати. Въпреки това подкрепата по ИДФЕС все още не е достатъчно насочена към договорените приоритети[18].

- Подкрепата по **Фонд *„Убежище*, миграция и интеграция“** (ФУМИ) е изиграла важна роля за интеграцията на граждани на трети държави в ЕС, но нейното въздействие все още не може да бъде доказано[19].

3.25. ЕС предоставя **финансиране за системите за здравеопазване на своите държави партньори**. ЕСП заключи[20], че Комисията е разпределила финансирането в съответствие с общите си приоритети. Въпреки това съществуват недостатъци в метода на разпределяне на средства, постигането на ефективност по проектите е било затруднено от проблеми с координацията и устойчивостта, а извършваното наблюдение не дава пълна картина на дейностите на Комисията в сектора на здравеопазването.

---

17 Специален доклад 06/2024 на ЕСП.

18 Специален доклад 17/2024 на ЕСП.

19 Специален доклад 26/2024 на ЕСП.

20 Специален доклад 18/2024 на ЕСП.

Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси

3.26. През 2024 г. ЕСП публикува шест специални доклада в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.7***).

Фигура 3.7 — Специални доклади, публикувани през 2024 г. в стратегическа област „Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси“



Източник: ЕСП.

3.27. Емисиите на въглероден диоксид (CO_2) от новите леки автомобили са започнали да намаляват значително от 2020 г., когато са въведени по-високи цели за емисиите. Това се дължи основно на нарасналото използване на електрически превозни средства, докато общото ниво на **емисиите на CO_2** от автомобилите с двигатели с вътрешно горене не се е променило. ЕСП заключи[21], че Комисията е събрала и проверила данните за емисиите на CO_2 от леките автомобили в съответствие с Регламента, но въпреки това липсва достатъчна увереност относно точността на данните за емисиите на CO_2, декларирани от производителите в сертификатите за съответствие, издадени за новорегистрираните автомобили.

[21] Специален доклад 01/2024 на ЕСП.

3.28. Военната агресия на Русия срещу Украйна, започнала през февруари 2022 г., предизвика криза в **доставките на газ** и достъпността на цените за потребителите в ЕС. Това подложи на изпитание рамката на политиката на ЕС за сигурност на доставките на газ. ЕСП констатира[22], че рамката не осигурява еднакво третиране на въпроса със сигурността на доставките на газ, а ефектът от мерките в отговор на действията на Русия за използване на газа като оръжие невинаги е ясен.

3.29. По отношение на **изменението на климата**, ЕСП установи[23], че рамката за адаптиране към изменението на климата на равнището на ЕС е солидна, но при практическото ѝ прилагане са налице слабости и пропуски. Макар че повечето одитирани проекти от извадката действително са насочени към свързаните с климата рискове, някои от тях са оказали слабо въздействие или не са оказали никакво въздействие върху капацитета за адаптиране, а част от проектите дори могат да доведат до неправилно адаптиране.

3.30. Заключението на ЕСП[24] по отношение на **биологичното земеделие** е, че в стратегията на ЕС за биологично земеделие липсват важни елементи, като например количествено измерими цели и начини за измерване на напредъка. Благодарение на средствата от ЕС площта за биологично производство се е увеличила, но екологичните и пазарните цели не са взети предвид в достатъчна степен.

3.31. В съответствие с МВУ държавите членки са планирали да разходват средства в размер на близо 275 млрд. евро за действия в областта на климата в рамките на стълба (областта на политика) за **екологичен преход**. Анализът на ЕСП[25] обаче установи слабости в концепцията и несъответствия в изпълнението на МВУ във връзка с мерките за екологичен преход. ЕСП отбеляза, че при проследяването на разходите в областта на климата се използва висока степен на приближение и някои коефициенти водят до потенциално завишаване на оценките.

---

[22] Специален доклад 09/2024 на ЕСП.

[23] Специален доклад 15/2024 на ЕСП.

[24] Специален доклад 19/2024 на ЕСП.

[25] Специален доклад 14/2024 на ЕСП.

3.32. Новата *обща селскостопанска политика* (ОСП), която се основава на **стратегическите планове по ОСП**, изготвени от всяка държава членка, се стреми към по-високи амбиции в областта на околната среда и климата. ЕСП заключи[26], че плановете са по-екологосъобразни в сравнение с предходната ОСП, но не отговарят на амбициите на ЕС в областта на климата и околната среда. Освен това липсват ключови елементи за оценка на резултатите от изпълнението по отношение на екологизирането.

Фискални политики и публични финанси на ЕС

3.33. През 2024 г. ЕСП публикува пет специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.8***).

Фигура 3.8 — Специални доклади, публикувани през 2024 г. в стратегическа област „Фискални политики и публични финанси на ЕС“



Източник: ЕСП.

[26] Специален доклад 20/2024 на ЕСП.

3.34. По отношение на **събирането на неправомерно разходвани суми** от бенефициентите на средства на ЕС, ЕСП установи[27], че при режима на пряко и *непряко управление* Комисията следи за точното и своевременно вписване на неправомерно разходвани суми, но процедурата по събирането им отнема продължително време. При *споделеното управление* събираемостта на ниво *бенефициент* за *Европейския фонд за гарантиране на земеделието* (ЕФГЗ) като цяло е по-ниска от тази при пряко и непряко управление. Тя не се е подобрила от 2006 г. насам и съществуват значителни разлики между държавите членки в равнищата на събираемост и отписване на задължения. В областта на сближаването Комисията не извършва мониторинг на системите на държавите членки за събиране на неправомерно разходвани суми, тъй като тези суми се оттеглят и нямат отражение върху бюджета на ЕС.

3.35. ЕСП извърши оценка на въвеждането на нов ***собствен ресурс на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса***, генерирани от държавите членки. Одиторите установиха[28], че държавите членки не са били подготвени в достатъчна степен, а използваните данни не са достатъчно надеждни и съпоставими.

3.36. ЕСП разгледа системите на Комисията и държавите членки за избягване на **двойно финансиране**, от една страна по МВУ, и от друга страна, по политиката на сближаване и *Механизма за свързване на Европа*. Беше установено[29], че използването на финансиране, което не е обвързано с разходите, води до по-висок риск от двойно финансиране.

---

[27] Специален доклад 07/2024 на ЕСП.

[28] Специален доклад 16/2024 на ЕСП.

[29] Специален доклад 22/2024 на ЕСП.

3.37. Предвид все по-трудните предизвикателства, пред които е изправен ЕС, ЕСП счита, че[30] институциите на ЕС са се справили с възникващите приоритети, като са пренасочвали служители от **публичната администрация на ЕС** там, където е най-необходимо, и са използвали различни канали за набиране на персонал. Те са разчитали в по-голяма степен на служители със срочни договори, въпреки че това създава риск за непрекъснатостта на дейността. Институциите изпитват затруднения да привлекат определени работни профили и не използват всички възможности за гъвкавост, предоставени от **рамката за заетост** по отношение на ефективността на персонала и възможностите за професионално развитие.

3.38. По отношение на мерките на ЕС за **борба с вредните данъчни режими и избягването на корпоративното данъчно облагане**, заключението на ЕСП е, че[31] в рамките на своите ограничени правомощия в областта на прякото данъчно облагане ЕС е създал правна рамка и е използвал други помощни инструменти като първа линия на защита срещу системните вредни данъчни практики. Въпреки това ЕСП установи недостатъци при прилагането на правилата и отбеляза, че липсва обща рамка за мониторинг на изпълнението на ниво ЕС и на национално ниво.

---

[30] Специален доклад 24/2024 на ЕСП.

[31] Специален доклад 27/2024 на ЕСП.

Основни заинтересовани страни на институционално равнище

Европейски парламент

3.39. Резолюцията на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2023 г. по отношение на Комисията, *изпълнителните агенции* и *Европейските фондове за развитие* се позовава на 12[32] от 28-те доклада на ЕСП, публикувани през 2024 г. Няколко примера са посочени по-долу.

- Парламентът се е позовал неколкократно на доклада на ЕСП[33] относно Регистъра за прозрачност на ЕС. Например той е призовал Комисията да въведе необходимите мерки, чрез които да се следи за това всички представители на интереси, които осъществят контакт с институции на ЕС, да се вписват в Регистъра за прозрачност. Комисията е била приканена също така да представи предложение за изменение на приложение II към Междуинституционалното споразумение от 20 май 2021 г., за да задължи представителите на интереси да посочват в Регистъра за прозрачност на ЕС лицата, от които получават финансиране, дори когато са заявили в Регистъра, че представляват интересите само на собствените си членове.

- Във връзка с доклада на ЕСП[34] относно системите на Комисията за събиране на неправомерно разходвани средства на ЕС Парламентът е призовал Комисията да отдаде приоритет на събирането на сумите по просрочени *нареждания за събиране на вземания* и да информира редовно Комисията по бюджетен контрол за постигнатия напредък.

---

[32] Специални доклади 03/2024, 05/2024, 07/2024, 13/2024, 14/2024, 15/2024, 16/2024, 17/2024, 18/2024, 19/2024, 20/2024 и 22/2024.

[33] Специален доклад 05/2024 на ЕСП.

[34] Специален доклад 07/2024 на ЕСП.

- По отношение на доклада на ЕСП[35] относно усвояването на средства по МВУ Парламентът е призовал Комисията да предприема решителни и бързи действия, когато е необходимо, вкл. като налага *финансови корекции*, както и да се възползва изцяло от разпоредбите на Регламента за МВУ в случаите, когато системите на държавите членки показват трайни слабости.

- Във връзка с доклада на ЕСП[36] относно двойното финансиране от бюджета на ЕС Парламентът счита, че за да се спазват принципите на *допълняемост* и взаимно допълване с други фондове на ЕС, като същевременно се избягва рискът от двойно финансиране, мерките, които вече са включени в други национални планове, ползващи се от финансиране на ЕС (напр. в областта на сближаването, селското стопанство и др.) следва или да не бъдат включвани в плановете за възстановяване и устойчивост, или да бъдат по-подробно описани дори ако не водят до никакви разходи. Освен това Парламентът е призовал Комисията да бъде бдителна и активна при установяването на потенциални ситуации на двойно финансиране.

Съвет на Европейския съюз

3.40. До края на май 2025 г. Съветът е изготвил заключения за 17 от 28-те доклада на ЕСП, публикувани през 2024 г. Като цяло тези заключения подкрепят препоръките на ЕСП и включват допълнителни бележки, някои от които са представени подробно по-долу.

- След публикуването на доклада на ЕСП[37] относно намаляването на емисиите на въглероден диоксид от леките пътнически автомобили Съветът е призовал Комисията да проследи действията на органите на държавите членки, отговарящи за одобряването на типа превозни средства, в рамките на Форума за обмен на информация за прилагане. Целта е разработване и използване на хармонизирани електронни сертификати за одобряване на типа, в които данните да са структурирани.

---

[35] Специален доклад 13/2024 на ЕСП.

[36] Специален доклад 22/2024 на ЕСП.

[37] Специален доклад 01/2024 на ЕСП.

- Във връзка с доклада на ЕСП[38] относно Доверителния фонд на ЕС за Африка Съветът е призовал Комисията да разработи устойчиви подходи за по-голяма съгласуваност между политиката за развитие и политиката в областта на миграцията. Това включва предприемането на мерки за преодоляване на първопричините за незаконната миграция по устойчив начин. Следва да се оказва подкрепа на техническото и професионалното образование и обучение, като се обръща специално внимание на овластяването на жените като двигатели на промяната за *устойчиво развитие*.

- По отношение на докладите на ЕСП относно МВУ[39] и в съответствие с Регламент (ЕС) 2021/241 Съветът приканва Комисията, в тясно сътрудничество с държавите членки, да продължи да набелязва конкретни начини за рационализиране на процеса на докладване, избягване на дублирането и намаляване на административната работа, свързана с прилагането на инструмента, като същевременно се осигурява адекватна защита на финансовите интереси на ЕС.

- Във връзка с доклада на ЕСП[40] относно адаптирането към изменението на климата Съветът приканва Комисията да предостави решения и примери за добри и най-добри практики в контекста на финансирането на мерки за адаптиране в публичния и в частния сектор.

[38] Специален доклад 17/2024 на ЕСП.

[39] Специални доклади 13/2024, 14/2024 и 22/2024.

[40] Специален доклад 15/2024 на ЕСП.

Част 2 — Резултати от изпълнението на *програмите* по функция 1 от многогодишната финансова рамка

Въведение

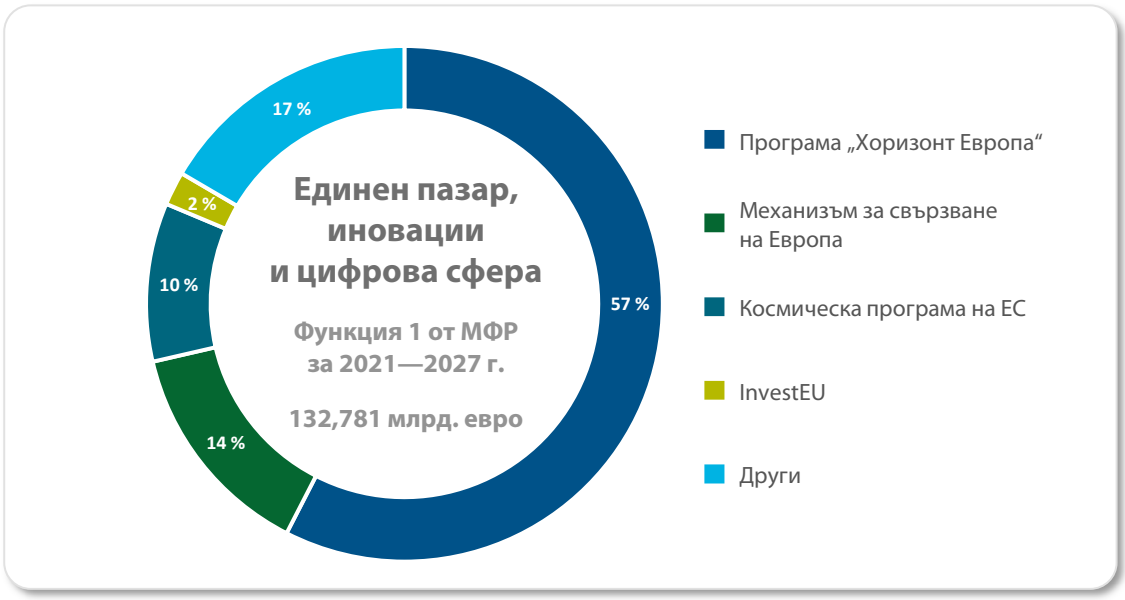
3.41. По отношение на отчитането на резултатите от изпълнението от страна на Комисията всяка година ЕСП съсредоточава своя анализ върху конкретна област. Тази година ЕСП разгледа информацията относно постигнатите резултати във връзка с функция 1 „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, представена в *Декларациите за изпълнението на програмите* (ДИП) в рамките на *Годишния доклад за управлението и изпълнението за 2023 г.* (ГДУИ).

3.42. Първоначалният бюджет, заделен за функция 1 „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, възлиза на 132,781 млрд. евро. Финансирането за програма *„Хоризонт Европа“* (76,4 млрд. евро) представлява над половината от тази сума. Основната цел на програмата е да насърчава сътрудничеството и да засилва въздействието на научните изследвания и иновациите при разработването, подкрепата и прилагането на политиките на ЕС и същевременно да отговори на глобалните предизвикателства. В ***глава 5*** от Годишния доклад на ЕСП са представени констатациите на ЕСП относно *редовността* на разходите по тази функция на МФР.

Обхват и подход

3.43. ЕСП направи анализ на ГДУИ на Комисията, който представлява нейният отчет на високо ниво относно постигнатите резултати със средствата от бюджета на ЕС. Тя провери дали рамката на Комисията за отчитане на изпълнението се използва правилно в *декларациите за изпълнението на програмите* (ДИП) от ГДУИ за 2023 г. за функция 1 на МФР. Одиторите взеха под внимание предишна одитна дейност на ЕСП и провериха как са използвани показателите за докладване на изпълнението. За четирите програми в извадката („Хоризонт Европа“, Механизма за свързване на Европа (МСЕ), космическата програма на ЕС и *InvestEU*) ЕСП провери надеждността на информацията за изпълнението, вкл. показателите, докладвани в ДИП. Тъй като програма „Хоризонт Европа“ съставлява 57 % от общия бюджет по функция 1 от МФР (вж. ***приложение 3.3*** и ***фигура 3.9***), ЕСП извърши подробно тестване на докладваните показатели. В ***приложение 3.4*** е представено обобщение на управленската и административната структура на програмите. ЕСП провери също така общия напредък, постигнат по показателите.

Фигура 3.9 — Функция 1 от МФР за периода 2021—2027 г.



Източник: Европейска комисия, Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (*поети задължения*) — по цени от 2018 г.

Рамката за отчитане на изпълнението е стабилна, а информацията, докладвана чрез нея, е в съответствие с указанията

3.44. В прегледа на ЕСП на ГДУИ за 2023 г. е представен процесът на изготвяне на доклада от страна на Комисията. Рамката за отчитане по отношение на ГДУИ е останала стабилна, като указанията се издават от Общия управителен съвет на Комисията. Проверените от ЕСП ДИП са в съответствие с тези указания.

3.45. Бюджетните данни, отчетени в ДИП на включените в извадката програми, са получени от счетоводната система на Комисията. ЕСП не установи съществени *грешки* в тези данни, с изключение на това, че общият бюджет за „Хоризонт Европа“ за периода 2021—2027 г. е занижен с 367 млн. евро поради преразпределяне на средства.

3.46. ГД „Бюджет“ (BUDG) проверява качеството на данните, включени в ГДУИ. Тези проверки са обяснени по-подробно в прегледа на ЕСП на ГДУИ за 2022 г. ЕСП установи, че повечето количествени данни за проверените програми, включени в ГДУИ за 2023 г., се основават на подходящи подкрепящи доказателства.

Разработването на показатели за изпълнение се е подобрило, но все още има пропуски в проследимостта на докладваните резултати

Показателите за изпълнение са по-добре разработени през текущия период на МФР, с някои изключения

3.47. Като цяло ЕСП счита, че ключовите показатели за изпълнение (КПИ) във включените в извадката ДИП за двата *програмни периода* 2014—2020 г. и 2021—2027 г. до голяма степен са определени в съответствие с принципа SMART, което означава, че те са „конкретни“, „измерими“, „постижими“, „уместни“ и „обвързани със срокове“. Въпреки това КПИ, използвани за програмите за периода 2014—2020 г., не са насочени в достатъчна степен към резултатите (МСЕ за периода 2014—2020 г.) и въздействието (*„Хоризонт 2020“* и МСЕ за периода 2014—2020 г.) (вж. ***таблица 3.1***). Това означава, че полезността им за оценка на изпълнението на програмите е ограничена. МСЕ за периода 2014—2020 г. включва главно показатели за *крайни продукти*, измерващи количества (напр. брой пунктове за доставка, брой създадени точки за достъп до безжичен интернет). Програма „Хоризонт 2020“ включва два показателя за въздействие, но по един от тях за последен път е докладвано през 2016 г., след което липсват данни.

Таблица 3.1 — Видове *ключови показатели за изпълнение*

Програма	Вложени ресурси	Крайни продукти	Резултати	Въздействие	Общо
2014—2020 г.					
„Хоризонт 2020“	-	■■■■■■■	■■■■■■■■■	■■	28
МСЕ	■■	■■■■■■■■■■	■	-	17
2021—2027 г.					
„Хоризонт Европа“	-	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	27
МСЕ	■■■■	■■■■■■■■■■	-	-	16
InvestEU	-	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	59
Космическа програма на ЕС	-	■■■■■■	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	34
Общо	**6**	**64**	**71**	**40**	**181**

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджетите за 2022 г. и 2025 г.

3.48. За периода 2021—2027 г. в регламентите за три от програмите е включен по-балансиран набор от показатели. За МСЕ за периода 2021—2027 г. КПИ, установени в законодателните разпоредби относно програмата, обхващат показателите за *вложени ресурси* и крайни продукти, а показателите за резултати и въздействие са били разработени по-късно в *работен документ на службите на Комисията*, свързан с рамката за мониторинг и оценка. Те не са включени в таблиците с данни за резултатите от изпълнението, които придружават проектобюджета за 2025 г.

3.49. В оценките на Комисията на двете програми за периода 2014—2020 г. (средносрочна за МСЕ и последваща за „Хоризонт 2020“) са докладвани слабости в системите за мониторинг на изпълнението. Докладва се, че показателите по „Хоризонт 2020“ не са разработени добре по отношение на оценката на крайните продукти[41], тъй като не са определени базови и целеви стойности, а информацията за изпълнението, която се основа на самостоятелно докладване от страна на бенефициентите, може да съдържа неточности[42]. В оценката на МСЕ се отбелязва, че показателите за изпълнение на общите цели на политиката не са разработени достатъчно добре, за да се измери въздействието[43].

3.50. В своя Специален доклад 24/2023 „Интелигентни градове — налице са конкретни решения, но липсата на цялостен подход създава несигурност за по-широкото им възприемане“ ЕСП заключи, че липсата на подходящи показатели ограничава измерването на въздействието на програмата.

3.51. В инструментариума на Комисията за *по-добро регулиране* се препоръчва показателите, които се определят, да бъдат правдоподобни за неспециалисти, недвусмислени и лесни за тълкуване. ЕСП счита, че за периода 2021—2027 г. два от показателите по „Хоризонт Европа“ (вж. ***каре 3.1***) и един от показателите по космическата програма на ЕС са трудни за тълкуване.

---

41 „Последваща оценка на „Хоризонт 2020“ — рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации“ (COM (2024) 49 final), стр. 5.

42 „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Последваща оценка на „Хоризонт 2020“ — рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации“, (SWD (2024) 29 final част 2/2), стр. 34.

43 „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно средносрочната оценка на Механизма за свързване на Европа (МСЕ)“, (SWD (2018) 44 final/2), стр. 93.

Каре 3.1

Пример за трудни за тълкуване показатели по „Хоризонт Европа“

Един от показателите по „Хоризонт Европа“ е: „обобщени данни за очакваните въздействия от използването на финансирани по линия на Програмата резултати върху изпълнението на установени приоритети на политиката на Съюза и глобалните предизвикателства (включително *Целите за устойчиво развитие*), в т.ч. принос към политическия и законодателния цикъл (под формата на норми и стандарти) (многоизмерни: за всеки установен приоритет)“. Този показател е труден за тълкуване, което увеличава риска от неточно докладване.

3.52. За InvestEU два от осемте показателя, представени в ДИП, не са достатъчно конкретни. За показателите „мобилизирани инвестиции“ и *„мултиплициращ ефект“* не се посочва достатъчно ясно дали се отнасят за одобрени операции или за такива, за които е подписан договор, или по които е извършено плащане. Заинтересованият читател трябва да потърси определения на тези показатели във файл към проектобюджета за 2025 г., в който се описват *метаданните* на показателите, за да разбере, че и двата показателя са свързани с одобрени операции. Ако не разполага с тази информация, читателят може да счете отчетените резултати за по-високи, отколкото са в действителност.

Налице са пропуски в проследимостта на докладваните резултати

3.53. ЕСП провери данните за всеки от КПИ, представени в ДИП. Въпреки че беше отчетено подобрение през настоящия програмен период, все още се констатират пропуски в проследимостта на съответните данни, обобщени в ***таблица 3.2***.

Таблица 3.2 — Проследимост на данните за ключовите показатели за изпълнение, включени в декларациите за изпълнението на програмите

Програма	Проследимост				Общо
	Добра	Частична	Слаба	Липсва	
	Източник на доказателствените данни				
	Пълен и съгласуван подробен списък	Частичен или несъгласуван подробен списък	Разпечатка от екран на системата	Липса на данни за проследяване	
2014—2020 г.					
„Хоризонт 2020“	0	0	5	0	5
МСЕ за периода 2014—2020 г.	3	1	0	0	4
2021—2027 г.					
„Хоризонт Европа“	7	2	0	0	9
МСЕ 2021—2027 г.	8	0	0	0	8
Космическа програма на ЕС	5	1	0	0	6
InvestEU	2	6	0	0	8
Общо	**25**	**10**	**5**	**0**	**40**

Забележка: Комисията е избрала 40 КПИ, които да докладва в ДИП, от общо 181 КПИ, използвани за включените в извадката програми.

Източник: ЕСП.

Период 2014—2020 г.

3.54. Комисията извлича информация за КПИ за „Хоризонт 2020“ и за МСЕ за периода 2014—2020 г. въз основа на данни, събрани от бенефициентите. Подробности относно данните обаче са налични само на самата дата на докладване, тъй като след това данните се променят поради новите вписвания в системата.

3.55. За „Хоризонт 2020“ в подкрепа на докладваните данни по КПИ в ДИП Комисията предостави разпечатки от екрани на системата, показващи общите суми към датата на докладване, но не можа да предостави допълнителни подробности. ЕСП не може да провери точността на тези КПИ чрез системата на Комисията. Липсата на подробности за докладваните КПИ по „Хоризонт 2020“ значително ограничава надеждността на представените данни. Този проблем с проследимостта на данните вече е бил установен от службите на Комисията.

3.56. За МСЕ за периода 2014—2020 г. Комисията предостави на ЕСП подробни списъци с конкретни данни за изпълнението в подкрепа на КПИ, докладвани в ДИП.

Период 2021—2027 г.

„Хоризонт Европа“

3.57. В оценката на програма „Хоризонт 2020“[44] се посочва проблем, свързан с неколкократно отчитане на резултатите от проектите. Комисията е усъвършенствала подхода си към мониторинга на изпълнението на програма „Хоризонт Европа“, като е запазвала копие от докладваните данни по проектите на определени дати. Ръководителите на проекти на Комисията проверяват документите, които се изготвят от бенефициентите в рамките на периодичното докладване. За разлика от това през предходния програмен период КПИ са се основавали на текущото докладване от страна на бенефициентите и не са били предмет на такава проверка.

3.58. Данните на ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD) се събират в специална информационна система, а тези на Съвместния изследователски център (JRC) и Европейския институт за иновации и технологии (EIT) се предоставят на ГД „Научни изследвания и иновации“ по електронна поща. ЕСП установи някои неточности в докладваните показатели. По отношение на двата КПИ за рецензирани от независими експерти научни публикации и научни работници, участващи в дейности за повишаване на квалификацията, ЕСП установи несъответствия в данните, предоставени на RTD, изразяващи се в двойно отчитане на позиции в случая на JRC и в несъгласувани подробни списъци в случая на EIT. В междинната оценка[45] се посочва, че разпоредбите на Регламента относно „Хоризонт Европа“ във връзка с мониторинга и докладването са частично изпълнени.

---

[44] „Последваща оценка на „Хоризонт 2020“ — рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации“ (SWD (2024) 29 final част 2/2), приложение II (стр. 34).

[45] Работен документ на службите на Комисията, „Междинна оценка на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа (2021—2024 г.)“, (SWD (2025) 110 final), стр. 100.

МСЕ за периода 2021—2027 г.

3.59. За МСЕ за периода 2021—2027 г. Комисията ни предостави подробен списък на всички показатели, включени в ДИП. ЕСП провери тези показатели и установи, че те съвпадат с докладваните данни.

Космическа програма на ЕС

3.60. ЕСП получи подкрепяща информация по отношение на КПИ, включени в ДИП за космическата програма на ЕС. За всички КПИ е докладвано, че се изпълняват по план, но за два от тях (анкетите за удовлетвореност на ползвателите от ЕС по отношение на услугите на *„Галилео“* и EGNOS) докладваните данни се основават съответно на 51 и 62 отговора на анкетите. Тези проучвания са били проведени чрез отворена покана, публикувана на уебсайта на програмата. Ако се използва за сравнение броят на регистрираните потребители на уебсайта, това би отговаряло на 9 % респонденти за „Галилео“ и 2 % за EGNOS. ЕСП счита, че делът на отговорилите е твърде нисък, за да даде надеждна информация за удовлетвореността на потребителите. Освен това трите КПИ в ДИП, свързани с удовлетвореността на ползвателите, отразяват ситуацията през предходните години: два се отнасят за 2022 г. („Галилео“ и EGNOS) и един за 2021 г. („Коперник“).

3.61. В своя Специален доклад 07/2021 ЕСП анализира космическата програма на ЕС и препоръча на Комисията да наблюдава дали целите се постигат въз основа на набор от подходящи показатели за изпълнение. Тази година ЕСП проследи изпълнението на тази препоръка (вж. ***приложение 12.1*** към ***глава 12***) и заключи, че тя е изпълнена в известна степен.

InvestEU

3.62. В случая на InvestEU за докладваните КПИ са използвани данни от оперативните доклади на партньорите по изпълнението, които не съдържат информация на равнище проект, а само на равнище финансов продукт. Комисията не можа да предостави информация на равнище проект, тъй като InvestEU се изпълнява чрез непряко управление, а контролът, упражняван от Комисията, се основава на проверки за основателност и правдоподобност, както и на мониторингови посещения. Ако е необходимо и при поискване, партньорите по изпълнението са задължени да предоставят подробна информация относно докладваните от тях данни.

Използва се ясна методология за оценка на напредъка спрямо целевите нива на ключовите показатели за изпълнение, но извършената оценка е твърде оптимистична

Оценката на ЕСП на напредъка към целевите нива на КПИ е по-ниска в сравнение с тази на Комисията

3.63. За двата периода на МФР Комисията използва стандартна методология за оценка на напредъка по КПИ, докладвани в ДИП. Съгласно тази методология целевите стойности на показателите могат да бъдат оценени като „постигнати“, „изпълнявани по план“, такива, по които е постигнат „умерен напредък“, на които следва „да се обърне внимание“, или за които „не са налични данни“.

3.64. Методологията за оценка се използва и за таблиците с данни за резултатите от изпълнението, които Комисията прилага към проектобюджета. В тези таблици се докладва относно показателите по дадена програма, включително подробна информация, като базови стойности, междинни цели, действителен напредък, целеви стойности, видове показатели, източници и крайни срокове. Не се предоставя систематично информация относно междинните цели. Това затруднява оценката на напредъка по изпълнението.

3.65. ЕСП анализира оценката на Комисията относно напредъка, докладван във включените в извадката ДИП за 2023 г. за двата периода, като приложи методология, подобна на описаната в приложението към Доклада на ЕСП за 2019 г. относно изпълнението на бюджета на ЕС. В 19 % от случаите (34 от 181) оценката на ЕСП на изпълнението се различава от тази на Комисията (вж. ***таблица 3.3***). Това може да се обясни и с факта, че в оценката на Комисията се разглеждат текущи проекти, които все още не са отразени в докладваните данни.

Таблица 3.3 — Оценка на ключовите показатели за изпълнение — Комисия и Европейска сметна палата

Програма	ЕК	ЕСП	ЕК	ЕСП	ЕК	ЕСП	ЕК	ЕСП	ЕК	ЕСП	Общо
	Постигнати		Изпълняват се по план		Умерен напредък		Да се обърне внимание		Липсва оценка		
2014—2020 г.											
„Хоризонт 2020“	2	2	15	14	6	3	0	3	5	6	28
МСЕ 2014—2020 г.	1	2	12	4	4	2	0	9	0	0	17
2021—2027 г.											
„Хоризонт Европа“	0	0	6	5	2	3	0	0	19 (*)	19 (*)	27
МСЕ 2021—2027 г.	0	0	14	10	2	3	0	3	0	0	16
InvestEU	0	0	6	6	0	0	0	0	53	53	59
Космическа програма на ЕС	0	0	23	24	0	0	0	3	11	7	34
Общо	**3**	**4**	**76**	**63**	**14**	**11**	**0**	**18**	**88**	**85**	**181**

(*) Когато е приложимо, следва да се измерват средносрочни и дългосрочни показатели (към момента на изготвяне на ГДУИ за 2023 г. все още беше твърде рано), както е посочено в приложението към рамката за изпълнение за бюджета на ЕС.
Забележка: Европейска комисия (ЕК)

Източник: ЕСП.

3.66. В ***каре 3.2*** са представени два примерни случая от програмите за периода 2014—2020 г., в които ЕСП счита, че оценката на Комисията относно напредъка не е в съответствие с резултатите, докладвани като постигнати в ДИП.

Каре 3.2

Пример за завишени оценки на ключовите показатели за изпълнение, представени в декларациите за изпълнението на програмите (2014—2020 г.)

„Хоризонт 2020“

Показател	Базова стойност	Напредък	Целева стойност	Резултати към 31.12.2023 г.	Оценка на Комисията
Заявки за патенти и издадени патенти за всички обществени предизвикателства	0	13 %	3,0 през 2025 г.	0,38 спрямо целева стойност от 3,0	Умерен напредък

Източник: ДИП за „Хоризонт Европа“ (ГДУИ за 2023 г.).

МСЕ за периода 2014—2020 г.

Показател	Базова стойност	Напредък	Целева стойност	Резултати към 31.12.2023 г.	Оценка на Комисията
МСЕ — Транспорт — линии в експлоатация, оборудвани с Европейската система за управление на железопътното движение	0	6 %	5 491 през 2024 г.	326 км от 5 491 км	Умерен напредък

Източник: ДИП за МСЕ 2021—2027 г. (ГДУИ за 2023 г.).

И в двата случая оценката „умерен напредък“ не изглежда реалистична, тъй като докладваните резултати са към края на 2023 г., което означава, че остава много ограничен период от време за постигане на очакваните целеви нива. Оценката на ЕСП е, че тези два показателя трябва да бъдат класифицирани като такива, на които следва „да се обърне внимание“.

Комисията предоставя подробна информация относно развитието на показателите в таблиците с данни за резултатите от изпълнението и очаква напредъкът и по двата от тях да се увеличи значително.

3.67. За периода 2021—2027 г., тъй като програмите са на ранен етап на изпълнение, Комисията все още има време да ги завърши. Трудно е да се извърши оценка на напредъка, тъй като дори да са били определени междинни цели, те не са включени в ДИП. В ДИП резултатът към края на 2023 г. се сравнява с целевата стойност в края на програмния период. В ***каре 3.3*** са представени няколко такива примера.

Каре 3.3

Пример за завишени оценки на ключовите показатели за изпълнение, представени в декларациите за изпълнението на програмите (2021—2027 г.)

„Хоризонт Европа“

Показател	Базова стойност	Напредък	Целева стойност	Резултати към 31.12.2023 г.	Оценка на Комисията
Рецензирани от независими експерти научни публикации по „Хоризонт Европа“	0	2 %	179 000 през 2030 г.	2 843 спрямо целева стойност от 179 000	Умерен напредък

Източник: ДИП за „Хоризонт Европа“ (ГДУИ за 2023 г.).

МСЕ 2021—2027 г.

Показател	Базова стойност	Напредък	Целева стойност	Резултати към 31.12.2023 г.	Оценка на Комисията
Брой пунктове за доставка на алтернативни горива, построени или модернизирани с подкрепата по програмата	0	1 %	38 000 през 2029 г.	497 пункта за доставка на алтернативни горива от общо 38 000	Изпълняват се по план

Източник: ДИП за МСЕ 2021—2027 г. (ГДУИ за 2023 г.).

По отношение на показателя по „Хоризонт Европа“ е трудно да се разбере оценката „умерен напредък“, без да се има предвид целевата стойност от 5 100 за 2023 г., представена от Комисията в таблиците с данни за резултатите от изпълнението, придружаващи проектобюджета за 2025 г.

За показателя по МСЕ оценката „по план“ изглежда оптимистична спрямо целевата стойност за 2029 г., както и спрямо междинната цел от 12 000 за 2026 г., посочена в таблиците с данни за резултатите от изпълнението, придружаващи проектобюджета за 2025 г.

Комисията предоставя подробна информация относно развитието на показателите в таблиците с данни за резултатите от изпълнението и очаква напредъкът и по двата от тях да се увеличи значително.

3.68. В случая на InvestEU и четирите показателя с целеви нива, определени съгласно Регламента, са представени в ДИП, заедно с четири други показателя, за които не са определени целеви нива, което ограничава възможността за оценка на напредъка към постигането на целите на програмата. В инструментариума за по-добро регулиране се препоръчва да се използват добре разяснени целеви стойности на показателите, за да могат да се видят в съответния им контекст.

Повечето текущи програми напредват по план в постигането на определените им целеви нива, докато програмите от предходния период са постигнали частично своите цели

3.69. КПИ предоставят полезна информация за напредъка и постигането на целите. Въпреки това, за да се определи доколко финансираните действия са отговорили на потребностите на равнище ЕС, не е достатъчно да се извърши оценка единствено на това дали целевите нива на показателите са били постигнати. Изисква се също така оценка от страна на Комисията след изпълнението на програмата. В следващите точки е представен напредъкът по показателите въз основа на оценката на ЕСП на информацията, представена в таблиците с данни за резултатите от изпълнението. В някои случаи тази оценка се различава от оценката на Комисията (вж. точка ***3.65***).

Период 2014—2020 г.

3.70. ЕСП провери и някои от показателите по „Хоризонт 2020“, които са били докладвани за последен път в работните документи към проектобюджета за 2022 г. Като се вземат предвид таблиците с данни за резултатите от изпълнението, които придружават проектобюджета за 2025 г., по „Хоризонт 2020“ са представени общо 28 показателя (вж. ***приложение 3.5***), по 16 (57 %) от които целевите стойности се докладват като постигнати или изпълнявани по план. ЕСП счита, че от гледна точка на докладваните показатели програмата е постигнала само частично своите цели, особено като се има предвид, че предстои тя да бъде приключена в близко бъдеще. Само по две от шестте цели на програмата („високи постижения в научната област“ и „Съвместен изследователски център“) всички показатели са докладвани като „постигнати“ или „изпълнявани по план“.

3.71. В *последващата оценка* на „Хоризонт 2020“ се посочва[46], че програмата е изиграла „важна роля за изграждането на общество и икономика, основаващи се на знания и иновации“. Според оценката обаче по „Хоризонт 2020“ са били постигнати някои, но не всички целеви нива или ключови показатели за изпълнение.

3.72. По отношение на програмата МСЕ за периода 2014—2020 г., която, подобно на „Хоризонт 2020“, предстои да бъде приключена скоро, в таблиците с данни за резултатите от изпълнението са представени 17 показателя (***приложение 3.5***), като целевите нива по 11 (65 %) от тях е малко вероятно да бъдат постигнати. Това показва, че като цяло програмата не е реализирала своите цели. Само за две от шестте цели на програмата („обществени услуги“ и „модерни мрежи“) е докладвано, че всички показатели са постигнати или се изпълняват по план.

3.73. Очаква се последващата оценка за периода 2014—2020 г. да бъде публикувана в началото на 2026 г. В междинната оценка се заключава[47], че в Регламента за МСЕ липсват подходящи, ясно определени и надеждни КПИ.

---

[46] „Последваща оценка на „Хоризонт 2020“ — рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации“ (SWD (2024) 29 final), стр. 93 и 97.

[47] Работен документ на службите на Комисията относно междинната оценка на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) (SWD (2018) 44 final/2), стр. 15.

Период 2021—2027 г.

3.74. В таблиците с данни за резултатите от изпълнението са представени 27 показателя (вж. ***приложение 3.5***) за програма „Хоризонт Европа“, които са насочени към три специфични цели. Всяка от специфичните цели включва шест показателя, които са със средносрочен и дългосрочен характер и за които все още няма налични данни. Това са показатели за резултати и въздействие, а програмата все още е в начален етап на изпълнение. Целевите нива на пет (56 %) от деветте докладвани показателя се изпълняват по план. Според междинната оценка[48] програмата напредва по план за постигане на целите си.

3.75. За програмата МСЕ за периода 2021—2027 г. в таблиците с данни за резултатите от изпълнението са представени 16 показателя (вж. ***приложение 3.5***), които са насочени към три специфични цели, като по 10 (63 %) от тях напредъкът към целевите нива се изпълнява по план.

3.76. По отношение на програмата InvestEU в таблиците с данни за резултатите от изпълнението са представени 59 показателя (вж. ***приложение 3.5***), насочени към седем специфични цели. Поради ориентирания към пазара характер на програмата InvestEU обаче пет от тези специфични цели, за които са определени общо 37 показателя, не включват целеви нива, които да бъдат постигнати, което ограничава възможността за оценка на напредъка към постигането на целите на програмата. Освен това в междинната оценка на Комисията се докладва[49], че за показателите, които се изчисляват въз основа на одобрените операции, а не въз основа на операциите, по които средствата са отпуснати (напр. „мобилизирани инвестиции“), докладваните данни представят по-скоро очаквани, отколкото действителни резултати.

3.77. В случая на космическата програма на ЕС в таблиците с данни за резултатите от изпълнението са представени 34 показателя (вж. ***приложение 3.5***), които са насочени към шест специфични цели, като по 24 (71 %) от тях напредъкът към целевите нива се изпълнява по план.

---

[48] Работен документ на службите на Комисията, „Междинна оценка на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа (2021—2024 г.)“ (SWD (2025) 110 final), стр. 97.

[49] Работен документ на службите на Комисията — Междинна оценка на програма InvestEU (SWD (2024) 228 final), стр. 37.

Заключения и препоръки

3.78. Рамката на Комисията за отчитане на изпълнението е останала стабилна и докладването от страна на Комисията на постигнатите резултати по функция 1 от МФР в нейния ГДУИ за 2023 г. е в съответствие с институционалните указания. ЕСП установи незначителни несъответствия в докладваните данни (вж. точки ***3.44***—***3.46***).

3.79. Показателите за изпълнение, докладвани и за двата периода в декларациите за изпълнението на програмите (ДИП), като цяло се основават на принципа SMART. През периода 2021—2027 г. показателите са били усъвършенствани, за да се обхванат по-добре основните компоненти на изпълнението на програмите — от вложените ресурси до въздействието. За МСЕ обаче все още не са определени показатели за резултати или въздействие (вж. точка ***3.47***). В някои случаи показателите е трудно да се тълкуват (вж. точки ***3.51*** и ***3.52***).

3.80. Бяха установени пропуски в проследимостта на данните, свързани с показателите за изпълнение, особено при „Хоризонт 2020“. Това значително намалява тяхната надеждност (вж. точка ***3.55***). Въпреки че Комисията е подобрила начина на проверяване на тези данни за програма „Хоризонт Европа“, ЕСП установи несъответствия в свързаните с нея данни (вж. точки ***3.53*** и ***3.57***—***3.58***).

3.81. Докладваните показатели за изпълнение по космическата програма на ЕС не са напълно представителни по отношение на вижданията на ползвателите на програмата и ЕСП вече е препоръчвала Комисията да използва подходящи показатели за изпълнение (вж. точки ***3.60*** и ***3.61***).

3.82. Комисията докладва за напредъка в постигането на ключовите показатели за изпълнение (КПИ) в ДИП. Оценката на ЕСП за напредъка по отношение на 19 % от показателите, включени в извадката от ДИП, е различна. За повечето от тях ЕСП счита, че резултатите се постигат с по-бавен темп, отколкото счита Комисията (вж. точки ***3.63***—***3.67***). По отношение на InvestEU за 50 % от показателите, представени в ДИП, не е определено целево ниво (вж. точка ***3.68***), което ограничава възможността за оценка на напредъка към постигането на целите на програмата.

3.83. Както за „Хоризонт 2020“, така и за МСЕ за периода 2014—2020 г. ЕСП счита, че по-малко от половината от показателите за изпълнение показват, че резултатите са постигнати или се изпълняват по план (вж. точки ***3.70***—***3.73***). И двете програми ще бъдат приключени в близко бъдеще.

3.84. По отношение на програмите за периода 2021—2027 г. и за показателите, за които са налични данни, напредъкът по „Хоризонт Европа“, МСЕ и космическата програма на ЕС е в съответствие с планираното или се оценява като умерен. В случая на InvestEU повечето показатели не разполагат с целеви нива, поради което не могат да се използват за оценка на напредъка (вж. точка ***3.76***).

3.85. Въз основа на заключенията си ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 3.1 — Да се подобри още повече проследимостта на данните, използвани при изготвянето на отчети по ключовите показатели за изпълнение

С оглед на по-нататъшното подобряване на надеждността на докладването по ключовите показатели за изпълнение (КПИ) в декларациите за изпълнението на програмите (ДИП), Комисията следва да осигури ясна и документирана връзка между стойностите, докладвани в ДИП, и данните за резултатите от изпълнението, на които се основават тези стойности.

Целеви срок за изпълнение — при изготвянето на Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2025 г.

Препоръка 3.2 — Да се подобри мониторингът на показателите за изпълнение

За да се способства по-доброто отчитане на изпълнението през цялата продължителност на програмите, Комисията следва да определи повече от една междинна цел за програмния период по отношение на показателите, за които е важно да се измерва междинният напредък.

Целеви срок за изпълнение — при отчитане на изпълнението на следващата МФР

Препоръка 3.3 — Да се усъвършенства оценката на ключовите показатели за изпълнение

За да подобри оценката си на напредъка в постигането на целевите нива на ключовите показатели за изпълнение (КПИ), включени в декларациите за изпълнението на програмите (ДИП), Комисията следва да представя необходимата обосновка по отношение на оценките, за изготвянето на които се използват непроверени данни.

Целеви срок за изпълнение — при изготвянето на Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2025 г.

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в „Доклад на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2021 година“

3.86. В тази част се предоставя информация относно проследяването на изпълнението на препоръките, отправени в Доклада на ЕСП за 2021 г. относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС.

3.87. В доклада се съдържат две препоръки, всяка от които е разделена на три подпрепоръки. Тези препоръки и подпрепоръки са отправени към Комисията и са приети.

3.88. ЕСП извърши преглед, за да оцени до каква степен са били преодолени установените слабости. Две от шестте подпрепоръки бяха със срок за изпълнение през тази година. ЕСП оцени едната от тези подпрепоръки като изцяло изпълнена, а другата — като изпълнена в значителна степен. Целевият срок за изпълнение на останалите четири подпрепоръки е обвързан с подготовката на МФР за периода след 2027 г., която все още не беше приключила по време на одита на ЕСП. За три от тях беше възможно да се извърши оценка на постигнатия напредък в изпълнението и беше констатирано, че те вече са изпълнени в значителна степен.

3.89. Комисията счита, че новата счетоводна система SUMMA разполага с по-добри технически възможности за проследяване на разходите, свързани с хоризонталните приоритети. За следващата МФР и преди да разшири обхвата на разходите, които се проследяват, Комисията възнамерява да оцени целесъобразността, както и разходите и ползите от нови ИТ разработки. Понастоящем съгласно правните изисквания на съответните програми само разходите в областта на климата се проследяват и докладват по автоматизиран начин в счетоводната система. За докладването по другите хоризонтални приоритети, като биологичното разнообразие, цифровите технологии и равенството между половете, Комисията разчита на ръчно въведени данни, което е времеемко и увеличава риска от грешки. В ***приложение 3.6*** е представен преглед на етапа на изпълнение на двете препоръки.

Приложения

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

Специален доклад №	Заглавие на доклада	Комисия на ЕП
СД 01/2024	„Намаляване на емисиите на въглероден диоксид от леките пътнически автомобили“	ENVI
СД 02/2024	„Координационна роля на Европейската служба за външна дейност“	CONT, AFET
СД 03/2024	„Върховенство на закона в ЕС“	CONT, BUDG, LIBE DRFMG
СД 04/2024	„Достигане на целите на ЕС за безопасност по пътищата“	TRAN
СД 05/2024	„Регистърът за прозрачност на ЕС“	CONT
СД 06/2024	„Механизъм за бежанците в Турция“	CONT
СД 07/2024	„Системи на Комисията за събиране на неправомерно разходвани средства на ЕС“	CONT
СД 08/2024	„Амбиции на ЕС в областта на изкуствения интелект“	IMCO, LIBE
СД 09/2024	„Сигурност на доставките на газ в ЕС“	
СД 10/2024	„Признаване на професионалните квалификации в ЕС“	IMCO, CULT
СД 11/2024	„Промишлена политика на ЕС относно водорода от възобновяеми източници“	
СД 12/2024	„Действия на ЕС в отговор на пандемията от COVID-19“	SANT
СД 13/2024	„Усвояване на средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост“	CONT, REGI
СД 14/2024	„Екологичен преход“	CONT, BUDG
СД 15/2024	„Адаптиране към изменението на климата в ЕС“	CONT, ENVI

Специален доклад №	Заглавие на доклада	Комисия на ЕП
СД 16/2024	„Приходи на ЕС на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса“	BUDG
СД 17/2024	„Доверителен фонд на ЕС за Африка“	CONT, DEVE, LIBE
СД 18/2024	„Финансова подкрепа от ЕС за системите за здравеопазване в избрани държави партньори“	
СД 19/2024	„Биологично земеделие в ЕС“	AGRI
СД 20/2024	„Планове по общата селскостопанска политика“	CONT, AGRI, ENVI
СД 21/2024	„*Държавна помощ* по време на криза“	
СД 22/2024	„Двойно финансиране от бюджета на ЕС“	CONT, BUDG
СД 23/2024	„Етикетиране на храните в ЕС“	ENVI
СД 24/2024	„Публична администрация на ЕС“	CONT, BUDG
СД 25/2024	„Цифровизация на здравеопазването“	SANT
СД 26/2024	„Интеграция на граждани на трети държави в Европейския съюз“	
СД 27/2024	„Борба с вредните данъчни режими и избягването на корпоративното данъчно облагане“	FISC
СД 28/2024	„Прилагане на правото на ЕС“	PETI

Източник: ЕСП, последно актуализиране 31 май.

Приложение 3.2 — Примери за ранни действия, предприети от Комисията в отговор на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2024 г.

Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата

През октомври 2024 г. е публикувано приложение V към доклада на Комисията относно изпълнението на МВУ. То е свързано с усвояването на средствата по МВУ и в него допълнително се прецизира понятието „*крайни получатели*“ съгласно Регламента за МВУ и се описва подробно обхватът на публикуваните данни за 100-те крайни получатели, които са получили най-голямо по размер финансиране за изпълнение на мерките по МВУ. Данни за новоизвършените плащания, изпълнените *ключови етапи* и *цели* и крайните получатели са публикувани в набора от показатели за възстановяване и устойчивост.

Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани

През септември 2024 г. Комисията е приела насоки относно целите за потреблението на възобновяеми горива от небиологичен произход в промишления и транспортния сектор, както и четири документа, съдържащи насоки, които целят да подпомогнат държавите членки при транспонирането в националното законодателство и прилагането на преразгледаните директиви относно енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност.

Докладът от прегледа на програмата за Партньорство за чист водород е публикуван през ноември 2024 г.

Въз основа на предложенията на Комисията Парламентът и Съветът са приели през декември 2024 г. Директива за засилване на трансграничното прилагане на правилата за движение по пътищата.

През март 2025 г. е публикувано съобщение, озаглавено „Съюз на уменията“, една от целите на който е признаването на уменията и квалификациите в рамките на единния пазар. Освен това през 2025 г. се предвижда да се изготви доклад за изпълнението на Директивата относно професионалните квалификации.

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

През май 2024 г. Комисията е приключила своя анализ за върховенството на закона в Полша и счита, че вече не съществува ясно изразен риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава. През декември 2024 г. Комисията е заключила, че Унгария не е предприела достатъчни мерки за отстраняване на нарушенията на принципите на правовата държава, и поради това запазва въведените мерки за защита на бюджета на ЕС.

През декември 2024 г. Комисията е приела две решения относно мерките за прозрачност. Първото се отнася до срещите, провеждани между членове на Комисията и представители на интереси, а второто — до срещите между служители на Комисията с ръководни функции и представители на интереси.

Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси

По отношение на МВУ и приноса му за екологичния преход, в съответствие с препоръките на ЕСП, през юли 2024 г. Комисията е актуализирала насоките относно плановете за възстановяване и устойчивост и е публикувала съобщение през февруари 2025 г., озаглавено „Пътят към следващата многогодишна финансова рамка“.

През март 2025 г. Комисията е публикувала технически насоки за *„ненанасяне на значителни вреди“* съгласно Регламента за Социалния фонд за климата.

През декември 2024 г. във връзка с адаптирането към изменението на климата Комисията е публикувала помощно проучване относно необходимостта от адаптиране към изменението на климата и трансгранични инвестиции за изграждане на мрежата TEN-T. През февруари 2025 г. Комисията е публикувала доклад относно прилагането на Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията.

През ноември 2024 г. е публикувано финансирано от Комисията проучване, озаглавено „Приблизителна оценка на потенциала на *стратегическите планове по ОСП* за смекчаването на последиците от изменението на климата (ЕС-18) за периода 2023—2027 г.“.

Комисията е приела законодателство, с което се определят процедури за проверка на емисиите на CO_2 на превозни средства в експлоатация за пътнически автомобили и микробуси към края на 2023 г. През 2024 г. Комисията е публикувала първия си доклад и работен документ на службите на Комисията относно емисиите при реални условия от лекотоварни превозни средства, както и данните, събрани при реални условия през 2021 г. и 2022 г.

През февруари 2025 г. Комисията е публикувала съобщение за повишаване на конкурентоспособността и привлекателността на хранително-вкусовия сектор, озаглавено „Визия за селското стопанство и храните — да изградим заедно привлекателен селскостопански и агрохранителен сектор“.

Фискални политики и публични финанси на ЕС

През септември 2024 г. е приет преработеният текст на *Финансовия регламент*, с което Регламентът е приведен в съответствие с пакета от правила за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. С него се усъвършенства също така управлението на кризи и допълнително се подобрява защитата на финансовите интереси на ЕС.

През октомври 2024 г. в приложение IV към доклада относно изпълнението на МВУ Комисията допълнително е прецизирала концепцията за двойно финансиране в контекста на МВУ.

Също през октомври 2024 г. Европейската служба за подбор на персонал (EPSO) е публикувала покана за участие в тръжна процедура за избор на нов (и) изпълнител (и) за провеждане на тестове на компютър. В началото на 2025 г. е въведена нова система за кандидатстване за конкурси на EPSO — „Единен портал за кандидатстване“.

Приложение 3.3 — Функция 1 от МФР „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ за периода 2021—2027 г. (поети задължения)

в млн. евро, по цени от 2018 г.

Програма	Бюджет	Допълнително финансиране*	Общо
1. Научни изследвания и иновации	**83 159**	**8 500**	**91 659**
„Хоризонт Европа“	76 400	8 500	84 900
Програма на Евратом за изследвания и обучение	1 757		1 757
Международен термоядрен експериментален реактор (ITER)	5 000		5 000
Други	2		2
2. Европейски стратегически инвестиции	**29 366**	**6 600**	**35 966**
InvestEU	2 800	6 600	9 400
Механизъм за свързване на Европа — Транспорт	11 384		11 384
Механизъм за свързване на Европа — Енергетика	5 180		5 180
Механизъм за свързване на Европа — Цифрови технологии	1 832		1 832
Програма „Цифрова Европа“	6 761		6 761
Други	146		146
Децентрализирани агенции	1 263		1 263
3. Единен пазар	**5 861**		**5 861**
Програма „Единен пазар“ (вкл. COSME)	3 735		3 735
Програма на ЕС за борба с измамите	161		
Сътрудничество в областта на данъчното облагане (програма „Фискалис“)	239		
Сътрудничество в областта на митниците (програма „Митници“)	843		
Други	72		72
Децентрализирани агенции	811		811
4. Космическо пространство	**13 443**		**13 443**
Космическа програма на ЕС	13 202		13 202
Децентрализирани агенции	241		241
Марж	952		952
Общ бюджет по функция 1 от МФР	**132 781**		**147 881**

* Извън средствата от бюджета на ЕС по NGEU или по член 5 от Регламента за МФР.

Източник: Европейска комисия, Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (поети задължения) — по цени от 2018 г.

Приложение 3.4 — Управленска и административна структура на програмите

Програма	Режим на изпълнение	Водеща ГД	Свързани ГД
„Хоризонт 2020“ „Хоризонт Европа“	И за двете програми: - *Пряко управление* от генералните дирекции, чрез изпълнителни агенции, и от JRC; - Непряко управление чрез европейски партньорства и чрез EIT, ESA, Европейската агенция за глобални навигационни спътникови системи и др.	RTD	AGRI, CLIMA, CNECT, DEFIS, EAC, EMPL, ENER, ENV, GROW, HOME, MARE, MOVE, SANTE, JRC
МСЕ за периода 2014—2020 г. МСЕ 2021—2027 г.	Пряко управление от *CINEA* за секторите на транспорта и енергетиката и от HADEA за цифровия сектор.	MOVE, CNECT, ENER	
InvestEU	Непряко управление чрез *групата на ЕИБ* и други партньори по изпълнението и консултативни партньори.	ECFIN / GROW	
Космическа програма на ЕС	Предимно непряко управление с Агенцията на Европейския съюз за космическата програма, Европейската космическа агенция и Европейската организация за разработване на метеорологични спътници, както и с други упълномощени субекти.	DEFIS	

Източник: Декларации за изпълнението на програмите на Комисията.

Приложение 3.5 — Степен на постигане на ключовите показатели за изпълнение към 31.12.2023 г. въз основа на оценката на ЕСП

„Хоризонт 2020“

Специфична цел	Оценка на ключовите показатели за изпълнение					Общо
	Постиг-нати	Изпъл-няват се по план	Умерен напре-дък	Да се обърне внима-ние	Не е зало-жена целева стойност	
Общество и икономика, основани на знание и иновации	-	-	1	1	1	3
Високи постижения в научната област	1	4	-	-	-	5
Водещи позиции в промишлеността	1	3	-	1	2	7
Обществени предизвикателства	-	2	1	1	3	7
Европейски институт за иновации и технологии	-	3	1	-	-	4
Съвместен изследователски център	-	2	-	-	-	2
Общо	**2**	**14**	**3**	**3**	**6**	**28**
	7 %	**50 %**	**11 %**	**11 %**	**21 %**	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2022 г. и 2025 г.

„Хоризонт Европа“

Специфична цел	Оценка на ключовите показатели за изпълнение				Общо
	Изпълняват се по план	Умерен напредък	Не е заложена целева стойност	Няма данни	
Научни	-	3	-	6	9
Технологични и икономически	3	-	-	6	9
Обществени	2	-	1	6	9
Общо	**5**	**3**	**1**	**18**	**27**
	56 %	**33 %**	**11 %**		

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2025 г.

МСЕ за периода 2014—2020 г.

Специфична цел	Оценка на ключовите показатели за изпълнение				Общо
	Постигнати	Изпълняват се по план	Умерен напредък	Да се обърне внимание	
Оперативна съвместимост	-	-	-	6	6
Ефективен транспорт	-	-	-	3	3
Повишаване на конкурентоспособността	-	1	1	-	2
Енергийни доставки	-	1	1	-	2
Обществени услуги	1	1	-	-	2
Модерни мрежи	1	1	-	-	2
Общо	**2**	**4**	**2**	**9**	**17**
	12 %	**24 %**	**12 %**	**53 %**	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2025 г.

МСЕ 2021—2027 г.

Специфична цел	Оценка на ключовите показатели за изпълнение			Общо
	Изпълняват се по план	Умерен напредък	Да се обърне внимание	
Транспорт	4	-	3	7
Енергетика	3	2	-	5
Цифрови технологии	3	1	-	4
Общо	**10**	**3**	**3**	**16**
	63 %	**19 %**	**19 %**	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2025 г.

InvestEU

Специфична цел	Оценка на ключовите показатели за изпълнение		Общо
	Изпълняват се по план	Не е заложена целева стойност	
Подпомагане на операции по финансиране и инвестиране, които допринасят за общите цели на InvestEU	5	16	21
Подпомагане на операции по финансиране и инвестиране в устойчива инфраструктура	0	15	15
Подпомагане на операции по финансиране и инвестиране в областта на научните изследвания, иновациите и цифровизацията […]	0	2	2
Увеличаване на достъпа до финансиране и наличието на финансиране за *МСП* и за малките дружества със средна пазарна капитализация […]	0	9	9
Подобряване на достъпа и наличието на микрофинансиране и финансиране за социални предприятия, подпомагане на операции по финансиране и инвестиране, свързани със социални инвестиции, компетентност и умения, и развиване и укрепване на пазарите за социални инвестиции	0	10	10
В рамките на консултантския център по инвестиционни въпроси InvestEU — предоставяне на консултантска подкрепа при идентифицирането, подготовката и разработването на инвестиционни проекти на публични и частни партньори	0	1	1
Създаване на публично достъпен портал за инвестиционни проекти по InvestEU за организатори на проекти, базирани в ЕС	1	0	1
Общо	**6**	**53**	**59**
	10 %	**90 %**	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2025 г.

Космическа програма на ЕС

Специфична цел	Оценка на ключовите показатели за изпълнение					Общо
	Изпълняват се по план	Умерен напредък	Да се обърне внимание	Не е заложена целева стойност	Няма данни	
Сигурни услуги по позициониране, навигация и измерване на времето	15	-	-	-	1	16
Точни и надеждни данни и информация от наблюдението на Земята	4	-	2	2	-	8
Наблюдение, проследяване и идентифициране на космически обекти и космически отпадъци	5	-	-	-	-	5
Надеждни, сигурни и икономически ефективни спътникови съобщителни услуги	-	-	-	-	2	2
Сигурен и икономически ефективен капацитет за достъп до космическото пространство	-	-	1	-	-	1
Насърчаване на развитието на силна космическа икономика на ЕС	-	-	-	1	1	2
Общо	**24**	**-**	**3**	**3**	**4**	**34**
	71 %	**0 %**	**9 %**	**9 %**	**12 %**	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2025 г.

Приложение 3.6 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки във връзка с „Доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2021 година“

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

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
Да се интегрират по-добре хоризонталните приоритети на политиката в рамката за изпълнение Вземайки предвид разходите и приложимостта на подхода си, Комисията следва да обхване по-цялостно хоризонталните приоритети на политиката в рамката за изпълнение, като: **Препоръка 1, буква а):** проследи резултатите от своя пилотен проект за показатели за изпълнение, отчитащи въздействието на бюджетните разходи върху хоризонталните приоритети, и предприеме подходящи мерки въз основа на достигнатите заключения;			Целевият срок за изпълнение е обвързан с подготовката на МФР за периода след 2027 г. Комисията е включила раздел относно хоризонталните приоритети в приложение I към ГДУИ за 2023 г. Освен това, по отношение на докладването в областта на климата, през ноември 2024 г. Комисията е публикувала третия годишен доклад за въздействието на „зелените“ облигации по линия на *NextGenerationEU*. Комисията планира да продължи да работи по обобщаването на показателите на равнището на бюджета на ЕС в контекста на подготовката за следващата МФР.

Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
Препоръка 1, буква б): усъвършенства методологията за проследяване на разходите за насърчаване на равенството между половете, въведе по-строги минимални критерии за присъждане на оценките, използвани от ЕС като показатели за политиката в тази област, и включва равенството между половете в програмите в бъдещи законодателни предложения;			Целевият срок за изпълнение е обвързан с подготовката на МФР за периода след 2027 г. Декларациите за изпълнението на програмите, които придружават ГДУИ за 2023 г., включват необходимата информация с разбивка по пол за всички програми. Методологията за проследяване на разходите, свързани с равенството между половете, се усъвършенства в контекста на подготовката на следващата МФР.
Препоръка 1, буква в): направи анализ и вземе решение дали и как да бъдат проследявани разходите в подкрепа на приоритетите, свързани с цифровия преход и с целите на ООН за устойчиво развитие.			Целевият срок за изпълнение е обвързан с подготовката на МФР за периода след 2027 г. В ГДУИ за 2022 г. и 2023 г. Комисията е докладвала за прогнозния принос от бюджета на различните разходни програми на ЕС към Програмата на ЕС в областта на цифровите технологии. Що се отнася до целите за устойчиво развитие, в ДИП на Комисията не са докладвани разходите, а са представени примери за принос към всяка от целите. При изготвянето на МФР за периода след 2027 г. Комисията планира да анализира допълнително проследяването на разходите в областта на цифровите технологии и ЦУР в следващата МФР.

Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
Да се подобри отчитането на хоризонталните приоритети на политиката в Годишния доклад за управлението и изпълнението и в *програмните декларации* За да се подобри надеждността на информацията относно хоризонталните приоритети на политиката, представена в пакета *интегрирани отчети за финансите и управленската отговорност*, както за отделните програми, така и за бюджета на ЕС като цяло, Комисията следва: **Препоръка 2, буква а):** да представя, доколкото е възможно, точна финансова и нефинансова информация относно хоризонталните приоритети на политиката в Годишния доклад за управлението и изпълнението;			За да включи хоризонталните приоритети в докладването и да го усъвършенства, Комисията е актуализирала указанията за изготвяне на проектобюджета и декларациите за изпълнението на програмите. Въпреки това процесът за осигуряване на надеждност на данните, въз основа на които се изготвя докладването, не е напълно автоматизиран, като се разчита до голяма степен на ръчно въвеждане на информация.

Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
		Степен на изпълнение	Бележки
Препоръка 2, буква б): да докладва относно извършването на разходи, допринасящи за едновременното изпълнение на няколко хоризонтални приоритета на политиката, както в Годишния доклад за управлението и изпълнението, така и в програмните декларации, за да се открояят по-добре полезните взаимодействия между тези политики. Комисията следва също да разработи своята бъдеща счетоводна система така, че да бъде възможно да се проследяват разходите;	✓		Целевият срок за изпълнение е обвързан с изготвянето на ГДУИ за 2023 г., с изключение на бъдещата счетоводна система, която следва да бъде въведена при започването на следващата МФР. Докладването относно хоризонталните приоритети и полезните взаимодействия между тях се е подобрило в ГДУИ за 2023 г. По отношение обаче на докладването за следващата МФР Комисията планира да извършва оценка на целесъобразността и анализ на разходите и ползите от всички по-нататъшни подобрения на новата счетоводна система, както и на допълнителните изисквания за докладване относно получателите на средства от бюджета на ЕС.
Препоръка 2, буква в): да отчита в Годишния доклад за управлението и изпълнението общия размер на всички разходи от бюджета, за които е установено, че имат положително въздействие за постигане на равенство между половете.	✓		Докладването относно равенството между половете в ГДУИ за 2023 г. включва както агрегирани стойности, така и оценка на програмите с отражение в областта на равенството между половете.

Източник: ЕСП.

Глава 4

Приходи

Съдържание

	Точки
Въведение	**4.1.—4.8.**
Кратко описание	4.2.—4.3.
Обхват и подход на одита	4.4.—4.8.
Редовност на операциите	**4.9.**
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	**4.10.—4.35.**
Комисията е приключила *цикъла на верификация на БНД* за периода 2020—2024 г. съгласно планираното	4.11.—4.13.
Работата на Комисията по верификация на БНД е засегната от закъснения от страна на държавите членки	4.14.—4.15.
Броят на *резервите, свързани с ДДС*, и *отворените въпроси, свързани с ТСР*, намалява с по-бързи темпове, но остават неразрешени от дълго време проблеми	4.16.—4.18.
ЕСП продължава да установява слабости в управлението и отчитането на ТСР в държавите членки	4.19.—4.23.
Данните на държавите членки за опаковките от пластмаса не са в пълно съответствие с правилата на ЕС	4.24.—4.26.
Съществуват рискове от забавяне на изпълнението на реформата на митниците на ЕС	4.27.—4.30.
Оценката на Комисията на опростената система на собствените ресурси на база ДДС не разглежда отражението върху вноските на държавите членки	4.31.—4.35.
Годишни отчети за дейността	**4.36.—4.37.**
Заключение и препоръки	**4.38.—4.41.**
Заключение	4.38.—4.39.
Препоръки	4.40.—4.41.

Приложения

Приложение 4.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Приложение 4.2 — Брой неприключени резерви, свързани с БНД, ДДС и нерециклираните опаковки от пластмаса, и отворени въпроси, свързани с ТСР, по държави членки към 31 декември 2024 г.

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

Приложение 4.4 — Нетно отражение на замразяването на среднопретеглената ставка на ДДС по стойностите от 2016 г. (отразяващо промените както на вноските на база ДДС, така и на вноските на база БНД)

Въведение

4.1. В тази глава се съдържат констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) относно приходите, които включват четирите категории *собствени ресурси*, средствата от заеми за финансиране на разходи по *NextGenerationEU* (NGEU) и други приходи. На ***фигура 4.1*** е показана разбивка на приходите за 2024 г.

Фигура 4.1 — Приходи — Разбивка за 2024 г.(*)

(в млрд. евро)



(*) Общата сума от 250,6 млрд. евро представлява размерът на приходите на ЕС съгласно отчетите за изпълнението на бюджета за 2024 г., които се основават на модифицирани правила за касова отчетност. Сумата от 175,8 млрд. евро в отчета за финансовия резултат за 2024 г. е изчислена чрез използване на система за счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване. Постъпленията от заеми за финансиране на NGEU са включени като приходи в отчетите за изпълнението на бюджета в съответствие с Регламент 2020/2094[1], но не се включват като приходи в отчета за финансовия резултат в съответствие със счетоводните правила.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните отчети на ЕС за 2024 г.

[1] 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 2024 г. 56 % от приходите на ЕС са от собствени ресурси[2].

а) ***Собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД)*** представляват 36 % 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. Те се формират чрез прилагане на процент, с който се облагат постъпленията от ДДС на държавите членки.

в) ***Традиционните собствени ресурси (ТСР)*** осигуряват 8 % 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 от пластмаси)*** 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 назаем с цел предоставяне на безвъзмездна финансова подкрепа за държавите членки в рамките на инструмента NGEU, съставляват 29 % от приходите на ЕС. Други значими източници на приходи са вноските и възстановените суми по споразумения и *програми* на ЕС, които формират 11 % от приходите на ЕС. В тях се включват събраните вземания във връзка с неправомерно разходвани средства от държавите членки в областите „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, 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 предостави становище относно приходните *операции* и да използва получените резултати при изготвянето на своята *Декларация за достоверност*. Прилагайки одитния подход и одитните методи, описани в ***приложение 1.1***, ЕСП провери:

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 на държавите членки за БНД, ДДС и отпадъците от опаковки от пластмаса осигуряват подходяща основа за изчисляване и събиране на вноските от собствени ресурси;

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

iii) изчисляване на сумите, получени в резултат на корекции на собствените ресурси;

в) системите за управление и отчитане на ТСР на три държави членки (Чехия, Италия и Швеция), избрани както въз основа на размера на митата, внесени от тези държави в бюджета на ЕС, 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.

4.5. Извършената от ЕСП оценка на системите на Комисията за изчисляване на вноските въз основа на БНД, ДДС и нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса се основава на статистически и други данни, предоставени от държавите членки и проверени от Комисията.

4.6. При събирането на ТСР е възможно някои мита да не бъдат декларирани или да бъдат декларирани неточно от вносителите пред националните митнически органи, което води до събирането на по-малко мита, отколкото би трябвало. Това е т.нар. „разлика между дължимите и събраните мита“, или „*липсващи мита*“. Тази разлика не се отразява в счетоводните системи за ТСР на държавите членки и не попада в обхвата на одитното становище на ЕСП относно приходите. Тъй като обаче тя може да се отрази на размера на събраните от държавите членки мита, ЕСП продължава да разглежда предприетите от ЕС действия за намаляването на размера на липсващите мита и смекчаването на риска от непълни ТСР.

4.7. През май 2023 г. Комисията е представила законодателно предложение за реформа в областта на митниците в ЕС[3]. ЕСП провери отбелязания от Комисията напредък при подготовката за изпълнение на реформата спрямо основните етапи, очертани в нейното предложение. ЕСП вече не проследява Плана на Комисията за действие в областта на митниците[4] от септември 2020 г., тъй като тя взела предвид повечето неизпълнени действия от този план в предложението за реформа на митниците и е прекратила вътрешното докладване по него.

4.8. ЕСП провери и доклада на Комисията относно функционирането на системата на собствените ресурси на база ДДС[5] след опростяването ѝ през 2021 г. Целта беше да оцени дали докладът разглежда пълното отражение на това опростяване на системата.

---

[3] COM (2023) 258.

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

[5] COM (2024) 569.

Редовност на операциите

4.9. В този раздел са представени констатациите и оценките на Европейската сметна палата относно редовността на приходните операции, свързани с отчетите на ЕС. Заключението на ЕСП се основава на извършените от нея проверка на представителна извадка от приходни операции и оценка на системите на Комисията за верифициране, 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

4.10. ЕСП провери няколко системи за контрол (вж. точка ***4.4***). Изложените по-долу констатации и оценки относно тези системи не са в противоречие с изразеното от ЕСП становище 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.

Комисията е приключила *цикъла на верификация на БНД* за периода 2020—2024 г. съгласно планираното

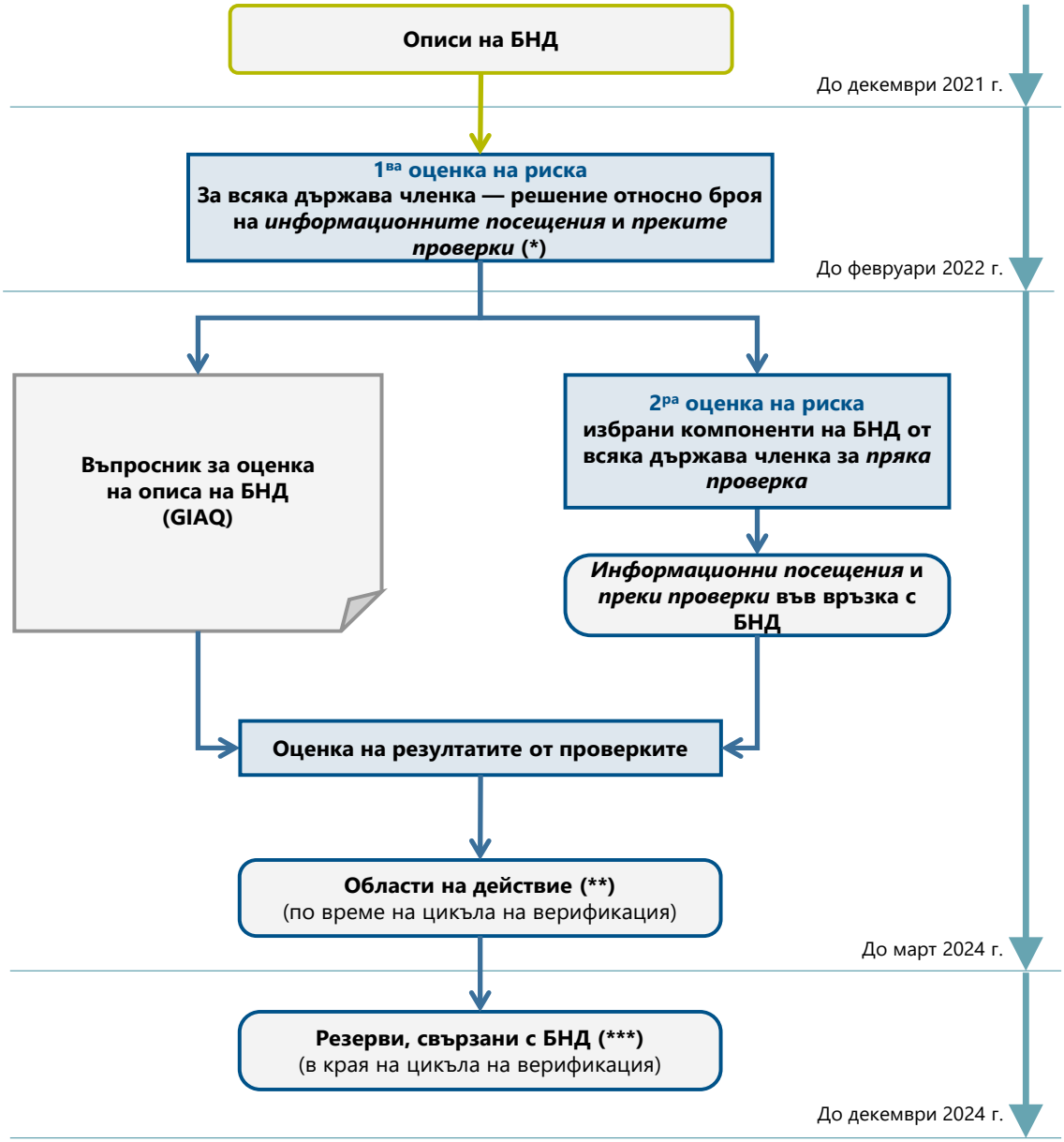
4.11. В рамките на многогодишния цикъл на верификация на БНД Комисията проверява дали процедурите за съставяне на националните сметки, използвани от държавите членки, са в съответствие с правните изисквания[6], както и дали данните за БНД са надеждни, изчерпателни и сравними[7]. Въз основа на извадка от шест държави членки ЕСП установи, че Комисията е следвала графика и процедурите, определени за цикъла на верификация (вж. ***фигура 4.2***).

---

[6] Регламент (ЕС) № 549/2013 относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз.

[7] Регламент (ЕС) № 2019/516 относно хармонизирането на брутния национален доход по пазарни цени.

Фигура 4.2 — Цикъл на верификация на собствените ресурси на база БНД за периода 2020—2024 г.



(*) Резултати от оценката на риска:

	Информационни посещения *минимален брой посещения*	Преки верификации *минимален брой верификации*
Нисък риск	1	1
Средновисок риск	1	2
Висок риск	2	3

(* *) Областите на действие се договарят между държавите членки и Евростат с цел да се въведат методологични промени, да се изясни или допълни информацията, съдържаща се в описа на БНД, или да се определят действията, които трябва да бъдат изпълнени от Евростат.
(* * *) Резервите са защитна мярка, която цели да се избегне рискът корекциите на данните за БНД, използвани за целите на собствените ресурси (които са породили съмнения за неточност), да бъдат погасени по давност след 4 години в съответствие със законодателните норми.

Източник: Рамкови документи на експертната група по БНД за цикъла на верификация на БНД 2020—2024 г.

4.12. През декември 2024 г. Комисията е приключила цикъла на верификация на БНД за периода 2020—2024 г., като е изразила 86 *резерви, свързани с БНД* (като една резерва е изразена още през 2023 г.). Резерви се изразяват, когато Комисията установи недостатъци, пораждащи сериозни рискове за надеждността, съпоставимостта и изчерпателността на данните за БНД. В повечето случаи от държавите членки се изисква да предоставят информация за преодоляване на тези резерви до 2026 г. За цикъла на верификация на БНД за периода 2020—2024 г. Комисията е решила да се възползва от обширните и задълбочени проверки, извършени през предходния цикъл 2016—2019 г. след въвеждането на новия национален счетоводен стандарт[8]. Това е довело до значително по-малък брой резерви в сравнение с предходния цикъл 2016—2019 г. (86 спрямо 300).

4.13. В съответствие с препоръката, отправена в Годишния доклад на ЕСП за 2020 г. (вж. ***приложение 4.1***), за цикъла на верификация на БНД за периода 2020—2024 г. Комисията е съкратила периода за преразглеждане на данните за собствените ресурси на база БНД от 10 на 6 години, като е изразила резерви по отношение на данните за 2018 г. и след това. Това е намалило бюджетната несигурност за Комисията и държавите членки, тъй като вноските от БНД могат да се променят, докато има неприключени резерви.

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

4.14. Към 31 декември 2024 г. не са приключени 23 резерви, свързани с БНД, от цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. (както и една резерва от цикъла за периода 2020—2024 г., вж. ***приложение 4.2***). ЕСП установи, че до края на 2024 г. държавите членки са предоставили информация във връзка с 13 от 23-те оставащи резерви за цикъла 2016—2019 г. Тази информация е в процес на проверка от Комисията. За останалите десет резерви (осем с краен срок през 2021 г. и две през 2022 г.) и резервата от цикъла 2020—2024 г., за която срокът е 2024 г., съответните пет държави членки[9] са предоставили само частична информация в рамките на крайния срок.

---

[8] Европейска система от сметки (ЕСС 2010).

[9] България, Хърватия, Люксембург, Малта и Румъния.

4.15. Фактът, че държавите членки не са предоставили необходимата информация навреме, забавя работата на Комисията по проверката и оттеглянето на резервите. Това може също така да доведе до натрупване на закъснения както в съответните държави членки, така и в Комисията, и да създаде риск от допълнителни забавяния при разглеждането на новите резерви, изразени от Комисията при приключването на цикъла на БНД за периода 2020—2024 г.

Броят на *резервите, свързани с ДДС*, и *отворените въпроси, свързани с ТСР*, намалява с по-бързи темпове, но остават неразрешени от дълго време проблеми

4.16. На ***фигура 4.3*** е показана процедурата на Комисията за верификация на изчисленията на ТСР и *базата за начисляване на ДДС* на държавите членки. В ***приложение 4.2*** е представен общ преглед на състоянието в края на 2024 г. на неприключените резерви и отворените въпроси, повдигнати от Комисията във връзка с разкритите слабости. В сравнение с предходната година броят на резервите, свързани с ДДС, е намалял значително от 67 на 40 (спад от 40 %), а броят на отворените въпроси, свързани с ТСР, е намалял от 274 на 204 (спад от 26 %). Тези проценти на намаление са значително по-високи, отколкото през 2023 г. — съответно 17 % за резервите, свързани с ДДС, и 3 % за резервите във връзка с ТСР.

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.

4.17. През 2024 г. Комисията е оттеглила 37 резерви, свързани с ДДС, изразени в съответствие с Решението относно собствените ресурси от 2014 г.[10] (през 2023 г. те са били 29). Същевременно тя е изразила по-малко нови резерви поради въвеждането на опростени декларации за ДДС съгласно Решението относно собствените ресурси от 2020 г.[11] (5 през 2024 г. спрямо 15 през 2023 г.). През изминалата година броят на поддържаните от дълго време резерви (отворени в продължение на повече от 5 години) също е намалял от 10 на 6. Четири от останалите шест резерви обаче са били в сила в продължение на 9 години или повече. ЕСП също така отбеляза, че през 2024 г. Комисията не е постигнала напредък по отношение на отмяната на три от шестте резерви.

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

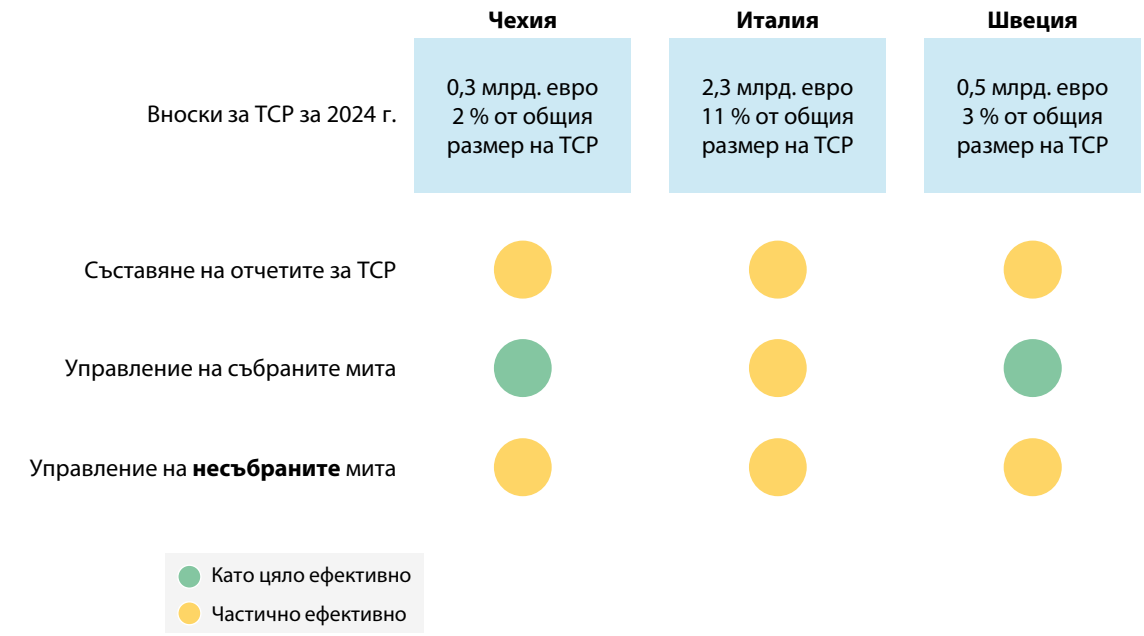
[11] Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 за отмяна на Решение (ЕС, Евратом) 2014/335.

4.18. В края на 2024 г. броят на отворените от дълго време въпроси, свързани с ТСР, е намалял от 103 на 80 (с 22 %). Комисията обаче не е приоритизирала разрешаването на тези въпроси и относителният им дял е останал постоянен — почти 40 %.

ЕСП продължава да установява слабости в управлението и отчитането на ТСР в държавите членки

4.19. ЕСП провери как Чехия, Италия и Швеция изготвят своите отчети за ТСР (които се състоят от отчет за събраните мита и отчет за установените, но все още несъбрани мита)[12], както и процедурите им за управление на ТСР, дължими към бюджета на ЕС (вж. ***приложение 4.3***). 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.

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

4.20. ЕСП установи, че някои мита са вписани в неправилните колони на отчетите за ТСР на Чехия и Швеция. В Италия ЕСП отбеляза несъответствия между някои от данните в отчета за установените, но несъбрани мита, и свързаните с тях подробни разбивки, предоставени от италианските органи.

4.21. ЕСП също така отбеляза, че при управлението на събраните мита в Италия се наблюдават закъснения при вземането на административни решения относно корекциите на тези мита. Налице са и закъснения при регистрирането на корекциите и възстановяването на средства на вносителите.

4.22. Одитите на ЕСП в тези три държави членки разкриха няколко слабости в управлението на митата, които са установени, но все още не са събрани. Бяха отбелязани случаи на забавяне при установяването на митническите задължения в Чехия, неправилно разпределение на частичните плащания между митата и националните приходи в Италия, както и неизпълнение в срок на събирането на митнически задължения и отписване на несъбираеми мита в Швеция.

4.23. Комисията продължава да разкрива и докладва за подобни слабости в управлението и отчитането на митата в държавите членки. През 2024 г., като част от своята програма за проверка, Комисията е посетила 12 държави членки, за да оцени надеждността на техните отчети за ТСР. Тя е оценила системите и процедурите, свързани с отчетите за ТСР, като задоволителни в шест държави членки. В пет държави членки те са оценени като частично задоволителни, а в една — като незадоволителни (вж. ***фигура 4.5***).

Фигура 4.5 — Оценка на Комисията на надеждността на отчетите за ТСР



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Данните на държавите членки за опаковките от пластмаса не са в пълно съответствие с правилата на ЕС

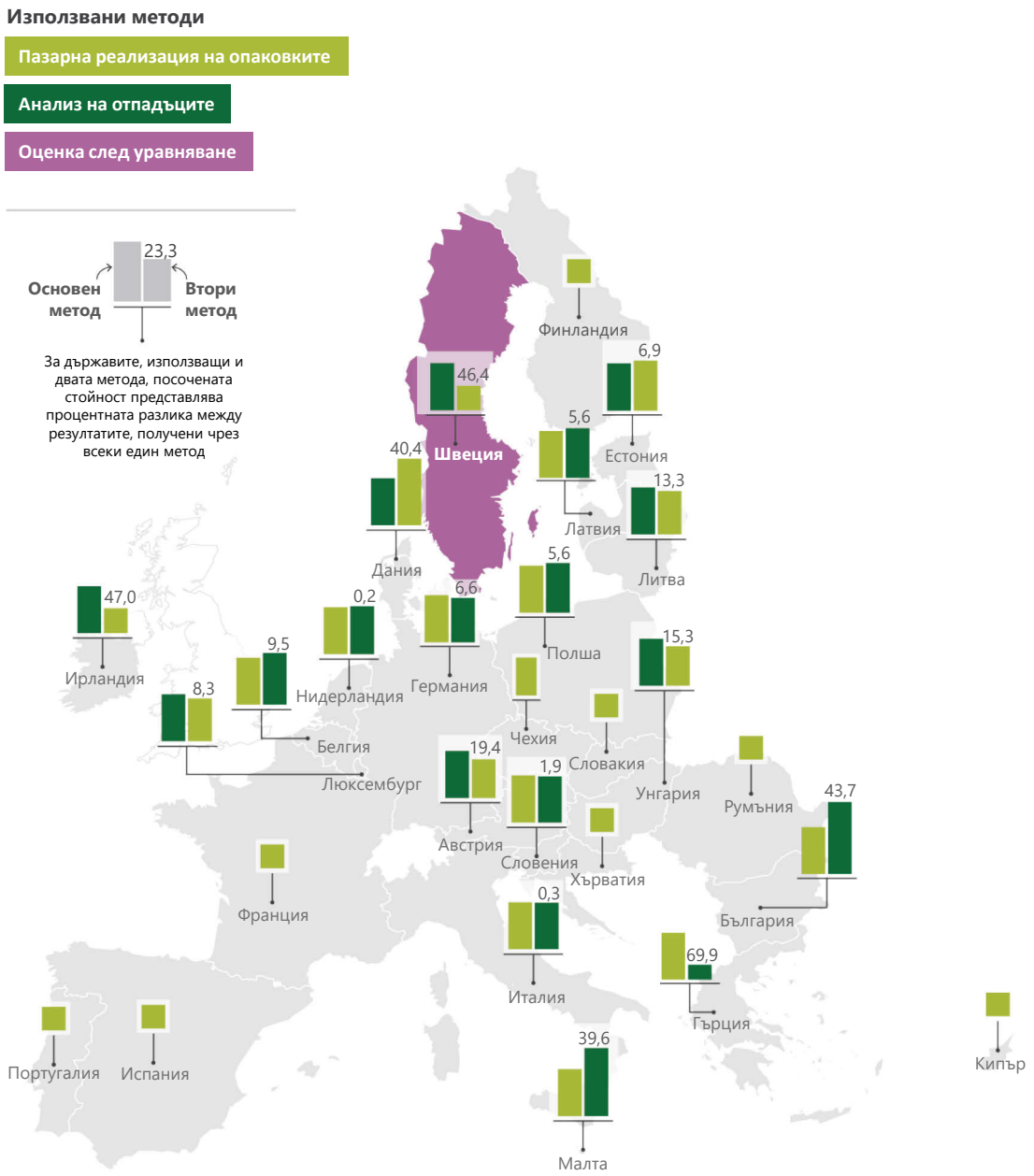
4.24. През 2024 г. държавите членки са представили на Комисията своите годишни отчети със статистически данни за теглото на генерираните и рециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса за целите на изчисляването на собствените ресурси от пластмаси за 2022 г., както и преразгледани данни за 2021 г. В годишното си становище за 2024 г. експертната група за статистика за отпадъци от опаковки от пластмаса, съставена от представители на всички държави членки и председателствана от Комисията, е заявила, че тези данни отговарят на изискванията по отношение на надеждността, съпоставимостта и изчерпателността, като същевременно е признала, че по-нататъшното подобряване на изчисленията във връзка с отпадъците от пластмасови опаковки е непрекъснат процес.

4.25. При отчитането на количеството генерирани отпадъци от опаковки от пластмаса държавите членки трябва да използват два различни метода за изчисление на данните и да предоставят единна оценка чрез уравняване на наличните резултати[13]. ЕСП провери дали държавите членки са спазили това изискване. Тя установи, че 18 държави членки са представили данни въз основа на двата метода (14 държави през 2023 г.), като една държава членка е уравнила резултатите (спрямо нито една държава през 2023 г.) (вж. ***фигура 4.6***). Използването и на двата метода и уравняването на резултатите гарантират, че данните, изготвени от държавите членки, са съпоставими и надеждни. В своя Специален доклад 16/2024[14] относно собствения ресурс на база опаковки от пластмаса ЕСП препоръча до 2026 г. Комисията, съвместно с държавите членки, да подобри сравнимостта и надеждността на данните, използвани за изчисляване на вноските на отделните държави.

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

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

Фигура 4.6 — Методи, използвани от държавите членки за изчисляване на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

4.26. През 2024 г. Комисията е продължила работата си по текущия цикъл на верификация за периода 2023—2026 г., като е извършила официални посещения за проверка в 12 държави членки. До края на 2024 г. тя е изразила 10 резерви, обхващащи по-специално двата метода за изчисление, за четири от тези държави членки (вж. ***приложение 4.2***). През 2025 г., след приключването на съответните проверки, може да бъдат изразени още резерви за други държави членки.

Съществуват рискове от забавяне на изпълнението на реформата на митниците на ЕС

4.27. Предложението за реформа на митниците, публикувано от Комисията през май 2023 г., предвижда постепенно изпълнение в период от 10—15 години. Съгласно предложението през 2026 г. следва да бъде създаден нов орган — *Митническият орган на ЕС*, който да отговаря за управлението на риска на равнището на ЕС, като целта е той да започне да функционира пълноценно до 2028 г. Освен това се планира *Центърът за митнически данни на ЕС* — централизиран набор от системи, предназначени да заменят съществуващата митническа ИТ инфраструктура в държавите членки, да навлезе в първата си ограничена оперативна фаза от 2028 г. нататък и да се фокусира върху електронната търговия.

4.28. През 2024 г. Европейският парламент е приел законодателна резолюция относно предложението за реформа на митниците[15]. Той призовава за по-ранно въвеждане на пълната функционалност, предвидена за Центъра за данни. Към април 2025 г. обсъжданията в Съвета на Европейския съюз продължават.
В началото на 2025 г. Комисията е обявила[16], че е готова да работи със съзаконодателите за изтеглянето напред на части от предложената реформа, които да бъдат изпълнени още през 2026 г., за да се преодолеят предизвикателствата, свързани с рязкото нарастване на вноса с ниска стойност при електронна търговия.

4.29. ЕСП отбелязва, че до приемането и изпълнението на реформата установените от нея по-рано слабости, като например липсата на подходящ анализ на финансовите рискове, който да обхваща целия ЕС[17], и предизвикателствата, свързани със събирането на точните суми ДДС и мита за стоки и услуги, търгувани онлайн[18], ще продължат да съществуват. ЕСП посочва също, че до приемането на реформата Комисията не е в състояние да се подготви напълно за нейното изпълнение.

---

[15] EP-PE_TC1-COD (2023)0156.

[16] Съобщение на Комисията „Всеобхватен инструментариум на ЕС за безопасна и устойчива електронна търговия“.

[17] Специален доклад на ЕСП 04/2021 „Митнически контрол — недостатъчната хармонизация вреди на финансовите интереси на ЕС“.

[18] Специален доклад на ЕСП 12/2019 „Електронна търговия — не са преодолени редица предизвикателства при събирането на ДДС и мита“.

4.30. През 2024 г. ЕСП установи, че въпреки че Комисията е предприела някои първоначални подготвителни стъпки за изпълнение на митническата реформа, тя не е разработила план, в който да се определят подробни срокове и да се разпределят отговорностите, за да се наблюдава напредъкът. Реформата е широкомащабен и сложен проект. Въпреки че законодателството все още е на етап предложение, предвид първоначалния график за изпълнение на Комисията и призивите на Парламента за неговото ускоряване (вж. точки ***4.27***—***4.28***), съществуват значителни рискове митническата реформа да не бъде осъществена в съответствие с планираното.

Оценката на Комисията на опростената система на собствените ресурси на база ДДС не разглежда отражението върху вноските на държавите членки

4.31. През 2021 г. Комисията е въвела опростена система на собствените ресурси на база ДДС с цел рационализиране на свързаните с тези ресурси изчисления и намаляване на административната тежест както за самата нея, така и за държавите членки. Това опростяване включва премахването на повечето корекции и изключения от правилата и замразяване на *среднопретеглената ставка на ДДС* (СПС), прилагана в *многогодишната финансова рамка* за периода 2021—2027 г. по стойността ѝ за 2016 г., като по този начин отпада необходимостта държавите членки да изчисляват всяка година нова СПС.

4.32. През 2024 г., в съответствие с правното изискване[19], Комисията е публикувала доклад с първата си оценка на промените, в който се заключава, че новата система ефективно е опростила изчисленията и функционира задоволително за събирането на собствения ресурс на база ДДС. Съгласно доклада на Комисията държавите членки са отчели положителен ефект от опростяването за намаляването на административната тежест.

4.33. В доклада се посочват и опасенията на някои държави членки относно замразената СПС на нивото от 2016 г., която не отразява напълно промените в ставките на ДДС. Докладът обаче заключава, че за периода 2021—2024 г. разликите между замразената СПС и ставката на ДДС, която би била приложима при предишната система, в повечето случаи са в рамките на един процентен пункт.

---

[19] Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета, член 13а.

4.34. ЕСП сравни вноските на база ДДС на държавите членки, направени при прилагане на замразената СПС, с размера, който техните вноски биха имали при предишната система на собствените ресурси от ДДС. Използването на замразената СПС е довело до общо намаление на собствените ресурси на база ДДС с 1,6 млрд. евро за целия период (3 % от общите събрани вноски на база ДДС). Вноските на база ДДС за пет държави членки са намалели с над 5 % през този период, докато за една държава членка те са се увеличили с 4 %.

4.35. Това намаление не е засегнало общия бюджет на ЕС, тъй като е било компенсирано от *изравняващата роля на собствените ресурси на база БНД*, които неутрализират спада при другите източници на приходи. ЕСП изчисли допълнителните вноски от БНД, които държавите членки е трябвало да направят, за да компенсират намалението от 1,6 млрд. евро на собствените ресурси на база ДДС поради използването на СПС, замразена на нивото от 2016 г.
В ***приложение 4.4*** е представен комбинираният резултат от изчисленията както на ДДС, така и на БНД. Само държавите членки, чиято база за ДДС е ограничена до 50 % от тяхната база за БНД, или тези, чиито ставки на ДДС са останали стабилни между 2021 г. и 2023 г., са относително незасегнати. За някои държави членки нетното отражение на използването на замразената СПС от 2016 г. е значително. Вноските на две държави членки са били с над 100 млн. евро по-ниски, отколкото биха били, ако не беше приложена замразената СПС, а три други държави са внесли допълнително над 100 млн. евро. Този анализ не е включен в доклада на Комисията.

Годишни отчети за дейността

4.36. Информацията относно редовността на собствените ресурси, представена в годишните отчети за дейността за 2024 г. на ГД „Бюджет“ и Евростат, като цяло потвърждава констатациите и заключенията на ЕСП.

4.37. В своя годишен отчет за дейността за 2024 г. ГД „Бюджет“ докладва, че е приключила изчислението на загубите на ТСР от занижаването на стойността на вноса на текстилни изделия и обувки от Китай за периода 2011—2017 г. за седем държави членки[20]. Към 31 декември 2024 г. кумулативният размер на загубите на ТСР, свързани със занижаване на стойността при внос от всички останали държави членки, се оценява в отчетите на ЕС на 0,9 млрд. евро, а свързаните с тях лихви за забава — на 0,3 млрд. евро. ГД „Бюджет“ има за цел да финализира изчисленията за останалите държави членки през 2025 г.

[20] Австрия, Германия, Ирландия, Люксембург, Нидерландия, Словакия и Швеция.

Заключение и препоръки

Заключение

4.38. Цялостните одитни доказателства показват, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки. Проверените от Европейската сметна палата системи, свързани с приходите, като цяло са ефективни. Въпреки това се наблюдава само частична ефективност на някои елементи на системите за управление на резервите, свързани с ДДС, и отворените въпроси, свързани с ТСР (вж. точки ***4.17*** и ***4.18***). Освен това само частично ефективно е предоставянето на информация относно резервите, свързани с БНД, и докладването на данни за собствения ресурс на база нерециклирани опаковки от пластмаса, както и някои елементи на ключовите вътрешни контроли на ТСР, които ЕСП анализира в три държави членки (вж. точки ***4.15***, ***4.20***—***4.22*** и ***4.25***).

4.39. ЕСП установи също така, че съществува риск за навременното изпълнение на реформата на митниците и че първият доклад на Комисията за оценка на реформираните системи за собствени ресурси на база ДДС не разглежда въздействието им върху вноските на държавите членки (вж. точки ***4.30*** и ***4.34***). Тези слабости не са в противоречие с изразеното от ЕСП одитно становище относно редовността на приходите, тъй като не засягат пряко операциите, свързани с отчетите.

Препоръки

4.40. В ***приложение 4.1*** са представени резултатите от извършеното от ЕСП проследяване на изпълнението на предишни препоръки. ЕСП извърши преглед на четири препоръки от годишните доклади за 2020 г., 2021 г. и 2022 г., чието изпълнение е било планирано за 2024 г. Беше установено, че Комисията е изпълнила две препоръки изцяло и една — в известна степен. Една част от четвъртата препоръка е изцяло изпълнена, а другите елементи от нея вече не са приложими.

4.41. Въз основа на своите констатации и заключения за 2024 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 4.1 — Да се ускори подготовката на Комисията за изпълнението на предложената митническа реформа

Комисията следва да увеличи своите усилия, за да осигури своевременното изпълнение на реформата на митниците, след като тя бъде приета. За тази цел тя следва да разработи план, в който се определят подробни срокове и се разпределят отговорностите за наблюдение на напредъка при:

а) създаването и първоначалната дейност на Митническия орган на ЕС, докато той придобие оперативен капацитет да изпълнява бюджета си;

б) разработването, внедряването и поддръжката на Центъра за митнически данни на ЕС.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Приложения

Приложение 4.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

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

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2020	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 3.1:** Комисията да разгледа и актуализира своя подход за верификация на данните на държавите членки за БНД в бъдещите многогодишни цикли, за да оптимизира допълнително процеса и да съкрати периода, през който данните за БНД остават отворени за промени след края на всеки цикъл.			(вж. точка ***4.13***).

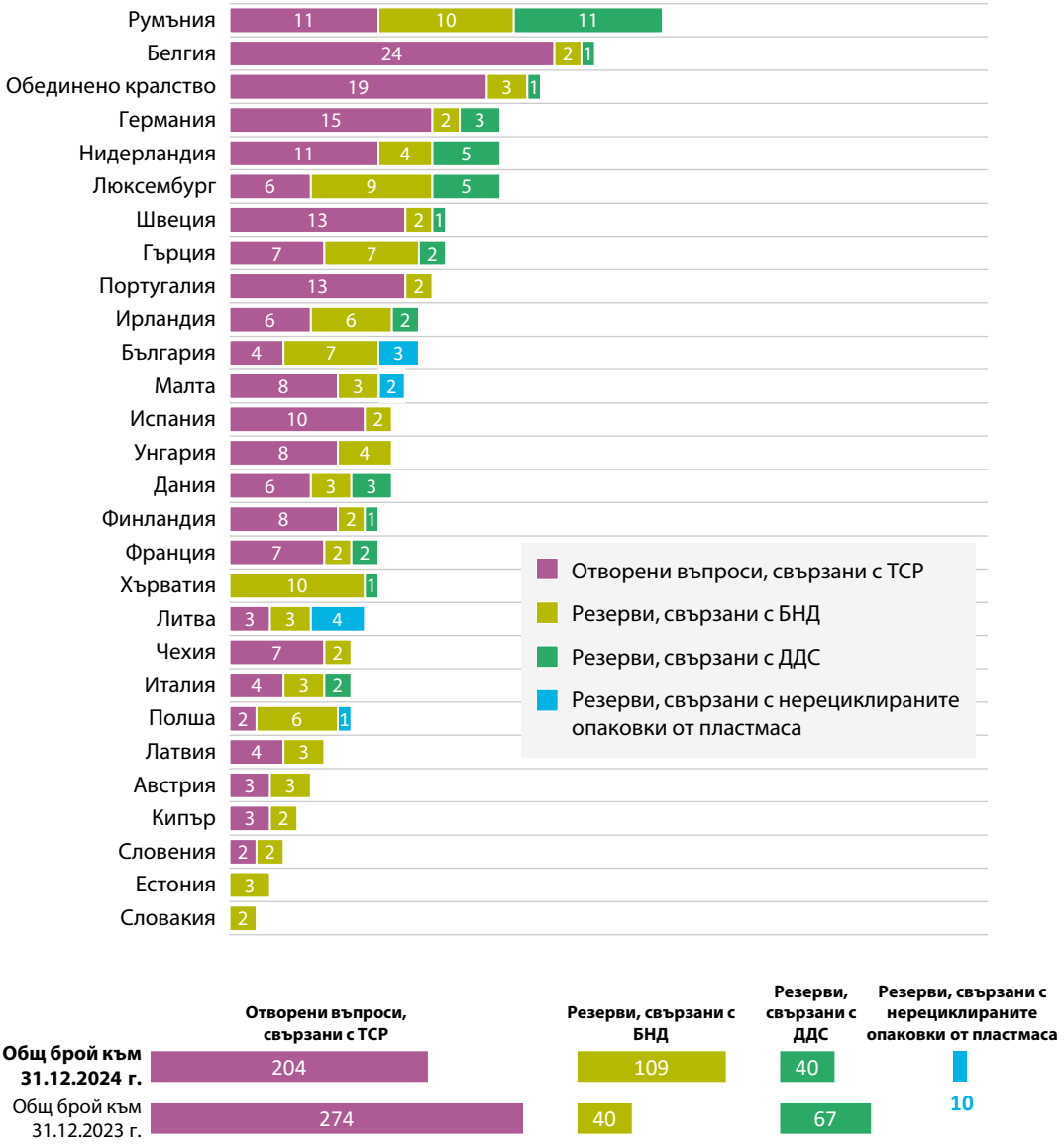
Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2021	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 3.2:** Комисията следва да преразгледа процедурите си за управление на резервите във връзка с ДДС, за да определи по-хармонизирани и по-стриктни срокове за националните органи и да повиши ефективността на действията си по проследяване и отмяна на резерви.			Комисията все още не е актуализирала вътрешните си процедури в това отношение. Към края на 2024 г. Комисията все още беше в процес на преразглеждане на вътрешните си процедури, за да вземе предвид новите опростени декларации за ДДС и промените в правната рамка, въведени с опростената система на ДДС.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 4.1:** Комисията следва да преразгледа своите процедури за управление на случаите на неприлагане на Директивата за ДДС, които биха могли да имат отражение върху бюджета на ЕС, като: а) систематично следи сроковете за изпълнение на различните етапи както на *производството за установяване на нарушение*, така и на други действия по правоприлагане, предназначени да отстраняват несъответствия, и предприема своевременни действия за избягване на прекомерни забавяния; б) оценява дали установено в една държава членка несъответствие, засягащо собствения ресурс на база ДДС, има хоризонтален характер и следователно може да се прилага и за други държави членки;	 	 	Препоръка 4.1, буква а): Комисията (генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“) е приключила прегледа на своята вътрешна рамка за мониторинг на управлението на действията, които предприема с цел осигуряване на изпълнението на правилата. Повечето производства за установяване на неизпълнение на задължения, свързани с Директивата за ДДС, са приключени в края на 2022 г. Препоръка 4.1, букви б) и в): През март 2025 г., след приемането на изменения Регламент № 1553/89, Комисията е информирала държавите членки относно своя подход при прилагането на член 3, параграф 2, буква в). Съгласно този подход изчислението на

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	в) предприема своевременни действия и евентуално формулира хоризонтални резерви, които да гарантират правилно плащане на националните вноски на база ДДС в бюджета на ЕС.	✓		корекция се изисква единствено за нарушения, за които е изпратено официално уведомително писмо и държавите членки са признали нарушението, или за нарушения, потвърдени от Съда на Европейския съюз. Това означава, че Комисията може да изразява резерви във връзка с неприлагането на Директивата за ДДС само когато едно от тези условия е изпълнено.
2022	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 4.2:** Комисията следва незабавно да преразгледа исканията от държавите членки (получени до май 2022 г., за които няма нормативно определен краен срок), в които те изразяват несъгласие с първоначалната оценка на Комисията на случаите на отписване на ТСР.	✓		Комисията е завършила повторната оценка на всички 59 неприключени случая на отписване, свързани с искания от държави членки, които са изразили несъгласие с първоначалната оценка на Комисията по отношение на отписванията (случаи, за които е съобщено преди 3 май 2022 г.).

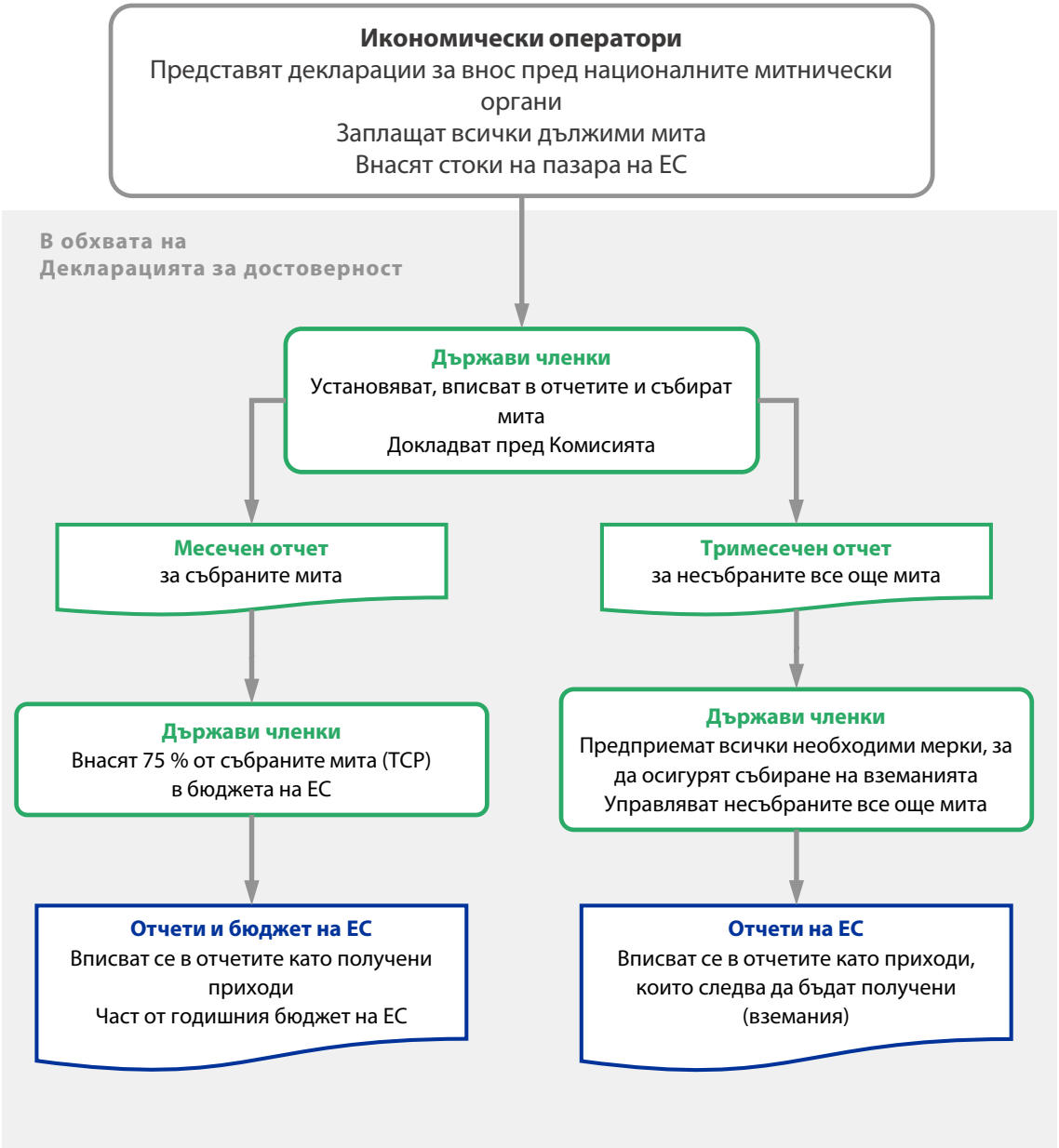
Източник: ЕСП.

Приложение 4.2 — Брой неприключени резерви, свързани с БНД, ДДС и нерециклираните опаковки от пластмаса, и отворени въпроси, свързани с TCP, по държави членки към 31 декември 2024 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

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.

Приложение 4.4 — Нетно отражение на замразяването на среднопретеглената ставка на ДДС по стойностите от 2016 г. (отразяващо промените както на вноските на база ДДС, така и на вноските на база БНД)

(в хиляди евро)

Държави членки	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Общо (2021—2023 г.)
Белгия	13 673	5 066	-20 708	-1 969
България	755	123	-3 550	-2 672
Чехия	-13 357	-9 611	-9 084	-32 051
Дания	11 466	12 491	14 496	38 452
Германия	-160 432	-171 094	-136 900	-468 426
Естония	895	981	1 186	3 062
Ирландия	-12 716	-2 206	-12 126	-27 047
Гърция	-36 160	-32 781	-34 930	-103 871
Испания	-2 891	-11 790	-61 953	-76 634
Франция	90 276	91 400	157 123	338 799
Хърватия	1 859	2 153	2 733	6 745
Италия	52 989	-34 879	-15 308	2 803
Кипър	729	813	996	2 538
Латвия	1 218	1 180	1 851	4 248
Литва	1 914	618	736	3 268
Люксембург	1 590	1 653	2 062	5 304
Унгария	-9 243	-4 853	-5 482	-19 579
Малта	441	491	625	1 558
Нидерландия	58 296	88 046	109 661	256 003
Австрия	-32 646	20 170	35 049	22 573
Полша	17 739	19 435	-66 926	-29 752
Португалия	2 765	7 564	9 454	19 784
Румъния	-22 033	-27 162	-20 864	-70 059
Словения	814	634	2 621	4 069
Словакия	-527	-1 299	-6 732	-8 558
Финландия	8 081	8 477	12 383	28 942
Швеция	24 505	34 380	43 585	102 470
Общо	0	0	0	0

Бележка: Отрицателните стойности представляват намаление на вноските на държавите членки, а положителните стойности — увеличение на вноските.

Източник: ЕСП.

Глава 5

Единен пазар, иновации и цифрова сфера

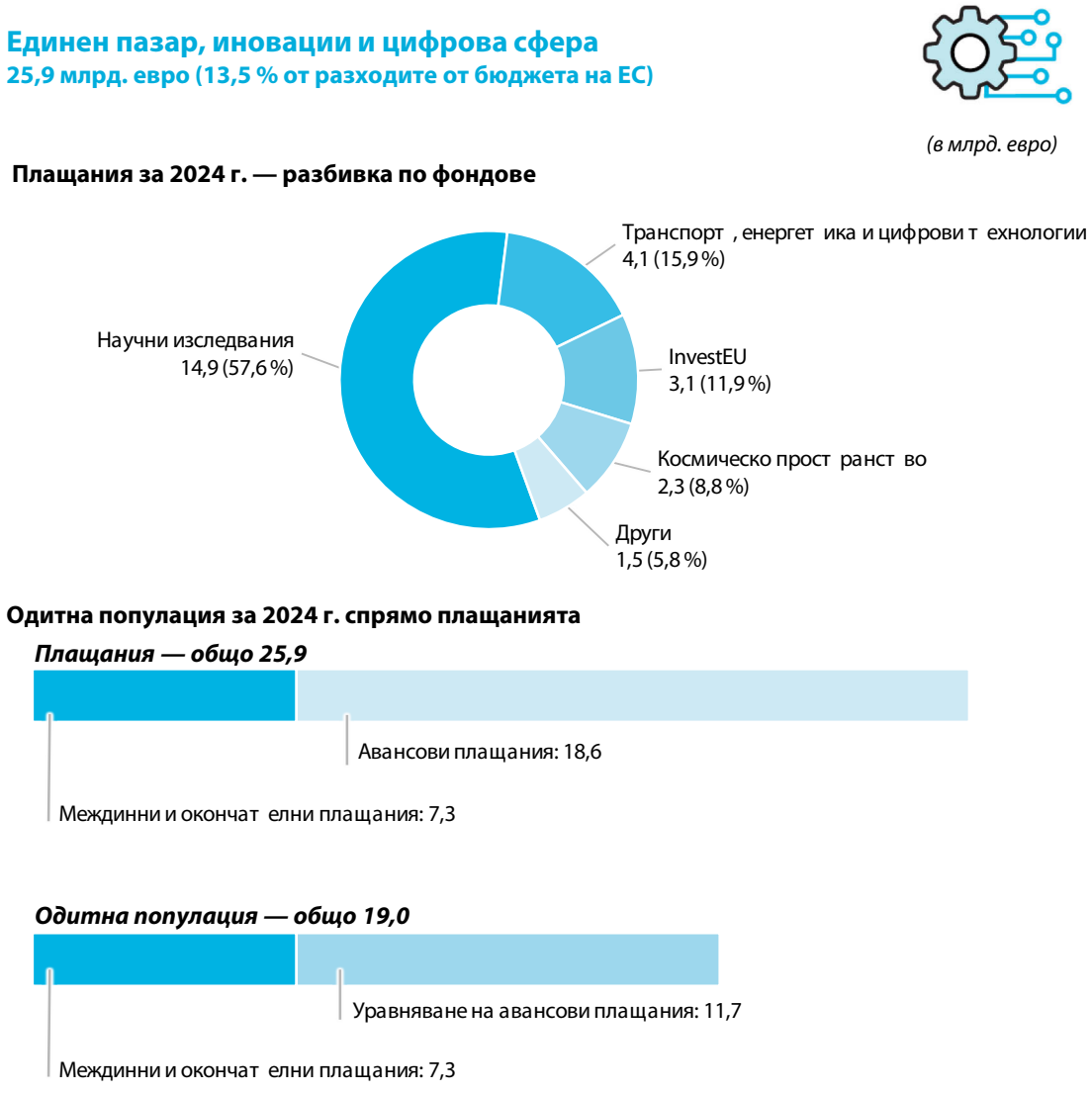
Съдържание

	Точки
Въведение	5.1.—5.9.
Кратко описание	5.2.—5.8.
Обхват и подход на одита	5.9.
Редовност на операциите	5.10.—5.33.
Установени грешки при програмите за научни изследвания	5.15.—5.30.
Разходите за персонал са засегнати от грешки в най-голяма степен	5.15.—5.16.
Някои бенефициенти все още не са се адаптирали към промените на правилата, въведени в програма „Хоризонт Европа“	5.17.—5.18.
Някои бенефициенти са заявили за възстановяване недопустими разходи, свързани със заплащането на научни работници, командировани от други организации	5.19.—5.20.
Други грешки в разходите за персонал	5.21.
Недопустими други *преки разходи*	5.22.—5.24.
Опростяване чрез финансиране с еднократни суми	5.25.—5.30.
Установени грешки в инфраструктурни проекти	5.31.—5.33.
Преглед на управлението от Комисията на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни в областта на научните изследвания	5.34.—5.39.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	5.40.—5.43.
Заключения и препоръки	5.44.—5.47.
Заключения	5.44.—5.45.
Препоръки	5.46.—5.47.
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 разходи по тази функция през 2024 г.

Фигура 5.1 — Плащания и одитна популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2024 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. По-голямата част от разходите по тези програми се управляват пряко от Комисията, включително чрез *изпълнителни агенции*. Останалата част от бюджета по функция 1 от МФР се изпълнява от *съвместни предприятия* и *децентрализирани агенции* (вж. относимите раздели в съответните специфични годишни доклади за финансовата 2024 година).

5.4. Основните *програми* за научни изследвания и иновации са *„Хоризонт Европа“* за периода 2021—2027 г. и нейният предшественик *„Хоризонт 2020“* за периода 2014—2020 г. За 2024 г. операциите по програма „Хоризонт 2020“ представляват приблизително две трети от *операциите* в областта на научните изследвания, одитирани от ЕСП.

5.5. По функция 1 от МФР също така се финансират инфраструктурни проекти, например в рамките на *Механизма за свързване на Европа (МСЕ)*, фонда *InvestEU* 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.

5.6. По-голямата част от разходите в областта на научните изследвания по програмите „Хоризонт“ и МСЕ се извършват под формата на *безвъзмездна финансова помощ*, отпускана на участващи в проекти *бенефициенти* от публичния и частния сектор. Първоначално Комисията предоставя авансово финансиране на бенефициентите при подписването на договора за безвъзмездна финансова помощ. Когато тази помощ се отпуска за възстановяване на действително направени разходи, което е най-често срещаният вид финансиране в областта на научните изследвания, извършените и докладвани от бенефициентите разходи им се възстановяват. Когато се отпуска безвъзмездна финансова помощ под формата на *еднократна сума*, бенефициентите получават финансиране с предварително определен размер за всеки приключен работен пакет, независимо от действително извършените от тях разходи, т.е. финансовата подкрепа се предоставя при завършването на работни пакети.

5.7. Космическите програми обикновено се управляват непряко от специално определени изпълнителни органи (като Европейската космическа агенция и Агенцията на ЕС за космическата програма), като се възстановяват действително извършените разходи по програмите.

5.8. Финансовите инструменти (т.е. заеми, гаранции и капиталови инвестиции) по програма InvestEU се изпълняват главно от Европейската инвестиционна банка или Европейския инвестиционен фонд, които на свой ред използват финансови посредници.

Обхват и подход на одита

5.9. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи за тази функция от МФР за 2024 г.:

а) статистически представителна извадка от 127 операции, обхващаща всички разходни области по тази функция от МФР. Тя включва 99 операции от областта на научните изследвания и иновациите (65 по „Хоризонт 2020“ и 34 по „Хоризонт Европа“) и 28 операции по други програми (по-специално 10 операции по МСЕ, 4 финансови инструмента и 6 операции по космическите програми и програма „Единен пазар“). Бяха одитирани бенефициенти от 17 държави членки и 4 държави извън ЕС;

б) управлението от Комисията на предоставяната *финансова подкрепа на трети страни* в рамките на програмите за научни изследвания;

в) информацията относно *редовността*, изложена в *годишните отчети за дейността* на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (CNECT) и *Изпълнителната агенция на Европейския научноизследователски съвет* (ERCEA), която след това се включва в *Годишния доклад за управлението и изпълнението* (*ГДУИ*), изготвян от Комисията.

ЕСП също така взе под внимание резултатите от своите годишни одити на 11 агенции на ЕС, Европейския институт за иновации и технологии (EIT) и съвместните предприятия на ЕС, които разходват средства по функция 1 от МФР. Те са изложени в специфичните годишни доклади на ЕСП за финансовата 2023 година и са получени въз основа на проверка на 222 операции.

Редовност на операциите

5.10. От проверените от ЕСП 127 операции в 32 (25 %) се съдържат *грешки*. Въз основа на 28-те грешки, остойностени от ЕСП, както и на допълнителните грешки, установени по отношение на операциите, извършени от агенциите на ЕС, съвместните предприятия и ЕИТ, процентът грешки се изчислява на 3,2 % (вж. ***фигура 5.2***).

Фигура 5.2 — Оценка на отражението на количествено измеримите грешки



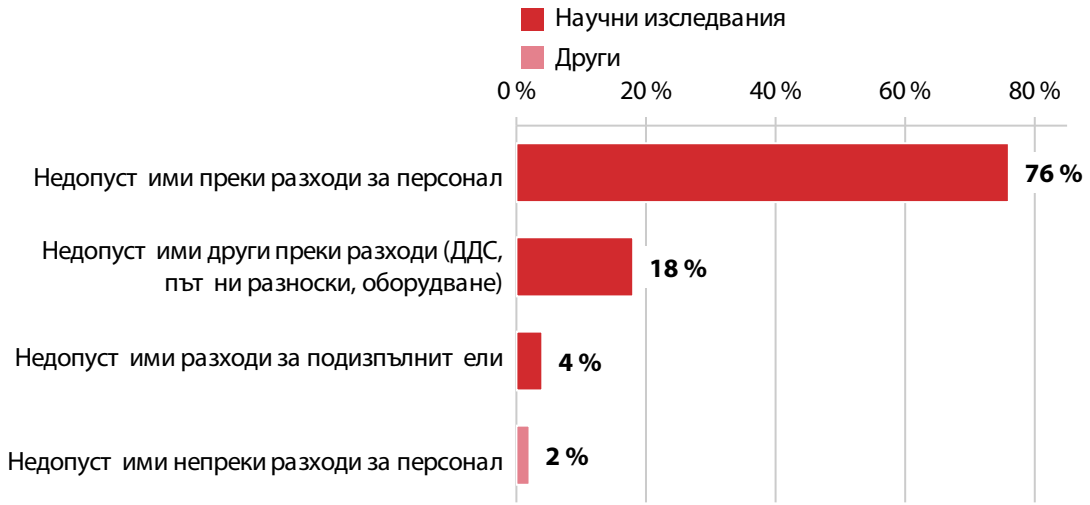
Размер на извадката (операции)

2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
133	130	127	127	127

Източник: ЕСП.

5.11. На ***фигура 5.3*** е представена разбивка на *изчисления от ЕСП процент грешки* за 2024 г. по видове грешки, като се прави разграничение между операциите в областта на научните изследвания и тези в други области.

Фигура 5.3 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

5.12. Програмите за научни изследвания продължават да бъдат високорискова разходна област. ЕСП установи *количествено измерими грешки* при 26 от 99-те операции в областта на научните изследвания, одитирани като част от представителната извадка (26 %). При одита на ЕСП не бяха установени значителни разлики между програмите „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“ по отношение на редовността на разходите въпреки мерките за опростяване, въведени по „Хоризонт Европа“, които имат за цел да улеснят докладването на разходите от страна на бенефициентите.

5.13. По отношение на други програми и дейности ЕСП установи грешки при три от 28-те операции в извадката, две от които са количествено измерими (и двете са свързани с проекти по МСЕ).

5.14. Преди одита на ЕСП Комисията е приложила коригиращи мерки в няколко случая, избрани в извадката, като това няма съществено отражение върху изчисления от ЕСП процент грешки за настоящата глава.

Установени грешки при програмите за научни изследвания

Разходите за персонал са засегнати от грешки в най-голяма степен

5.15. При 24 (т.е. 24 %) от 99-те проверени операции в областта на научните изследвания ЕСП установи грешки, свързани с разходи за персонал, които представляват най-големият дял от разходите по повечето научноизследователски проекти. И в този случай няма значителни разлики между програмите „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“.

5.16. Освен горепосочените количествено измерими грешки, ЕСП докладва и две грешки, които не могат да бъдат остойностени. Те се дължат на неправилно прилагане на правилата за изчисляване на разходите за персонал по проекти в рамките на „Хоризонт Европа“.

Някои бенефициенти все още не са се адаптирали към промените на правилата, въведени в програма „Хоризонт Европа“

5.17. По програма „Хоризонт 2020“ бенефициентите следва да изчисляват годишни или месечни часови ставки за персонала, които се умножават по броя на часовете, отработени по проекти на ЕС. Правилата на програма „Хоризонт Европа“ обаче са изменени с цел да се постигне опростяване — бенефициентите вече следва да изчисляват дневни ставки и да ги умножават по броя на дните (дневни еквиваленти), използвани за работа по проекти на ЕС.

5.18. Одитът на ЕСП показа обаче, че не всички бенефициенти са променили начина си на работа в съответствие с новите правила. При 5 от 34-те операции по програма „Хоризонт Европа“ в извадката на ЕСП беше установено, че бенефициентите прилагат предишния метод на изчисляване или не спазват изцяло нововъведените правила. В три от тези случаи това е довело до неправилни заявления за възстановяване на разходи.

Някои бенефициенти са заявили за възстановяване недопустими разходи, свързани със заплащането на научни работници, командировани от други организации

5.19. И по двете програми за научни изследвания бенефициентите могат да заявят разходи за персонал за научни работници, които са наети пряко от друга организация и са командировани в организацията — бенефициент. Изключение от това са случаите, в които другата организация е бенефициент по същия проект, като тогава само организацията работодател на съответния научен работник има право да поиска възстановяване на разходите. Освен това и по двете програми допустимите разходи са ограничени до размера на разходите, които са действително извършени от организацията работодател, и трябва да бъдат одобрени от Комисията.

5.20. ЕСП установи грешки в разходите, свързани с командированите лица, при четири операции в извадката. Пример за това е представен в ***каре 5.1***.

Каре 5.1

Пример за грешка при деклариране на разходи във връзка с командировани научни работници

Публична организация в Белгия е декларирала разходи за двама научни работници в рамките на отпусната безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“, като и двамата са били командировани от други организации.

За единия от тях бенефициентът е сключил споразумение за командироване с друга организация, която не е назначила лицето пряко, а чрез еднолично дружество. Следователно изискванията за допустимост на разходите за персонал не са били изпълнени. Тези разходи обаче са можели да бъдат счетени за допустими като разходи за подизпълнители при предварително уведомяване на Комисията и одобрение от нейна страна.

Вторият научен работник е докторант, работещ за бенефициента, но нает от университет, който е бенефициент по същия договор за безвъзмездна финансова помощ. Следователно и в този случай условията за допустимост не са били изпълнени.

Други грешки в разходите за персонал

5.21. Други грешки в разходите за персонал включват заявяване на разчетени вместо действително извършени разходи, деклариране на разходи, които не са направени от бенефициента, както и деклариране на дни, в които служителят е отсъствал, като отработени по проекта. Пример за това е представен в ***каре 5.2***. ЕСП установи също така три случая в извадката, при които средните разходи не са изчислени нито в съответствие със счетоводната практика на бенефициента, нито в съответствие с правилата на Комисията.

Каре 5.2

Пример за заявени от бенефициент разходи за време, което не е използвано за работа по одитирания проект

Една организация с нестопанска цел в Белгия е получила безвъзмездна финансова помощ по програма „Хоризонт Европа“ и е декларирала разходи за персонал, работил по проекта през 12-месечния отчетен период.

За едно лице организацията бенефициент е заявила разходи за 215 отработени дни, което е максималният възможен брой дни по „Хоризонт Европа“. Лицето е отчело 261,5 дни работа по проекта, докато според документацията на бенефициента то е отсъствало поради годишен отпуск, краткосрочен отпуск по болест и други причини в продължение на 55,5 дни и следователно е работило само 206 дни. Поради това заявените от бенефициента разходи са завишени.

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. Както и в предходни години[1], ЕСП установи, че това условие не е изпълнено при четири от операциите, одитирани през 2024 г. В два случая бенефициентът е декларирал разходи за конференции, които не са имали пряка връзка с проекта или са включвали социални прояви, които не са били необходими за проекта.

[1] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 5.22, Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.22.

5.23. ЕСП също така установи 4 грешки при декларирането на разходи, свързани с оборудване, по 12-те научноизследователски проекта, за които бяха одитирани такива разходи. Пример за това е представен в ***каре 5.3***.

Каре 5.3

Пример за грешка при декларирането на разходи, свързани с оборудване

Когато е необходимо бенефициентите да закупят специализирано оборудване за изпълнение на даден научноизследователски проект, те имат право да заявят съответните разходи за амортизация. Ако бенефициентът наеме оборудването, той може да заяви за възстановяване разходи до размера на амортизационните разходи за сходен актив.

По един проект в рамките на „Хоризонт Европа“ частно предприятие в Ирландия неправилно е декларирало за възстановяване разходите за наем на две машини, вместо по-ниските разходи за амортизация на сходно оборудване.

5.24. На последно място, ЕСП установи и 10 количествено измерими грешки при други категории разходи в извадката. Те включват деклариране на възстановим *ДДС*, недопустими вътрешно фактурирани стоки и услуги, разходи, направени след одитирания отчетен период, липсващи оправдателни документи и използване на неправилни обменни курсове.

Опростяване чрез финансиране с еднократни суми

5.25. В рамките на „Хоризонт Европа“ Комисията може също така да предоставя подкрепа за научноизследователски проекти чрез безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума, при условие че този вид финансиране е предвидено в работните програми или в поканата за представяне на предложения. Финансирането с еднократни суми представлява *опростен вариант на разходите* по смисъла на член 125 от *Финансовия регламент*, който изисква да се предоставят предварително подробни разчети на разходите за отделните разходни категории за всеки бенефициент и работен пакет. Преди подписването на договора за безвъзмездна финансова помощ експерти, наети от Комисията, извършват оценка на разчетените разходи спрямо предвидените дейности, за да се уверят, че те са обосновани и не са прекомерни. След това Комисията изплаща безвъзмездната финансова помощ, при условие че експертите оценят работните пакети като задоволително изпълнени.

5.26. В своето становище[2] относно правилата за участие в дейности по Седма рамкова програма ЕСП посочи, че финансирането чрез еднократни суми е подходящо при наличието на ясно определени работни пакети в рамките на всеки проект, и отбеляза, че трудности при прилагането на тази схема могат да възникнат в ситуации, в които изпълнението на работните пакети е забавено или частично завършено, или ако те са заменени с други дейности. В последващия специален доклад[3] относно мерките за опростяване, въведени в програма „Хоризонт 2020“, ЕСП препоръча на Комисията да се засили проверката на еднократните суми и да се стартират нови пилотни инициативи, „за да бъдат определени най-подходящите видове проекти, да се разгледат възможните недостатъци и да се разработят подходящи коригиращи мерки“.

5.27. В Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.[4] беше включен преглед на процедурите на Комисията за предоставяне на финансиране с еднократни суми в областта на научните изследвания, и по-специално т. нар. „единни еднократни суми“, когато средствата са предназначени да покрият общия размер на финансирането от ЕС за даден проект.

5.28. През юли 2024 г. Комисията е извършила оценка на използването на финансиране с еднократни суми по „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“[5]. Главното заключение на оценката е, че според бенефициентите тази форма на финансиране измества акцента от разходите по проектите към научното им съдържание и намалява административната тежест, свързана с управлението на безвъзмездната финансова помощ и отчитането на разходите. ЕСП обаче отбелязва, че Комисията все още не е завършила последващите технически прегледи на изпълнението на безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократна сума (процесът е започнал едва в края на 2024 г.).

5.29. През 2024 г. ЕСП за първи път одитира операция, финансирана с еднократна сума. В ***каре 5.4*** е представена по-подробна информация.

---

[2] Становище 1/2006 на ЕСП.

[3] Специален доклад 28/2018 на ЕСП, препоръка 2.

[4] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точки 5.25—5.32.

[5] Оценка на финансирането с еднократни суми, Европейска комисия, юли 2024 г.

Каре 5.4

Пример за одит на плащане на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума

Бенефициент в Нидерландия, който представлява публична организация, е участвал в проект в областта на биомедицината. Комисията е предоставила финансиране под формата на еднократна сума от 6 млн. евро за целия проект, от които 2 млн. евро са били отпуснати на одитирания бенефициент. Проектът е бил разделен на 11 работни пакета, изпълнявани от 7 бенефициенти. Общият размер на безвъзмездната финансова помощ и отделните суми, дължими на бенефициентите за всеки работен пакет, са били определени въз основа на разчетените от бенефициентите разходи, както и въз основа на оценката на тези разходи, извършена от съответните експерти.

ЕСП одитира първото *междинно плащане*, което обхваща участието на бенефициента в работни пакети 1—4, докладвани като завършени към момента на плащането.

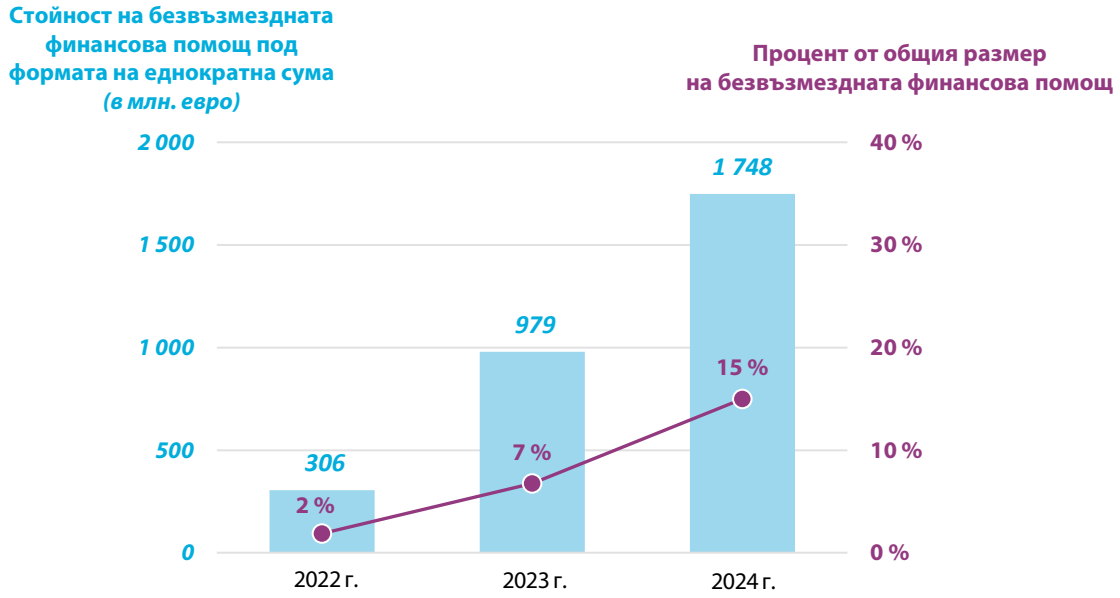
Одиторите анализираха проектните документи, които бенефициентът е представил на Комисията, и информацията, предоставена по време на одита, за да проверят дали бенефициентът е изпълнил своята част от работните пакети. Те провериха също така дали определените в бюджета ресурси са били използвани, както е било предвидено.

Беше констатирано, че бенефициентът не е придобил конкретното оборудване (с прогнозна цена от около 25 000 евро) съгласно подписания договор за безвъзмездна финансова помощ, а е използвал друг инструмент, с който вече е разполагал. Бенефициентът обаче не е оповестил тази промяна в подхода в докладването по проекта. Комисията е счела, че съответните два работни пакета са изпълнени задоволително и е изплатила изцяло свързаните с тях еднократни суми (с общ размер от 742 000 евро).

Въз основа на информацията, получена по време на одита, не може да се заключи дали включването на това конкретно оборудване в бюджетното предложение е било необходимо и обосновано.

5.30. Комисията има намерение до 2027 г. да предоставя най-малко 50 % от бюджета (заделен за покани за представяне на предложения) по „Хоризонт Европа“ под формата на единни еднократни суми. Към днешна дата обаче предоставянето на такова финансиране е ограничено и представлява едва около 15 % от общия размер на безвъзмездната финансова помощ, за която са били сключени договори през 2024 г., както е показано на ***фигура 5.4***. Поради това ЕСП очаква финансирането с еднократни суми постепенно да заеме по-значително място в извадката ѝ през следващите години.

Фигура 5.4 — Стойност и дял на безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократна сума в рамките на „Хоризонт Европа“ за периода 2022—2024 г.



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

Установени грешки в инфраструктурни проекти

5.31. При инфраструктурните проекти по програмата МСЕ по-голямата част от декларираните разходи са свързани със строителни работи и проучвания, извършени от подизпълнители. Бенефициентите могат също така да заявят разходи за персонал, при условие че те са пряко свързани с изпълнението на действието и не включват *непреки разходи*. В общия случай непреките разходи, включително разходите за администрация, човешки ресурси и обучение, са недопустими в този контекст.

5.32. ЕСП установи един случай, в който бенефициент е декларирал непреки разходи, които не са допустими (вж. ***каре 5.5***).

Каре 5.5

Пример за бенефициент, който е декларирал непреки разходи за проект по МСЕ

Във Франция е била създадена специална публична организация, предназначена да управлява част от проект в областта на транспорта по МСЕ. В декларацията за разходите за одитирания период бенефициентът е включил разходи във връзка със служител от екипа по човешки ресурси, който изпълнява задачи от хоризонтален характер, като набиране на персонал, изготвяне на ведомост за заплати и организиране на професионално обучение. Тези задачи не могат да бъдат пряко отнесени към проекта.

Поради тази причина съответните разходи са недопустими за финансиране от ЕС и бенефициентът не е следвало да ги включва в заявлението си.

5.33. При друга операция по МСЕ ЕСП установи несъответствие между разходите, които бенефициентът е декларирал пред Комисията, и съответните плащания, вписани в счетоводната му система. ЕСП установи също така, че бенефициентът е провел процедура за възлагане на обществена поръчка за този проект, при която не са били спазени нито разпоредбите на договора за безвъзмездна финансова помощ, нито вътрешните правила на бенефициента.

Преглед на управлението от Комисията на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни в областта на научните изследвания

5.34. При научноизследователските програми финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, обикновено се използва за подпомагане на по-малки проекти и организации. Комисията, заедно с изпълнителните агенции, сключва договори за отпускане на безвъзмездна финансова помощ с един или повече бенефициенти, които поемат ролята на органи по изпълнението, като предоставят помощта на трети страни.

5.35. Максималната сума, която трета страна може да получи чрез този вид финансиране, е 60 000 евро, освен ако в работната програма или поканата за представяне на предложения не е посочено друго, съгласно член 207 от Финансовия регламент. От бенефициентите, които разпределят финансиране на трети страни, се изисква да следят за това третите страни да спазват конкретни задължения, включително тези, свързани с конфликти на интереси, поверителност и етика, както и да зачитат одитните правомощия на ЕСП.

5.36. ЕСП избра тази област за задълбочена проверка както поради специфичните рискове, произтичащи от факта, че финансирането от ЕС се разпределя и контролира от други организации, така и поради значителното увеличение на този вид финансиране. Размерът на тази безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“ е бил общо 2,5 млрд. евро за целия програмен период. Към края на 2024 г. по „Хоризонт Европа“ по този начин вече са отпуснати над два пъти повече средства (5,5 млрд. евро).

5.37. ЕСП извърши преглед на насоките на Комисията относно управлението на този вид финансиране и провери 11-те операции, включени в извадките за функция 1 от МФР за 2023 г. и 2024 г.

5.38. Одитът на ЕСП показа, че:

- Прагът от 60 000 евро е бил надвишен в 9 от тези 11 случая (като размерът на безвъзмездната финансова помощ достига до 330 000 евро в отделни случаи), за което липсва надлежна обосновка за дерогация в работната програма или в поканата за представяне на предложения. Това не съответства на правните изисквания. Според Комисията естеството на някои видове дейности изисква по-голяма по размер безвъзмездна финансова помощ. Според ЕСП тази обосновка не е достатъчна, за да оправдае отпускането на индивидуално финансиране на трети страни, надвишаващо горепосочения праг.

- Само при 3 от 11-те случая всички задължения съгласно договора с ЕС за безвъзмездна финансова помощ са били включени и в споразуменията, сключени между бенефициентите и третите страни. В два други случая са били включени само някои от задълженията, а в останалите шест случая в договорните условия не фигурира нито едно от тях. При една от операциите третата страна постави под въпрос одитните правомощия на ЕСП поради липсата на съответни разпоредби в споразумението с бенефициента, а достъп до информацията, необходима за одита, беше предоставен едва след провеждането на активна комуникация.

5.39. Освен това ЕСП установи, че бенефициентите, на които Комисията е възложила да управляват финансовата подкрепа, отпускана на трети страни, не са задължени да доказват *ефективността* на проверките, чрез които следят за редовността на разходите на ЕС. ЕСП счита, че това представлява сериозен риск за *доброто финансово управление* и защитата на финансовите интереси на ЕС.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

5.40. ЕСП разгледа информацията в ГДУИ на Комисията за 2024 г. относно изчисления риск при плащане за функция 1 от МФР от 1,6 %. Този процент е в долната част на изчисления от ЕСП диапазон на процента грешки, както и през повечето години досега, и е под прага на същественост.

5.41. През 2024 г. основната част от разходите на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (CNECT) са свързани с програми „Хоризонт 2020“, „Хоризонт Европа“ и „Цифрова Европа“, а тези на ERCEA — с програми „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“. Установеният кумулативен представителен процент грешки, изчислен от Комисията по отношение на програма „Хоризонт 2020“, е приблизително 3,6 %. Като се вземат предвид коригиращите действия, кумулативният *процент остатъчни грешки* е около 1,8 % (отделните проценти грешки са около 1,8 % и 0,9 % съответно за ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ и ERCEA).

5.42. Тъй като кампаниите за последващ одит за програми „Хоризонт Европа“ и „Цифрова Европа“ са започнали през втората половина на 2024 г., установеният процент грешки за тези програми все още не е наличен. Поради това ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ и ERCEA са използвали като изчислен процент грешки обявената от тях цел за процент остатъчни грешки по тези програми от най-много 2 %.

5.43. ЕСП счита, че годишните отчети за дейността на ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ и на ERCEA отразяват информацията, с която тези служби разполагат, и въз основа на тази информация дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на операциите, свързани с разходите по функция 1 от МФР.

Заключения и препоръки

Заключения

5.44. Одитните доказателства, които Европейската сметна палата (ЕСП) получи и представи в настоящата глава, като цяло 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 3,2 %.

5.45. Основният фактор, допринасящ за грешки в разходите за научни изследвания по функция 1 от МФР, са недопустимите или неправилно декларирани разходи за персонал. Въпреки мерките за опростяване, въведени в правните разпоредби с течение на времето, и издадените от Комисията насоки за бенефициентите, ситуацията остава непроменена от няколко години насам[6]. Значителен брой бенефициенти все още срещат трудности да изпълняват правилата правилно, включително по „Хоризонт Европа“. В този контекст ЕСП отбелязва, че Комисията има за цел да увеличи използването на финансиране с еднократни суми, за да се опрости докладването по проектите и изплащането на финансовата подкрепа от ЕС.

Препоръки

5.46. В ***приложение 5.1*** са представени констатациите от последващия преглед от ЕСП на препоръките, отправени в нейните годишни доклади за 2021 г., 2022 г. и 2023 г., които са със срок за изпълнение до 2024 г. Комисията е изпълнила четири препоръки изцяло, една — в значителна степен, а една не е изпълнена.

5.47. Въз основа на настоящия преглед и констатациите и заключенията за 2024 г. ЕСП отправя следните препоръки:

---

[6] 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, Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.13 и Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 5.13.

Препоръка 5.1 — Да се извърши преглед на изпълнението на безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума

Комисията следва да извърши преглед на представителна извадка от случаи на отпускане на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума, както и да анализира досегашното изпълнение на този вид финансиране от ЕС и методите за определяне на неговия размер, с цел да вземе предвид тази информация при използването на еднократни суми в бъдеще.

Целеви срок за изпълнение — до средата на 2026 г.

Препоръка 5.2 — Да се подобри управлението на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни

а) Комисията следва да определи минимални стандарти за контрол, които да се прилагат от бенефициентите, за да се осигурят ефективни проверки на редовността на разходите на ЕС.

б) Комисията следва да изисква съответните задължения, произтичащи от договора за безвъзмездна финансова помощ от ЕС, да бъдат отразени или в споразуменията, сключени между бенефициентите и третите страни, или в правилата на бенефициентите, които се съобщават на третите страни.

в) Комисията следва да обоснове надлежно случаите, в които работните програми или поканите за представяне на предложения позволяват индивидуално финансиране на трети страни в размер на над 60 000 евро.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Приложения

Приложение 5.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за областта „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“

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

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2021	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до средата на 2024 г. (по отношение на програма „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“).			За „Хоризонт Европа“: ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD) очаква модулът да бъде готов през 2025 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до края на 2024 г.: **Препоръка 1, точка б) — Да се направи оценка на финансирането чрез безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума** Преди следващото отправяне на покани за представяне на предложения по „Хоризонт Европа“ Комисията следва да оцени целесъобразността на използването на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума за високобюджетни проекти и на определянето на максимален размер за този вид финансиране.	✓		
	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.	✓		

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до първото тримесечие на 2024 г.: **Препоръка 3 — Да се формулират по-ясни изисквания относно усвояването на безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт Европа“** Комисията следва да прецизира по-добре изискванията във връзка с правилното усвояване на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума, в т.ч. кои елементи на отделните работни пакети ще доведат до извършване на плащане, както и да предостави подробни насоки на лицата, участващи в оценката на изпълнението на проектите.	✓		Комисията е преразгледала по-голямата част от насоките с оглед на прецизирането на изискванията за правилното усвояване на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума. Понастоящем се извършва нов преглед, като към юни 2025 г. са публикувани някои преразгледани насоки.
	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до средата на 2024 г.: **Препоръка 4 — Да се определи обхватът на последващия контрол на безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума** Във връзка с финансирането чрез безвъзмездна финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума, Комисията следва да определи обхвата на последващия контрол, който да включва проверки на високорискови области, като например правилата за възлагане на обществени поръчки, липсата на конфликт на интереси и използването на ресурсите, посочени в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.	✓		

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2023	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да извърши следното до края на 2024 г.: **Препоръка 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.			

Източник: ЕСП.

Глава 6

Сближаване, устойчивост и ценности

Съдържание

	Точки
Въведение	6.1.—6.9.
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.—6.9.
Редовност на операциите	6.10.—6.38.
Резултати от тестването на операциите от ЕСП	6.10.—6.15.
Споделено управление	6.16.—6.31.
Недопустими разходи и проекти	6.16.—6.22.
Нарушения на правилата на вътрешния пазар в областта на обществените поръчки и държавната помощ	6.23.—6.27.
Липса на важни оправдателни документи	6.28.—6.29.
Финансови инструменти	6.30.—6.31.
Операции, управлявани пряко или непряко от Комисията	6.32.—6.34.
Добро финансово управление	6.35.
Други разходи	6.36.—6.38.
Управление	6.39.—6.62.
Оценка на Европейската сметна палата на дейността, извършена от одитните органи	6.39.—6.51.
Остатъчни грешки над нивото на същественост се съдържат в 44 % (по стойност) от пакетите от документи за предоставяне на увереност, одитирани от ЕСП през 2024 г.	6.39.—6.43.
Поради слабостите в работата на одитните органи Комисията не може да разчита в достатъчна степен на техните заключения	6.44.—6.51.
Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността	6.52.—6.62.
Комисията счита, че в областта на сближаването нивото на нередовни разходи в приетите отчети е съществено	6.54.—6.58.

Приключване на програмите от програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г. 6.59.—6.62.

Заключение и препоръки 6.63.—6.68.

Заключение 6.63.—6.66.

Препоръки 6.67.—6.68.

Приложения

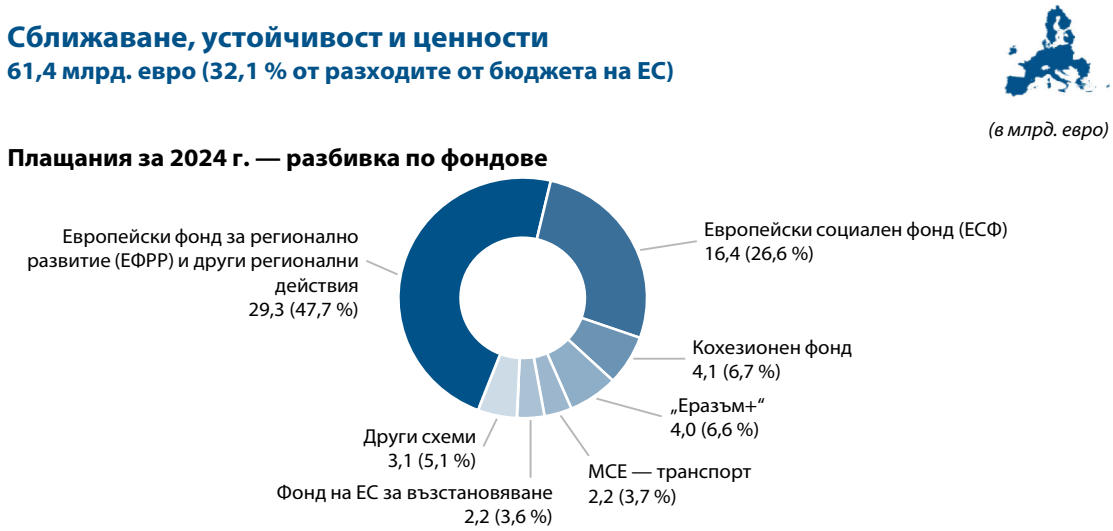
Приложение 6.1 — Разбивка на извадката на ЕСП от операции при споделено управление и съответните констатации във връзка с Декларацията за достоверност за 2024 г.

Приложение 6.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за функция „Сближаване, устойчивост и ценности“

Въведение

6.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 2 от *многогодишната финансова рамка (МФР)* „Сближаване, устойчивост и ценности“. На ***фигура 6.1*** са представени обобщено основните дейности и разходи по тази функция през 2024 г., както и размерът на одитната популация на ЕСП

Фигура 6.1 — Плащания и одитна популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2024 г.

Кратко описание

Цели и разходни инструменти на политиката

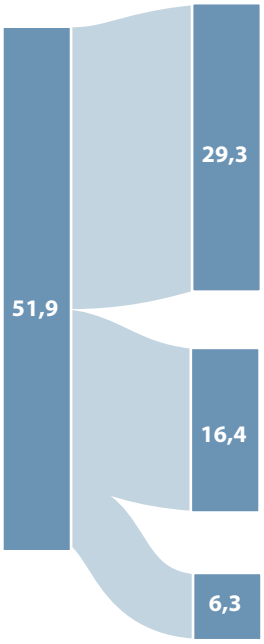
6.2. Разходите по тази функция са насочени към намаляване на разликите в степента на развитие между отделните държави членки и региони на ЕС (подфункция 2а), както и към дейности за подкрепа и защита на ценностите на ЕС, целящи да повишават неговата устойчивост при настоящи и бъдещи предизвикателства (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.

[1] Членове 162 и 174—178 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

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

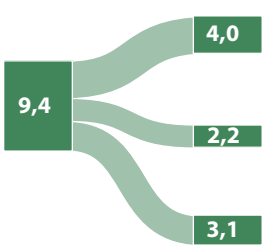


Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)
Намалява регионалните различия, като подпомага иновациите и научните изследвания, програмата в областта на цифровите технологии, малките и средните предприятия, нисковъглеродната икономика, устойчивото и интегрирано развитие на всички видове територии и местни инициативи.

Европейски социален фонд (ЕСФ) и ЕСФ+
Има за цел постигането 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. ЕСФ+ включва също 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 и осъществява Европейския стълб на социалните права.

Кохезионен фонд (КФ)
Насърчава устойчивото развитие чрез инвестиции в екологични и транспортни проекти в държавите членки с брутен национален доход (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.

Фонд на ЕС за възстановяване / NextGenerationEU (**)
Подпомага държавите от ЕС за възстановяването им от пандемията от COVID-19.

Други 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.).

(*) Разходи по функция 2 от МФР през 2024 г.
(**) Сумата 2,2 млрд. евро включва предимно лихви по заеми.

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 за програмния период 2014—2020 г.



(*) Член 130 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 ограничава възстановяването на *междинните плащания* до 90 %.

Източник: ЕСП.

6.4. Процесът на контрол и предоставяне на увереност се основава на цялостната работа, свързана с *редовността* на разходите, на всяко от нивата, както е показано на ***фигура 6.3***. Управляващите органи са „първата линия на защита“ — това са органите, отговорни за редовността на плащанията в държавите членки. Държавите сертифицират годишните отчети на всяка *оперативна програма (ОП)* и докладват на Комисията, която носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. Одитните органи предоставят увереност, като докладват на Комисията *процент остатъчни грешки* за съответните разходи под тяхна отговорност. Основната цел е да се следи за това нивото на *нередности* в годишните отчети на ОП да не надвишава 2 % (*прага на същественост* по отношение на *законосъобразността и редовността*) от декларираната сума.

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 (ГД)* на Комисията (в т.ч. и изпълнителните агенции на ЕС)[2] или непряко с помощта на партньорски организации или други органи, като например националните агенции, отговарящи за програма *„Еразъм+“*, по подфункция 2б (вж. ***фигура 6.2***).

Обхват и подход на одита

6.6. Одитът на ЕСП имаше за цел да допринесе с резултатите от своята одитна за изготвянето на нейната цялостна *Декларация за достоверност,* както е описано в ***приложение 1.1***, и да предостави оценка за 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. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери елементите, представени на ***фигура 6.4*** за тази функция от МФР за 2024 г.

---

[2] ГД „Комуникация“, ГД „Цифрови услуги“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Регионална и селищна политика“, Европейска изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA), *Европейска изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията (HaDEA) и Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA)* във връзка с разходите в популацията на ЕСП за 2024 г.

Фигура 6.4 — Одитирани елементи

Статистически представителна **извадка от 223 операции**, обхващаща целия набор от разходи по функция 2 от МФР. Целта на ЕСП беше да изчисли процента грешки за тази функция и да използва получените резултати при изготвянето на своята цялостна Декларация за достоверност.



Работата, извършена от **одитните органи** за потвърждаване на информацията, съдържаща се в съответните 30 пакета от документи за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г., свързани с проверените от тях 189 операции.

Дейността, извършена от Комисията, за проверка и потвърждаване на процентите остатъчни грешки, докладвани в пакетите от документи за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г., и нейната одитна дейност по отношение на редовността на тези пакети.

Информацията относно редовността, изложена в **годишните отчети за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“** и включена след това в Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), изготвен от Комисията.

Източник: ЕСП.

6.8. Цялата популация от 55,2 млрд. евро (вж. ***фигура 6.1***) включва разходи при споделено управление (45,6 млрд. евро) от различни *програмни периоди*:

а) **2014—2020 г.:** 45,1 млрд. евро по приети отчети, представени за 409 ОП и 344 *пакета от документи за предоставяне на увереност (ПДПУ)* за счетоводната 2022/2023 година;

б) **2007—2013 г. и 1999—2006 г.:** 0,3 млрд. евро по 14-те ОП (по 7 за всеки период), приключени или частично приключени от Комисията през 2024 г.;

в) **2021—2027 г.:** 0,2 млрд. евро по приети отчети, представени за 11 програми за счетоводната 2022/2023 година.

6.9. **223**-те *операции* бяха избрани, както следва (вж. ***фигура 6.5*** за подробности относно разпределението на операциите в извадката на ЕСП):

а) чрез използване на двуетапен метод за формиране на извадки:

— 2014—2020 г.: **189** операции, възлизащи на 42,7 млрд. евро, включени в извадката на одитните органи в 409 ОП. Най-напред одиторите избраха 30 пакета (29 през 2023 г.), включващи разходи от периода 2014—2020 г., сертифицирани през 2024 г. в 344 ПДПУ, които са били проверени от одитните органи и приети от Комисията. ЕСП не избра операции от периоди преди 2014—2020 г.;

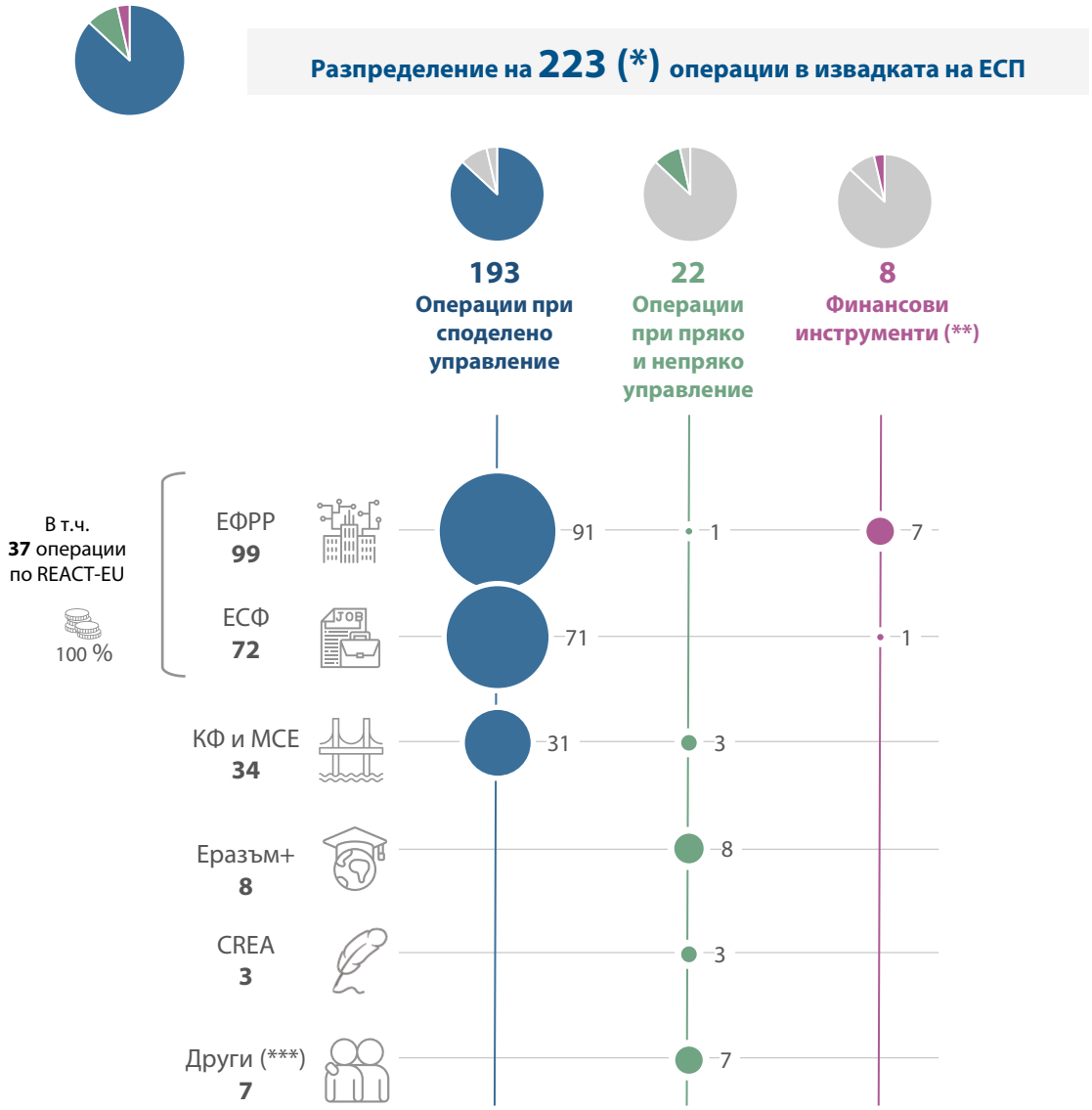
— 2021—2027 г.: **4** операции, възлизащи на 0,2 млрд., избрани по 10 програми. От периода 2021—2027 г. ЕСП подбра извадка директно от разходите по програмите, сертифицирани в годишните отчети и приети от Комисията. Беше избрана една програма и след това четири операции от тази програма. Одиторите използваха пряко тестване, за да проверят операциите, независимо дали те са били одитирани от *одитния орган*.

б) чрез използване на едноетапен подход за формиране на извадки:

— финансови инструменти: **8** операции, избрани въз основа на отчетените от държавите членки плащания чрез финансови инструменти по 125 ОП, възлизащи на 2,4 млрд. евро (124 ОП и 3,0 млрд. евро за 2023 г.);

— програми при *пряко* и *непряко управление* от Комисията: **22** операции от програмни разходи в размер на 9,7 млрд. евро.

Фигура 6.5 — Разпределение на извадката



(*) В допълнение към **223**-те операции по функция 2 от МФР ЕСП одитира и **2** операции по Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (ФСЕС) (вж. точки ***6.36***—***6.38***).
(**) По **8 финансови инструмента** бяха проверени 53 заема, 20 гаранции, 10 капиталови инвестиции и 2 такси за управление.
(***) **Други операции**: две, които са свързани с обществени поръчки на Комисията за услуги и строителство; две споразумения за финансов принос с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ); една по програма *„Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)*; една операция по *EU4Health* (производство на ваксини) и една, свързана с разходите за финансиране на *NextGenerationEU* (лихвените проценти по *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)*.

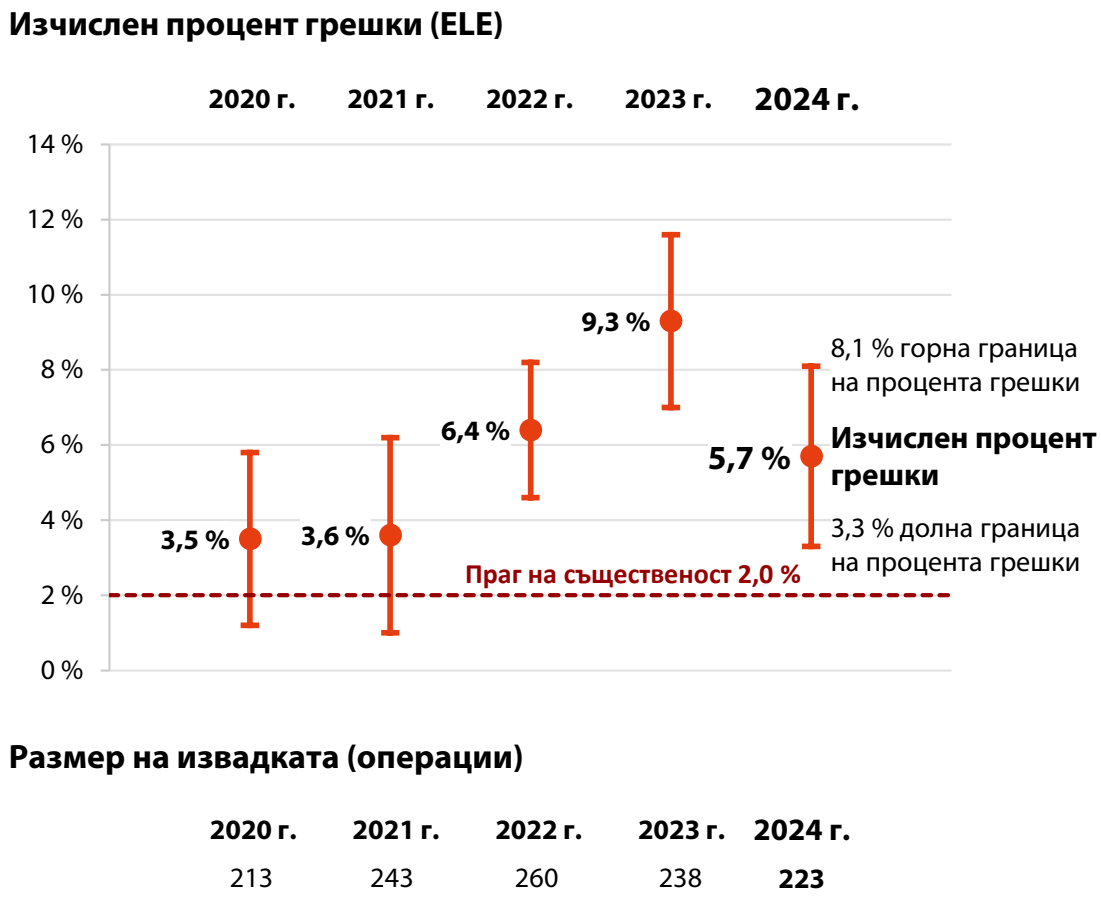
Източник: ЕСП.

Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите от ЕСП

6.10. За 2024 г. изчисленият от ЕСП процент грешки за функция 2 от МФР отново е над прага на същественост от 2 % — 5,7 % (вж. ***фигура 6.6***). Това изчисление е въз основа на проверените 223 операции, при които одиторите на ЕСП установиха и остойностиха 44 *грешки* (2023 г. — 49 грешки за извадка от 238 операции). Тези грешки или не са били открити, или ако са били открити, не са били коригирани в достатъчна степен от одитните органи. Изчислението на ЕСП обхваща също резултатите от проверките на одитните органи, които са докладвали 47 грешки (52 през 2023 г.) при същите операции. При изчислението ЕСП взе предвид корекциите, извършени от *програмните органи* (на обща стойност 248,5 млн. евро).

Фигура 6.6 — Оценка на отражението на количествено измеримите грешки



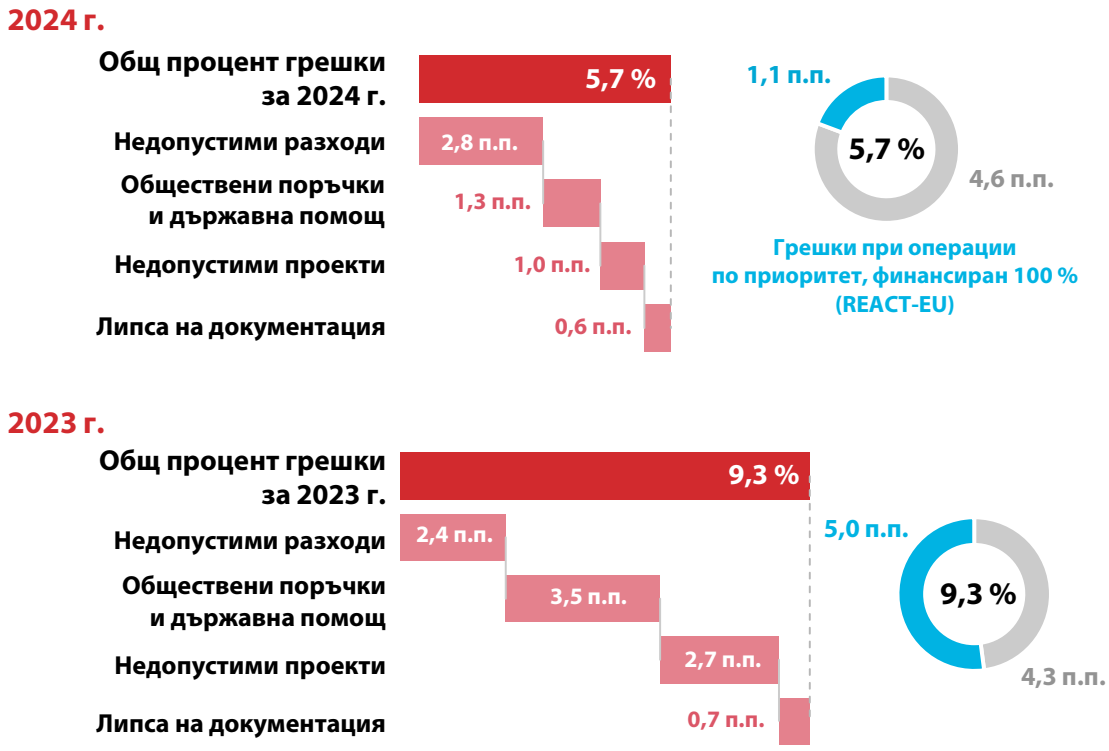
Източник: ЕСП.

6.11. От началото на 2020 г. Европейският съюз е предприел редица действия за преодоляване на трудностите в усвояването на средства по политиката на сближаване, например отражението на пандемията от COVID-19. Тези действия включват опростяване на процедурите за разходване на средства за периода 2014—2020 г. и възможността за финансиране от ЕС в размер на 100 %.
В извадката на ЕСП бяха включени проекти, подпомагани по инициативата *REACT-EU*, която предоставя допълнително финансиране с възможност за финансиране от ЕС до 100 %. Премахването на изискването за национално или частно съфинансиране на програмите обаче противоречи на отдавна установен принцип — задължителното национално или частно съфинансиране гарантира ангажираността и отговорността на държавите членки (или бенефициентите) и икономическата ефективност на подпомаганите от ЕС инвестиции[3].

6.12. На ***фигура 6.7*** е показано сравнение в процентни пунктове на тазгодишния *изчислен процент грешки* със стойностите му от миналата година. Показан е и общият дял в изчисления процент грешки (вж. кръговата диаграма) на 12 операции с финансиране по REACT-EU.

[3] Преглед 03/2024 „Преглед на рамката за предоставяне на увереност и основните фактори, допринасящи за грешки в разходите по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.“, точка 162.

Фигура 6.7 — Дял на отделните категории грешки в изчисления процент грешки (ELE) — сравнение



п. п. (процентни пунктове)

Източник: ЕСП.

6.13. Докладваните от одитните органи 47 *количествено измерими грешки* се отнасят до недопустими разходи (32), нередности в *процедури за възлагане на обществени поръчки* (9), липса на оправдателни документи (7), счетоводни грешки и грешки при изчисленията (2) и проблеми с *опростените варианти за разходите (ОВР)* (1)[4]. Държавите членки са приложили *финансови корекции*, за да отстранят съответните установени от тях грешки с цел да сведат процента остатъчни грешки до или под прага на същественост от 2 %. Изчисленият от ЕСП процент грешки взема предвид тези корекции.

6.14. На ***фигура 6.8*** е показан делът в общия процент грешки на 44-те количествено измерими грешки, които ЕСП установи в допълнение към тези, открити или недостатъчно коригирани от одитните органи в същите операции. В точки ***6.16***—***6.34*** ЕСП предоставя повече информация за различните категории грешки.

[4] Една операция може да бъде засегната от повече от един вид грешки.

Фигура 6.8 — Дял на откритите от ЕСП грешки в общия процент грешки



п. п. (процентни пунктове)

Източник: ЕСП.

6.15. 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[5] по отношение на подфункция 2а от МФР.

[5] Разходите по програмите на Обединеното кралство от периода 2014—2020 г. все още са част от разходите по функция 2 от МФР.

Споделено управление

Недопустими разходи и проекти

6.16. При декларирането на разходите пред Комисията органите на държавите членки удостоверяват в своите отчети, че те са извършени в съответствие с приложимите правила на ЕС и националните правила, както и че помощта е отпусната на бенефициенти и операции, които отговарят на изискванията на ОП за допустимост. Като част от пакета от документи за предоставяне на увереност, в декларацията за управлението се посочва изрично, че тези разходи са напълно законосъобразни и редовни.

Недопустими разходи

6.17. Недопустимите разходи са най-често откриваната от одитните органи грешка. Според техните доклади, при които е използвана обща типология, договорена с Комисията, 32 (68 %) от всички установени грешки през счетоводната 2022/2023 година са от този вид.

6.18. В одитната си извадка ЕСП установи още 24 случая на недопустими разходи, които не са били установени от одитните органи, въпреки че те са проверили същите операции. Взети заедно, тези 24 случая представляват 63 % от общия брой количествено измерими грешки, установени от ЕСП в областта на споделеното управление, и приблизително 2,7 процентни пункта (дял от 47 %) от изчисления процент грешки.

6.19. Основните причини за недопустимост на разходите са неспазване на правилата за допустимост на споразумението за финансиране и грешки при изчисленията. В ***каре 6.1*** е представен пример за недопустими разходи.

Каре 6.1

Неизпълнени очаквания — проектът не е предоставил услуги на студенти с увреждания

Проект по ЕСФ в Полша, изпълняван от частно висше учебно заведение, е имал за цел да подобри достъпа до образователни ресурси за студенти с увреждания. За тази цел *бенефициентът* е поел ангажимент да предостави услуги, включително образователна онлайн платформа и библиотечна система.

Одитът на ЕСП показа, че библиотечните онлайн услуги или не са функциониращи, или не са подходящи за целта. Освен това бенефициентът не е привел в действие образователната онлайн платформа. Вследствие на това учениците с увреждания са били лишени от очакваните ползи от тези действия. Тъй като бенефициентът е нарушил договора за *безвъзмездна финансова помощ*, като не е предоставил очакваните услуги, съответните разходи по проекта са недопустими. Проектът също така представлява неефективно използване на ресурсите на ЕС.

6.20. Дванадесет операции в извадката на ЕСП се отнасят до закупуването на ваксини и лекарства срещу COVID-19. ***Каре 6.2*** предоставя повече информация за извадката от операции, свързани с ваксини, и за резултатите от работата на ЕСП по съответните разходи.

Каре 6.2

Операции от извадката, свързани с ваксини и лекарства срещу COVID-19

Дванадесет от 223-те операции в извадката на ЕСП са свързани с ваксини срещу COVID-19, за които правилата на политиката на сближаване бяха изменени по изключение. Всички тези дванадесет операции са ретроактивни по своето естество, тъй като свързаните с тях разходи са били избрани за финансиране от ЕС през 2022 г. и 2023 г., след като държавите членки първоначално са ги финансирали и изпълнили от националния си бюджет.

Тези операции представляват 5,4 % от извадката и се отнасят до следното:

— Испания: пет операции (публични разходи в размер на общо 2,8 млн. евро) са финансирани 100 % със средства от инициативата *REACT-EU (Помощ за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа)* на ЕФРР по една национална ОП.

— Италия: две съфинансирани операции (съответно със 75 % и 79 %) по регионални ОП по ЕФРР и един проект (който поради размера си представлява четири операции в извадката на ЕСП), финансиран 100 % по национална ОП със средства на инициативата REACT-EU на ЕФРР. Общият размер на публичните разходи, декларирани за тези операции, е 1,1699 млрд. евро.

— Португалия: една операция (общо 214,2 млн. евро публични разходи) е финансирана 100 % по национална ОП със средства от инициативата REACT-EU на ЕФРР.

Недопустими разходи

ЕСП одитира разходите за ваксини срещу COVID-19, съфинансирани от регионални ОП (публични разходи в размер на общо 144,9 млн. евро), поръчани от Италия по предварително споразумение за закупуване между Комисията и производител, сключено от името на държавите членки. За някои дози Комисията е платила предварително част от разходите за ваксините, като по този начин е намалила единичната цена на доза, която трябва да бъде платена от държавите членки.

Одиторите установиха, че бенефициентът не е приспаднал сумата, съответстваща на това авансово плащане, при изчисляването на единичната цена за доза при деклариране на разходите по финансирането от ЕС. В резултат на това бенефициентът е заявил някои разходи, които не е извършил в действителност, които освен това вече са били платени от бюджета на ЕС.

Одиторите установиха недопустими разходи и в Португалия при операция, свързана с COVID-19, включително случаи, в които ваксините са били продадени на държави от ЕС и държави извън ЕС и неправомерно са били декларирани за 100 % финансиране по линия на REACT-EU от ЕФРР.

Освен това одитът на ЕСП установи слабости в системите за мониторинг и контрол на Испания и Португалия. По-специално информационните системи, обхващащи различни части от процеса, не са свързани помежду си. Това е довело до непълна проследимост на ваксините след доставката им от производителите.

6.21. Като част от работата си по операциите, свързани с ваксините, ЕСП одитира и процедурите за възлагане на обществени поръчки, които Комисията е провела от името на държавите членки, за да сключи споразумения за закупуване. ЕСП установи няколко проблема, като например недостатъчна документация на преговорите с доставчиците относно реда и условията на договорите, включително цената и броя на дозите. Съгласно своята методология[6] ЕСП не остойности тези нередности. ЕСП отбелязва, че Решението на Общият съд на Европейския съюз от 14 май 2025 г.[7] относно публичния достъп до определени документи в контекста на обществените поръчки за ваксини срещу COVID-19 припомня изискването за прозрачност, което задължава институциите да изготвят и съхраняват документи, свързани с тяхната дейност, по непроизволен и предвидим начин, и постановява, че Комисията не е изпълнила задълженията си за добра администрация.

Недопустими проекти

6.22. ЕСП установи три напълно недопустими проекта — два в Унгария и един в Чехия, и един частично недопустим проект в Португалия. За тези проекти е предоставена помощ през периода 2014—2020 г., въпреки че те не отговарят на критериите на съответните покани за представяне на предложения. Тези проекти представляват 8 % от всички количествено измерими грешки, открити от ЕСП в областта на споделеното управление, и приблизително 0,9 процентни пункта (дял от 16 %) от изчисления процент грешки. В ***каре 6.3*** е представен пример за недопустим проект.

[6] ЕСП, Quantification of public procurement errors.

[7] Решение на Общия съд на Европейския съюз от 14 май 2025 г., *Stevi u The New York Times срещу Европейска комисия*, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483, в частност точки 59 и 85.

Каре 6.3

Промяна на критериите с цел недопустим проект да стане допустим

ЕСП одитира проект по ЕФРР в Унгария, насочен към развитие на високоскоростна мрежова инфраструктура. В поканата за подбор на проекти е определена задължителна цел (критерий за подбор) — мрежата да достигне до посочения минимален брой нови крайни точки.

Управляващият орган е подписал договора за безвъзмездна финансова помощ с бенефициента въз основа на ангажимент за постигане на задължителната цел. ЕСП установи, че бенефициентът е поискал от управляващия орган да промени този критерий 3 години след крайната дата на проекта, тъй като изпълненият проект не е бил постигнал целта. В резултат на това управляващият орган е намалил задължителния брой нови крайни точки. По този начин той е дискриминирал кандидатите, които са можели да представят по-изгодна оферта, ако по-ниската цел е била известна при изготвянето и подаването на заявленията за проекти.

Промяната на задължително условие след изпълнението на проекта представлява нарушение на *Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР)*, правилата за *държавна помощ*, националното законодателство и поканата за представяне на предложения.

Поради тези причини ЕСП счита проекта за недопустим.

Нарушения на правилата на вътрешния пазар в областта на обществените поръчки и държавната помощ

15 случая на неспазване на правилата на ЕС или националните правила за възлагане на обществени поръчки

6.23. 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. В Специален доклад 28/2023 на ЕСП се посочва, че през последното десетилетие конкуренцията при обществените поръчки е намаляла[8]. При одита на операциите ЕСП провери спазването на правилата на ЕС или националните правила за обществените поръчки[9], както се изисква съгласно РОР.

6.24. В 15 одитирани процедури от извадката ЕСП установи случаи на неспазване на правилата на ЕС или националните правила за възлагане на обществени поръчки в Чехия, Германия, Гърция, Франция, Полша, Португалия, Румъния, Обединеното кралство, както и на равнището на Комисията по отношение на обществените поръчки за ваксини и лекарства срещу COVID-19 (вж. точка ***6.21***). ЕСП остойности три случая на сериозно нарушение на правилата за обществени поръчки на ниво ЕС или държава членка, в т.ч. разпоредбите относно конкуренцията, съдържащи се в правилата за прилагане на оперативните програми. В ***каре 6.4*** е посочен такъв пример. Тези случаи представляват 8 % от общия брой на количествено измеримите грешки, установени от ЕСП в областта на споделеното управление, или приблизително 0,8 процентни пункта (дял от 14 %) от изчисления процент грешки.

---

[8] Специален доклад 28/2023 на ЕСП: „Обществени поръчки в ЕС — по-ниска конкуренция при поръчките за строителство, доставки и услуги през периода 2011—2021 г.“

[9] Член 6 от РОР.

Каре 6.4

Бенефициент не е извършил пазарно проучване

Бенефициент във Франция е получил финансиране от ЕФРР за изграждане на завод за биогаз. Правилата за прилагане и споразумението за финансиране изискват от бенефициента да проведе състезателна процедура, за да получи няколко оферти и да избегне конфликт на интереси в процедурата.

Одиторите установиха, че бенефициентът не е извършил пазарно проучване и е възложил договора за строителство на друго дружество, изцяло притежавано от същата група. Обосновката на бенефициента се основава главно на твърдението, че много малко изпълнители са разполагали с достатъчен капацитет за изграждане на завода за биогаз, тъй като проектът е бил относително голям, поради което е било трудно да се определи какво биха предложили други доставчици.

ЕСП обаче установи три сходни проекта, финансирани от същия управляващ орган, при които бенефициентите са получили оферти от няколко доставчици. Въпреки че тази информация е била налична, както управляващият орган, така и одитният орган неправилно са приели обясненията на бенефициента и са счели проекта и съответните разходи за допустими.

Поради сериозното нарушение на задълженията на бенефициента да организира пазарно проучване и да избягва конфликт на интереси, одиторите считат, че всички разходи, фактурирани от свързаното дружество изпълнител, са недопустими.

6.25. Одиторите не остойностиха 12 от 15 случая на неспазване на правилата на ЕС или националните правила за възлагане на обществени поръчки, посочени в точка ***6.23***, тъй като съгласно методологията на ЕСП те не са се отразили пряко върху извършеното плащане.

Четири проекта с нарушения на правилата за държавна помощ

6.26. Член 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) има за цел да гарантира, че помощта, предоставена от държава членка или с ресурси на държава членка, не нарушава конкуренцията и търговията в рамките на ЕС. Държавите членки следва да уведомяват Комисията за отпусканата държавна помощ, освен ако размерът ѝ е под тавана *de minimis*[10]. След това Комисията трябва да реши дали тази помощ е съвместима с вътрешния пазар и да даде изрично одобрение. Държавите членки могат също така да предоставят държавна помощ, ако тя попада в обхвата на *Общия регламент за групово освобождаване (ОРГО)* или други схеми за освобождаване.

6.27. Тази година ЕСП установи четири проекта, нарушаващи правилата на ЕС за държавна помощ — два в Германия, един в Полша и един в Нидерландия. Тя остойности два случая — в Германия и Полша, за които счита, че е трябвало да получат по-малко публично финансиране, отколкото им е било отпуснато (вж. ***каре 6.5***). Тези проекти представляват 5 % от всички количествено измерими грешки, установени от ЕСП в областта на споделеното управление, и 0,5 % от изчисления процент грешки. Останалите два случая не са се отразили пряко върху извършеното плащане и поради това ЕСП не ги класифицира като количествено измерими.

[10] Регламент (ЕС) 1407/2013.

Каре 6.5

Проект в областта на регионалното развитие надвишава разрешения интензитет на държавна помощ

В Германия ЕСП одитира проект по ЕФРР, с който се предоставя финансова подкрепа на дружество за изграждане на нов хотел. Помощта е предоставена по схема за държавна помощ за регионални инвестиционни проекти на *малки и средни предприятия (МСП).*

Съгласно приложимите правила за държавна помощ размерът на помощта е ограничен до 20 % от допустимите разходи по проекта, когато бенефициентът е класифициран като малко предприятие, и до по-ниска граница за средните предприятия (15 %).

В този случай управляващият орган е счел бенефициента за малко предприятие при подписването на договора за безвъзмездна финансова помощ през 2020 г. и му е предоставил подкрепа, отговаряща на тази класификация. Бенефициентът обаче е започнал подпомаганите дейности през 2019 г., след като е получил потвърждение, че е получено изпратеното от него през 2018 г. заявление. Такава възможност за „ранно започване на мярката“ (*„vorzeitiger Massnahmenbeginn“*) съществува в Германия.
По времето, когато бенефициентът е започнал подпомаганите дейности, той е бил средно по размер предприятие. Тъй като обаче помощта е била предоставена при условие, че той се класифицира като малко предприятие, бенефициентът е получил държавна помощ, надвишаваща разрешения от правилата интензитет, което ЕСП докладва като количествено измерима грешка.

Липса на важни оправдателни документи

6.28. 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 водене на достатъчна и подходяща документална отчетност относно доказателствата, обосноваващи одитните заключения[11]. Освен това РОР изисква документацията да се съхранява най-малко 2 или 3 години след приемането на отчетите[12]. Събирането и воденето на подходяща документация е от съществено значение за ефективното функциониране на системите за контрол.

6.29. ЕСП установи, че липсва подкрепяща информация или документация при осем от проверените операции. Тя беше принудена да остойности шест от тези грешки, тъй като нито програмните органи, нито бенефициентите можаха да представят основни документи, които да показват съответствие с условията за допустимост. В ***каре 6.6*** е представен пример за един такъв случай.
Те представляват приблизително 16 % от операциите, в които ЕСП установи количествено измерими грешки в областта на споделеното управление, и 0,5 процентни пункта (дял от 9 %) от изчисления процент грешки.

Каре 6.6

Липсват доказателства за извършени консултантски услуги

В Нидерландия ЕСП одитира операция по ЕСФ, която има за цел да предостави активна подкрепа и консултантски услуги на дружества относно безопасността на работното място.

Не бяха открити доказателства за това, че част от тези консултантски услуги в действителност са били предоставени през декларирания период. Освен това одиторите установиха липса на достатъчно основание за някои начислени пътни разходи. Фактурите са били приети без проверка на заявените разстояния.

---

[11] *Международен одитен стандарт (МОС)* 500 „Одитни доказателства“ и МОС 230 „Одитна документация“.

[12] Член 140, параграф 1 от РОР.

Финансови инструменти

6.30. Финансовите инструменти — основно заеми, гаранции и собствен капитал — представляват форма на подкрепа, подлежаща на възстановяване. Плащанията по финансови инструменти са намалели от 3,0 млрд. евро през финансовата 2021/2022 година на 2,4 млрд. евро през одитираната от ЕСП 2022/2023 финансова година.

6.31. При проверените от ЕСП осем операции, обхващащи 83 *крайни получатели* и 2 такси за управление, бяха установени шест крайни получатели, които са получили подкрепа, въпреки че или инвестират в недопустим икономически сектор, или не отговарят на критериите за допустимост (четири в Германия, един в Гърция и един в Унгария). В случая с Германия беше установено също, че управителят на фонда е заявил за възстановяване някои такси, въпреки че те са били вече начислени на крайните получатели.
Тези проблеми са довели до три количествено измерими грешки, засягащи три от осемте одитирани операции (вж. примера в каре ***6.7***). Тези разходи не трябва да бъдат включени като допустими за финансовите инструменти при *приключването* на оперативните програми. Делът на случаите, остойностени от ЕСП, е взет предвид във ***фигура 6.6***.

Каре 6.7

Отпускане на заем за недопустими инвестиции в недвижими имоти

Посредством *финансов инструмент* в Гърция са били предоставени заеми и лихвени субсидии на МСП с цел насърчаване на предприемачеството. Съгласно националните правила инструментът не може да финансира дейности, свързани с недвижими имоти, с изключение на *производствени инвестиции*, нито може да предоставя непряко финансиране на „краен потребител“[13] за лично ползване.

ЕСП установи, че един краен получател е използвал финансирания от ЕС заем за закупуване на имот с плувен басейн. Имотът вече е бил обитаван от основния акционер на крайния получател и впоследствие му е бил отдаден под наем на цена под пазарното ниво. Освен това продавачът е *финансовият посредник*, който е отпуснал заема. Финансовият посредник (търговска банка) е бил запознат с тези факти и въпреки това е одобрил заема, въпреки че е знаел, че той не отговаря на условията за подпомагане от ЕС.

Отдаването под наем на този имот на основния акционер на крайния получател не може да се счита за производствена инвестиция. Освен това заемът е предоставил неоснователно непряка финансова подкрепа на акционера.

Операции, управлявани пряко или непряко от Комисията

6.32. В настоящия раздел са представени констатациите на ЕСП по отношение на разходите, управлявани пряко или непряко от Комисията, т.е. не при споделено управление. ЕС откри и остойности четири грешки, при които Комисията е подпомагала пряко проекти чрез Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA), Европейската изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA) и ЕИБ (вж. ***каре 6.8***).

[13] Член 1, буква а) от Закон 2251/1994.

Каре 6.8

Декларирани разходи за персонал в нарушение на договора за безвъзмездна финансова помощ

Тази година ЕСП одитира проект в Дания, съфинансиран по програма *„Творческа Европа“* за периода 2021—2027 г., при който *изпълнителната агенция* на Комисията (EACEA) е отпуснала безвъзмездна финансова помощ на дружество с оглед да подпомогне развитието и пазарните проучвания на творческите отрасли.

Тя установи, че бенефициентът е изчислил и декларирал разходи за персонал в нарушение на договора за безвъзмездна финансова помощ. По-специално той не е използвал метода за изчисляване на задължителните дневни ставки и не е преобразувал работното време, записано в системата за отчитане на работното време, в дневни еквиваленти. Преизчисленията на ЕСП показаха, че заявените разходи за персонал са завишени в четири от петте одитирани случая.

6.33. Бяха установени също недопустими разходи, включващи завишени разходи за персонал по една дейност, финансирана по програма „Еразъм+“ в Гърция и Португалия.

6.34. Общият дял на остойностените случаи при пряко и непряко управление представлява около 0,7 процентни пункта в изчисления от ЕСП процент грешки. Делът на случаите, остойностени от ЕСП, е взет предвид във ***фигура 6.6***.

Добро финансово управление

6.35. Бюджетът на ЕС трябва да се изпълнява по законосъобразен и редовен начин, както и в съответствие с изискването за *добро финансово управление,* което включва принципите на *икономичност, ефикасност* и *ефективност*. Съгласно РОР[14] държавите членки следва да спазват тези принципи при изпълнението на фондовете по политиката на сближаване. При одита си ЕСП откри шест случая, при които тези принципи не са били спазени —един в Чехия, три в Италия (вж. ***каре 6.9***) и два в Полша.

[14] Член 125 от РОР.

Каре 6.9

Ниската относителна тежест на критерия „цена“ прави малко вероятно постигането на икономическа ефективност

В Италия ЕСП одитира два проекта по ЕФРР — единият има за цел обновяване и възстановяване на сграда на културното наследство, а другият включва изграждане на съоръжения за защита от наводнения. Възлагащите органи са организирали открити процедури за обществени поръчки за извършване на свързаните с това строителни работи.

При съответните покани критерият за възлагане е бил *„икономически най-изгодна оферта“*, който се основава на най-доброто съотношение между цена и качество. В съответствие с националното законодателство за обществените поръчки, в тръжните спецификации е била посочена относителната тежест, която трябва да се приложи към всеки от критериите (критерии за качество и за цена), за да се сравнят различните оферти и да се определи най-доброто съотношение между качество и цена.

При използвания метод следва да бъдат избрани строителни работи с високо качество, като същевременно се взема предвид цената, предложена от оферентите. ЕСП обаче установи, че в тези два случая възлагащите органи са определили само 10 % тежест за критерия „цена“. В наръчника относно обществените поръчки се посочва като пример, че *тежест под 30 % за цената обикновено е твърде ниска, за да има съществено отражение върху резултата*[15].

Принципът за икономичност като част от доброто финансово управление изисква възлагащите органи да отдават приоритет не само на подходящото качество, количество и навременност, но и на най-добрата цена. Въпреки че възлагащите органи са действали в съответствие с националните правила и следователно операцията е редовна, ЕСП счита, че прекалено ниската тежест на критерия „цена“ представлява риск да не се постигне икономическа ефективност.

[15] Наръчник за обществените поръчки в Комисията.

Други разходи

6.36. По време на одита на бюджетните разходи за 2024 г. ЕСП провери две плащания на безвъзмездна финансова помощ по Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (ФСЕС) след земетресенията в Хърватия. ФСЕС предлага финансова помощ на държави членки и държави, участващи в преговорите за присъединяване, след тежки природни бедствия и (от 2020 г. насам) при сериозни извънредни здравни ситуации.

6.37. Съгласно Регламента за ФСЕС целта на Фонда е да допълва усилията на съответните държави и да покрива част от техните разходи за основни спешни действия и операции по възстановяване. Финансирането може да се използва за мерки като възстановяване на функционирането на инфраструктура, осигуряване на временно настаняване и почистване на районите, засегнати от бедствия.

6.38. Съгласно Регламента за ФСЕС[16] Комисията трябва да представя на Европейския парламент и на Съвета годишен отчет за дейността на Фонда до 1 юли на следващата година. ЕСП отбелязва, че от 2019 г. насам Комисията не е представяла на Европейския парламент и на Съвета *годишни отчети за дейността* на ФСЕС.

[16] Член 12 от Регламент (ЕО) № 2012/2002 на Съвета.

Управление

Оценка на Европейската сметна палата на дейността, извършена от одитните органи

Остатъчни грешки над нивото на същественост се съдържат в 44 % (по стойност) от пакетите от документи за предоставяне на увереност, одитирани от ЕСП през 2024 г.

6.39. Тази година ЕСП провери работата на 22 от общо 119 одитни органа в 15 държави членки и Обединеното кралство. В извадката на ЕСП са включени 30 ПДПУ под отговорността на тези органи. С изключение на един случай, одитните органи са докладвали на Комисията процент остатъчни грешки от 2 % или по-малко.

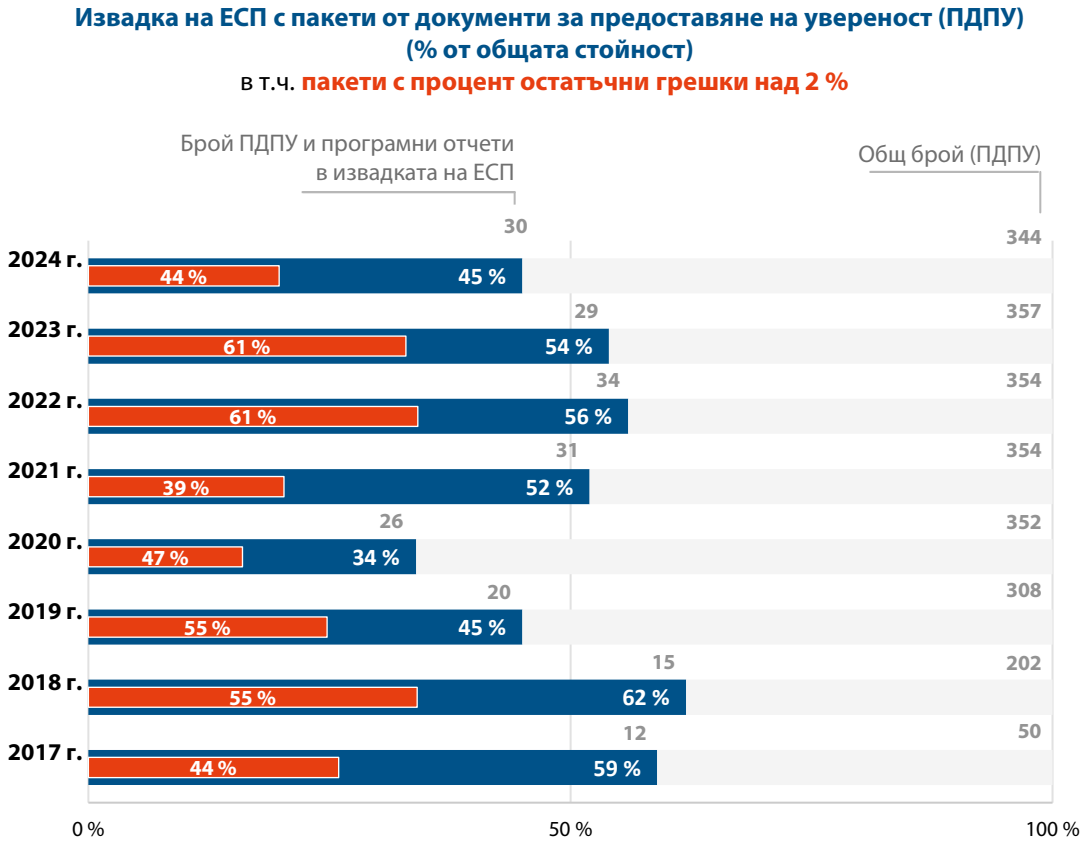
6.40. В *годишните отчети за дейността* на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, като взема предвид резултатите от собствените си одити и предварителните резултати от одитите на ЕСП за финансовата 2024 година, Комисията е коригирала процента остатъчни грешки до ниво над 2 % при 5 от общо 30-те пакета от документи за предоставяне на увереност в извадката на ЕСП.

6.41. 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 30-те проверени ПДПУ.

6.42. Одитираните от ЕСП ПДПУ представляват значителен дял от разходите, сертифицирани от *сертифициращите органи* пред Комисията (за 2024 г. — 45 %). От 2017 г. в годишната извадка на ЕСП се включват между 34 % и 62 % от разходите, сертифицирани в годишните отчети (вж. сините стълбове на ***фигура 6.9***).

6.43. От 2017 г. насам ЕСП е класифицирала грешките като количествено измерими при 69 от 110-те ПДПУ, одитирани от ЕСП поне веднъж. Това са грешки, които не са открити от одитните органи при проверка на същите операции. Одиторите отбелязват, че делът на ПДПУ с процент остатъчни грешки над 2 % не е спаднал под 39 % от разходите в извадките на ЕСП (вж. червените стълбове на ***фигура 6.9***). Това е показател за съществуващи недостатъци в работата на одитните органи, по отношение на които Комисията не е предприела достатъчни мерки при работата ѝ по предоставяне на увереност.

Фигура 6.9 — Одитирани пакети от документи за предоставяне на увереност и пакети с процент остатъчни грешки над 2 % (2017—2024 г.)



Източник: ЕСП.

Поради слабостите в работата на одитните органи Комисията не може да разчита в достатъчна степен на техните заключения

6.44. ЕСП установи различни слабости в работата на 20 от 22-та одитни органа, които бяха проверени. Тези слабости засягат 137 от 189-те проверени 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.

6.45. Някои от 137-те операции са засегнати от множество слабости. ЕСП установи недостатъци във:

— планирането и подготовката на работата на одитните органи, напр. слабости в подходите за формиране на извадки и непълни контролни листове (които не включват конкретни въпроси за държавна помощ, двойно финансиране, срокове за плащания, *измами* и т.н., въпреки че одитните органи следва да проверяват тези въпроси);

— качеството на извършената одитна дейност и

— документирането на тази дейност.

6.46. ЕСП извърши повторно съответните одитни процедури за 138 от 189-те операции (73 %). За 89 операции (47 %) ЕСП трябваше да се обърне към управляващите органи, междинните звена или бенефициентите на място за необходимите оправдателни документи и други доказателства, тъй като одитните органи не ги бяха събрали или съхранили, както предписват одитните стандарти (вж. точка ***6.28***).

6.47. На ***фигура 6.10*** са представени недостатъците, които ЕСП установи и докладва на равнище одитни органи, с разбивка по пакети от документи за предоставяне на увереност.

Фигура 6.10 — Видове недостатъци, установени на равнище одитни органи



(*) Чехия, Германия, Италия, Литва, Нидерландия и Швеция.
(**) Чехия, Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Унгария, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Швеция и Обединеното кралство.
(***) Чехия, Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Литва, Унгария, Полша, Португалия, Румъния и Швеция.

Източник: ЕСП.

6.48. В ***каре 6.10*** е представен пример за сериозен недостатък в работата и докладването на одитиращия орган.

Каре 6.10

Слабости в работата и докладването на един одитен орган

Одитът на ЕСП в Нидерландия установи слабости в планирането, подготовката и качеството на работата на одитния орган по отношение на една ОП по ЕСФ.

Беше констатирано, че одитният орган не е оценил правилно прилагането на правилата за държавна помощ, нито е установил разходи, които са недопустими поради няколко причини (вж. ***каре 6.6***).

При одитирането на определени операции одитният орган не е успял да разграничи в пълния списък на проектните разходи онези от тях, които са били декларирани пред Комисията. В резултат на това той е формирал своята подизвадка от разходи въз основа на този списък. След това одитният орган е компенсирал някои от установените от него грешки с разходи, които бенефициентът е декларирал в превишение на тези по договора за безвъзмездна финансова помощ. Това не е в съответствие с РОР или насоките на Комисията относно третирането на грешките[17] и е довело до занижаване от страна на одитния орган на *общия процент остатъчни грешки (ОПОГ/RTER)*.

6.49. ЕСП установи един случай с оперативна програма, за която се прилага корекция с единна ставка, при който одитният орган отново не е проверил дали разходите са законосъобразни и редовни (вж. ***каре 6.11***).

[17] Раздел 2.2.3 „Буферни“ разходи на равнище проекти“ от Насоки за държавите членки относно годишния контролен доклад за контрола и одитното становище, представяни от одитните органи, и относно третирането на грешки.

Каре 6.11

Повтаряща се липса на проверки, която увеличава риска от нарушения

В Унгария ЕСП одитира проект по ЕФРР по ОП „Икономическо развитие и иновации“. Националните органи са приложили корекция с единна ставка за всички разходи по проекти по „*приоритетна ос* 2“, направени до февруари 2022 г., въз основа на резултатите от одит на Комисията.

За втора поредна година[18] ЕСП констатира, че одитният орган не е проверил някои аспекти на разходите за персонал (квалификация на персонала и увеличение на заплатите), за които се отнася тази корекция.

Тя установи също така, че при финансов инструмент по друга приоритетна ос на същата ОП одитният орган не е извършил одит на допустимостта на крайните получатели и на инвестициите, при които е приложена корекция с единна ставка от 10 %.

Съгласно РОР[19] одитните органи следва да проверяват дали разходите са законосъобразни и редовни, а държавите членки да изискват връщане от бенефициентите на неправомерно изплатеното финансиране, независимо дали то подлежи на корекция с единна ставка. Липсата на проверки и на случаи на връщане на получени средства отслабва възпиращия ефект и не стимулира бенефициентите да спазват приложимото право.

6.50. Все пак ЕСП откри и елементи на добри практики при една оперативна програма по ЕФРР в Хърватия (вж. ***каре 6.12***).

[18] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., каре 6.9.

[19] Член 122, параграф 2 от РОР.

Каре 6.12

Пример за добра практика — подобрения в работата на един одитен орган

От 2019 г. насам ЕСП е одитирала шест пъти ОП „Конкурентоспособност и сближаване“ за периода 2014—2020 г. в Хърватия, включително проекти по КФ и ЕФРР и финансови инструменти. При предишните си одити тя многократно е установявала системни слабости в работата и документацията на одитния орган.

Тази година ЕСП не откри такива слабости. Напротив, проверката потвърди, че одитният орган е предприел корективни действия и е направил подобрения в своята работа и документиране въз основа на предишни констатации на ЕСП. Това можеше да се види в следните елементи:

- по-ефективни контролни листове и по-високо качество на извършената одитна дейност;
- подробни контролни листове и работни документи, които позволиха на одиторите на ЕСП да проверят почти изцяло одитната следа;
- подредени и обозначени одитни досиета и документация, даващи възможност за по-лесен достъп.

Тези подобрения са пример за добра практика.

6.51. В отговор на Преглед 03/2024 на ЕСП относно законосъобразността и редовността на разходите в областта на сближаването за периода 2014—2020 г., през декември 2024 г. Комисията и одитните органи съвместно се споразумяха за план за действие, включващ редица възможни инициативи за подобряване на капацитета на одитните органи за откриване на нередности[20]. Освен това въз основа на заключенията на ЕСП, че *одитите на съответствието* са по-ефективни за откриване на нередности от документните проверки, Комисията преразгледа подхода си, за да разшири обхвата на своите одити на място. Ефективността на тези действия може да бъде оценена в бъдеще.

[20] ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2024 г., стр. 43.

Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността

6.52. Годишните отчети за дейността (ГОД) са основният инструмент на генералните дирекции на Комисията за докладване относно това дали те имат достатъчна увереност, че прилаганите процедури за контрол гарантират редовността на разходите. През 2024 г. Комисията е заключила, че *системите за управление и контрол* на държавите членки (управляващи органи/междинни звена, одитни органи) не функционират добре за 23 от 313-те ОП, ръководени от ГД „Регионална и селищна политика“ (14,7 % от разгледаните разходи), и за 11 от 211-те ОП, ръководени от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (4,5 % от разгледаните разходи).

6.53. Като се имат предвид резултатите от проверките на Комисията и собствените констатации на ЕСП (44 неразкрити грешки — точка ***6.14***; слабости в работата на одитните органи — точка ***6.44***), ЕСП е съгласна със заключението на Комисията, че в края на програмния период 2014—2020 г. системите за управление и контрол не функционират ефективно във всички държави членки. Това означава, че надеждността на процентите грешки, изчислени от Комисията, също е понижена, тъй като те се основават на тези национални системи (вж. Също точки ***6.44***—***6.49*** и ***каре 6.10*** и ***каре 6.11***).

Комисията счита, че в областта на сближаването нивото на нередовни разходи в приетите отчети е съществено

6.54. В областта на сближаването Комисията изчислява среднопретеглен процент остатъчни грешки, като 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. Тя докладва този процент като *ключов показател за изпълнение (КПИ)* относно законосъобразността и редовността при програмите за периода 2014—2020 г.

6.55. За счетоводната 2022/2023 г. ГД „Регионална и селищна политика“ е отчела по-висок общ процент остатъчни грешки от 2,5 % при програмите със споделено управление за периода 2014—2020 г. (2,1 % за 2021/2022 г.). Максималният процент грешки е 3,6 %[21]. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ също е докладвала по-висок процент в сравнение с предходната година — 2,2 % (1,6 % за 2021/2022 г.), с максимален процент от 3,0 %[22]. 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. Максималните проценти могат също така да включват „допълнителен марж“ и фиксиран процент по отношение на неодитираните ОП[23]. Въпреки че Комисията е увеличила КПИ, докладвани в нейните ГОД за 2024 г. в областта на сближаването, те все още са под изчисления от ЕСП диапазон грешки (вж. ***фигура 6.6***).

6.56. За програмите от периода 2021—2027 г. Комисията е докладвала в своите годишни отчети за дейността, че през февруари 2024 г. са получени 11 ПДПУ за ГД „Регионална и селищна политика и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Поради ограничения брой програми, които са представили ПДПУ през 2024 г., последните не са достатъчно представителни и следователно рискът при плащане се оценява на 2 % (фиксирана ставка). Поради тази причина ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ не са изчислили съответните си КПИ (вж. точка ***6.55***), за разлика от периода 2014—2020 г.

---

[21] Изчисленият общ риск при плащане за разходите на ГД „Регионална и селищна политика“, изплатени през 2024 г. (за всички програмни периоди и режими на управление), е в диапазона 2,30—3,29 %.

[22] Изчисленият общ риск при плащане за разходите на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, изплатени през 2024 г. (за всички програмни периоди и режими на управление), е в диапазона 2,16—2,82 %.

[23] Приложение 7Г от ГОД за 2024 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

6.57. В *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)* за 2024 г. показателите, отчетени от Комисията[24], са както следва:

- Общо за функция 2 от МФР: комбиниран риск при плащане от 2,9 % въз основа на изчисленията на различните генерални дирекции относно изложените на риск суми. ЕСП отбелязва, че този показател надвишава 1,6 % — изчисленото от Комисията ниво за целия бюджет на ЕС.

- За всички фондове на политиката на сближаване, взети заедно: комбиниран риск при плащане в диапазона между 2,3 % и 3,2 %, отново въз основа на изложените на риск суми, изчислени от генералните дирекции, и техните КПИ.

6.58. ГД „Регионална и селищна политика“ заключава в своя ГОД[25], че като цяло по отношение на ЕФРР/КФ нивото на нередовните разходи в приетите отчети за 2024 г., продължава да бъде съществено въпреки резултатите от проверките и приложените корекции на равнище държави членки. ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“[26] заключава същото за ЕСФ/*ИМЗ* и *ФЕПНЛ*. Както посочва в своя преглед относно рамката за предоставяне на увереност в областта на сближаването, ЕСП счита, че Комисията занижава докладваното ниво на грешки, въпреки че изразява съгласие с цялостното заключение на ЕСП, че разходите по политиката на сближаване са засегнати от съществено ниво от грешки. ***В глава 1*** (точка ***1.36***) е описана разликата между процента грешки на ЕСП и процента, изчислен от Комисията.

---

[24] ГДУИ за 2024 г., том II, приложение 2, стр. 103—106 и том III, приложение 5, стр. 20—22.

[25] ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2024 г., стр. 9.

[26] ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2024 г., стр. 8.

Приключване на програмите от програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г.

6.59. Крайният срок, в който държавите членки е трябвало да представят документите за приключване за периода 2007—2013 г., е 31 март 2017 г., въпреки че той многократно е удължаван. В края на 2024 г. ситуацията е следната:

- ГД „Регионална и селищна политика“ е приключила 282 от общо 322 ОП, само три повече спрямо 2023 г. Останалите 40 ОП през програмния период 2007—2013 г. са на етап предварително приключване.

- ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е приключила 101 от общо 118 ОП, а 15 ОП са на етап предварително приключване. Само две румънски програми по ЕСФ все още са отворени. В своя Годишен отчет за дейността Комисията посочва, че ще извърши предварителното приключване на тези две програми през 2025 г.

6.60. За 40-те предварително приключени програми на ГД „Регионална и селищна политика“ и 15-те предварително приключени програми на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ Комисията се е съгласила да извърши частично плащане за приключване, обхващащо само неоспорените суми. Тя е задържала всички разходи, засегнати от потенциални нередности или текущи разследвания на национално равнище или на равнище ЕС. По повечето от тези предварително приключени програми все още текат процедури на национално равнище, което води до продължителен процес на приключване и затруднява посочването на дата на пълно приключване. Като се има предвид бавното темпо на изпълнение, съществува повишен риск от припокриване с приключването на оперативните програми за програмния период 2014—2020 г., което може да доведе до допълнителни забавяния.

6.61. За програмния период 2014—2020 г. Регламентът за STEP удължава до 15 февруари 2026 г. крайния срок за представяне на окончателните пакети от документи за предоставяне на увереност на държавите членки. Комисията обаче е докладвала, че десет ОП от периода 2014—2020 г. са приключени (две през 2023 г. и осем през 2024 г.).

6.62. В своя Годишен отчет за дейността ГД „Регионална и селищна политика“ докладва, че до 1 март 2025 г. са получени окончателни ПДПУ за 58 от общо 313 програми, които все още не са приключени. Аналогично, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ докладва, че са получени окончателни ПДПУ за 43 от 211 програми, които все още не са приключени. И двете генерални дирекции ще започнат да докладват за състоянието на приключването на тези програми едва в своите ГОД за 2025 г.

Заключение и препоръки

Заключение

6.63. ЕСП изчислява, че общото ниво на грешки за функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ от МФР за финансовата 2024 година е 5,7 %.

6.64. Одитът на ЕСП показа, че е необходимо още да се подобри начинът на прилагане на рамката за предоставяне на увереност за разходите за сближаване, както от програмните органи на държавите членки, така и от Комисията, предвид факта, че механизмите за предоставяне на увереност при споделеното управление за периода 2021—2027 г. остават сходни.

6.65. Одитът показва, че проверките на управляващите органи невинаги предотвратяват или откриват ефективно нередности в разходите, декларирани от бенефициентите. Освен това установените от ЕСП слабости в работата на няколко одитни органа, обхванати в нейната извадка (вж. точки ***6.44***—***6.49***), понастоящем не позволяват да се разчита на тяхната дейност в достатъчна степен. Преизчисленият процент грешки е над прага на същественост от 2 % при 16 от общо 30 ПДПУ за периода 2014—2020 г. За пет от тези пакети Комисията е коригирала процентите остатъчни грешки до стойност над 2 %.

6.66. От 2017 г. насам ПДПУ в годишните извадки на ЕСП систематично представляват над една трета от разходите, приети от Комисията. Делът на разходите, включени в ПДПУ, при които процентът остатъчни грешки е над 2 %, остава значителен — 44 % през 2024 г. (вж. ***фигура 6.9***).

Препоръки

6.67. В ***приложение 6.2*** са представени констатациите от проследяването на две препоръки, отправени в Годишния доклад на ЕСП за 2021 г. Комисията е изпълнила една препоръка изцяло и една — в известна степен. ЕСП извърши преглед и на три препоръки от годишните доклади за 2022 г. и 2023 г., чието изпълнение беше планирано до края на 2024 г., една от които е изцяло изпълнена. Бяха проверени също препоръките от годишните доклади на ЕСП за 2017 г., 2018 г., 2019 г. и 2020 г., които все още не бяха изцяло изпълнени, но продължават да бъдат актуални.

6.68. Въз основа на своите констатации и заключения за 2024 г. ЕСП отправя следните препоръки към Комисията:

Препоръка 6.1 — Да се направи необходимото за подобряване на начина на работа на одитните органи

В рамките на своите документни проверки и одити Комисията следва да изисква от одитните органи да подобряват капацитета си за контрол и разкриване на нередности. За тази цел тя следва да проверява дали одитните органи:

а) планират правилно формирането на извадки, така че да се изготвят представителни, достатъчни и подходящи одитни извадки от декларираните пред Комисията разходи, както се изисква от РОР;

б) потвърждават, че съответствието с критериите за допустимост се обосновава с достатъчни, подходящи и надеждни доказателства;

в) поддържат подходяща документация за осигуряване на одитна следа, включително одитно досие с ясни обозначения за i) доказателствените документи, ii) подробните контролни листове и iii) работните документи, в т. ч. описание на проверените елементи, съответните изчисления и формули.

Целеви срок за изпълнение — от 2026 г. нататък

Препоръка 6.2 — Да се възобновяват проверките след налагането на корекции с единна ставка

Комисията трябва да следи за това, когато са открити системни слабости в (оперативните) програми и вследствие на това са наложени корекции с единна ставка, органите на държавите членки да не използват механизма за корекция с единна ставка за избягване на отговорността да проверяват допустимостта на разходите, преди да ги декларират пред Комисията, и да извършват отделни събирания на вземания във връзка с неправомерно изплатено финансиране, ако е необходимо.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Приложения

Приложение 6.1 — Разбивка на извадката на ЕСП от операции при споделено управление и съответните констатации във връзка с Декларацията за достоверност за 2024 г.



Държава членка (*)	Финансов принос от ЕС *(в млн. евро)*	Одитирани операции	Констатации във връзка с операциите	
			Количествено измерими грешки	Количествено неизмерими грешки
Полша	9 002	41	6	1
Италия	5 775	27	3	3
Румъния	3 670	13	-	3
Испания	3 532	17	7	3
Чехия	2 596	18	2	6
Германия	2 583	12	4	3
Португалия	2 369	10	4	4
Унгария	2 595	9	4	2
Гърция	2 152	16	2	1
Франция	2 076	7	1	2
Хърватия	1 775	5	-	-
Обединено кралство	1 559	7	-	1
Словакия	1 507	6	-	-
Литва	949	4	-	1
България	854	--		
Латвия	463	--		
Естония	401	--		
Словения	390	--		
Швеция	330	5	2	-
Белгия	288	--		
Финландия	184	--		
Малта	171	--		
Нидерландия	135	4	3	3
Кипър	107	--		
Австрия	40	--		
Дания	35	--		
Люксембург	19	--		
Ирландия	10	--		
ОБЩО	**45 567**	**201**	**38**	**33**

(*) Извадката на ЕСП е разработена така, че не може да се направи заключение поотделно за всяка държава членка.

Източник: ЕСП.

Приложение 6.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за функция „Сближаване, устойчивост и ценности“

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

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

Година	Препоръка на ЕСП	Приемане от Комисията	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 на изпълнение — незабавно).			С *регламента „Омнибус“* се въвежда изискване одитните органи да извършват одити на системите и одити на операциите по финансовите инструменти на равнище финансови посредници, в т.ч. финансовите инструменти, управлявани от *групата на ЕИБ,* но то не се отнася до програмите по *Инициативата за МСП,* създадени преди 2 август 2018 г. Комисията е предприела допълнителни мерки, като е включила в одитната методология за финансовите инструменти препоръка одитните органи да одитират финансовите посредници за прилаганите от групата на ЕИБ инструменти, независимо кога са създадени. Методологията обаче не може да разшири регулаторните правомощия на одитните органи. Комисията предостави доказателства, че в някои държави членки одитните органи вече извършват проверки на равнището на финансовите посредници. Одитите на ЕСП през 2020 г. и 2022 г. (Инициативата за МСП в Испания) обаче установиха, че тези проверки не се извършват систематично (в проверената от ЕСП държава членка нямаше одити на равнище финансови посредници, извършени от външен одитор или от одитните органи). Не е предоставена нова информация, която да показва, че този проблем е бил разрешен през 2024 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Приемане от Комисията	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 3: да предприеме действия по отношение на установените от ЕСП слабости в проверката от страна на Комисията на дейността на одитните органи (в контекста на одитите на Комисията по отношение на редовността). (Срок за изпълнение — незабавно).			Вж. точки 6.58—6.64 от Годишния доклад 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., точки 6.50—6.53 от Годишния доклад на ЕСП за 2023 г. и точки ***6.44—6.49*** от текущия Годишен доклад. 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.)			

Година	Препоръка на ЕСП	Приемане от Комисията	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.)			Регламентът за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. (Регламент (ЕС) 2021/1060) предвижда в първото заявление за плащане да бъде включено единно авансово плащане за финансовите инструменти. В своите отговори 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 да изисква от одитните органи да изключват авансовото плащане от одитната популация. Понастоящем Комисията е преразгледала позицията си, като е посочила, че авансовото финансиране ще остане част от одитната популация за съответната счетоводна година.
	Препоръка 6: да извършва достатъчно проверки за редовност, за да е в състояние да формира заключения относно ефективността на работата на одитните органи и да получи достатъчна увереност относно редовността на разходите най-късно в годишните отчети за дейността, които тя публикува след годината на приемане на отчетите. (Срок за изпълнение — незабавно).			Вж. точка 5.64 от Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Приемане от Комисията	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
2018	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 6.1 — Механизми за одит във връзка с програмите от Инициативата за МСП** Да направи необходимото за това: 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; когато тези проверки са недостатъчни, да разработи и прилага подходящи мерки за контрол, за да се предотврати възможността за високо ниво на неправомерни разходи при приключването. (Целеви срок за изпълнение — незабавно)	✓		Предишните одити на ЕСП потвърждават, че ЕИФ вече е направил подобрения или е в процес на подобряване на своите системи за мониторинг и контрол и доброволно е разширил използването на доклади относно предоставянето на разумна увереност, за да обхване програмите по Инициативата за МСП. ЕСП отчита, че някои одитни органи вече са извършили проверки на ниво финансови посредници, но цялостната ефективност на тези мерки все още не е доказана. Одиторите посочват като пример резултатите от одита на Инициативата за МСП в Испания, извършен в рамките на работата за *Декларацията за достоверност* за 2022 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Приемане от Комисията	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
2019	**Препоръка 5.2 — Действия за повишаване на надеждността на процента остатъчни грешки, докладван от одитните органи** ЕСП препоръчва на Комисията 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 след 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., точки 6.48, 6.49 и 6.50 от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г., точки 6.50—6.53 от Годишния доклад на ЕСП за 2023 г. и точки ***6.44***—***6.49*** от настоящия Годишен доклад на ЕСП). Комисията е извършила анализ на основните източници на неразкрити грешки.

Година	Препоръка на ЕСП	Приемане от Комисията	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
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 на нередностите (СУН). ЕСП се позовава също така на своите препоръки, отправени в Специален доклад 6/2019. (Срок за изпълнение — юни 2022 г.).			

Година	Препоръка на ЕСП	Приемане от Комисията	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
2021	**Препоръка 5.2 — Принос на националните схеми към целите на Европейския социален фонд (ЕСФ)** ЕСП препоръчва на Комисията да следи за това, когато оперативните програми се основават на съществуващи национални схеми, изпълняваните операции да допринасят ефективно за постигане на програмните цели, като отчита по-специално установената през тази година ситуация по отношение на *участниците* в оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ в Испания, *които не са заети с работа, учене или обучение (статут NEET).* (Целеви срок за изпълнение — ноември 2022 г.)	✓		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.
	Препоръка 5.6 — Върховенство на закона Комисията следва да предоставя информация в годишните отчети за дейността относно текущи процедури във връзка с върховенството на закона срещу държави членки и техните евентуални последици за увереността относно редовността на разходите, която Комисията може да получи от системите на съответните държави за контрол и предоставяне на увереност. (Целеви срок за изпълнение — април 2023 г. (следващите годишни отчети за дейността)	✗		

Година	Препоръка на ЕСП	Приемане от Комисията	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
2022	**Препоръка 6.3 — Тематични одити на случаи на конфликт на интереси** Комисията следва да планира и извърши тематични одити конкретно за конфликт на интереси при програмите за периода 2021—2027 г. въз основа на своя оценка на риска и съобразно установените недостатъци. (Целеви срок за изпълнение — декември 2024 г.)	✓		
	Препоръка 6.5 — Надеждност на информацията от личните декларации ЕСП препоръчва на Комисията 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	Приемане от Комисията	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
2023 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.)	⊗	⊗	

Източник: ЕСП.

Глава 7

Природни ресурси и околна среда

Съдържание

	Точки
Въведение	**7.1.—7.16.**
Кратко описание	**7.2.—7.14.**
Цели и области на политиката	**7.2.—7.4.**
Разходни инструменти и рамки	**7.5.—7.14.**
Обхват и подход на одита	**7.15.—7.16.**
Редовност на операциите	**7.17.—7.28.**
Резултати от тестването на операциите	**7.17.—7.28.**
Директни плащания	**7.21.—7.22.**
Развитие на селските райони, пазарни мерки и други области на политика	**7.23.—7.28.**
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	**7.29.—7.42.**
Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Действия по климата“ относно редовността на разходите	**7.29.—7.36.**
Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията	**7.37.**
Преглед на новите системи за докладване на качеството на изпълнението	**7.38.—7.42.**
Заключение и препоръки	**7.43.—7.48.**
Заключение	**7.43.—7.44.**
Препоръки	**7.45.—7.48.**
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 Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 3 от *многогодишната финансова рамка (МФР)* „Природни ресурси и околна среда“. На ***фигура 7.1*** са представени обобщено основните дейности и разходи по тази функция през 2024 г.

Фигура 7.1 — Плащания и одитна популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2024 г.

Кратко описание

Цели и области на политиката

7.2. През 2024 г. най-голямата част (87,3 %) от разходите на ЕС по функция „Природни ресурси и околна среда“ са предназначени за *общата селскостопанска политика* (ОСП). 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, които отговарят за осигуряването на *законосъобразността и редовността* на разходите, декларирани пред Комисията. За периода 2023—2027 г. ОСП има три общи цели[1]:

- да насърчава развитието на интелигентен, конкурентоспособен, устойчив и диверсифициран сектор на селското стопанство, гарантиращ дългосрочна продоволствената сигурност;
- да подпомага и укрепва опазването на околната среда, включително биологичното разнообразие, и действията в областта на климата;
- да укрепва социално-икономическата структура на селските райони.

7.3. Във функция 3 от МФР се включва и *Фондът за справедлив преход* (ФСП), който е създаден за периода 2021—2027 г. с цел да подпомогне населението и регионите, засегнати от прехода към неутралност по отношение на климата[2]. Фондът представлява 9,5 % от плащанията по тази функция от МФР. Почти всички плащания по ФСП през 2024 г. представляват неуравнено авансово финансиране, което ЕСП не включва в своята одитна популация.

---

[1] Член 5 от Регламент (ЕС) 2021/2115 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 г. за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП).

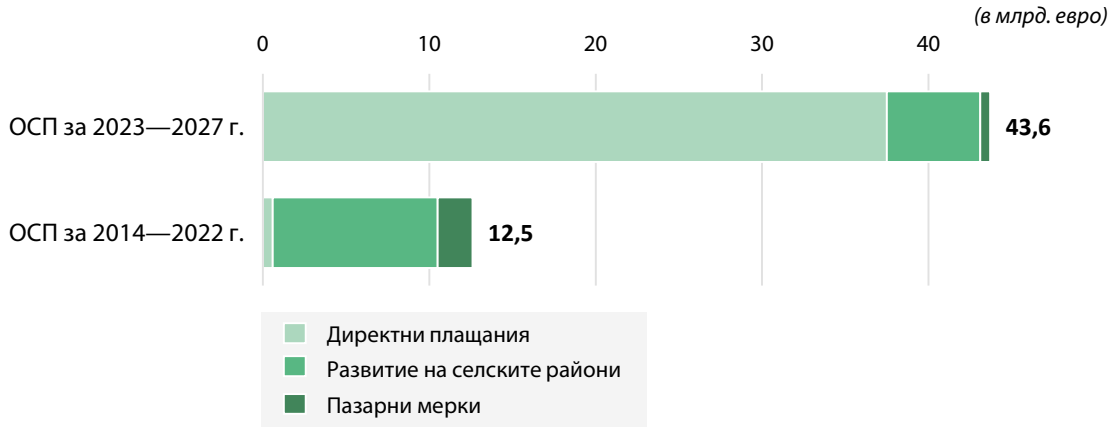
[2] Член 2 от Регламент (ЕС) 2021/1056 за създаване на Фонда за справедлив преход.

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 по *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).

Разходни инструменти и рамки

7.5. За периода 2023—2027 г. държавите членки са изготвили *стратегически планове по ОСП*, които обхващат разходите по *Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)* и *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)*. Общо 43,6 млрд. евро от плащанията по ОСП през 2024 г. В размер на 56,0 млрд. евро са извършени съгласно тези стратегически планове, а 12,5 млрд. евро са изплатени съгласно рамката на ОСП за периода 2014—2022 г. Вж. ***фигура 7.2*** по-долу:

Фигура 7.2 — Вид разходи по ОСП по периоди



Източник: ЕСП.

7.6. За 2024 г. основните разходни инструменти („интервенции“) на ОСП са:

- *директни плащания* за земеделски стопани, финансирани изцяло от бюджета на ЕС (ЕФГЗ);
- национални и регионални *интервенции за развитие на селските райони* в държавите членки, съфинансирани от бюджета на ЕС (ЕЗФРСР) и държавите членки;
- селскостопански *пазарни мерки*, които са изцяло финансирани от бюджета на ЕС (ЕФГЗ), с някои изключения, като например мерките за популяризиране в областта на хранително-вкусовата промишленост, съфинансирани от държавите членки.

7.7. Директните плащания съставляват 59,2 % от разходите по функция 3 от *МФР* (38,1 млрд. евро за 2024 г.). Почти всички директни плащания през 2024 г. Са извършени по стратегическите планове по ОСП за периода 2023—2027 г. (36,9 млрд. евро). Основните интервенции под формата на директни плащания са както следва:

- интервенциите *„Основно подпомагане на доходите за устойчивост“* (19,0 млрд. евро) и *„Допълнително преразпределително подпомагане на доходите за устойчивост“* (4,0 млрд. евро), които подпомагат доходите въз основа на декларираната от земеделските стопани земеделска земя.
- „*Екосхеми*“ (8,6 млрд. евро), нов вид интервенция, въведена по ОСП за 2023—2027 г. с цел да се подпомогнат земеделските практики, които допринасят за изпълнението на целите в областта на климата и околната среда и благосъстоянието на животните. При екосхемите *бенефициентите* следва да изпълнят изисквания, които надхвърлят приложимите законоустановени изисквания за управление и *стандарти за добро земеделско и екологично състояние на земята (ДЗЕС)*. В ***каре 7.1*** е представен пример за това.
- *„Обвързано с производството подпомагане на доходите“* (4,4 млрд. евро) за конкретни видове земеделско производство, например говеждо и телешко месо, мляко или протеинови култури.

Каре 7.1

Пример за екосхема за екстензивни пасища

Във Финландия земеделски стопанин е получил плащания по екосхема за създаване на екстензивни пасища. Схемата има за цел да подобри биологичното разнообразие. Снимката показва парцел със стари естествени пасища, който се е развил като многовидова среда, поддържаща различни растения, полски птици и насекоми. По време на одита се потвърди, че бенефициентът е спазил условията за допустимост.



Източник: ЕСП.

7.8. Директните плащания за земеделските стопани се извършват въз основа на права — за получаването на такива плащания трябва да са изпълнени определени условия. При тях 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***). С изключение на някои екосхеми, ЕСП счита, че условията за получаване на директни плащания не са сложни.

7.9. Директните плащания се управляват от всяка държава членка 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 *система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП)*, *система за геопространствени заявления за подпомагане* и *система за мониторинг на площта (СМП)*. ИСАК дава възможност на земеделските стопани да попълнят заявленията за подпомагане, свързани с площ, и да предоставят доказателства за своите дейности, което улеснява проверките, извършвани от разплащателните агенции. Това позволява коригиране на някои пропуски в заявленията преди извършването на плащане и намалява риска от грешки.

7.10. Плащанията за развитие на селските райони съставляват 24,0 % от разходите по функция 3 от МФР (15,5 млрд. евро) и включват:

- плащания за земеделски стопани въз основа на критерии, свързани с околната среда и климата (6,9 млрд. евро), които се прилагат за земеделската площ или за броя на животните в стопанството („плащания въз основа на площ или брой животни“) и също са обхванати от ИСАК в държавите членки;

- помощ за инвестиционни проекти (8,6 млрд. евро) за подпомагане на социално-икономическото развитие на селските райони („необвързана с площ“).

7.11. През 2024 г. повечето разходи на държавите членки за развитие на селските райони са продължили да се извършват съгласно *поетите задължения* по националните и регионалните *програми за развитие на селските райони* за периода 2014—2022 г. (9,9 млрд. евро). Съгласно Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство от ЕС неговите програми за развитие на селските райони следва да се изпълняват до края на 2023 г. и са приключени през 2024 г.

7.12. Селскостопанските пазарни мерки, които съставляват 4,1 % от разходите по функция 3 от МФР (2,7 млрд. евро), включват няколко схеми, като например подкрепа за организации на производителите на плодове и зеленчуци и финансиране за преструктуриране на лозя, като всяка схема има различни условия за допустимост. Пазарните мерки за лозаро-винарския сектор имат за цел да увеличат конкурентоспособността на производителите и да им помогнат да се адаптират към търсенето на пазара.

7.13. Останалите 3,2 % 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.

7.14. Условията за допустимост за екосхемите, повечето разходи за развитие на селските райони, пазарните мерки и областите на политика по функция 3 от МФР извън ОСП са по-сложни, отколкото при директните плащания (с изключение на екосхемите), което означава, че рискът от грешки е по-голям (вж. точка ***1.18***).

Обхват и подход на одита

7.15. 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 по функция 3 от МФР. ЕСП провери следните елементи за тази функция от МФР за 2024 г.:

а) статистически представителна извадка от 228 *операции,* обхващаща всички разходи по тази функция от МФР, включително:

- 65 директни плащания по основните схеми;
- 35 операции в рамките на екосхеми;
- 41 операции в областта на развитието на селските райони, свързани с площ/брой животни;
- 63 операции, касаещи необвързани с площ плащания за развитие на селските райони (инвестиционни проекти);
- 14 операции, свързани с пазарни мерки;
- 10 операции от области на политика извън ОСП, в т.ч. шест по ЕФМДР, три по програма LIFE и една по споразумение за партньорство в областта на устойчивото рибарство.

б) информацията относно редовността, изложена в *годишните отчети за дейността (ГОД)* на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Действия по климата“, която след това се включва в изготвения от Комисията *Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*.

7.16. Одитираните от ЕСП 228 операции обхващат 19 държави членки[3] и Обединеното кралство. От 218-те операции по ОСП 128 са свързани с ОСП за периода 2023—2027 г. и са предимно директни плащания, а 90 — с ОСП за периода 2014—2022 г. и са свързани основно с мерки за развитие на селските райони и пазарни мерки.

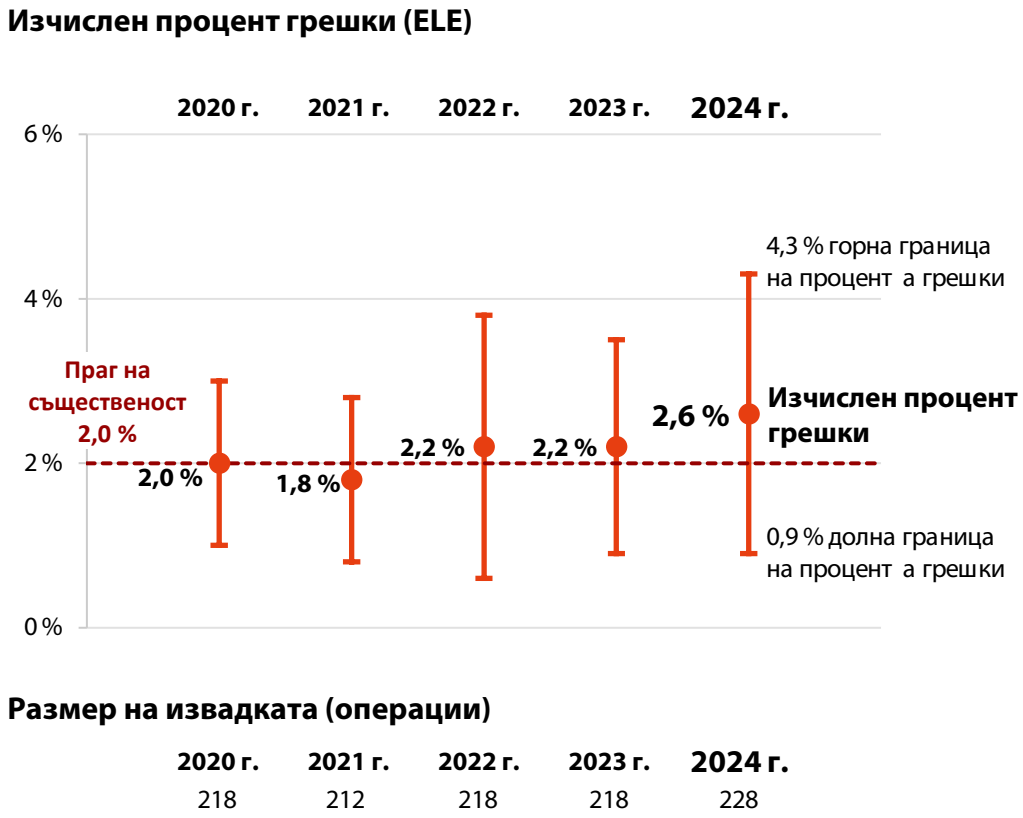
[3] България, Чехия, Дания, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Литва, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Финландия и Швеция.

Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите

7.17. В 39 (17 %) от проверените 228 операции се съдържат грешки. Въз основа на 22-те грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки е изчислен на 2,6 % (вж. ***фигура 7.3***).

Фигура 7.3 — Резултати от тестването на операциите

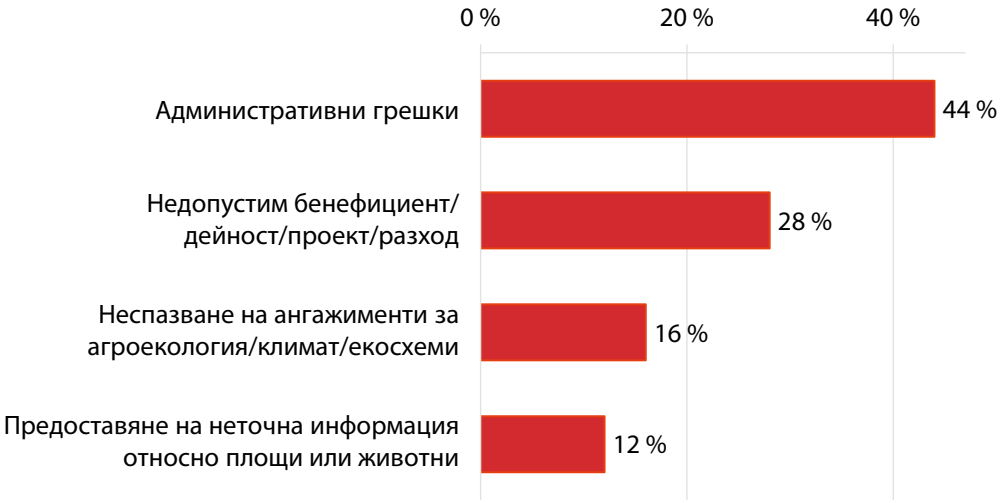


Източник: ЕСП.

7.18. Най-много количествено измерими грешки бяха открити в операциите по екосхеми (8), както и в операциите за развитие на селските райони (8). ЕСП установи три количествено измерими грешки при директните плащания (с изключение на екосхемите), две при пазарните мерки и една при разходите извън ОСП. Одиторите констатираха също така 19 случая на несъответствие с правилата, които не оказват влияние върху процента грешки. В ***приложение 7.1*** е представен преглед на разходите по функция 3 от МФР и на резултатите от извършеното от ЕСП тестване на операциите по държави членки.

7.19. На ***фигура 7.4*** е представена разбивка на изчисления от ЕСП процент грешки за 2024 г. по видове грешки.

Фигура 7.4 — По-голямата част от изчисления процент грешки се дължи на административни грешки



Източник: ЕСП.

7.20. Органите на държавите членки са приложили коригиращи мерки, които са засегнали пряко 51 от включените в извадката операции. Тези мерки са от значение за изчисленията на ЕСП, тъй като изпълнението им е намалило изчисления процент грешки за настоящата глава с 0,4 процентни пункта. В 13 случая на *количествено измерими грешки* органите на държавите членки са разполагали с достатъчно информация, за да предотвратят или да открият и коригират грешките преди одобряването на разходите. Ако органите на държавите членки бяха използвали правилно цялата налична информация, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава би бил с 2,2 процентни пункта по-нисък.

Директни плащания

7.21. При 65-те проверени операции за директни плащания (с изключение на екосхемите) ЕСП установи три количествено измерими грешки: две грешки, свързани със завишаване на декларираните площи или броя на животните по интервенцията за основно подпомагане на доходите за устойчивост и едно неправомерно плащане на помощ по схемата POSEI за най-отдалечените региони[4].

7.22. При тестваните 35 операции по екосхеми ЕСП установи 8 количествено измерими грешки. Пет от тях са на равнището на крайните бенефициенти, в т.ч. две, свързани със завишаване на декларираната площ, две — с неспазване на изискванията по екосхемите или неправилно прилагане на правилата, и една — с недопустим бенефициент. Три грешки са на равнището на управляващия орган, като всички от тях се дължат на недостатъци в правната рамка или неправилно прилагане на правилата. Това показва цялостната сложност на екосхемите през първата година от изпълнението им. В ***каре 7.2*** е представен пример за грешка, при която изискванията на екосхемата не надхвърлят изискванията, вече установени в националното законодателство.

Каре 7.2

Пример за недостатък в националните правила за екосхема

В Германия един бенефициент е получил плащане в рамките на екосхема, по която се подпомагат земеделски практики, защитаващи природата, в зони по „Натура 2000“. Съгласно Регламента относно стратегическите планове по ОСП[5] при екосхемите държавите членки следва, наред с другото, да предоставят финансиране само за ангажименти, които надхвърлят съответните задължителни изисквания, установени в националното законодателство. Един земеделски стопанин е подал заявка за получаване на компенсаторни плащания по екосхемата с обосновката, че не е приложил определени мерки на своята земеделска площ, като например изкопаването на нови или поправката на съществуващи системи за дренаж, диги, насипи или изкопи. За някои от парцелите на този стопанин обаче повечето от описаните мерки вече са били забранени от националното законодателство за защитени природни зони. Поради това земеделският стопанин не би следвало да получава плащания за тях.

---

[4] Програма от специфични мерки за отдалечените региони и за островите (POSEI). Регламент (ЕС) № 228/2013 за определяне на специфични мерки за селското стопанство в най-отдалечените региони на Съюза.

[5] Член 31, параграф 5, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/2115.

Развитие на селските райони, пазарни мерки и други области на политика

Разходи за развитие на селските райони, свързани с площ/брой животни

7.23. ЕСП провери 41 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“.
От 41 плащания 21 са свързани с ОСП за периода 2023—2027 г., а 20 — с ОСП за периода 2014—2022 г.

7.24. В проверените 41 операции за развитие на селските райони, свързани с площи или животни, две съдържат количествено измерими грешки: една, свързана със завишаване на декларираната допустима площ, и друга, свързана с неспазване на изискванията за хуманно отношение към животните в свинеферма.

Инвестиционни проекти

7.25. ЕСП провери 63 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). От 63 плащания 7 са свързани с ОСП за периода 2023—2027 г., а 56 — с ОСП за периода 2014—2022 г.

7.26. ЕСП остойности грешките при шест плащания, при които бенефициентите са декларирали разходи или дейности, които не отговарят на условията за допустимост. В един случай грешката се дължи на това, че земеделският стопанин не е отговарял на условията за получаване на средства за инвестиции в непроизводствени дейности (вж. ***каре 7.3***).

Каре 7.3

Пример за земеделски стопанин, който не изпълнява условията за подкрепа за инвестиции

В Ирландия един бенефициент е кандидатствал за подпомагане на инвестиции в непроизводствени дейности, свързани с мярка за агроекология и климат. За да получи помощта, бенефициентът се е ангажирал да създаде площ с растителност до поток, която да го предпазва от замърсяване („крайречна буферна зона“). За тази цел той е следвало да огради един парцел, за да се предотврати навлизането на животни. По време на посещението си на място ЕСП установи, че площта не е била напълно оградена, а електрическата ограда, която е била инсталирана, не функционира, тъй като е обрасла с растителност и някои участъци са съборени.



Източник: ЕСП.

Пазарни мерки

7.27. В тестваните 14 операции в областта на пазарните мерки ЕСП остойности грешки в два случая.

Морско дело, рибарство, околна среда и действия в областта на климата

7.28. По отношение на областите морско дело и рибарство, околна среда и действия в областта на климата ЕСП провери 10 операции и установи една количествено измерима грешка при операция под *споделено управление* по ЕФМДР.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Действия по климата“ относно редовността на разходите

7.29. През 2024 г. са били приложими два набора от процедури по отношение на докладването на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно редовността на разходите — новият, основан на резултатите модел за предоставяне на увереност за разходите по стратегическите планове по ОСП и рамката за съответствие от ОСП за периода 2014—2022 г. Тази рамка продължава да се прилага за разходи извън стратегическите планове по ОСП, в т.ч. за остатъка от плащанията, извършени от държавите членки през годината в рамките на техните програми за развитие на селските райони за периода 2014—2022 г. За разходите по стратегическите планове по ОСП нито Комисията, нито държавите членки са длъжни да предоставят оценки на риска от грешки при плащане.

7.30. От всяка държава членка се изисква да представи на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ т.нар. *„пакет от документи за предоставяне на увереност“.* Пакетът включва годишните отчети за разходите и новия *годишен доклад за качеството на изпълнението (ГДКИ)* за всяка разплащателна агенция, както и декларация за управлението от нейния директор. В тази декларация се посочва, че предоставената информация е пълна и точна и че системите за управление функционират правилно, включително системите за осигуряване на законосъобразността и редовността на декларираните разходи. Пакетът от документи включва също доклади и становища на независимите *сертифициращи органи в областта на земеделието* относно финансовите отчети, системите за управление и годишните доклади за качеството на изпълнението на разплащателните агенции, както и относно законосъобразността и редовността на разходите извън рамките на стратегическите планове по ОСП.

7.31. За разходите по стратегическите планове по ОСП, обхванати от новия, основан на резултатите модел за предоставяне на увереност (42,9 млрд. евро), ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е оценила риска за разходите по интервенциите въз основа на докладите на сертифициращите органи и на собствената си одитна дейност. За 2024 г. Комисията е оценила 82 % от разходите по стратегическите планове по ОСП като нискорискови, 11 % като среднорискови, а останалите 7 % като високорискови. Нискорисковите разходи съответстват на интервенции, които не са засегнати от потенциални сериозни недостатъци в техните системи за управление. Повечето нискорискови разходи са свързани с директните плащания и други видове подкрепа, обхванати от ИСАК (33,8 млрд. евро).

7.32. По отношение на екосхемите ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ счита, че макар те да са много важен инструмент на политиката, някои от тях се характеризират с по-висока степен на сложност и правилното им прилагане се е оказало трудно. Комисията е изчислила, че 26 % от разходите по екосхемите се администрират чрез системи за управление, които или не функционират, или функционират само частично (т.е. това са високо- или среднорискови разходи), за разлика от 10 % от разходите по интервенциите с директни плащания (с изключение на екосхемите).

7.33. За разходите извън стратегическите планове, обхванати от рамката за съответствие по ОСП за периода 2014—2022 г. (12,5 млрд. евро), ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е продължила да използва процентите грешки, докладвани от разплащателните агенции. Тя 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. Това ѝ позволява да изчисли стойност за „риска при плащане“ за директните плащания, пазарните мерки и мерките за развитие на селските райони.

7.34. За 2024 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е изчислила размера на сумата, изложена на риск при плащане, на около 2,8 % от общите разходи извън стратегическите планове по ОСП на стойност 12,5 млрд. евро, в т.ч. около 5,9 % за директните плащания, 2,8 % за мерки за развитие на селските райони и 2,0 % от 2,1 млрд. евро за пазарните мерки. Процентът за директните плащания не е сравним с този от предходните години, тъй като до голяма степен е свързан с подкрепата за най-отдалечените региони по схемата POSEI, която представлява едва около 1,2 % от директните плащания (0,5 млрд. евро).

7.35. За 2024 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е комбинирала резултата за плащанията, основани на качеството на изпълнението, и тези, основани на съответствието, и е определила 77 % от разходите по ОСП като нискорискови, 10 % като среднорискови и 13 % като високорискови. За сравнение, в ГОД за 2024 г. същата генерална дирекция е отбелязала 69 % от разходите по ОСП за 2023 г. като нискорискови, а общият размер на сумата, изложена на риск при плащане, е 1,9 %.

7.36. ЕСП извърши и ограничена проверка на информацията относно редовността в годишния отчет за дейността на ГД „Действия по климата“. ЕСП отбеляза, че методологията за изчисление на риска при плащане и при *приключване* на ГД „Действия по климата“ е в съответствие с насоките на Комисията.

Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията

7.37. Комисията вече не представя оценка на риска при плащане за функция „Природни ресурси“ в своя ГДУИ, тъй като само 23 % от разходите по функцията са обхванати от рамките за съответствие на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Морско дело и рибарство“, ГД „Околна среда“ и ГД „Действия по климата“.

Преглед на новите системи за докладване на качеството на изпълнението

7.38. Като част от своя одит за 2024 г. ЕСП събра и анализира информация относно въвеждането на годишните доклади за качеството на изпълнението (ГДКИ), както следва:

- за 19-те държави от извадката ЕСП извърши проучване, за да събере информация относно техните механизми за докладване, ИТ системи и механизми за обработка на данни;

- за девет разплащателни агенции, за които извадката на ЕСП включва операции в рамките на стратегическите планове по ОСП, беше проверено как крайните продукти, съответстващи на одитираните плащания, са вписани в системите за ГДКИ на разплащателните агенции;

- за 76 национални и регионални разплащателни агенции и координиращи органи ЕСП анализира оценките, извършени от сертифициращите органи в областта на земеделието, на правилното функциониране на компонента за докладване на качеството на изпълнението в системите за управление, както и оценките на точността и пълнотата на техните ГДКИ.

7.39. Въз основа на извършеното проучване ЕСП установи, че системите за докладване на качеството на изпълнението на разплащателните агенции все още са били в процес на разработване през 2024 г. Осемнадесет разплащателни агенции са автоматизирали докладването на показатели за изпълнението, но две от тях са съобщили, че използват ръчен или частично автоматизиран подход за изготвяне на някои ключови показатели за крайни продукти за своите ГДКИ за 2024 г. Поради продължаващия процес на разработване, усъвършенстваните информационни системи за изготвяне на ГДКИ все още не са преминали пълно изпитване, за да се провери съответствието им с международните стандарти за информационна сигурност (ISO 27001).

7.40. Към момента на извършване на одита и за деветте разплащателни агенции с операции по стратегическите планове по ОСП ЕСП беше в състояние да установи съответствие между извършените плащания и крайните продукти, записани в техните ИТ системи за изготвяне на годишни доклади за качеството на изпълнението.

7.41. Към 3 март 2025 г. държавите членки са представили първите си пълни ГДКИ, обхващащи финансовата 2024 година, заедно с докладите на сертифициращите органи в областта на земеделието. ЕСП установи, че сертифициращите органи са оценили 93 % от системите на разплащателните агенции за докладване на качеството на изпълнението като „функциониращи“ или „функциониращи добре“. Останалите системи са били оценени като „частично функциониращи“, което предполага незначителни недостатъци. Що се отнася до точността на показателите за крайни продукти и резултати, сертифициращите органи са оценили 92 % от докладването на разплащателните агенции относно показателите като „функциониращо“ или „функциониращо добре“.

7.42. Резултатите от прегледа на ЕСП показват, че в по-голямата си част годишното докладване за качеството на изпълнението е въведено съгласно планираното. ЕСП не установи проблеми с докладваните данни. По отношение на разработването и въвеждането на системи за осигуряване на това докладване, правилното функциониране на ИТ системите като цяло е част от критериите за акредитация на разплащателните агенции и координиращите органи. Това включва и системите за докладване на качеството на изпълнението, които попадат в техния обхват. Държавите членки следва да се уверят, че системите за управление на сигурността на информацията имат необходимата сертификация и функционират правилно.

Заключение и препоръки

Заключение

7.43. 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 ***7.17***). По отношение на тази функция от МФР извършеното от ЕСП тестване на операциите показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 2,6 %.

7.44. Резултатите на ЕСП сочат, че процентът грешки не е съществен при директните плащания (с изключение на екосхемите), които представляват 46 % от разходите по тази функция от МФР, но остава съществен при другите разходни области, взети като цяло (екосхеми, развитие на селските райони, пазарни мерки, морско дело, рибарство, околна среда и действия в областта на климата), които представляват 54 % от разходите.

Препоръки

7.45. Проследяването на изпълнението на двете препоръки, отправени от ЕСП в нейния Годишен доклад за 2021 г., беше извършено още през 2023 г.[6] Комисията е изпълнила и двете препоръки изцяло.

7.46. ЕСП извърши преглед и на препоръките от своите годишни доклади за 2022 г. и 2023 г., изискващи незабавни действия или предвидени за изпълнение през 2024 г. Една препоръка, отправена в Годишния доклад за 2022 г., е била насрочена за изпълнение през 2024 г. (вж. приложение 7.2).

7.47. ЕСП счита, че препоръка 7.1 от Годишния доклад за 2022 г. във връзка с мониторинга на качеството на данните относно земеделските площи е изпълнена. Това отразява заключението на ЕСП, че Комисията оценява докладите за оценка на качеството на *системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП)*, представяни от държавите членки всяка година, и проверява пълнотата на докладите и предложените коригиращи действия.

---

[6] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., приложение 7.2.

7.48. Въз основа на своите констатации и заключения за 2024 г. ЕСП отправя следните препоръки:

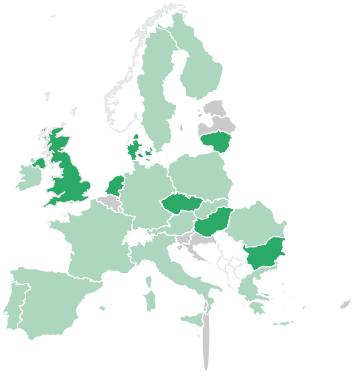
Препоръка 7.1 — Да се предостави подкрепа на държавите членки при разработването на техните екосхеми

Като се има предвид значението на екосхемите за постигането на целите в областта на околната среда и климата, Комисията следва да предостави допълнителна подкрепа на държавите членки за разработването на схеми с по-ниска сложност. Тя следва да направи това, без да възпрепятства амбициите на държавите членки, като споделя знанията и експертния опит, придобити при прилагането на първоначалните схеми за периода 2023—2027 г.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г.

Приложения

Приложение 7.1 — Информация за действията на ЕС в държавите членки и в Обединеното кралство



Без грешки
С грешки
Неодитирани

Държава членка / държава извън ЕС (*)	Финансов принос от ЕС *(в млн. евро)*	Одитирани операции	Количествено измерими грешки	Количествено неизмерими грешки
Разходи по ОСП	**56 300**	**218**	**21**	**16**
Франция	9 737	30	2	2
Испания	7 332	30	2	4
Германия	6 303	14	1	2
Италия	6 143	23	1	1
Полша	4 819	19	1	1
Румъния	3 197	12	3	
Гърция	2 694	7	1	3
Унгария	1 978	8		
Португалия	1 543	9	2	1
Ирландия	1 520	5	1	
Австрия	1 271	9	4	1
България	1 213	8		
Дания	999	5		
Чехия	983	4		
Нидерландия	976	4		
Швеция	911	8	1	1
Литва	878	5		
Финландия	779	5	1	
Словакия	647	9	1	
Обединено кралство	254	4		
Неодитирани държави членки	2 122	Не е приложимо	Не е приложимо	Не е приложимо
Други политики	**8 100**	**10**	**1**	**3**
ОБЩО	**64 400**	**228**	**22**	**19**

(*) Извадката на ЕСП е разработена така, че не може да се направи заключение на равнището на държавите членки.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Приложение 7.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

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

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 7.1:** Мониторинг на качеството на данните относно земеделските площи Като се има предвид, че земеделските площи ще служат като основа за показателите за изпълнение в рамките на новата обща селскостопанска политика за периода 2023—2027 г., Комисията следва да продължи да наблюдава доколко държавите членки оценяват точно размера на допустимата площ в системата за идентификация на земеделските парцели. Целеви срок за изпълнение — 2024 г.			

Източник: ЕСП.

Глава 8

Миграция и управление на границите
Сигурност и отбрана

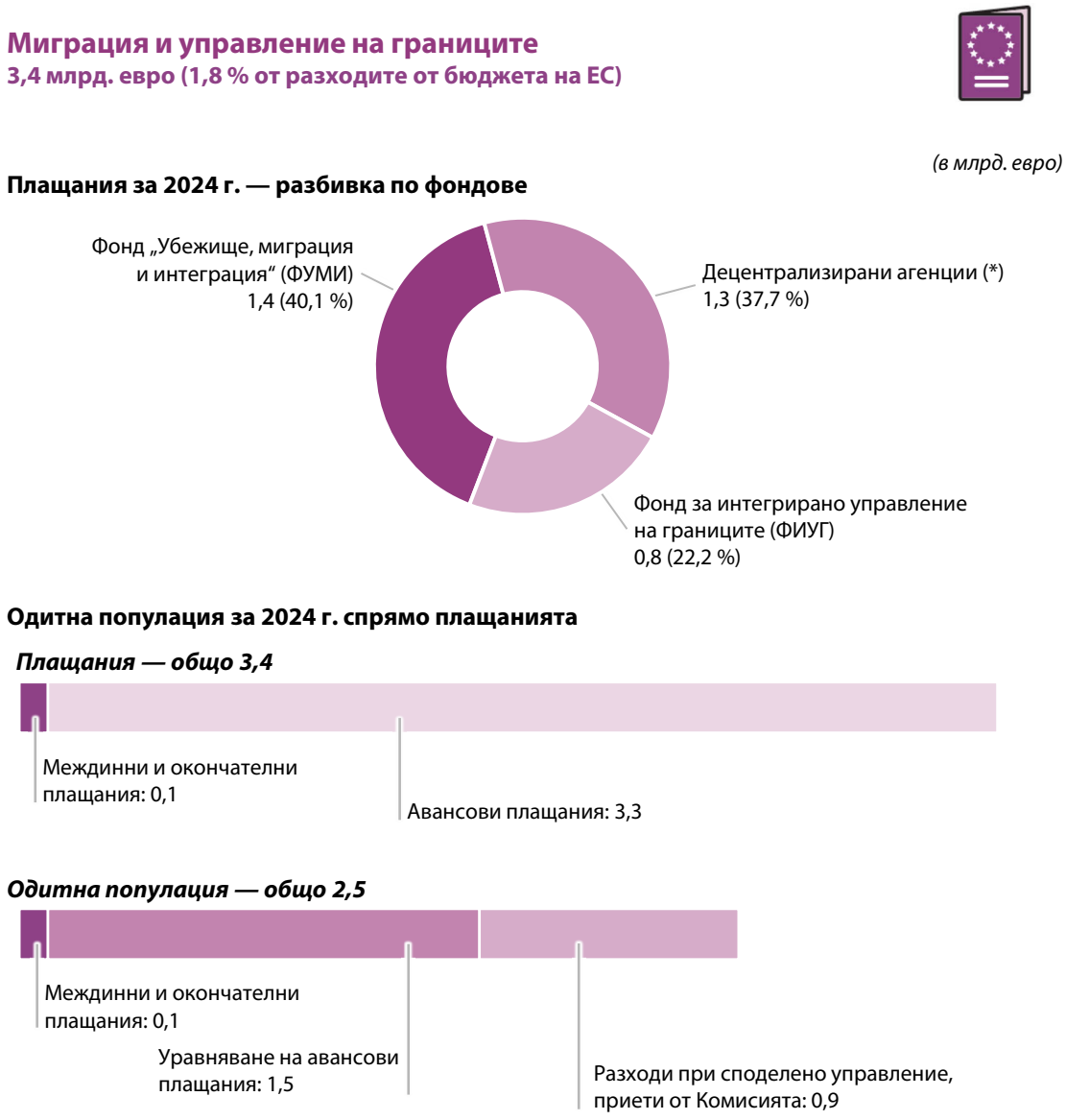
Съдържание

	Точки
Въведение	8.1.—8.9.
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.—8.9.
Редовност на операциите	8.10.—8.13.
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	8.14.—8.16.
Преглед на дейността на одитните органи във връзка с техните годишни доклади за контрола и одити на разходите	8.14.—8.16.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	8.17.—8.19.
Заключение и препоръки	8.20.—8.22.
Заключение	8.20.
Препоръки	8.21.—8.22.
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 „Миграция и управление на границите“ и функция 5 „Сигурност и отбрана“ от *многогодишната финансова рамка (МФР)*. На ***фигура 8.1*** и ***фигура 8.2*** са представени обобщено основните дейности и разходи по тези функции през 2024 г.

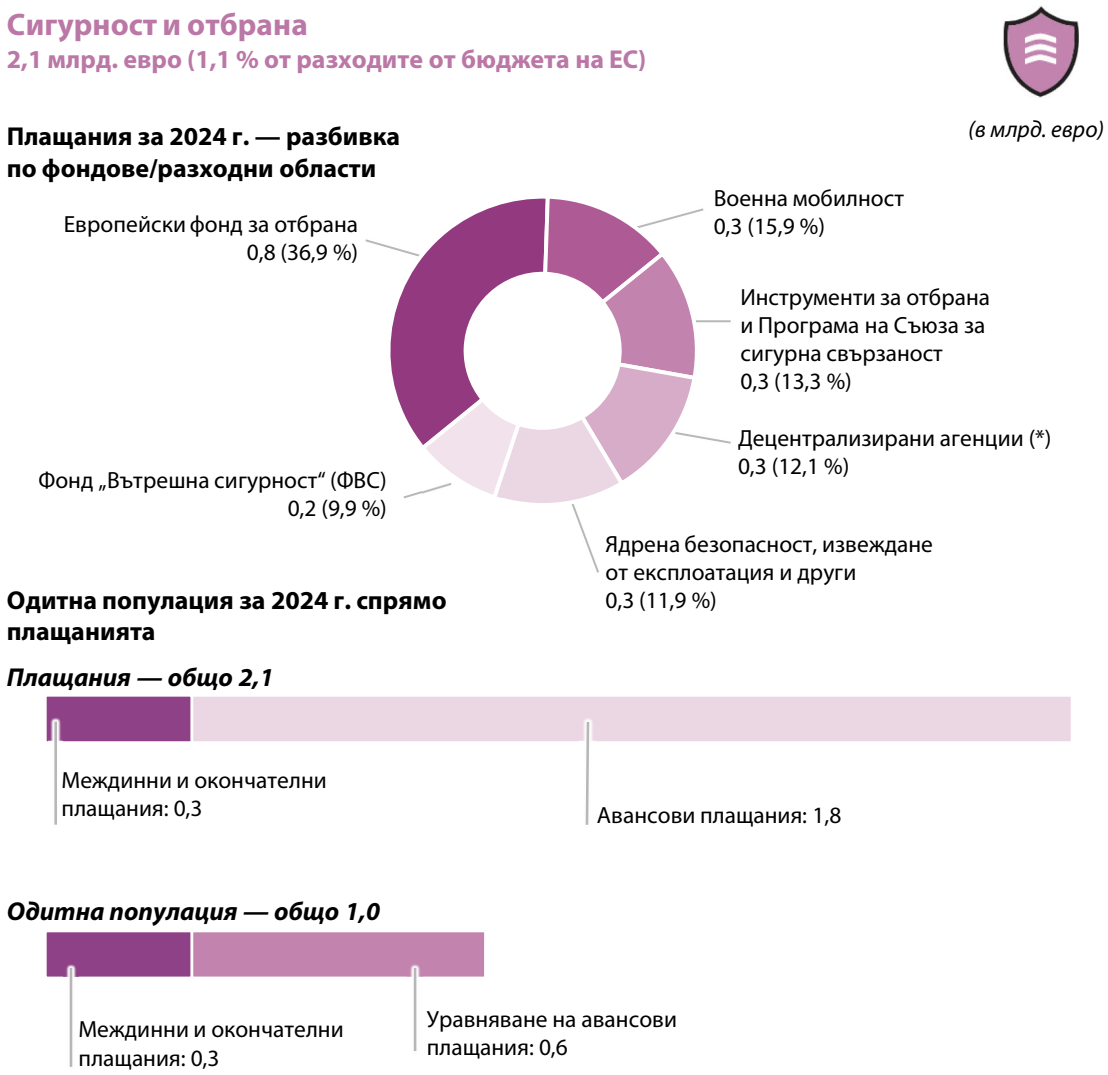
Фигура 8.1 — Плащания и одитна популация — Миграция и управление на границите



(*) ЕСП докладва относно плащанията към децентрализираните агенции на ЕС отделно в своя Годишен доклад относно агенциите на ЕС.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на ЕС за 2024 г.

Фигура 8.2 — Плащания и одитна популация — Сигурност и отбрана



(*) ЕСП докладва относно плащанията към децентрализираните агенции на ЕС отделно в своя Годишен доклад относно агенциите на ЕС.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните отчети на ЕС за 2024 г.

Кратко описание

Миграция и управление на границите

8.2. Функция 4 от МФР за 2021—2027 г. обхваща областите на политика, свързани с миграцията и управлението на границите. По-подробна информация е представена на ***фигура 8.1***. Значителна част от разходите по функция 4 „Миграция и управление на границите“ са свързани с приключването на проектите и програмите по предходната МФР за периода 2014—2020 г. по фонд *„Убежище, миграция и интеграция“*[1] (ФУМИ) и фонд *„Вътрешна сигурност“ — Инструмент за външните граници и визите*[2] (ФВС — „Външни граници и визи“). Тези фондове понастоящем са в процес на приключване и 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] (ИУГВП) 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)).

---

[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. По-подробна информация е представена 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 2024 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 (Агенцията на Европейския съюз по наркотиците (EUDA, която до 1 юли 2024 г. е Европейски 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 Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната (EDIDP)[7] и Европейския фонд за отбрана[8], които подпомагат съвместни проекти в областта на отбраната на всички етапи от научноизследователската и развойната дейност и се управляват от Генерална дирекция „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ на Европейската комисия (DEFIS). По този компонент се подпомага и военната мобилност чрез специален бюджет в рамките на *Механизма за свързване на Европа*[9], който се отнася до адаптирането на отсечки от *трансевропейската транспортна мрежа* за двойна употреба на инфраструктурата за граждански и военни цели. По Европейския фонд за отбрана се финансират също специфични проекти, свързани с военна мобилност.

---

[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) 2018/1092 за създаване на Европейска програма за промишлено развитие в областта на отбраната.

[8] Регламент (ЕС) 2021/697 за създаване на Европейски фонд за отбрана.

[9] Регламент (ЕС) 2021/1153 за създаване на Механизъм за свързване на Европа.

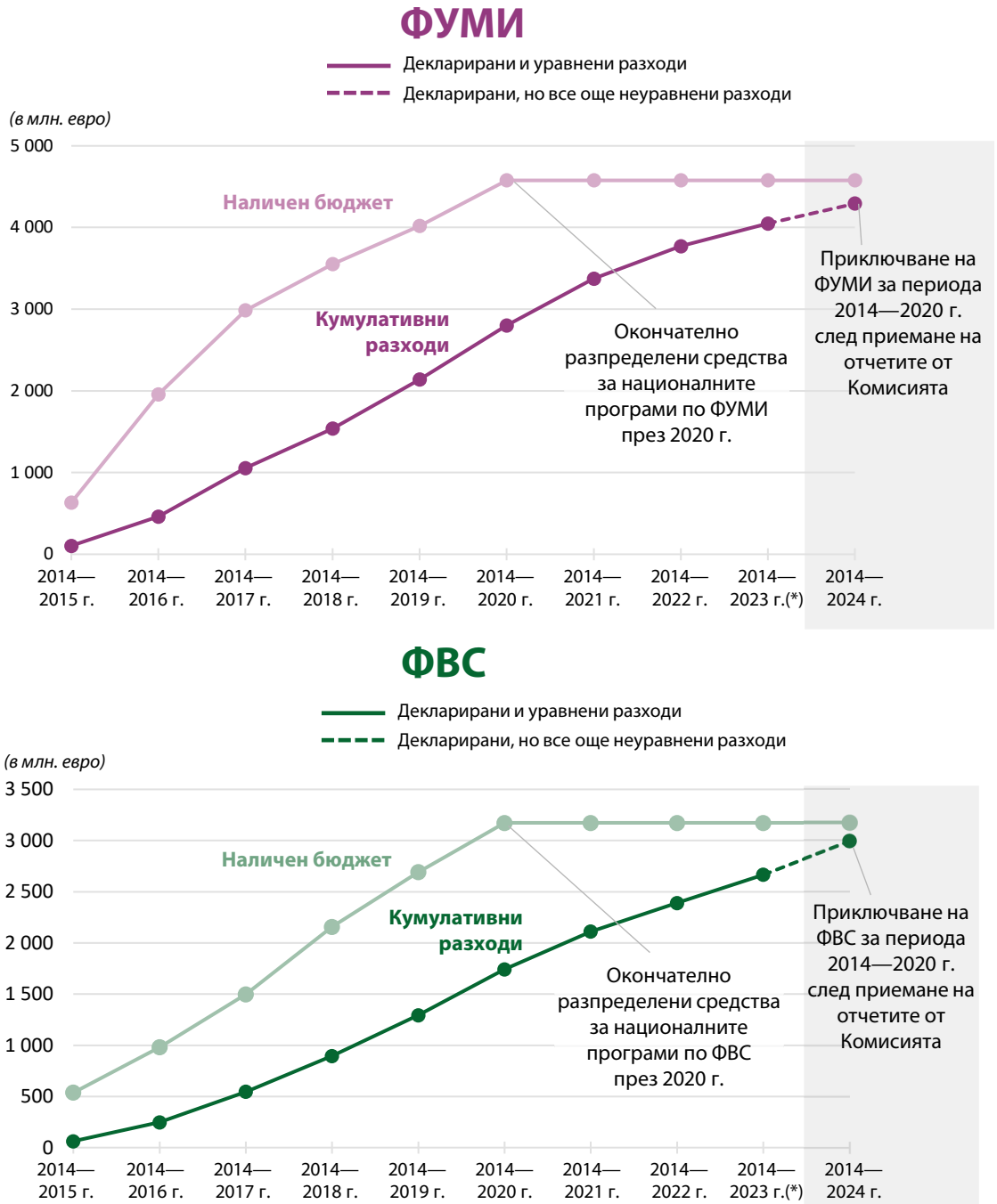
Изпълнение на програми със споделено управление

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, ИУГВП и ФВС за периода 2021—2027 г., е споделено между държавите членки (или четирите асоциирани към Шенген държави — Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария) и генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на Европейската комисия (HOME). За периода 2021—2027 г. цялото финансиране за Лихтенщайн се управлява пряко от Комисията. При този начин на управление държавите членки изпълняват многогодишни *програми*, които са одобрени от Комисията.

8.6. В ***точка 2.16*** е представена информация относно изпълнението на програмите със споделено управление по ФУМИ и ФВС за периода 2021—2027 г. Разглеждани общо, след 2020 г. държавите членки са ускорили изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г., тъй като финансирането за този период е трябвало да бъде усвоено до юни 2024 г.[10], а окончателните отчети да бъдат подадени до 31 декември 2024 г. Въпреки това остава да бъде уравнено значително по размер финансиране (12 %, или 528 млн. евро за ФУМИ и 16 %, или 505 млн. евро за ФВС) след приемането на тези окончателни отчети от Комисията. На ***фигура 8.3*** са показани разходите, които държавите членки са декларирали за възстановяване пред Комисията от началото на *програмния период* 2014—2020 г.

[10] Регламент (ЕС) 2022/585 за изменение на регламенти (ЕС) № 514/2014, (ЕС) № 516/2014 и (ЕС) 2021/1147.

Фигура 8.3 — Напредък при изпълнението на програмите със споделено управление по ФУМИ и ФВС за периода 2014—2020 г.



(*) Обикновено държавите членки декларират разходите си по ФУМИ/ФВС пред Комисията за одобрение през годината, следваща извършването им. Поради това отчетите на Комисията за 2024 г. показват разходите, извършени от държавите членки през 2023 г.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията (програми и решения за уравняване до края на 2024 г.).

Обхват и подход на одита

8.7. За 2024 г. ЕСП приложи описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи за функции 4 и 5 от МФР, като същевременно взе предвид резултатите от своите *одити на съответствието* на агенциите. ЕСП извърши проверка на извадка от 23 *операции*, резултатите от която допринасят за изготвянето на цялостната *Декларация за достоверност*. Тази извадка обаче не е представителна за разходите по съответните функции от МФР и поради това не позволява *изчисляването на процент грешки* по тези функции. Извадката се състои от:

а) 12 операции при *споделено управление* с държави членки — Франция, Италия, Литва, Португалия и Швеция за функция 4 от МФР и Полша за функция 5 от МФР;

б) 7 операции при *пряко управление* от Комисията (четири по функция 4 от МФР и три по функция 5 от МФР);

в) 4 операции при *непряко управление* (две по функция 4 от МФР и две по функция 5 от МФР).

8.8. ЕСП провери също избрани системи за контрол, като разгледа:

а) *годишните доклади за контрола* за 2023 г. на националните *одитни органи* за ФУМИ (Германия, Финландия и Швеция) и ИУГВП (Хърватия, Литва и Финландия) в рамките на МФР за периода 2021—2027 г.;

б) работата на тези одитни органи във връзка с годишните отчети на техните държави членки за ФУМИ или ИУГВП за 2023 г., извършена за целите на техните одитни становища, които се представят на Комисията. ЕСП разгледа дали одитните органи[11]:

i) са въвели подходящи процедури за изготвяне на надеждни одитни становища и годишни доклади за контрола;

ii) са използвали подходяща методология за формиране на извадки;

iii) са включили в извадката достатъчно на брой операции, за да могат да направят заключения относно цялата популация;

iv) са изчислили правилно процента грешки.

[11] Както се изисква от Регламент (ЕС) 2021/1060.

8.9. Освен това ЕСП извърши проверка на информацията относно редовността, представена в *Годишния отчет за дейността* (ГОД) на ГД „Миграция и вътрешни работи“, която впоследствие се включва в *Годишния доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ) на Комисията.

Редовност на операциите

8.10. От проверените 23 операции осем са засегнати от *грешки*. ЕСП остойности три от тези грешки, които имат финансово отражение върху разходите, отнесени към бюджета на ЕС. Грешките са свързани с разходи, извършени извън периода на изпълнение, липса на основни оправдателни документи и други видове недопустими разходи. в ***каре 8.1*** е представен пример на остойностени от ЕСП грешки.

Каре 8.1

Разходи, извършени извън периода на изпълнение

ЕСП одитира проект за презаселване, изпълнен при споделено управление по ФУМИ в Португалия. Периодът на изпълнение на проекта е бил от юли 2021 г. до септември 2023 г. По него е предоставена пряка правна и социална подкрепа, както и насоки за професионално обучение и заетост за бежанци, установени в Португалия. Проектът е насочен към нуждите на презаселените лица и тяхната дългосрочна интеграция и самостоятелност в португалското общество, със специален фокус върху програмите за изучаване на португалски език.

ЕСП отбеляза, че като част от заявлението за разходи е представена фактура за електричество, в която е включена доставка на енергия за период извън периода на изпълнение на проекта.

Поради това ЕСП заключи, че 3,7 % от разходите по проекта са недопустими.

8.11. ЕСП установи също така седем случая на неспазване на правните и финансовите изисквания, които обаче нямат финансово отражение за бюджета на ЕС. Те са свързани например с недостатъци в процедурите за отпускане на *безвъзмездна финансова помощ*, незадоволителен мониторинг на проектите, финансиране от ЕС, което не се използва изцяло по предназначение, и слабости при възлагането на обществени поръчки. В ***каре 8.2*** са представени примери за разкритите грешки.

Каре 8.2

Недостатъци в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

ЕСП одитира четири открити покани за представяне на предложения при споделено управление по ФВС — Външни граници и визи и по ФУМИ, съответно във Франция и Португалия. Поканата във Франция изисква представяне на предложения за проекти, които да повишат сигурността по външните граници на ЕС. Поканата в Португалия е насочена към услуги за подпомагане на интеграцията на граждани на трети държави.

В случая на Франция ЕСП установи, че кандидатите за безвъзмездна финансова помощ не са били надлежно информирани за процедурата на оценяване. Не е била публикувана важна информация относно методологията за оценка, като например приложимите прагови стойности или относителната тежест на отделните критерии.

В случая на Португалия ЕСП установи, че методологията на оценяване не е позволила достатъчно диференциране на проектите според качествата им, тъй като е било възможно да се оценява само с 1, 3 или 5 точки. В резултат на това 19 заявления за проекти са получили една и съща оценка и класиране. Тъй като наличните средства не са били достатъчно за финансиране на всички проекти, те са били разпределяни по реда на получаване на заявленията, а не чрез прилагане на строги критерии за оценка на проектите въз основа на качеството на техните предложения.

Финансиране от ЕС, което не е използвано изцяло по предназначение

ЕСП одитира един проект, изпълнен при споделено управление по ФВС — Външни граници и визи във Франция. Периодът на изпълнение на проекта е бил от януари 2019 г. до декември 2021 г. По него е извършено проучване за изпълнимост и проучване за определяне на параметрите с оглед интегрирането на специфично оборудване за наблюдение в конкретен тип въздухоплавателни средства, които да се използват изключително за повишаване на сигурността на външните граници на ЕС (Шенгенското пространство). Поради закъснения инсталирането на оборудването е било финансирано по свързан проект в рамките на ИУГВП (2021—2027 г.). Въпреки това двата проекта са разработени като една инвестиция и е била проведена една тръжна процедура за избор на изпълнител както за проучването за определяне на параметрите, така и за инсталацията.

ЕСП отбеляза, че понякога оборудваните самолети са били използвани извън Шенгенското пространство, което не отговаря на приложимите законодателни и договорни изисквания на инструмента по ФВС. Съгласно тези изисквания проектите от този вид следва да допринасят за вътрешната сигурност на границите на ЕС. Според информацията, предоставена от френските органи, дейностите извън Шенгенското пространство представляват почти една трета от полетното време.

Те обаче не предоставиха подкрепящи доказателства за действителното използване на самолетите и поради това ЕСП определя проекта като засегнат от количествено неизмерима грешка.

8.12. ЕСП установи и две операции от извадката, които не са в съответствие с принципите на *добро финансово управление*, въпреки че не са засегнати от грешки във връзка с редовността на разходите. При тях е констатирана недостатъчна защита на финансираното от ЕС оборудване и възстановяване на *данъка върху добавената стойност* на посочените по-горе публични органи за извършените разходи, което противоречи на насоките на Комисията. в ***каре 8.3*** е представен пример за разкритите случаи.

Каре 8.3

Недостатъчна защита на финансираното от ЕС оборудване

ЕСП одитира проект по ФУМИ под пряко управление в Гърция за предоставяне на съоръжения за настаняване на мигранти в „горещите точки“. Максималните допустими разходи са 276 млн. евро, а проектът, който все още не е приключил, се изпълнява от отговорния гръцки орган. Операцията на ЕСП беше свързана с третото *междинно плащане* в размер на 52,9 млн. евро. През октомври 2024 г. ЕСП проведе посещения на място на съоръженията на островите Самос и Кос.

ЕСП установи, че през първите 2 години на експлоатация са нанесени значителни щети на основното оборудване (като например мебели и принадлежности). Освен това противопожарното оборудване е било преместено от първоначално определените места в сградите по такъв начин, че използването му ще бъде затруднено, ако възникне необходимост, както е показано по-долу.



Източник: Проверки на място на проекта, извършени от ЕСП.

8.13. Някои международни организации предоставиха на ЕСП само ограничен временен достъп до документи в електронен вид и в режим само за четене, без да ги предадат на одиторите. Те считат, че договорните споразумения, които са сключили с Комисията, им дават право да постъпват така. Това възпрепятства планирането, изпълнението и контрола на качеството при одита на ЕСП. Правото на ЕСП да получи всички документи или информация, необходими за извършването на нейната одитна дейност, е установено в член 287 от Договора за функциониране на Европейския съюз. в миналото ЕСП вече изрази констатации по този въпрос в своите годишни доклади[12] и в своето Становище 10/2018[13]. Съществуващата възможност за собствено тълкуване на правото на ЕСП за достъп до документи, което води до незаконно възпрепятстване на възможността за извършване на одит, показва, че договорните споразумения не са достатъчно прецизни. В периода след извършването на конкретната одитна дейност и преди приключването на целия одит, всички международни организации с изключение на една разрешиха изтеглянето на изискваните документи, но на доброволни начала като част от пилотен проект. Ето защо ЕСП счита, че този проблем не е разрешен ефективно.

[12] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 9.17, както и годишните доклади на ЕСП относно Европейските фондове за развитие за 2018 г., 2020 г. и 2023 г.

[13] Становище № 10/2018 на ЕСП относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, точка 18.

Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Преглед на дейността на одитните органи във връзка с техните годишни доклади за контрола и одити на разходите

8.14. През 2024 г. държавите членки са представили първите си национални годишни отчети за програмите по ФУМИ и ИУГВП за периода 2021—2027 г.

8.15. Петте одитни органа, проверени от ЕСП, са разработили и въвели подробни процедури с достатъчно добро качество с оглед докладването на резултатите от дейността си в годишния доклад за контрола. ЕСП обаче установи, че финландският одитен орган не е извършил одити на операциите във връзка с декларираните разходи (*еднократни общи суми*), представени в годишните отчети на ФУМИ. Въпреки че е знаела за това, Комисията е приела становището на одитния орган и е изплатила окончателното салдо, без да проведе съгласувателна процедура. ЕСП установи също така, че шведският одитен орган не е извършил нито един одит на системите за одитирания финансов период. в резултат на това, въпреки че и двата одитни органа са издали одитни становища без резерви, части от тези становища не са подкрепени от достатъчна одитна дейност, което създава риск от намаляване на нивото на предоставената увереност.

8.16. ЕСП избра за проверка 14 одитни досиета от същите пет одитни органа. Посредством досиетата ЕСП провери съответната одитна дейност на тези органи и анализира дали тя обхваща конкретни ключови изисквания[14]. Беше установено, че одитните органи са разполагали с подробни одитни програми и са използвали контролни листове, за да обосноват своите заключения. ЕСП обаче откри някои недостатъци, вж. примерите в ***каре 8.4***.

[14] Ключово изискване 12: подходящи одити на системите, ключово изискване 13: подходящи одити на операциите и ключово изискване 15: подходящи процедури за осигуряването на надеждно одитно становище и за изготвянето на годишния контролен доклад, както е посочено в приложение XI към Регламент (ЕС) 2021/1060.

Каре 8.4

Недостатъци в работата на одитните органи

Държава членка и фонд	Недостатъци	Потенциално отражение
Швеция, ФУМИ	Незадоволително документиране на проверките, извършени за потвърждаване на съответствието с основните изисквания за допустимост на отчетените разходи.	Риск от неразкриване на недопустими разходи.
Финландия, ИУГВП	Не е приложена финансова корекция след установяване на грешка в процедура за възлагане на обществена поръчка.	Риск за точността на отчетите.
	Одитната следа не е пълна и използваните контролни листове не са актуални.	Риск за надеждността на становището на одитния орган.
Литва, ИУГВП	Одитните стандарти за одита на финансовите отчети не са подходящи.	

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

8.17. За финансовата 2024 година ЕСП разгледа Годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Миграция и вътрешни работи“. в анализа си ЕСП акцентира върху това дали в своя ГОД тази генерална дирекция е представила информацията относно редовността в съответствие с указанията на Комисията и дали е приложила последователно методологията за изчисляване на бъдещите корекции.

8.18. ЕСП установи, че оценките на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за общия риск при плащане и при приключване са изчислени и са отчетени в ГДУИ в съответствие с вътрешната методология. От разходите за 2024 г. (3,5075 млрд. евро) ГД „Миграция и вътрешни работи“ оценява общата сума, изложена на риск при плащане, на 44,6 млн. евро (1,3 %), а общият риск при приключване е изчислен на 41,0 млн. евро, като се взема предвид изчисленото отражение на бъдещите корекции в размер на 3,6 млн. евро.

8.19. 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

8.20. Проверката от ЕСП на операциите и системите откри няколко области, в които следва да се постигне подобрение. ЕСП не одитира достатъчно операции, за да изчисли процент грешки за тези функции от МФР (вж. точка ***8.7***), но одитните резултати показват, че това е област, изложена на висок риск. Резултатите от тестовете на операциите се използват за изготвянето на Декларацията за достоверност на ЕСП.

Препоръки

8.21. В ***приложение 8.1*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на две от препоръките, отправени в нейния Годишен доклад за 2021 г., и една препоръка, отправена в нейния Годишен доклад за 2022 г. Комисията е изпълнила всички препоръки изцяло.

8.22. Въз основа на своите констатации и заключения за 2024 г. ЕСП отправя следните препоръки към Комисията:

Препоръка 8.1 — Да се предприемат допълнителни действия за осигуряване на пълен достъп на ЕСП до необходимите документи

Комисията следва да предприеме допълнителни действия, за да се гарантира, че международните организации предоставят пълен, неограничен и навременен достъп на ЕСП до документите, необходими за изпълнение на одитната дейност на ЕСП в съответствие с ДФЕС. По-специално Комисията следва да се увери, че договорните споразумения с международни организации са ясно формулирани и зачитат изцяло правото на ЕСП да получава, при поискване, всички документи или информация, необходими за изпълнението на одитните ѝ функции.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 8.2 — Да се предоставят допълнителни насоки на държавите членки относно приложимите правила за процедурите за представяне на предложения

Комисията следва да предостави допълнителни насоки на *управляващите органи* в държавите членки, изпълняващи програми при споделено управление, относно техните задължения за спазване на принципите на равно третиране и прозрачност при провеждането на процедури за набиране на предложения за проекти, за да се преодолеят недостатъците в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Препоръка 8.3 — Да се проследят действията за преодоляване на недостатъците в работата на одитните органи

Комисията следва да проследи предприемането на действия за преодоляване на недостатъците в работата на одитните органи и, в случай на съмнение относно изразени от тях одитни становища без резерви, да приложи подходящи мерки за контрол с оглед да се намали рискът от неразкриване на неправомерни разходи.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Приложения

Приложение 8.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за областите „Миграция и управление на границите“ и „Сигурност и отбрана“

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

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

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	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			Препоръката е изпълнена изцяло. 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), с цел да отговори на част а) от препоръката, засягаща правилата за поддържане на адекватна одитна следа. През юни 2024 г. Комисията е организирала уебинар за органите на държавите членки,

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	ГД „Миграция и вътрешни работи“, относно: 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.			отговарящи за разходването на средствата по фондовете на ГД „Миграция и вътрешни работи“. Част б) от препоръката е изпълнена от Комисията до края 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); б) типа бенефициенти (например бенефициенти с ограничен или	✓	▬	Препоръката е изпълнена изцяло. Комисията е изготвила стратегия на ниво генерална дирекция, която има за цел да обедини вече съществуващите различни елементи на контрола, и е извършила по-целенасочени *предварителни проверки*. Предвид подобната препоръка, отправена от ЕСП в нейния Годишен доклад за 2022 г. по отношение на действията на ЕС (вж. по-долу), Комисията е взела решение да предприеме мерки за изпълнението на двете препоръки заедно, за да осигури съгласуван подход за всички действия, пряко управлявани от

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	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.			ГД „Миграция и вътрешни работи“.
2022	Комисията следва да извършва по-целенасочени предварителни проверки на допустимостта на разходите за действия на Съюза, като постави специален акцент върху потенциалните рискове, като тези, свързани с вида на разходите (например разходи за персонал, оборудване, обществени поръчки) или типа на бенефициентите. При изготвянето на оценката на риска Комисията следва да отчита, че одитните сертификати като оправдателен документ на заявките за плащане на бенефициентите имат своите ограничения.			Препоръката е изпълнена изцяло. Вж. бележките относно изпълнението на предходната препоръка.

Източник: ЕСП.

Глава 9

Съседните региони и светът

Съдържание

	Точки
Въведение	9.1.—9.10.
Кратко описание	9.2.—9.8.
Обхват и подход на одита	9.9.—9.10.
Редовност на операциите	9.11.—9.23.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	9.24.—9.28.
Годишен отчет за дейността на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“	9.24.—9.26.
Годишен доклад за дейността на ГД „Международни партньорства“	9.27.
Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС (ГДУИ)	9.28.
Други елементи	9.29.
Заключение и препоръки	9.30.—9.33.
Заключение	9.30.
Препоръки	9.31.—9.33.
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

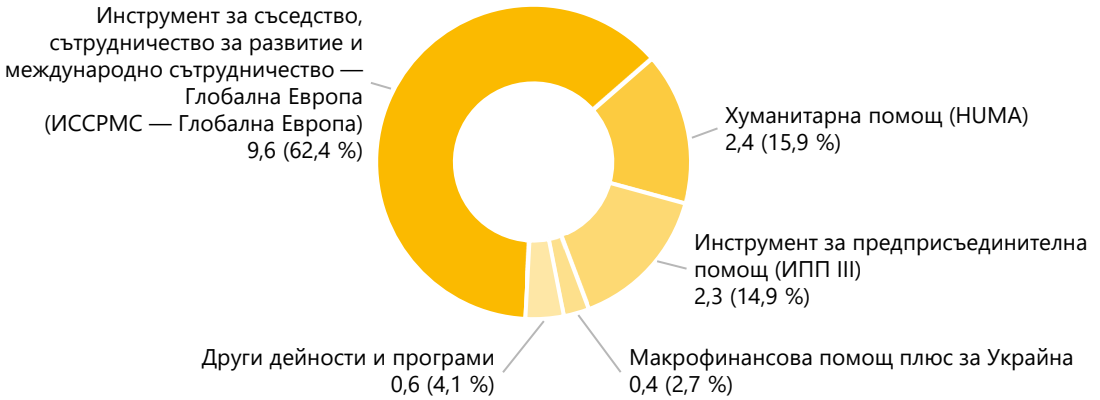
9.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата по отношение на функция 6 от *многогодишната финансова рамка (МФР)* „Съседните региони и светът“. На ***фигура 9.1*** са представени обобщено основните дейности и разходи по тази функция през 2024 г.

Фигура 9.1 — Плащания и одитирана популация

Съседните региони и светът
15,4 млрд. евро (8,0 % от разходите от бюджета на ЕС)

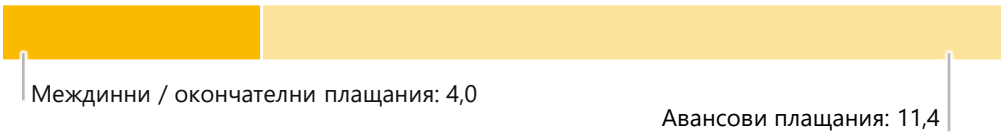


Плащания за 2024 г. — разбивка по фондове *(в млрд. евро)*

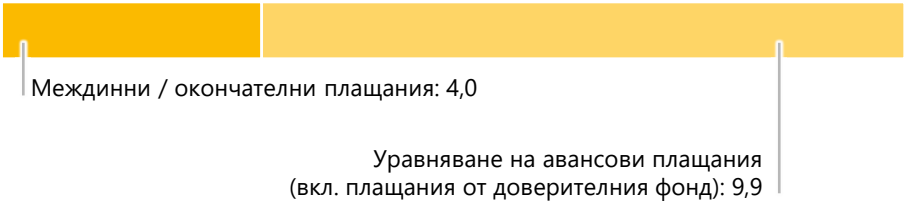


Одитна популация за 2024 г. спрямо плащанията

Плащания — общо 15,4



Одитна популация — общо 14,0



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2024 г.

Кратко описание

9.2. Тази разходна област включва няколко инструмента за финансиране, по-големите от които са *Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа („ИССРМС — Глобална Европа“)*[1], бюджетът за хуманитарна помощ и Инструментът за предприсъединителна помощ[2].

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 ИССРМС — Глобална Европа обединява 11 предишни инструмента за МФР за периода 2021—2027 г., включително Европейския инструмент за съседство и Европейските фондове за развитие (последните са извън бюджета на ЕС).

9.4. 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.

9.5. 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.

9.6. Тези инструменти за *външна дейност* се изпълняват в сложна геополитическа и организационна среда. Извършваните дейности обхващат различни региони с различни правни и институционални рамки, които изискват способност за адаптиране към съответните нормативни и оперативни условия.

---

[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).

9.7. Основните генерални дирекции (ГД) 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). От 1 февруари 2025 г. ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR) е разделена на две отделни генерални дирекции: ГД „Разширяване и източно съседство“ (ENEST) и ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ (MENA).

9.8. През 2024 г. *плащанията* по функция „Съседните региони и светът“ възлизат на 15,4 млрд. евро (*авансови*, *междинни* и окончателни плащания) и са извършени по няколко инструмента (вж. ***фигура 9.1***) и чрез различни методи на 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 15,2 млрд. евро през 2023 г. на 15,4 млрд. евро през 2024 г.

Обхват и подход на одита

9.9. Прилагайки одитния подход и одитните методи, описани в ***приложение 1.1***, през 2024 г. ЕСП провери 139 *операции*, разпределени както следва:

а) статистически представителна извадка от 137 операции, обхващаща всички разходи по тази функция от МФР. ЕСП състави извадка от 57 операции от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, 47 операции от ГД „Международни партньорства“, 18 операции от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и седем операции от Службата за инструментите в областта на външната политика, както и осем операции от други ГД (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Образование, младеж, спорт и култура“, ГД „Околна среда“, ГД „Подкрепа на структурните реформи“, ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Търговия и икономическа сигурност“, както и Европейската изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA). 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) две операции, свързани с Механизма за Украйна. Този механизъм, за разлика от инструмента за макрофинансова помощ плюс за Украйна (вж. фигура ***9.1***), се финансира извън годишния таван на МФР. Резултатите от одитната дейност на ЕСП във връзка с тези операции нямат отражение върху *изчисления процент грешки* за функция 6 от МФР „Съседните региони и светът“, но се отразяват върху общия изчислен процент грешки.

9.10. ЕСП провери също:

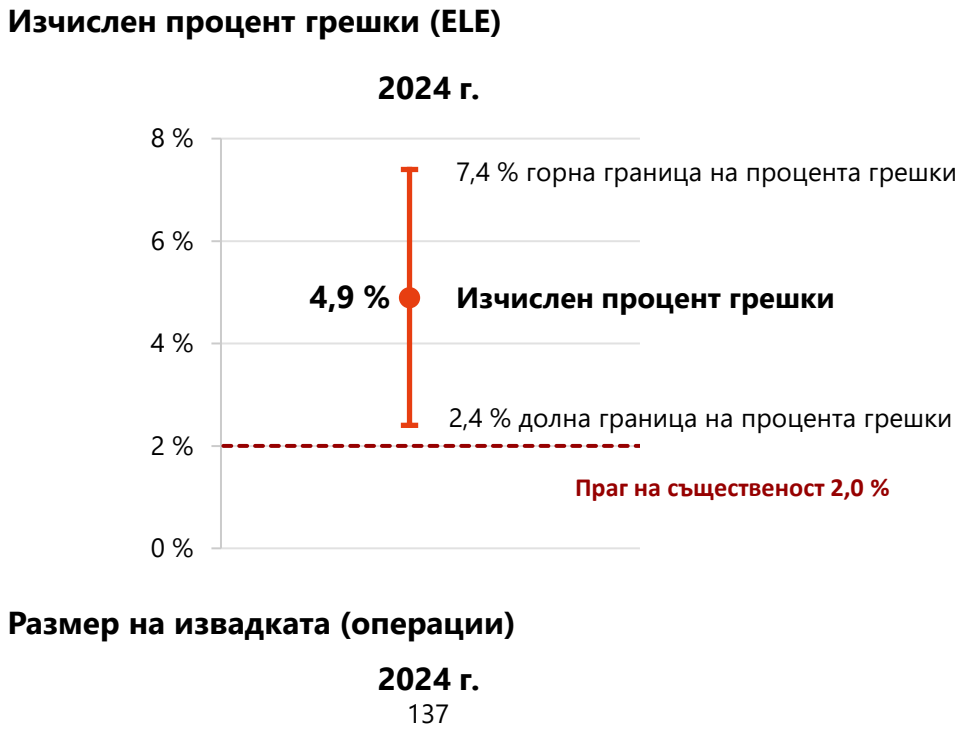
а) информацията относно *редовността* в *годишните отчети за дейността (ГОД)* на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и ГД „Международни партньорства“, последователността на използваната методология за изчисляване на изложените на риск суми, бъдещите финансови корекции и събиране на вземания, както и представянето на тези суми в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*, изготвен от Комисията; и

б) изпълнението на предишни препоръки на ЕСП.

Редовност на операциите

9.11. За 2024 г., за разлика от предходни години, ЕСП предоставя отделна конкретна оценка на редовността на операциите по функция 6 от МФР „Съседните региони и светът“. От проверените от ЕСП 137 операции в 56 (40,9 %) се съдържат грешки. Въз основа на 42-те грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки е изчислен на 4,9 % (вж. ***фигура 9.2***).

Фигура 9.2 — Резултати от тестването на операциите



Източник: ЕСП.

9.12. Във ***фигура 9.3*** е представена разбивка на изчисления от ЕСП процент грешки за 2024 г. по видове грешки.

Фигура 9.3 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

9.13. ЕСП установи различни видове грешки, засягащи множество операции, които се повтарят в продължение на няколко одитни години (вж. примерите в ***каре 9.1***, ***каре 9.2*** и ***каре 9.3***). Основните видове грешки са:

- „каскадно“ прехвърляне на *непреки разходи* за сметка на ЕС (т.е. отчитане на непреки разходи на организациите изпълнители като част от преките разходи на бенефициента, в допълнение към непреките разходи, които вече са начислени от бенефициента). ЕСП е отправила препоръка относно тази каскадна структура на изпълнение в своя специален доклад относно здравните системи в държавите партньори[3];
- включване на недопустими разходи за възнаграждения, като напр. *провизии* и непреки разходи;
- прилагане на неправилни обменни курсове;

[3] Специален доклад 18/2024 на ЕСП „Финансова подкрепа от ЕС за системите за здравеопазване в избрани държави партньори — следват се стратегическите цели от общ характер, но координацията и устойчивостта на интервенциите не е оптимална“, препоръка 4.

- нарушения на правилата за *обществени поръчки*; и
- уравняване на авансови плащания, заявени като извършени разходи.

9.14. Както и в предходни години, голяма част от установените от ЕСП грешки се отнасят до договори, изпълнявани при *непряко управление* от организации, за които се извършва *оценка по стълбове* (международни организации, международни финансови институции и държавни агенции). За такива договори Комисията приема 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. От остойностените от ЕСП 42 грешки (вж. точка ***9.11***), 26 са свързани с такива договори и представляват 3,1 процентни пункта от изчисления процент грешки.

9.15. ЕСП отново се сблъска със закъснения при получаването на исканата 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 ограничиха достъпа на ЕСП до документи, като предоставиха само временна възможност за преглед на електронни версии на документите в среда, която позволява само разглеждане, без да ги предадат на одиторите. Това възпрепятства планирането, изпълнението и контрола на качеството при одита на ЕСП. Засегнати са 19 одитирани от ЕСП операции. Тези трудности продължават да съществуват въпреки опитите на Комисията да ги разреши чрез постоянна комуникация със съответните международни организации (вж. също точка ***8.13*** в ***глава 8*** от настоящия доклад и точка ***26*** от Годишния доклад на ЕСП относно ЕФР).

9.16. Примери за някои от грешките, остойностени от ЕСП, могат да бъдат намерени в ***каре 9.1***.

Каре 9.1

Недопустими разходи: деклариране на непреки разходи като преки — каскадно прехвърляне на разходи

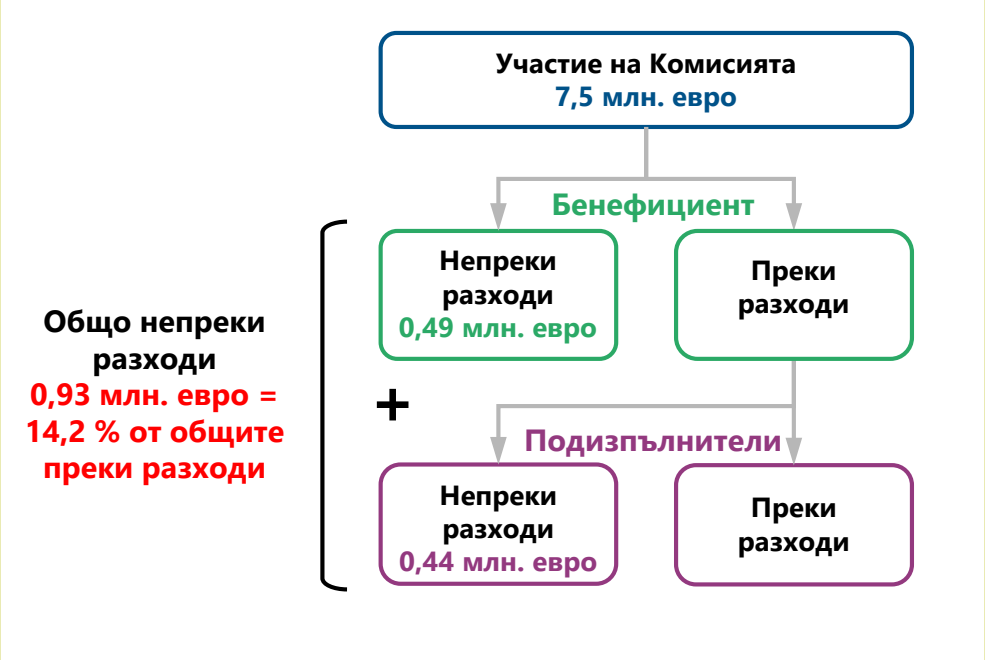
ГД „Международни партньорства“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 3,1 млн. евро по споразумение за делегиране на задачи по изпълнението на бюджета при непряко управление (споразумение за делегиране), подписано с агенцията за развитие на една държава членка, и изпълнено при непряко управление. Общата стойност на договора е 8,4 млн. евро с целево финансово участие на ЕС в размер на 7,5 млн. евро.

Одитираната фактура се основава на финансов отчет, обхващащ целия период на изпълнение — от юли 2019 г. до юни 2021 г.

Агенцията е декларирала 0,49 млн. евро за възстановяване от ЕС за непреки разходи, изчислени по договорената максимална ставка в размер на 6,95 % от преките разходи. Одитът на ЕСП обаче установи „каскадно“ прехвърляне на непреки разходи — агенцията за развитие е възложила изпълнението на споразумението на други организации и е включила непреки разходи на тези организации в своите декларирани преки разходи.

Във финансовия си доклад до Комисията агенцията е консолидирала финансовите отчети на организациите и е докладвала всички техни разходи като преки разходи. Собствените доклади на тези организации обаче включват 0,44 млн. евро непреки разходи. Като се добави тази сума към сумата от 0,49 млн. евро, общият размер на непреките разходи достига 0,93 млн. евро (14,2 % от преките разходи), което е значително повече от договорения лимит от 6,95 %. ЕСП счита частта от разходите, която е над лимита, за недопустима.



Източник: ЕСП.

Недопустими разходи: включване на провизии в разходите, свързани с възнаграждения

ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 1,2 млн. евро, свързана със *споразумение за финансов принос*, подписано с международна организация и изпълнено при непряко управление. Разходите по договора се оценяват на 7,6 млн. евро, частично финансирани от ЕС (50,2 %).

При одита на разходите, декларирани чрез тази фактура, ЕСП провери и месечната вноска във „фонда за обезщетения“ за служител, работещ по финансирания от ЕС проект. Тази вноска, изчислена като фиксиран процент от основната заплата на служителя, е предназначена да покрие потенциални бъдещи разходи или обезщетения за организацията в случай на напускане на служителя.

Предвид естеството ѝ одиторите определиха тази вноска като провизия — сума, която е заделена, за да покрие потенциални бъдещи разходи — и поради това изрично недопустима за финансиране от ЕС. ЕСП заключи, че тази грешка произтича от недостатъчно ясното определение на понятието „провизия“ в споразумението за финансов принос и съответните насоки.

Липса на основни оправдателни документи: липса на одитна следа за изчисление на единични разходи

ГД „Международни партньорства“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 1,4 млн. евро по договор за безвъзмездна финансова помощ, подписан с международна организация и изпълнен при непряко управление. Разходите по договора се оценяват на 5,3 млн. евро, частично финансирани от ЕС (91,4 %).

Фактурата е свързана с уравняване на разходи въз основа на финансовия отчет, представен от международната организация за периода до 10°юни°2024 г.

ЕСП одитира подробно 10 разходни позиции. В три случая одиторите не успяха да получат достатъчно доказателства, за да проверят дали изчисленията на единичните разходи са точни и отговарят на условията за допустимост. Поради тази причина ЕСП счита тези разходи за недопустими.

9.17. 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 1,4 процентни пункта по-нисък.

9.18. ЕСП установи също 34 случая на неспазване на правните и финансовите изисквания, въпреки че това няма пряко финансово отражение за бюджета на ЕС. В ***каре 9.2*** са представени примери за грешки, които не са остойностени от ЕСП.

Каре 9.2

Неясни технически спецификации в обществени поръчки

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

ЕСП одитира фактура на стойност 6,3 млн. евро по договор за закупуване на ИТ активи за публичната администрация на държава бенефициент. Договорът с обща стойност 9,6 млн. евро е изпълнен при непряко управление и е изцяло финансиран от ЕС.

Комисията е избрала изпълнителя чрез процедура за възлагане на обществена поръчка. По време на одита си ЕСП установи, че техническите спецификации, включени в тръжната документация, не са достатъчно конкретни по отношение на минималните технически изисквания за стоките, които трябва да бъдат доставени.

Сложни правила за обменните курсове

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международни партньорства“

ЕСП одитира заявените разходи чрез две различни фактури по договори за безвъзмездна финансова помощ с неправителствени организации (НПО) при пряко управление.

Разходите за някои позиции в тези фактури са посочени в местната валута. Бенефициентите не можаха да предоставят на одиторите необходимата информация, за да се провери дали обменният курс, използван за конвертиране на сумите в евро — отчетната валута, е в съответствие с правилата, определени в договора за безвъзмездна финансова помощ.

ЕСП заключи, че тази трудност произтича от сложността на правилата относно превалутирането в договора за безвъзмездна финансова помощ.

Липса на подходяща счетоводна система

ГД „Международни партньорства“

ЕСП извърши одит на фактура на стойност 0,65 млн. евро, свързана с договор за безвъзмездна финансова помощ, подписан с консорциум от неправителствени организации и изпълнен при *пряко управление*. Окончателните разходи по договора са в размер на 0,8 млн. евро, частично финансирани от ЕС (80 %).

В договора за безвъзмездна финансова помощ е предвидено бенефициентите да използват „подходяща счетоводна система и система за двустранно счетоводство“ за финансовото управление на договора. По време на одита обаче одиторите установиха, че една от НПО, изпълняващи договора, не е използвала подходяща счетоводна система. Това е довело до липса на ясна одитна следа, което затрудни одиторите в проследяването, идентифицирането и проверката на разходите, направени от тази НПО при изпълнението на договора за безвъзмездна финансова помощ.

9.19. ЕСП установи също така един недостатък от различно естество — случай на систематична слабост, свързана с включване на непреки разходи в разходите за възнаграждения. В ***каре 9.3*** са представени подробности за този случай.

Каре 9.3

Системни слабости

ГД „Международни партньорства“

ЕСП одитира заявените разходи чрез три различни фактури по споразумения за делегиране с международна организация.

При одита на разходите, свързани с персонала, ЕСП установи, че тази организация систематично е включвала разходи, които по своята същност са непреки — като например разходи за управление на възнагражденията, сигурност, ИТ и обучение — в своите разходи за възнаграждения. След това тя е декларирала тези разходи като преки разходи в одитираните фактури.

Освен това по време на одита одиторите не получиха подкрепящи документи, които да потвърдят, че тези разходи са действително извършени, установими и изчислени правилно. Поради това ЕСП ги счете за недопустими като преки разходи.

Тъй като този проблем беше установен в три фактури от тази международна организация, свързани с разходите за 2024 г., и е бил установен и в предходни години, ЕСП счита, че той е системна слабост в работата на международната организация.

9.20. През годините ЕСП констатира непрекъснато намаляващ брой грешки в две разходни области поради специфичните им условия за плащане. Това са i) бюджетна подкрепа и ii) проекти, изпълнявани при *„условен подход“*. През 2024 г. ЕСП одитира три операции за бюджетна подкрепа и 10 операции, свързани с „условния подход“.

9.21. Бюджетната подкрепа подпомага общия бюджет на дадена държава или бюджета ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. През 2024 г. плащанията за бюджетна подкрепа от общия бюджет на ЕС са в размер на 1,2 млрд. евро. ЕСП провери дали Комисията е спазила условията за извършване на плащания за бюджетна подкрепа за държавите партньори и дали е проверила спазването на условията за допустимост от страна на тези държави (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.

9.22. При „условния подход“, когато финансовото участие на Комисията в проекти с множество донори се обединява със средствата от други 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 общият размер на финансирането включва достатъчно допустими за подпомагане разходи, които да покрият частта на ЕС. Където беше уместно, ЕСП взе предвид този подход при извършването на проверките по същество.

9.23. 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

Ефективен контрол върху уравняването на авансовото финансиране, изплатено на международни организации

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

ЕСП извърши одит на фактура, свързана със споразумение за финансов принос, подписано с международна организация и изпълнено при непряко управление в региона на Балканите.

Фактурата се отнася до уравняването на разходите, направени до 31 декември 2023 г. Комисията е изискала от международната организация, при представянето на финансовия си отчет да прави разграничение между вече извършени разходи, неразплатени поети задължения и авансови плащания към други организации, изпълняващи от нейно име дейности по проекти, финансирани от ЕС.

Това разграничение позволява на Комисията да уравнява и приема като допустими само действително извършените разходи и по този начин да не допуска уравняване на недопустими разходи.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Годишен отчет за дейността на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“

9.24. ЕСП провери Годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“. Одиторите разгледаха по-специално дали в своя ГОД тази генерална дирекция е представила информацията относно редовността в съответствие с указанията на Комисията и дали е приложила последователно методологията за изчисляване на бъдещи корекции и събиране на вземания.

9.25. От общия размер на приетите разходи през 2024 г. (3,605 млрд. евро) ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ оценява общата сума, изложена на риск при плащане, на 15,56 млн. евро (0,43 %). Тя изчислява стойността на корекциите, произтичащи от нейните проверки през последващите години, на 3,5 млн. евро (0,1 % от общия размер на съответните разходи).

9.26. Генералният директор на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ декларира, че финансовият риск на генералната дирекция е под *прага на същественост* от 2 % от общия размер на приетите разходи. Тъй като броят на проверените от ЕСП операции представлява само малка част от операциите под отговорността на тази генерална дирекция (вж. точка ***9.9 а)***), не беше възможно да се провери това изявление въз основа на резултатите от одитната дейност на ЕСП.

Годишен доклад за дейността на ГД „Международни партньорства“

9.27. Извършеният от ЕСП преглед на ГОД на ГД „Международни партньорства“ за 2024 г. е представен подробно в Годишния доклад на ЕСП относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие.

Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС (ГДУИ)

9.28. ЕСП разгледа информацията в ГДУИ на Комисията за 2024 г. относно изчисления риск при плащане в областите на политика по функция „Съседните региони и светът“ от МФР. Комисията е изчислила риск при плащане в размер на 0,8 % за тази функция от МФР. Този процент е под изчисления от ЕСП диапазон на грешките и под прага на същественост.

Други елементи

9.29. ЕСП одитира две операции, свързани с безвъзмездна финансова помощ, предоставена по Механизма за Украйна, които се отнасят до разходи извън годишните тавани на МФР (вж. точка ***9.9***). Одиторите не изразиха констатации по отношение на тези операции. Тъй като тези плащания не попадат в обхвата на функция 6 от МФР, съответните одитни резултати нямат отражение върху изчисления процент грешки за тази функция, но засягат общия изчислен процент грешки.

Заключение и препоръки

Заключение

9.30. Като цяло одитните доказателства, които ЕСП получи и представя в настоящата глава, показват, че процентът грешки при разходите в областта „Съседните региони и светът“ 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 4,9 %.

Препоръки

9.31. В ***приложение 9.2*** са представени констатациите от последващата проверка на ЕСП на изпълнението на препоръките, отправени в предишни нейни годишни доклади. Въпреки това одиторите считат, че препоръка 1 от Годишния доклад на ЕСП за 2020 г. относно предоставянето на пълен и навременен достъп до документи е изпълнена само в известна степен. Освен това в своя Годишен доклад за 2023 г. ЕСП посочва, че Комисията е изпълнила изцяло и трите препоръки, отправени в Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.

9.32. ЕСП извърши преглед и на трите препоръки от своя Годишен доклад за 2022 г., изискващи незабавни действия или предвидени за изпълнение през 2023 г. и 2024 г. Комисията е изпълнила всички тези препоръки изцяло.

9.33. Въз основа на своите констатации и заключения за 2024 г. ЕСП отправя към Комисията следните препоръки:

Препоръка 9.1 — Да се следи за това бенефициентите да спазват договорните ограничения за непреки разходи

Комисията следва да установи процедури, чрез които да се гарантира, че преди уравняване на авансовото финансиране или извършване на плащания, се проверява дали бенефициентите не са заявили за възстановяване като преки разходи непреки разходи, направени от организации, изпълняващи от тяхно име финансирани от ЕС дейности по проекти. При тези проверки трябва да се следи за това общата сума, поискана за възстановяване на непреки разходи, да не надвишава договорения фиксиран процент. *Финансовият регламент* предвижда този лимит да не надвишава 7 % при договорите за безвъзмездна финансова помощ.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 9.2 — Да се формулират ясни и последователни определения за „провизия“ в договорните условия и насоките

За да се избегне евентуално двусмислие, да се осигури последователно тълкуване и да се намали рискът от грешки, Комисията следва ясно да определи и стандартизира понятието „провизия“ в своите договорни условия и насоки за бенефициентите.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

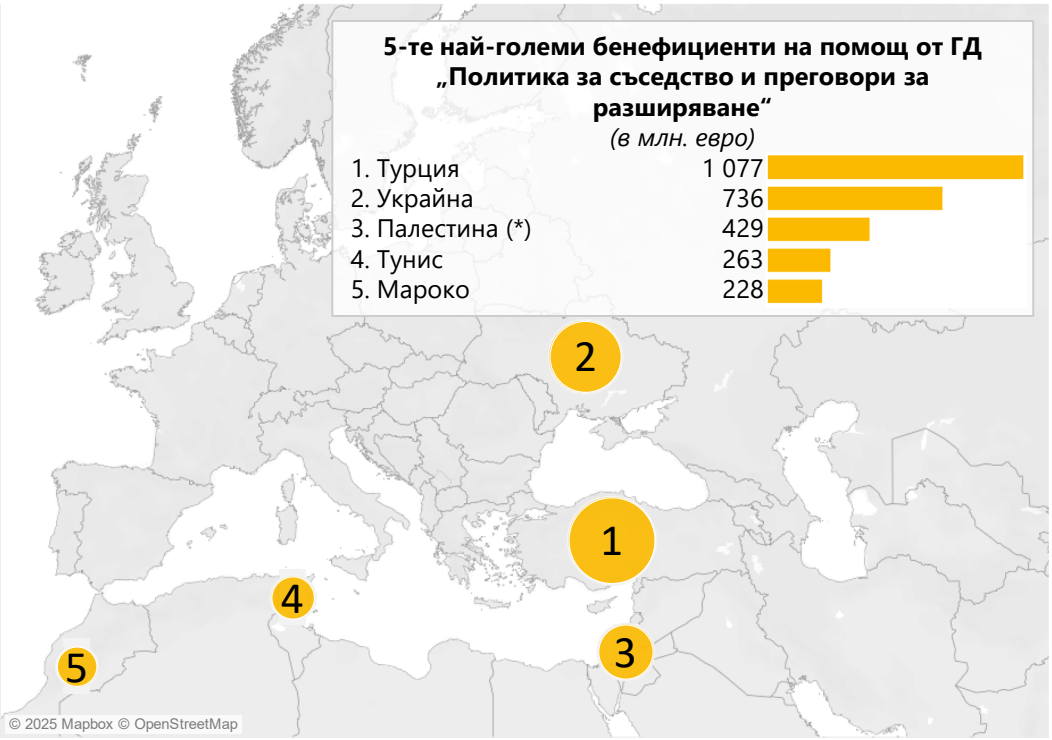
Препоръка 9.3 — Да се опростят и стандартизират правилата за превалутиране в договорите за безвъзмездна финансова помощ

За да се осигури последователност и да се намали административната тежест и рискът от грешки, Комисията следва да опрости и стандартизира правилата за превалутиране в договорите за безвъзмездна финансова помощ.

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

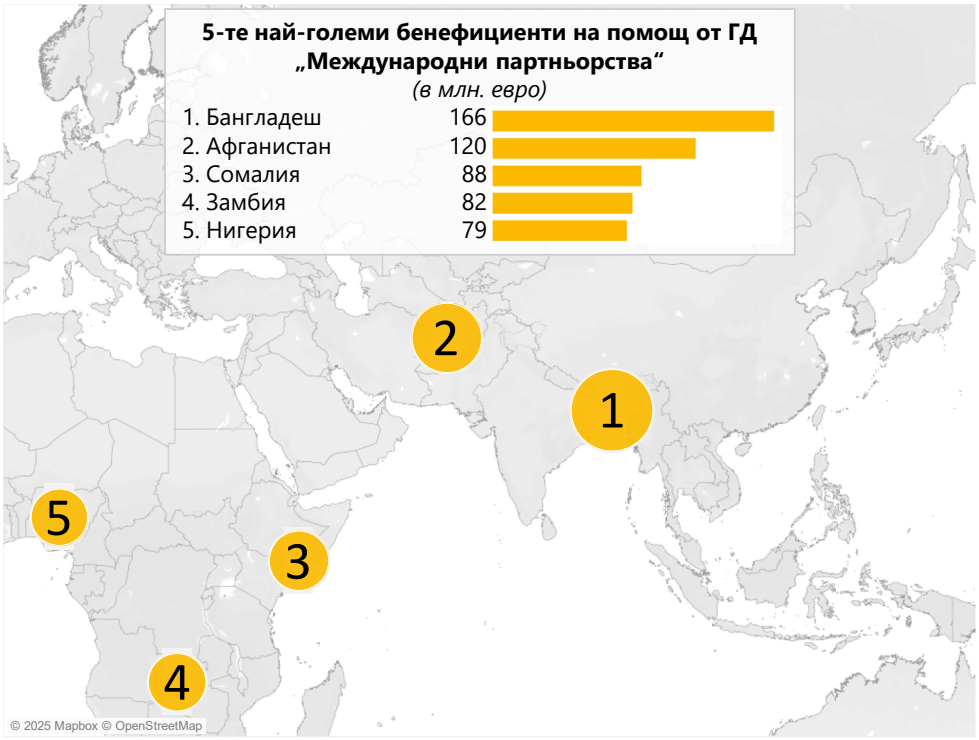


Източник: Карта от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз на Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR): 5-те най-големи държави бенефициенти в предишни години (*в млн. евро*)

2020 г.		2021 г.		2022 г.		2023 г.	
Мароко	411	Турция	127	Украйна	714	Турция	992
Турция	314	Молдова	109	Тунис	268	Украйна	399
Тунис	248	Мароко	106	Египет	124	Сърбия	338
Палестина (*)	174	Египет	88	Палестина (*)	120	Палестина (*)	223
Грузия	119	Йордания	70	Мароко	102	Мароко	195

(*) 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 от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз на Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

ГД „Международни партньорства“ (INTPA): 5-те най-големи държави бенефициенти в предишни години (*в млн. евро*)							
2020 г.		**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**	
Бангладеш	153	Бангладеш	140	Афганистан	200	Афганистан	135
Афганистан	138	Ирак	103	Конго (Киншаса)	79	Бангладеш	120
Мианмар/Бирма	74	Пакистан	89	Пакистан	76	Ирак	81
Ирак	59	Непал	85	Етиопия	76	Пакистан	79
Камбоджа	50	Афганистан	77	Йемен	69	Конго (Киншаса)	76

Приложение 9.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки за функция „Съседните региони и светът“

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

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
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 продължават да предоставят достъп само за четене до подкрепящата документация или не предоставят достъп до всички поискани оправдателни документи (вж. точка *9.15*).
2021	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** 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			

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	преди извършването на плащания или уравнявания. Целеви срок за изпълнение — до края на 2023 г.			
2021	ЕСП препоръчва на Комисията: **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	ЕСП 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.	✓	▨	

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Целеви срок за изпълнение — в годишния отчет за дейността за 2022 г.			
2022	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** 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.			
2022	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 2:** Според практическото ръководство, да извършва оценка на риска, за да може плащания за авансово финансиране на стойност между 60 000 и 300 000 евро да се извършват без банкова гаранция, само ако рискът е оценен като нисък. Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.			

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	ЕСП отправя следната препоръка към ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 4:** да засили контрола, за да се изключат нарежданията за събиране на вземания, свързани с неизразходвано авансово финансиране, от изчислението на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за корективния капацитет. Целеви срок за изпълнение — от Годишния отчет за дейността за 2023 г. и всички следващи			

Източник: ЕСП.

Глава 10

Европейска публична администрация

Съдържание

	Точки
Въведение	**10.1.—10.4.**
Кратко описание	**10.3.**
Обхват и подход на одита	**10.4.**
Редовност на операциите	**10.5.—10.19.**
Констатации и оценки относно проверените операции	**10.6.—10.19.**
Европейски парламент	**10.7.—10.13.**
Европейска комисия	**10.14.—10.18.**
Европейска служба за външна дейност	**10.19.**
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	**10.20.**
Заключение и препоръки	**10.21.—10.24.**
Заключение	**10.21.**
Препоръки	**10.22.—10.24.**
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 *многогодишната финансова рамка (МФР)* „Европейска публична администрация“. На ***фигура 10.1*** са представени обобщено разходите на институциите и органите на ЕС по тази функция през 2024 г.

Фигура 10.1 — Плащания и одитна популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2024 г.

10.2. ЕСП изготвя отделни доклади относно агенциите и *съвместните предприятия* на ЕС, както и относно Европейските училища. Специфичните годишни доклади относно тези органи се публикуват на уебсайта на ЕСП.

Кратко описание

10.3. В административните разходи се включват разходи за човешки ресурси, в т.ч. пенсии, които през 2024 г. представляват около 69 % от общия им размер, 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 2024 г.:

а) *статистически представителна извадка* от 70 *операции*, обхващаща пълния набор от разходи по тази функция и всички институции и органи на ЕС. Целта на ЕСП беше да изчисли процента *грешки* и да използва получените резултати при изготвянето на своята цялостна *Декларация за достоверност*.

б) 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 са основно натоварени с административните разходи[1]. Тази информация се отразява в *Годишния доклад за управлението и изпълнението* на Комисията.

[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“.

Редовност на операциите

10.5. ЕСП установи, че в 16 (или 23 %) от проверените 70 операции се съдържат грешки. Въз основа на трите грешки, остойностени от ЕСП, изчисленият процент грешки е под *прага на същественост*. Останалите грешки не могат да бъдат остойностени.

Констатации и оценки относно проверените операции

10.6. ЕСП изразява констатации и оценки по отношение на Европейския парламент, Европейската комисия и *Европейската служба за външна дейност*. ЕСП не установи съществени проблеми по отношение на Съвета на Европейския съюз, Съда на Европейския съюз, Европейския икономически и социален комитет, Европейския комитет на регионите, Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните. Външният одитор на ЕСП не докладва за значителни проблеми.

Европейски парламент

10.7. Извадката на ЕСП от 15 операции включва едно плащане към политическа група и едно плащане към политическа партия. Както ЕСП вече докладва — за последен път в своя Годишен доклад за 2023 г. — вътрешните правила[2] за управление на *бюджетните кредити* на политическите групи, приети от Бюрото на Европейския парламент, не са изцяло в съответствие с *Финансовия регламент*, тъй като те разрешават да се използват *процедури на договаряне за обществени поръчки* с висока стойност, вместо открити или ограничени процедури, и по този начин ограничават конкуренцията.

10.8. Политическата група, проверена от ЕСП, е възложила три обществени поръчки с висока стойност. При два от тези случаи тя не е спазила правилата на Европейския парламент[3], тъй като не е потърсила достатъчно оферти. В един случай политическата група е удължила срока на едно рамково споразумение с 18 месеца при по-високи единични цени. ЕСП счита, че това изменение е ограничило конкуренцията.

---

[2] Правила относно бюджетна позиция 400, последно изменени на 15 юли 2024 г.

[3] Пак там.

10.9. ЕСП констатира и други грешки в разходите, декларирани от политическата група. За някои допустими покупки е бил деклариран *възстановим ДДС*, но той не е бил заявен за възстановяване, което е довело до загуба за бюджета на ЕС. Групата е използвала също така единна ставка за възстановяване на пътните разходи на служителите, с което е завишила действителните разходи. ЕСП докладва за същите проблеми в своя Годишен доклад за 2022 г.

10.10. Във Финансовия регламент[4] се посочва, че европейските политически партии могат да получават финансиране от бюджета на ЕС предвид приноса им за формирането на европейско политическо съзнание и за изразяването на политическата воля на гражданите на Съюза. Виждането на ЕСП е, че правното основание, съгласно което се определя дали разходите са допустими, няма еднозначно тълкуване. Беше одитирана една такава операция, при която недопустимите разходи, първоначално заявени от политическата партия, вече са били възстановени от Парламента.

10.11. ЕСП констатира количествено неизмерими грешки в една операция за европейска политическа партия. Те са свързани с неясни критерии за подбор и възлагане на обществени поръчки, слабости при оценката на офертите и, в един от случаите, липса на официален договор.

10.12. *Споразуменията за финансов принос* между Европейския парламент и политическите партии изискват от партиите да предотвратяват конфликти на интереси. Проверената от ЕСП политическа партия не разполагаше с ясни процедури по отношение на това изискване. ЕСП включи сходна констатация в своя Годишен доклад за 2023 г. Парламентът все още не е изготвил ясни насоки за тълкуването на това изискване.

[4] Член 221 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

10.13. При другите 13 операции, които ЕСП провери, бяха установени слабости в две процедури за възлагане на обществени поръчки, ръководени от Европейския парламент. Едната се отнася до договор за ИТ с 6-годишен срок, за който няма достатъчно обосновка — съгласно Финансовия регламент срокът на такива договори обикновено не може да надхвърля 4 години, освен в надлежно обосновани случаи.

Европейска комисия

10.14. При 25-те плащания, които ЕСП провери, бяха констатирани осем количествено неизмерими грешки, включително четири, свързани с изплащането на заплати и пенсии. При три от тези случаи в пенсионните досиета липсваше актуално удостоверение за живот за партньора на един пенсионер. Такива удостоверения са необходими, за да се потвърди, че правото на надбавки продължава да е валидно. Понастоящем Комисията разработва нова система, с която се цели да се подобрят проверките на правата.

10.15. Една от проверените операции се отнася до плащане към външен доставчик на ИТ услуги. При тази операция в документацията за обществената поръчка не са ясно и последователно дефинирани изискванията за образование и сертифициране с цел да се определи размерът на дневната ставка.

10.16. Друга операция, плащането по която е извършено от друга институция, е свързана с рамково споразумение, управлявано от Комисията, за закупуване на оборудване и професионални услуги. Срокът на договора от 6 години не е достатъчно обоснован, аналогично на случая, докладван по отношение на Европейския парламент в точка ***10.13***.

10.17. Една операция, плащането по която също е извършено от друга институция, е свързана с възнаграждение на персонала, за което отговаря Комисията. Семейни надбавки са били неправилно изплатени на служител, който не е декларирал актуални промени в личното си положение. Грешката се дължи на недостатък в алгоритъма, заложен в ИТ системата. Впоследствие Комисията е извършила подобрения в алгоритъма.

10.18. Една от операциите се отнася до извършено от Комисията плащане в размер на 85 млн. евро във връзка със запазването на правото на ползване на продадени от нея сгради, намиращи се в Брюксел. Това е първата от три годишни вноски по договор, подписан през април 2024 г., който се отнася до продажба на 23 сгради за 900 млн. евро и запазване на правото на ползване на 17 от тях за периоди до 2029 г. Договорът за продажба и запазване на правото на ползване е сключен след публикуването на покана за представяне на предложения от страна на Комисията, в отговор на която е получена само една оферта от белгийско държавно предприятие, което е представило индикативна оферта, преди Комисията да стартира поканата. Съгласно поканата за представяне на предложения оферентите е следвало да представят банкова гаранция на стойност 80 млн. евро с валидност 6 месеца с цел да заявят ангажимента си за сключване на договор, включително за запазване на правото на ползване. Единственият оферент е представил гаранция, издадена от самия него, с валидност само 2 месеца. Комисията е приела гаранцията и е сключила договора в рамките на двумесечния ѝ срок на валидност. ЕСП установи, че гаранцията не изпълнява първоначалните изисквания, определени в поканата за представяне на предложения. ЕСП отбеляза също така, че комисията за оценка на офертите на Европейската комисия не е била достатъчно независима, тъй като всички нейни членове са били подчинени на отговорния *разпоредител с бюджетни кредити*.

Европейска служба за външна дейност

10.19. ЕСП провери 15 плащания и установи две *количествено измерими грешки*. Една от тях засяга значително изменение на договор, за което не е проведена валидна процедура за обществена поръчка и не са приложени последващи мерки за публичност. Другата грешка се отнася до използван неправилен обменен курс при вписването на плащане за наем.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

10.20. 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 ***10.5***).

Заключение и препоръки

Заключение

10.21. 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

10.22. В ***приложение 10.1*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на препоръките ѝ към Европейския парламент и Европейската служба за външна дейност в нейния Годишен доклад за 2021 г.

10.23. В своя Годишен доклад за 2022 г. ЕСП препоръчва[5] на администрацията на Европейския парламент да подобри насоките си относно усвояването на бюджетни кредити от страна на политическите групи и да предложи на Бюрото на Европейския парламент действия, чрез които да задължи политическите групи да прилагат ефективно вътрешните правила и да спазват процедурите за възлагане на обществени поръчки. Констатациите на ЕСП за 2023 г.[6] и 2024 г. (вж. точка ***10.8***) показват, че тази препоръка продължава да има важно значение.

[5] Вж. Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 10.19.

[6] Вж. Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точки 10.9—10.10.

10.24. Въз основа на извършения одит ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 10.1 — Да се засили контролът преди възлагането на обществени поръчки за ИТ услуги от Комисията

С цел да се прилагат правилни ставки при плащанията, извършвани към външни доставчици на ИТ услуги, Комисията следва да прецизира изискванията за тяхната квалификация в документацията за обществените поръчки с оглед на усъвършенстването на проверките за спазване на правилата (вж. точка ***10.15***).

Целеви срок за изпълнение — при процедури за възлагане на обществени поръчки, започващи след 1 юни 2026 г.

Препоръка 10.2 — Да се засили независимостта на комисиите за оценка на офертите по отношение на операции, включващи продажба на недвижимо имущество

За да засили независимостта на комисиите за оценка на офертите при операции, включващи продажба на недвижимо имущество, Комисията трябва да следи за това в състава им да влиза поне по един член, който не е йерархично подчинен на отговорния разпоредител с бюджетни кредити (вж. точка ***10.18***).

Целеви срок за изпълнение — за комисиите за оценка, назначени след 1 юни 2026 г.

Приложения

Приложение 10.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки в област „Европейска публична администрация“

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

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

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2021	ЕСП отправя следните препоръки: **Препоръка 1:** Администрацията на Европейския парламент следва да преразгледа своите указания относно прилагането от политическите групи на правилата за *обществени поръчки* и да предложи на Бюрото на Европейския парламент изменение на тези правила с оглед по-доброто им съгласуване с Финансовия регламент. Европейският парламент следва да наблюдава по-строго прилагането на тези правила. Срок за изпълнение — до края на 2023 г.			Администрацията на Европейския парламент (ЕП) не е преразгледала своите указания относно прилагането на правилата за обществени поръчки от страна на политическите групи и не е предложила на Бюрото на ЕП изменение на съответните правила с оглед по-доброто им съгласуване с Финансовия регламент. Поради тази причина правилата на ЕП все още не изискват използването на открити или *ограничени процедури за обществени поръчки* с висока стойност. Въпреки че администрацията на ЕП е организирала обучения и е предоставила подкрепа на политическите групи във връзка с прилагането на правилата за обществените поръчки, основните елементи на препоръката на ЕСП все още не са изпълнени. В своите Годишни доклади за 2022 г., 2023 г. и 2024 г. ЕСП докладва проблеми при възлагането на

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
				обществени поръчки от политическите групи, сходни с тези, установени за 2021 г.
2021	ЕСП отправя следните препоръки: **Препоръка 2:** Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) следва да предприеме подходящи мерки, за да осигури прилагането на правилата за обществени поръчки от делегациите на ЕС, напр. чрез засилено обучение, усъвършенстване на указанията и предоставените образци. Срок за изпълнение — до края на 2023 г.			ЕСВД е усъвършенствала обучението, указанията и образците за прилагане на правилата за обществени поръчки от делегациите на ЕС. Необходими са по-нататъшни действия във връзка с класификацията на обществените поръчки в счетоводната система.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2021	ЕСП отправя следните препоръки: **Препоръка 3:** Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) следва да засили обучението и предоставянето на насоки относно процедурите на делегациите на ЕС за набиране на местен персонал, за да осигури спазване на принципите на прозрачност и равностойно третиране. Тя следва също така да следи по-строго за това делегациите на ЕС да документират съответните стъпки от процедурата за набиране на персонал. Срок за изпълнение — до края на 2023 г.			ЕСВД е предприела значителни корективни действия, включително като е подобрила указанията за процедурите на делегациите на ЕС за набиране на местен персонал, усъвършенствала е образците за обявления за свободни длъжности и е въвела стандартни контролни листове. Необходимо е образците да бъдат оптимизирани допълнително, а указанията да се прилагат изцяло.

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.—11.6.**
Цели на политиката	11.2.
Рамка за управление и контрол	11.3.—11.4.
Етап на изпълнение	11.5.—11.6.
Обхват и подход на одита	**11.7.—11.10.**
Оценка на ЕСП на изпълнението на условията за плащане и допустимост	**11.11.—11.26.**
Изпълнението на някои ключови етапи/цели не е задоволително	**11.13.—11.17.**
Двойно финансиране	**11.18.—11.21.**
Отмяна на мерки и действия	**11.22.—11.23.**
Изпълнението на някои мерки е започнало преди началото на периода на допустимост	**11.24.—11.26.**
Проверка на ЕСП на избрани системи за мониторинг и контрол	**11.27.—11.43.**
Държавите членки не изпълняват своевременно повечето неприключени одитни препоръки на Комисията, отправени във връзка с критични или много важни констатации	**11.27.—11.32.**
Системите на държавите членки не са достатъчно ефективни	**11.33.—11.40.**
Необходимост от *ключови етапи, свързани с контрола*	11.33.—11.35.
Слабости в системите на някои държави членки за гарантиране на съответствието с правилата за обществените поръчки и държавната помощ	11.36.—11.39.
Слабости в исканията за плащане	11.40.

Информацията, с която разполага Комисията относно разкритите измами, е ограничена 11.41.—11.43.

Проследимост на средствата по МВУ 11.44.—11.49.

Проследимостта на средствата по МВУ не се осигурява систематично във всички държави членки 11.45.—11.49.

Въпроси, свързани с разработването на мерки, ключови етапи и цели 11.50.—11.52.

Годишни отчети за дейността и Годишен доклад за управлението и изпълнението 11.53.—11.57.

Заключения и препоръки 11.58.—11.61.

Заключения 11.58.—11.60.

Препоръки 11.61.

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 национални планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ)[1]. През февруари 2024 г. в Регламента е въведено още едно изменение[2], съгласно което държавите членки могат да включат като прогнозни разходи в своите ПВУ размера на паричната вноска за целите на създаването на *платформа за стратегически технологии за Европа (STEP)*. 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 31 декември 2026 г.

Цели на политиката

11.2. Основната цел на МВУ е да се смекчат икономическите и социалните последици от пандемията от COVID-19, като същевременно се подпомогнат 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, а именно да се сложи край на зависимостта от руски изкопаеми горива чрез преобразуване на енергийната система на ЕС.

---

[1] Регламент (ЕС) 2023/435.

[2] Регламент (ЕС) 2024/795.

Рамка за управление и контрол

11.3. Комисията изпълнява МВУ в режим на *пряко управление*, което означава, че тя носи пряка отговорност за изпълнението на инструмента. Плащанията по МВУ зависят от 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[3]. Изисква се също така да не са отменени мерки, свързани с вече изпълнени ключови етапи или цели, 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 (освен в надлежно обосновани случаи)[4]. Държавите членки са длъжни да следят за това средствата да се усвояват в съответствие с приложимото право на ЕС и националното право, по-специално по отношение на предотвратяването, разкриването и коригирането на *измами*, корупция и конфликти на интереси. 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.

11.4. Както се изисква в Регламента, Комисията проверява дали изпълнението на ключовите етапи и целите е задоволително, което е условието за извършване на плащания по МВУ. Това означава, че спазването на правилата на ЕС и националните правила при разходването на средства не е условие за получаване на плащания по МВУ от държавите членки. Поради това, както беше докладвано през предходните години, одитната дейност на ЕСП по МВУ се различава значително[5] от тази 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 или спазването на правилата за *държавна помощ* и за възлагане на *обществени поръчки*)[6].

---

[3] Регламент (ЕС) 2021/241, член 24, параграф 2.

[4] Пак там, член 5, член 9, член 17, параграф 2 и член 24, параграф 3.

[5] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка XXXVIII.

[6] Пак там, точка 11.13.

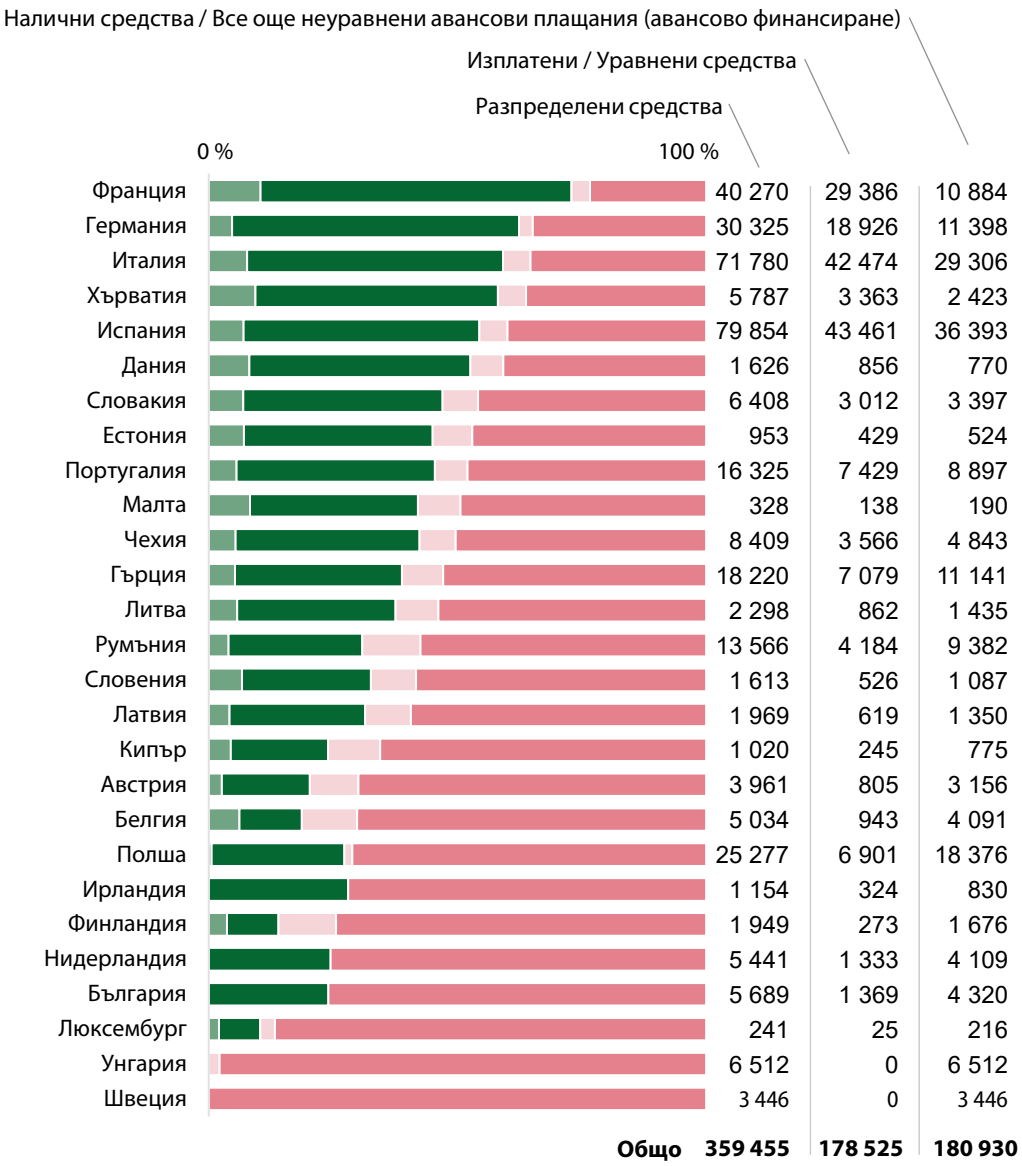
Етап на изпълнение

11.5. До края на 2024 г. Комисията е извършила 65 плащания на *безвъзмездна финансова помощ* (едно през 2021 г., 13 през 2022 г., 23 през 2023 г. и 28 през 2024 г.) на обща стойност 178,5 млрд. евро. Това означава, че тя е изплатила едва 50 % от общия размер на наличните средства, като се има предвид че остават по-малко от две години до края на периода на изпълнение на МВУ през август 2026 г. (вж. ***фигура 11.1***). Не е налична информация относно общия размер на средствата, изплатени от държавите членки на *крайните получатели*[7].

[7] 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“.

Фигура 11.1 — Напредък на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към 31 декември 2024 г. по държави членки

(в млн. евро)



	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	Общо
Авансови плащания	36 372	271	1 691	2 412	**40 746**
Изплатени средства	10 000	46 897	46 325	53 484	**156 706**
Уравнени средства	1 494	6 803	7 152	6 370	**21 819**

Източник: ЕСП.

11.6. През 2024 г. в предварителните оценки на Комисията шест ключови етапа и цели по пет искания за плащане на безвъзмездна финансова помощ са счетени за незадоволително изпълнени. Вследствие на това Комисията частично е спряла изпълнението на съответните плащания (вж. ***таблица 11.1***). Държавите членки разполагат с 6 месеца от датата на спиране на плащането, за да предприемат необходимите действия.

Таблица 11.1 — Искания за плащане на безвъзмездна финансова помощ, спрени от Комисията през 2024 г.

Държава членка	Ключови етапи / цели (Незадоволително изпълнени / общо)	Частично плащане (*в млн. евро*)	Спряна сума (*в млн. евро*)	Дата на спиране	Статус (към средата на 2025 г.)
Белгия	1/20	631,6	31,0	16.9.2024 г.	Приключено след преразглеждане на ПВУ
Чехия	2/63	1 482,5	260,3	18.12.2024 г.	В ход
Испания	1/61	9 882,6	158,1	19.7.2024 г.	В ход
Италия	1/23	3 130,2	110,1	26.7.2024 г.	Приключено след преразглеждане на ПВУ
Кипър	1/38	115,0	43,1	14.11.2024 г.	В ход

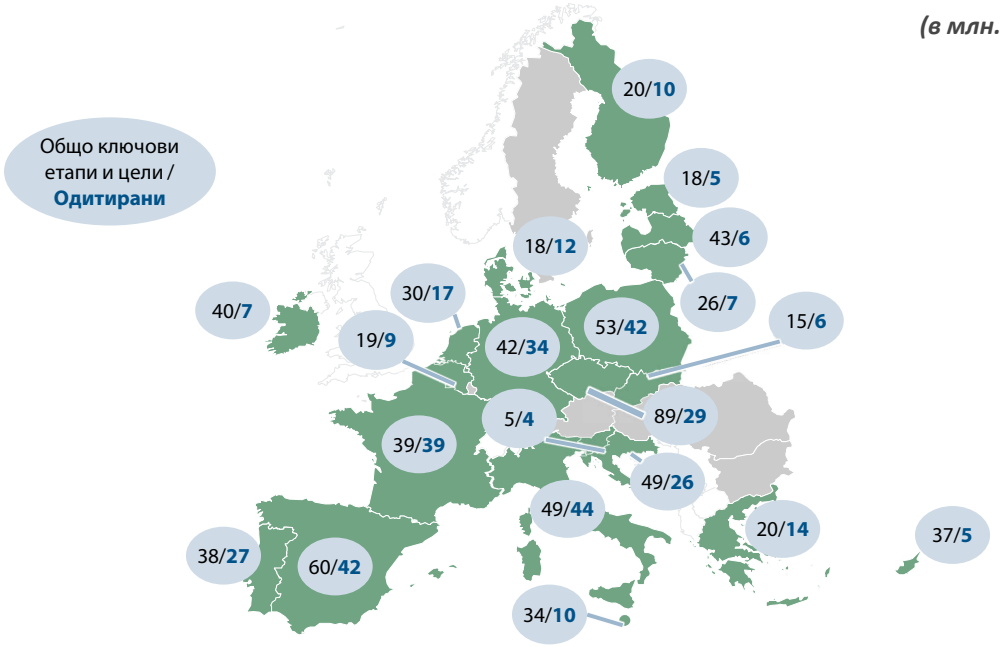
Източник: ЕСП.

Обхват и подход на одита

11.7. Разходите по МВУ за 2024 г. възлизат на 59,9 млрд. евро. Одитът на ЕСП обхвана всички 28 плащания на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 53,5 млрд. евро и свързаното с тях *уравняване* на авансови плащания в размер на 6,4 млрд. евро (вж. ***фигура 11.2***). В обхвата на одита на ЕСП не са включени редовността на разходите, извършени от крайните получатели, и компонентът за заеми на МВУ (вж. ***приложение 11.1***).

Фигура 11.2 — Общ брой и брой на одитираните ключови етапи и цели, свързани с разходите по МВУ за 2024 г.

(в млн. евро)



		Одитирана популация		Одитна извадка		Процент от общия брой одитирани ключови етапи/цели
Държава членка	Разходи	**Общо ключови етапи**	**Общо цели**	**Одитирани ключови етапи**	**Одитирани цели**	
Белгия	943	18	1	**8**	**1**	47 %
Чехия (*)	2 499	55	34	**9**	**20**	33 %
Дания	510	6	12	**5**	**7**	67 %
Германия	14 581	16	26	**8**	**26**	81 %
Естония	143	15	3	**3**	**2**	28 %
Ирландия	324	35	5	**4**	**3**	18 %
Гърция	1 155	16	4	**10**	**4**	70 %
Испания	11 277	41	19	**23**	**19**	70 %
Франция	8 663	15	24	**15**	**24**	100 %
Хърватия (*)	949	30	19	**14**	**12**	53 %
Италия (*)	5 675	26	23	**21**	**23**	90 %
Кипър	147	32	5	**3**	**2**	14 %
Латвия	388	40	3	**3**	**3**	14 %
Литва (*)	239	24	2	**5**	**2**	27 %
Малта	78	29	5	**5**	**5**	29 %
Нидерландия	1 333	25	5	**12**	**5**	57 %
Полша (*)	6 901	52	1	**41**	**1**	79 %
Португалия (*)	2 688	24	14	**13**	**14**	71 %
Словения	164	5	0	**4**	**0**	80 %
Словакия	924	15	0	**6**	**0**	40 %
Финландия	273	20	0	**10**	**0**	50 %
Общо	**59 854**	**539**	**205**	**222**	**173**	**53 %**

(*) През 2024 г. е извършено повече от едно плащане.
За повече информация относно подбора на ключови етапи и цели вж. ***приложение 11.1***, точки 9—11.

Източник: ЕСП.

11.8. В съответствие с описания в ***приложение 11.1*** одитен подход, за да изготви своето становище относно редовността на разходите по МВУ за 2024 г., ЕСП провери следните елементи:

а) 222 ключови етапа и 173 цели (общо 395), включени в исканията за извършените през 2024 г. 28 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 12 ключови етапа и цели, свързани със системите за одит и контрол на държавите членки;

ii) посещения на място в пет държави членки във връзка с 26 ключови етапа и цели (Германия, Гърция, Испания, Франция и Италия);

б) четири *последващи одита*, извършени от Комисията (Чехия, Дания, Естония и Полша), с цел да оцени дали те са били изпълнени така, че да предоставят необходимото ниво на увереност;

в) изпълнението от държавите членки на препоръките на Комисията, отправени в рамките на последващите ѝ одити на ключовите етапи и целите;

г) докладването от ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN) относно редовността на разходите по МВУ за 2024 г. в нейния *Годишен отчет за дейността (ГОД)* и начина, по който тази информация се представя в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*.

11.9. Предвид значението на прозрачността за защитата на финансовите интереси на ЕС[8], в държавите членки, в които ЕСП извърши посещения на място, беше проверена и проследимостта на безвъзмездната финансова помощ по МВУ — от националния бюджет до крайните получатели и евентуално лицата след тях (напр. изпълнители или подизпълнители).

[8] Финансов регламент, съображение 11 и член 36, параграф 3.

11.10. В допълнение към това ЕСП провери 38 процедури за възлагане на обществени поръчки в пет държави членки (Чехия, Германия, Гърция, Испания и Франция) и 37 случая на държавна помощ в шест държави членки (Чехия, Дания, Германия, Испания, Франция и Италия), свързани с плащания по МВУ, извършени през 2024 г. Целта на тази проверка беше да се направи заключение дали те са били проведени в съответствие с правилата на ЕС и националните правила.

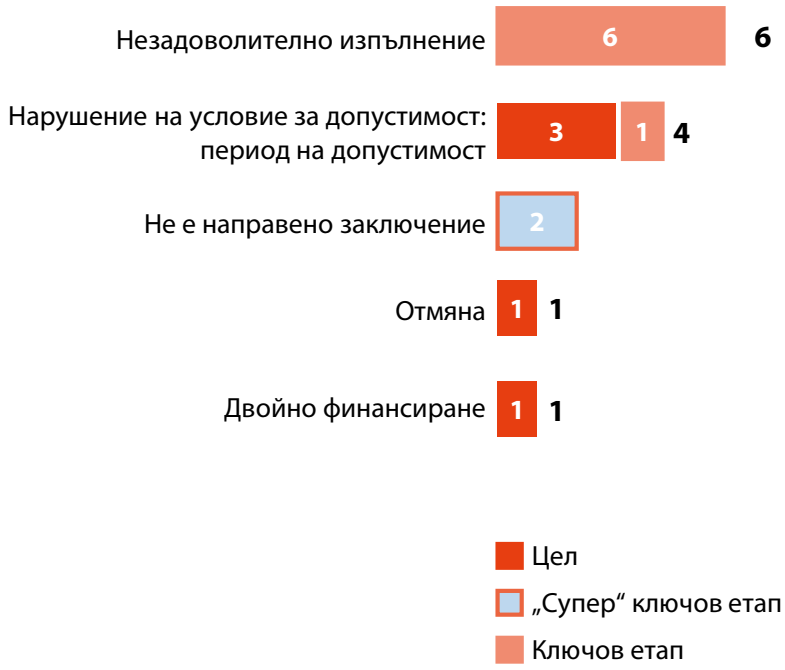
Оценка на ЕСП на изпълнението на условията за плащане и допустимост

11.11. ЕСП установи, че по отношение на 12 от проверените 395 ключови етапа и цели са направени констатации с финансово отражение (вж. ***приложение 11.2***). Те се отнасят до шест от 28-те плащания по МВУ (и свързаното с тях уравняване на авансови плащания) в шест държави членки. ЕСП заключава, че минималното финансово отражение на тези 12 констатации надхвърля определения от нея *праг на същественост*. Поради причините, посочени по-долу, не беше направено заключение относно това дали е задоволително изпълнението на два ключови етапа, свързани с одита и контрола, които се отнасят до съдебната реформа в Полша (вж. точка ***11.16***). Тези ключови етапи е следвало да бъдат изпълнени, преди Комисията да извърши каквото и да било плащане към тази държава членка.

11.12. Предвид естеството на модела на разходване на средства по МВУ и факта, че методологията на Комисията за спиране на плащанията[9] зависи от редица оценки, които потенциално могат да доведат до различни тълкувания, ЕСП не изчислява процент *грешки*, подобен на този за други разходни области на ЕС (вж. ***приложение 11.1***). На ***фигура 11.3*** са представени видовете констатации относно неизпълнението на условията за плащане и допустимост.

[9] COM (2023) 99 final, приложение II към съобщението 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“.

Фигура 11.3 — Видове констатации относно условията за плащане и допустимост



Източник: ЕСП.

Изпълнението на някои ключови етапи/цели не е задоволително

11.13. Регламентът не предвижда критерии за тълкуване на това кога изпълнението на ключовите етапи и целите е „задоволително“. При извършването на тази оценка Комисията приема минимални отклонения по отношение на съдържанието, формата, графика и сумите[10]. ЕСП отбелязва, че при критериите от качествен характер тази оценка се основава на редица преценки, което води до няколко възможни тълкувания относно това дали ключовите етапи или целите са изпълнени задоволително.

[10] Пак там, приложение I.

11.14. При проверките на ЕСП бяха установени шест незадоволително изпълнени ключови етапа и цели във връзка с пет плащания. 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. примера в ***каре 11.1***). Въпреки това Комисията е извършила съответните плащания. В един от шестте случая в своята предварителна оценка Комисията се е позовала на данни и резултати от проверки, представени от държавата членка, без тя самата да извърши допълнителен преглед на тези данни, за да оцени надеждността им. За този случай ЕСП поиска от държавата членка да ѝ предостави допълнителна информация, която ѝ беше необходима, за да направи заключение относно изпълнението на съответния ключов етап.

11.15. Освен това ЕСП установи други 12 случая на слабости в оценката на Комисията, които не засягат задоволителното изпълнение на съответните ключови етапи/цели. В тези случаи Комисията не е извършила задоволителен контрол за оценка на надеждността на предоставените ѝ данни и проверки и ЕСП поиска от държавите членки допълнителна информация с оглед на формулирането на заключение.

Каре 11.1

Незадоволително изпълнен ключов етап

Ключов етап 408 на Испания — Коригиране на периода на изчисление на пенсията за осигурителен стаж и възраст

Описание на ключовия етап (РИС): Влизане в сила на законодателството за коригиране на периода на изчисление на пенсията за осигурителен стаж и възраст, с което този период се удължава.

Изпълнението на ключовия етап е обосновано с влизането в сила на 1 април 2023 г. на Кралски законодателен указ (RDL) 2/2023 от 16 март 2023 г. за спешни мерки за разширяване на правата на пенсионерите, намаляване на неравенството между половете и създаване на нова рамка за устойчивост на публичната пенсионна система.

Две от изискванията, определени в РИС за Испания, се отнасят до новото правило за периода на плащане на вноски, използван за изчисляване на референтния период (член 209, параграф 1), и включването на периоди, през които вноските не се дължат (член 322), докато разликата между половете не бъде намалена (41-ва преходна разпоредба). Някои важни разпоредби, отнасящи се до тези две основни изисквания, ще влязат в сила едва на 1 януари 2026 г. В РИС не се предвижда възможност за допускане на изключение по отношение на влизането в сила на тези разпоредби. Освен това отлагането на приемането им не съответства на факта, че испанските органи считат мерките, въведени с кралския указ, както за извънредни, така и за спешни.

На 12 март 2024 г. Комисията е издала положителна предварителна оценка относно задоволителното изпълнение на ключовия етап и извършила съответното плащане на 26 юли 2024 г. В своята оценка тя е отбелязала, че периодът от време между приемането на закона и действителното прилагане на неговите разпоредби представлява минимално отклонение, както поради своята ограниченост, така и поради своята пропорционалност.

Виждането на ЕСП е, че за да може ключовият етап да бъде счетен за задоволително изпълнен, съответните разпоредби на закона трябва да бъдат приложими (т.е. да са влезли в сила, а не просто да бъдат приети или публикувани). ЕСП също така счита, че периодът от време между извършването на плащането и датата, на която законът влиза в сила, надвишава минималното допустимо отклонение по отношение на графика. Тъй като съответните елементи на законодателството не са влезли в сила в рамките на една година след извършване на плащането, ЕСП счита, че лючовият етап не е изпълнен задоволително.

ЕСП установи незадоволително изпълнени ключови етапи/цели и при плащания, извършени към Гърция, Франция, Хърватия и Полша.

11.16. Първото плащане към Полша включва два ключови етапа, които имат за цел да укрепят независимостта и безпристрастността на съдилищата чрез реформиране на дисциплинарния режим за съдиите и по този начин да подобрят съдебната защита. ЕСП констатира сериозни слабости при назначаването на съдиите. Поради факта обаче, че все още е в ход дело C-517/24 на Съда на Европейския съюз във връзка с преюдициално запитване, пряко свързано с този въпрос, ЕСП реши на този етап да се въздържи от заключение относно това дали изпълнението на тези два ключови етапа е задоволително. Задоволителното изпълнение на тези ключови етапи е предварително условие за плащанията по МВУ към Полша (вж. ***каре 11.2***).

Каре 11.2

Сериозни слабости при назначаването на съдии

Ключов етап на Полша F1G — Влизане в сила на реформа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдилищата

Съгласно този ключов етап Полша следва да реформира конкретни елементи на дисциплинарния режим, приложим за съдиите.

За да постигнат този ключов етап, полските органи са приели законодателен акт за изменение на Закона за Върховния съд и някои други закони (наричан по-нататък „Законодателният акт“). Законодателният акт е влязъл в сила на 15 юли 2022 г., като полските органи са приели също така различни други мерки.

Едно от петте изисквания на ключовия етап е за всички дела, свързани със съдии, включително делата по дисциплинарни въпроси и за снемане на съдебен имунитет, реформата да определи обхвата на правомощията на колегията на Върховния съд, различна от съществуващата дисциплинарна колегия, в съответствие с изискванията, произтичащи от член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз. С това следва да се гарантира, че горепосочените дела се разглеждат от независим и безпристрастен съд, създаден със закон. За да изпълни изискването по тази точка, Полша е учредила колегия за професионална отговорност (КПО), която да замени отменената дисциплинарна колегия по всички дисциплинарни дела и дела за снемане на съдебен имунитет по отношение на съдии.

При своите оценки както Комисията, така и ЕСП се позовават на дело C-791/19 на Съда на ЕС, което се отнася до независимостта и безпристрастността на закритата дисциплинарна колегия. В съответствие с това дело оценката на ЕСП дали даден орган представлява независим и безпристрастен съд се основава на три елемента: 1) обективните обстоятелства, при които е създаден органът; 2) характеристиките на този орган; и 3) начина на назначаване на неговите членове. ЕСП констатира, че характеристиките на КПО и обективните обстоятелства, при които тя е създадена, съответстват на стандартите, които следва да бъдат спазени, за да бъде считан съдът за независим и безпристрастен. Това означава че КПО изпълнява два от трите елемента.

ЕСП обаче установи, че начинът, по който са били назначени членовете на КПО, може да подкопае независимостта и безпристрастността ѝ. По-конкретно в състава на КПО влизат четирима съдии, които не отговарят на критериите за независимост и безпристрастност, посочени в предишно решение на Съда на ЕС по дело C-718/21. Освен това ЕСП констатира, че други двама съдии в състава на КПО са били първоначално назначени по препоръка на полския Национален съдебен съвет, който в по-голямата си част се състои от членове, избрани от законодателната власт. ЕСП също така установи, че на практика тези шестима съдии не са били изключени от разискванията на КПО, тъй като 69 % от всички дела, представени в колегията, са били разгледани от състави, в които участва поне един от тези съдии.

Законодателният акт предвижда и механизъм за проверка дали даден съдия отговаря на критериите за независимост и безпристрастност. ЕСП обаче установи, че горепосочените шестима съдии са можели да участват в съставите, провеждащи тези проверки, и че поне един от тях е участвал в заседанията за общо 21 % от поисканите проверки.

Ключов етап на Полша F2G — Влизане в сила на реформа за коригиране на положението на съдиите, засегнати от решенията на дисциплинарната колегия на Върховния съд по дисциплинарни дела и дела, свързани със съдебен имунитет

Мярката има за цел да се коригира ситуацията на съдиите, засегнати от решения на дисциплинарната колегия на Върховния съд по дисциплинарни дела и дела, свързани със съдебен имунитет. Съгласно този ключов етап Полша следва да направи необходимото тези съдии да имат право на производство по обжалване на решението и делата, по които вече е взето решение от дисциплинарната колегия, да се преразглеждат от съд, който отговаря на изискванията по член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз.

ЕСП обаче установи, че повечето състави, които се произнасят по дела на съдии, засегнати от окончателни дисциплинарни решения на Дисциплинарната колегия, включват поне един съдия, които не е бил назначен съгласно приложимите правила и разпоредби (вж. по-горе).

ЕСП счита, че за да може да се определи дали тези ключови етапи са изпълнени задоволително, от основно значение е да се направи заключение относно независимостта и безпристрастността на КПО. ЕСП отбелязва, че този въпрос е предмет на текущо преюдициално запитване от Съда на ЕС по дело C-517/24. В очакване на постановяването на окончателно решение на Съда на ЕС на този етап ЕСП не направи заключение относно независимостта и безпристрастността на КПО и съответно относно това дали изпълнението на тези ключови етапи е задоволително.

Задоволителното изпълнение на двата ключови етапа е било предварително условие за двете плащания по МВУ към Полша през 2024 г. на обща стойност 6,9 млрд. евро.

11.17. Бяха констатирани също така четири случая на неясно определени ключови етапи или цели, които също са установени и документирани от Комисията в нейната предварителна оценка. ЕСП отбелязва, че неясно определените ключови етапи и цели водят до неясни критерии за оценка на изпълнението им.

Двойно финансиране

11.18. Избягването на двойно финансиране е ключов критерий за допустимост на разходите на ЕС[11] и е от основно значение за защитата на финансовите интереси на ЕС[12]. Липсата на двойно финансиране също е предпоставка за *доброто финансово управление* на бюджета на ЕС[13].

[11] Финансов регламент, член 191, параграф 3.

[12] Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета, член 1.

[13] Финансов регламент, съображение 130 и членове 36 и 63.

11.19. Регламентът се позовава на традиционното основано на разходите определение за двойно финансиране[14], въпреки че плащанията по МВУ не се извършват с цел възстановяване на направените допустими разходи, а за възнаграждаване на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите[15]. При МВУ случаи на двойно финансиране могат да възникнат, когато едни и същи разходи, свързани с даден ключов етап или цел, се финансират два пъти и/или когато едни и същи крайни продукти/резултати се декларират и следователно се финансират два пъти. Един и същ резултат не следва да бъде финансиран два пъти от бюджета на ЕС, дори ако един от съответните инструменти за финансиране не се основава на извършените разходи.

11.20. В своя Специален доклад 22/2024 ЕСП заключи, че системите, създадени и прилагани от Комисията и държавите членки, все още не са достатъчни, за да се намали ефективно повишеният риск от двойно финансиране от МВУ, политиката на сближаване и Механизма за свързване на Европа.

11.21. ЕСП установи един случай на двойно финансиране в Хърватия (вж. примера в ***каре 11.3***).

---

[14] Регламент за МВУ, член 9.

[15] Специален доклад 22/2024 на ЕСП „Двойно финансиране от бюджета на ЕС — в системите за контрол липсват важни елементи за намаляване на повишения риск, произтичащ от специфичния начин на финансиране по МВУ, при който няма обвързаност с разходите“, точка 101.

Каре 11.3

Цел, финансирана от МВУ и други фондове на ЕС

Цел 217 на Хърватия — Въвеждане на нови програми за обучение в рамките на програмата за съдебно обучение

Описание на целта (РИС): *В курса на обучение за служители в съдебната система и служители на съдебните органи в академията за магистрати се въвеждат шест нови програми за обучение.*

ЕСП установи, че три от тези шест програми се съфинансират и от Европейския социален фонд, от който вече са били възстановени 4,03 млн. евро от общите допустими разходи за проекти в размер на 4,74 млн. евро. Освен това генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ на Комисията финансира четвърта програма за обучение.

Въпреки че целта е обявена като мярка с нулеви разходи, Хърватия е получила средства по МВУ за задоволителното ѝ изпълнение. Поради това *крайните продукти*, реализирани по тази цел, са били финансирани два пъти от бюджета на ЕС.

Отмяна на мерки и действия

11.22. Съгласно Регламента мерките и действията, свързани с изпълнени по-рано ключови етапи и цели, следва да не се отменят. От държавите членки се изисква да потвърдят това в декларациите за управлението, придружаващи представените от тях искания за плащане.

11.23. ЕСП установи един случай на отмяна на цел на Гърция, свързана със създаването и пълноценното функциониране на 50 заведения за грижи за психичното здраве. Целта е включена в третото искане за плащане, представено от Гърция. В своя Годишен доклад за 2023 г. ЕСП установи, че тази цел не е била изпълнена задоволително, тъй като пет от 50-те обекта не са функционирали пълноценно, защото не са разполагали с минималния капацитет от персонал, изискван съгласно насоките на гръцкото Министерство на здравеопазването. По време на посещението на място ЕСП установи, че към момента на четвъртото плащане към Гърция още пет обекта са спрели да функционират пълноценно. Това означава, че една част от мерките и действията по тази цел, които ЕСП е счела за изпълнени в Годишния си доклад за 2023 г., са били отменени през 2024 г. (вж. ***фигура 11.3***).

Изпълнението на някои мерки е започнало преди началото на периода на допустимост

11.24. В Регламента се предвижда, че по МВУ могат да бъдат финансирани само мерки, които са започнали да се изпълняват от 1 февруари 2020 г. нататък[16], но не се посочват допълнителни критерии за определяне на това кога изпълнението на една мярка се счита за „започнало“. През октомври 2024 г. Комисията е издала насоки[17], в които се пояснява, че тя счита за начало на дадена мярка момента, в който започне нейното изпълнение на място и извършването на разходи във връзка с мярката.

11.25. Както ЕСП е посочвала и преди[18], нейното виждане е, че за начало на дадена мярка следва да се счита датата на поемане на първото (правно) *задължение* (напр. под формата на договор, поръчка за покупка или решение за финансиране), тъй като това представлява първото действие, което се предприема във връзка със съответната мярка. С подписването на договор или решение за финансиране се установява задължение и започва икономическа и производствена дейност на равнище изпълнител и подизпълнител, в резултат на което впоследствие се извършват плащания.

11.26. ЕСП установи, че изпълнението на проектите по един ключов етап и три цели, свързани с две плащания, е започнало преди февруари 2020 г. Поради тази причина тези проекти не е следвало да бъдат финансирани от МВУ (вж. ***каре 11.4***).

---

[16] Регламент за МВУ, член 17, параграф 2.

[17] COM (2024) 474 final, приложение II към доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост.

[18] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 11.22.

Каре 11.4

Пример за неспазване на периода на допустимост

Ключов етап 7—22 на Франция — Инвестиции за подобряване на цифровото оборудване на Министерството на вътрешните работи

Описание на ключовия етап (РИС):

Приключване на шестте действия за подобряване на цифровото оборудване на Министерството на вътрешните работи: • Държавна междуведомствена мрежа; • ИТ база на държавното териториално управление; • План за видео защита на полицейската префектура; • Мрежова сигурност; • Устойчивост на центъра за данни; • Система за предупреждение и информиране на населението.

По време на посещението си на място във Франция ЕСП анализира информацията, предоставена от националните органи и разгледана от Комисията във връзка със завършването на системата за предупреждение и информиране на населението, което включва монтиране или поправка на 98 сирени. Беше установено, че поръчката за закупуване на 13 от 30-те сирени в извадката на ЕСП е с дата отпреди 1 февруари 2020 г.

ЕСП установи, че периодът на допустимост не е бил спазен и при едно плащане към Чехия.

Проверка на ЕСП на избрани системи за мониторинг и контрол

Държавите членки не изпълняват своевременно повечето неприключени одитни препоръки на Комисията, отправени във връзка с критични или много важни констатации

11.27. В съответствие с *Финансовия регламент*[19] и споразуменията за финансиране, подписани с държавите членки, Комисията извършва последващи одити, които имат за цел да установят и коригират грешките, свързани с операциите, след като последните са били разрешени. В рамките на тези одити се проверява редовността на плащанията.

11.28. В предишния си годишен доклад ЕСП подчерта, че продължават да се наблюдават слабости в системите за мониторинг и контрол на държавите членки и че Комисията е установила редица такива слабости в последващите си одити[20]. Поради това проверката на ЕСП тази година беше съсредоточена върху изпълнението на препоръките, отправени от Комисията.

11.29. От 2021 г. насам Комисията е изготвила 20 окончателни одитни доклада, които се отнасят до ключови етапи и цели. Те съдържат 591 препоръки към 15 държави членки. Към 30 април 2025 г. Комисията е счела 417 (71 %) от препоръките за изпълнени, а неизпълнените са 174 (29 %). Комисията категоризира констатациите си като критични, много важни, важни или желателни. Издадените критични или много важни констатации могат да доведат до необходимост от изразяване на *резерви* в Годишния отчет за дейността на Комисията, ако държавите членки все още не са ги приели, ако са ги отхвърлили или ако още не са ги изпълнили. Тези критични или много важни констатации може също да представляват сериозно нарушение на задълженията по споразумението за финансиране и може да доведат до корекция с единна ставка[21].

---

[19] Финансов регламент, член 74, параграф 6.

[20] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точки 11.33—11.42.

[21] Споразумение за финансиране, приложение I.

11.30. За повечето (64 %) от 136-те все още неизпълнени препоръки, свързани с критични и много важни констатации, крайният срок за изпълнение, определен в одитния доклад, е изтекъл (вж. ***фигура 11.4***).

Фигура 11.4 — Закъснения при изпълнението на неприключените препоръки, свързани с критични и много важни констатации



Източник: ЕСП.

11.31. В ***таблица 11.2*** е представен броят на препоръките, свързани с критични и много важни констатации относно системите на държавите членки (9 държави членки имат неприключени препоръки) и подробности за тяхното изпълнение.

Таблица 11.2 — Крайният срок за изпълнение на повечето неприключени препоръки, свързани с критични и много важни констатации, е изтекъл

	Критични			Много важни		
	Неприключени		Приключени	Неприключени		Приключени
	Неприключени (крайният срок не е изтекъл)	Неприключени (след крайния срок)		Неприключени (крайният срок не е изтекъл)	Неприключени (след крайния срок)	
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	-	6	16	27	19	31
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	-	-	1	8	11	9
Случаи на предполагаема измама	-	3	-	-	2	4
Неизползване или ограничено използване на Arachne като инструмент за откриване на рискове	-	-	-	1	2	3
Слабости в искането за плащане						
Недопустими декларирани проекти или елементи	-	-	2	-	4	-
Слабости в одитите на националните одитни органи (неправилна оценка, методологични слабости и др.)	-	-	-	6	10	7
Неподходяща или недостатъчна *одитна следа* или процес на управление на данните	-	3	37	3	7	60

Други слабости (включително система от регистри)						
Незадоволително събиране на данни в нарушение на член 22, параграф 2, буква г) от Регламента	-	2	9	4	-	6
Липса на административен капацитет / обучение или ясна организационна структура	-	-	2	-	11	20
Неспазване на правилата за осигуряване на публичност	-	4	2	-	3	39
Общо (Брой препоръки / държави членки)	**-**	**18/4**	**69/10**	**49/3**	**69/7**	**179/12**

Източник: ЕСП.

11.32. ЕСП провери изпълнението на 10 препоръки, за които Комисията счита, че са изцяло изпълнени. При тази проверка беше установено, че една препоръка, класифицирана като „важна“, е изпълнена само частично, тъй като ЕСП не получи доказателства за изпълнението на някои елементи.

Системите на държавите членки не са достатъчно ефективни

Необходимост от *ключови етапи, свързани с контрола*

11.33. Ако по време на своите одити Комисията установи слабости в системата за контрол на дадена държава членка, тя може да добави *ключови етапи, свързани с контрола*, при преразглеждането на ПВУ на тази държава. Добавянето на ключови етапи, свързани с контрола, блокира всички бъдещи плащания по МВУ, докато държавата членка не ги изпълни задоволително. ЕСП счита, че въвеждането на ключови етапи, свързани с контрола, е положителна стъпка за подобряване на системите за контрол на държавите членки[22]. Това показва също така обаче, че системите на държавите членки не са напълно ефективни. За държавите членки, чието второ или следващо плащане е обвързано с постигането на ключови етапи, свързани с контрола, слабостите в системите за контрол пораждат риск за финансовите интереси на ЕС, докато тези ключови етапи не бъдат изпълнени, и могат да имат отражение върху редовността на разходите.

11.34. ЕСП заключи, че 12-те ключови етапа, свързани със системите за контрол на държавите членки (Белгия, Дания, Ирландия, Нидерландия, Полша и Финландия), за които са извършени плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ за 2024 г., са изпълнени задоволително. Комисията обаче е поискала от Белгия, Ирландия и Финландия да поемат допълнителни ангажименти. Въпреки че според ЕСП тези допълнителни ангажименти не поставят под въпрос задоволителното изпълнение на ключовите етапи, свързани с контрола, в тези държави членки, те показват, че все още са необходими известни подобрения в техните национални системи.

11.35. При преразглеждането на ПВУ във второто или третото искане за плащане на съответната държава членка са били добавени три ключови етапа, свързани с контрола (за две държави членки те се отнасят до системи от регистри за мониторинг на изпълнението на МВУ, както и системи за защита на финансовите интереси на ЕС). Останалите девет ключови етапа, свързани с контрола, се отнасят до първите искания за плащане.

---

[22] Преглед 02/2025 на ЕСП „Ориентираност към резултатите, отчетност и прозрачност — какви поуки могат да бъдат извлечени от недостатъците на МВУ“, точка 63.

Слабости в системите на някои държави членки за гарантиране на съответствието с правилата за обществените поръчки и държавната помощ

11.36. С оглед на защитата на финансовите интереси на ЕС от държавите членки се изисква да гарантират, че при изпълнението на проекти по МВУ се спазват всички приложими правила на ЕС и национални правила. В своя Специален доклад 09/2025 ЕСП провери дали системите за разходване на средства по МВУ осигуряват спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. ЕСП констатира, че дейността, свързана с декларациите за управлението на някои държави членки, които тя провери, не предоставя необходимата увереност поради слабости по отношение на обхвата, качеството, графика и документирането на проверките.

11.37. Въпреки че спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ като цяло не оказва влияние върху редовността на средствата по МВУ, изплащани от Комисията на държавите членки, тези правила са важни за осигуряването на ефективен вътрешен пазар. Нарушаването на тези правила е постоянен проблем в областта на сближаването и други разходни области на бюджета. В рамките на дейността си във връзка с МВУ за 2024 г. ЕСП установи следните слабости в 22 отделни процедури за възлагане на обществени поръчки, които не поставят под съмнение редовността на въпросните процедури или случаи:

а) липса на проверки за предотвратяване/откриване на конфликт на интереси (18 случая в четири държави членки);

б) неподходяща обосновка за използването на спешна процедура (два случая в една държава членка);

в) слабости при изчисляването на прогнозната стойност на обществените поръчки и продължителността на проекта, водещи до значителни разлики между тръжната документация и действително подписаните договори (два случая в една държава членка).

11.38. ЕСП отбелязва, че в изготвените обобщения на одитите на четири държави членки (Белгия, Франция, Словения и Финландия) (от общо 28 такива документа) са установени и докладвани слабости в проверките на процедурите за възлагане на обществени поръчки, докато в обобщенията на одитите на два одитни органа (тези на Естония и Гърция) са докладвани девет нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки. В резултат на това националните одитни органи са издали препоръки.

11.39. При проверката на случаите на държавна помощ ЕСП установи, че държавите членки използват електронни национални регистри за държавна помощ като основен инструмент за осигуряване на спазването на правилата на ЕС в тази област. Една държава членка[23] е разчитала на личните декларации на крайните получатели, за да провери дали те представляват предприятия в затруднено положение или да потвърди статута им на малки или средни предприятия, както и за да провери дали вече са получавали помощ *de minimis*.

Слабости в исканията за плащане

11.40. ЕСП установи и недостатъци в декларациите за управлението на пет държави членки (Чехия, Испания, Франция, Хърватия и Словакия). Целта на тези декларации е да се предостави увереност, че информацията, съпътстваща исканията за плащане, е пълна, точна и надеждна[24]. В своите декларации за управлението, които представят пред Комисията, държавите членки следва да изразяват *резерви*, с които сигнализират за липсата на доказателствена информация, когато е необходимо. ЕСП констатира, че при представянето на своите искания за плащане петте държави членки са знаели, че не разполагат с достатъчно подкрепяща информация за задоволителното изпълнение на някои ключови етапи и цели. Нито една от държавите членки обаче не е изразила резерви в своята декларация за управлението, с които да посочи, че дадени ключови етапи/цели са били само частично изпълнени към момента на подаване на искането за плащане.

---

[23] Специален доклад 09/2025 на ЕСП „Системи за гарантиране на съответствието на разходите по МВУ с правилата за обществените поръчки и държавната помощ“, таблица 4.

[24] Регламент за МВУ, член 22, параграф 2, буква в).

Информацията, с която разполага Комисията относно разкритите измами, е ограничена

11.41. По отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС, в предишен свой преглед[25] ЕСП подчерта, че Комисията следва да разполага с достатъчна увереност от държавите членки относно *ефективността* на националните системи за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами, корупция и конфликти на интереси. В сравнение с фондовете по политиката на сближаване, при МВУ Комисията разчита в по-голяма степен на системите на държавите членки[26]. 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. Понастоящем ЕСП извършва одит, за да оцени дали системите, създадени от Комисията и държавите членки във връзка с МВУ, са ефективни за защита на финансовите интереси на ЕС срещу измами.

11.42. Ключов показател за риска от измами е мащабът на случаите на предполагаема измама. Единствените публикувани данни на равнище ЕС относно мащаба на случаите на предполагаема измама по МВУ са изложени в Годишния доклад на Европейската прокуратура за 2024 г. Към края на 2024 г. Европейската прокуратура е била в процес на разглеждане на 311 активни дела, свързани с NextGenerationEU. Всички, с изключение на четири, се отнасят до МВУ и представляват приблизително 17 % от всички активни разследвания на измами, свързани с разходи. Щетите за финансовите интереси на ЕС се оценяват на 2,8 млрд. евро, което представлява 30 % (2023 г. — 25 %) от общия размер на изчислените щети, произтичащи от всички измами, свързани с разходи на ЕС[27]. Това не съответства на малкия брой случаи (пет), докладвани от държавите членки в декларациите за управлението, придружаващи исканията за плащане, представени през 2024 г.

---

[25] Преглед 01/2023 на ЕСП „Финансиране от ЕС по политиката на сближаване и по Механизма за възстановяване и устойчивост — сравнителен анализ“, точка 107.

[26] Регламент за МВУ, член 22, параграф 1.

[27] Годишен доклад на Европейската прокуратура за 2024 г.

11.43. Националните одитни органи предоставят на Комисията увереност относно това дали системите за контрол на държавите членки са ефективни при предотвратяването, разкриването и коригирането на сериозни нередности (включително измами). В дванадесет от проверените от ЕСП 28 обобщения на одитите, засягащи девет държави членки (Белгия, Чехия, Ирландия, Гърция, Франция, Италия, Латвия, Полша, Финландия), се посочват недостатъци в *системите за управление и контрол* на тези държави, които следва да осигуряват защитата на финансовите интереси на ЕС.

Проследимост на средствата по МВУ

11.44. Проследимостта на финансирането, която може да се определи[28] като възможността за проследяване на паричните потоци от източника им до местоназначението им, е важна за защитата на финансовите интереси на ЕС. Тя позволява да се идентифицират физическите лица, които в крайна сметка се ползват пряко или непряко от финансиране от ЕС. Понастоящем ЕСП извършва одит на прозрачността и проследимостта на финансирането по МВУ. Целта на този одит е да се провери дали Комисията и държавите членки осигуряват ясна проследимост, навременен мониторинг, точна оценка на разходите и прозрачност при публикуването на информация, свързана с финансирането по МВУ и неговото изпълнение.

Проследимостта на средствата по МВУ не се осигурява систематично във всички държави членки

11.45. Регламентът не задължава държавите членки да събират и публикуват информация за разходите, направени от крайните получатели при изпълнението на ключовите етапи или целите, нито да предоставят такава информация заедно със своите искания за плащане по МВУ. Те обаче са задължени да събират данни за целите на одита и контрола и да предоставят сравнима информация относно използването на средствата, включително информация за крайните получатели, (под)изпълнителите и действителните собственици[29]. Въпреки това от държавите членки се изисква да публикуват тази информация само за 100-те крайни получатели, на които е предоставено най-голямо по размер финансиране[30] [31].

---

[28] Международна организация по стандартизация (ISO), „Системи за управление на качеството — основни понятия и речник на термините“, ISO 9000:2015.

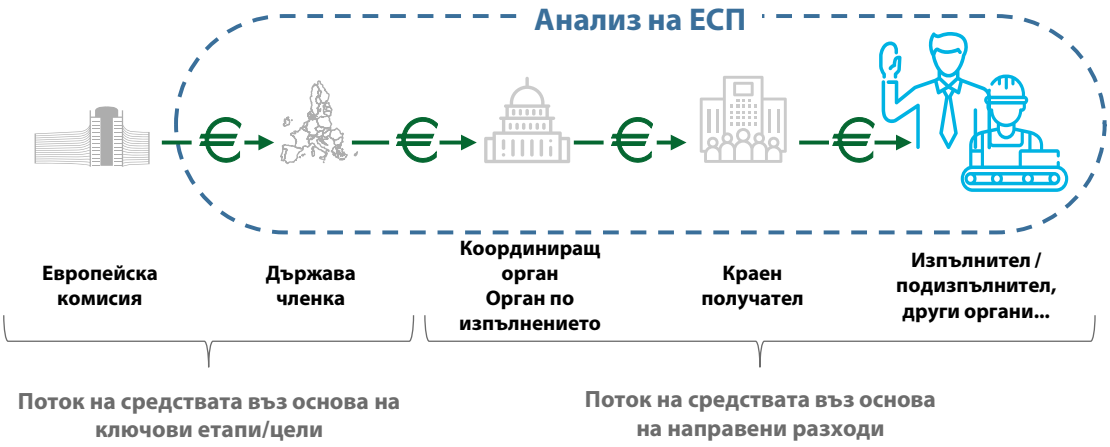
[29] Регламент за МВУ, член 22, параграф 2, буква г), точки i) — iv).

[30] Преглед 02/2025 на ЕСП, точка 90.

[31] Регламент (ЕС) 2023/435, член 1, параграф 10.

11.46. ЕСП разгледа националните системи на пет държави членки (Германия, Гърция, Испания, Франция и Италия), за да установи дали те дават възможност за проследяване средствата по МВУ от националния бюджет до крайните получатели и евентуално лицата след тях (напр. изпълнители или подизпълнители) и дали предоставят данни за разходите, направени от крайните получатели (вж. ***фигура 11.5***). ЕСП анализира и как тези държави членки тълкуват понятието „крайни получатели“, включително метода, който те използват за съставяне на списъците на 100-те най-големи крайни получатели в съответствие с член 25а от Регламента.

Фигура 11.5 — Поток на средствата по МВУ



Източник: ЕСП.

11.47. Две от петте държави членки (Италия и Гърция) са въвели системи, които позволяват на централните органи да проследяват потока от средства по МВУ до разходите, направени от крайните получатели (вж. ***каре 11.5***).

Каре 11.5

Система на Италия за проследяване на средствата по МВУ до крайните получатели

В Италия всички средства по МВУ (безвъзмездна финансова помощ и заеми) се получават по специална текуща сметка, открита в държавната хазна и предназначена за управление на потоците от средства между Италия и ЕС. След това средствата от МВУ се прехвърлят в две отделни текущи сметки — една за безвъзмездна финансова помощ и една за заеми. Публичните средства, необходими за изпълнение на мерките по МВУ, се заделят предварително от националния бюджет въз основа на финансирането по МВУ, отпуснато на всеки изпълнителен орган.

Централната служба (координиращият орган на Италия по МВУ) следи за това за всяка мярка по МВУ да се предоставят средства до размера на общите извършени разходи съгласно исканията, представени от съответните изпълнителни органи (напр. министерства). Изпълнителните органи извършват съответните плащания към органите, отговарящи за практическото изпълнение на отделните проекти, или към крайните получатели на средствата (в случаите, когато изпълнителният орган е и орган, отговарящ за проекта).

За да наблюдава тези финансови потоци и да осигури проследимостта им, Италия използва информационната система ReGIS. Тя предоставя информация за проектите по МВУ, включително: а) имена на крайните получатели на средства по МВУ; б) сума, отпусната на крайните получатели за изпълнение на проект (и) по МВУ; в) мярка, за която съответният проект допринася; и г) размер на разходите, декларирани/направени от крайните получатели.

Информация за разпределените суми и разходите, декларирани от всеки орган по изпълнението/краен получател, може да бъде намерена на съответния национален уебсайт.

11.48. Събраните от ЕСП данни показват, че в края на 2024 г. крайните получатели в Италия и Гърция са направили разходи съответно в размер на 49 % и 39 % от общата сума, заложена в националните им бюджети за реформи и инвестиции по МВУ. Това представлява 76 % (в случая на Италия) и 82 % (в случая на Гърция) от общата сума, получена от Комисията. ЕСП установи, че системите, въведени в две държави членки (Испания и Франция), не осигуряват систематично събиране на данни за разходите, направени от крайните получатели на средства по МВУ, а в една държава членка (Германия) такава информация бе предоставена по искане на ЕСП във връзка с пет мерки по МВУ (вж. ***таблица 11.3***).

Таблица 11.3 — Плащания на безвъзмездна финансова помощ и направени разходи

Държава членка	А. Общ размер на планираната безвъзмездна финансова помощ по МВУ (в *млрд. евро*)	Б. Общ размер на безвъзмездната финансова помощ по МВУ, изплатена от Комисията (в *млрд. евро*)	В. Обща сума на разходите, декларирани от крайните получатели (в *млрд. евро*)	Разходвани спрямо разпределени средства съгласно РИС (В/А)	Разходвани спрямо изплатени от Комисията средства (В/Б)
Германия	30,3	19,8	Няма данни	Няма данни	Няма данни
Гърция	18,2	8,6	7,0	39 %	82 %
Испания	79,9	48,0	Няма данни	Няма данни	Няма данни
Франция	40,3	30,9	Няма данни	Няма данни	Няма данни
Италия	71,8	46,4	35,2	49 %	76 %

Източник: ЕСП, въз основа на данни от държавите членки.

11.49. ЕСП провери методологията, прилагана от държавите членки при публикуването на информация за 100-те най-големи крайни получатели, и установи значителни различия във вида на публикуваните данни. В съответствие с насоките на Комисията[32] две държави членки (Германия и Италия) докладват действително изплатените суми. Две държави членки обаче (Гърция и Испания) докладват заделените суми (т.е. заложените в бюджета), а една (Франция) докладва за изплатените суми, но в някои случаи само на равнището на междинните звена, а в други — в комбинация с националното финансиране. Освен това Испания докладва данни само относно мерки, за които ключовите етапи и целите са били включени в искания за плащане, представени на Комисията. Това не отразява изцяло изпълнението на текущите мерки. Всички тези начини на докладване не са в съответствие с насоките на Комисията[33].

[32] COM (2024) 474 final, приложение V, приложение към доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост.

[33] Пак там.

Въпроси, свързани с разработването на мерки, ключови етапи и цели

11.50. 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[34] и в прегледите[35], публикувани от ЕСП, се предоставя по-пълна картина на аспектите на доброто финансово управление по отношение на МВУ.

11.51. 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[36].

---

[34] 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 със закъснения и рискове за приключването на мерките и съответно за постигането на целите на Механизма“.
Специален доклад 10/2025 на ЕСП „Реформи на пазара на труда, заложени в националните планове за възстановяване и устойчивост — постигнати са резултати, но те не са достатъчни за преодоляване на структурните предизвикателства“.
Специален доклад 14/2024 на ЕСП „Екологичен преход — неясен принос на Механизма за възстановяване и устойчивост“.

[35] Преглед 02/2025 на ЕСП.

[36] Специален доклад 26/2023 на ЕСП, точки 30—32.

11.52. ЕСП констатира 5 случая на реформи или инвестиции, при които или не всички елементи са обхванати от ключови етапи или цели, или завършването им не е предмет на ключов етап или цел. Имаше също така случаи, в които съответният ключов етап няма отношение към дадената мярка (сходни случаи бяха установени и през предходни години[37]). ЕСП отбелязва, че някои от тези проблеми са били преодолени посредством преразглеждането на РИС.

[37] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 11.36 и Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точки 11.44—11.46.

Годишни отчети за дейността и Годишен доклад за управлението и изпълнението

11.53. Годишните отчети за дейността (ГОД) са основният инструмент, чрез който генералните дирекции на Комисията докладват относно това дали разполагат с достатъчна увереност, че прилаганите процедури за контрол гарантират редовността на разходите. За 2024 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 2024 г.;

б) извършването на редовни и ефективни проверки от страна на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ за това дали при използването на финансирането по МВУ, както и при мерките за изпълнение на реформи и инвестиционни проекти, се спазват всички приложими правила, по-специално по отношение на предотвратяването, разкриването и коригирането на измами, корупция и конфликти на интереси[38]; и

в) прилагането на пропорционално намаляване на финансирането в случаи на измама, корупция и конфликти на интереси, за които съответната държава членка не е приложила корективни мерки, или в случаи на сериозно нарушение на задължение по споразумението за финансиране.

11.54. В своя ГОД за 2024 г., както и през 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* и последващи одити, както и въз основа на одитите на ЕСП, при условие че е съгласна с техните заключения. За високорисковите плащания по МВУ, надхвърлящи прага *de minimis*, следва да бъде изразена резерва. Комисията е счела, че всички плащания за 2024 г. Са с нисък риск. Това обаче не съответства на констатациите на ЕСП.

---

[38] Регламент за МВУ, член 22, параграф 2.

11.55. Що се отнася до областта на обществените поръчки и държавната помощ, в своя Специален доклад 09/2025 ЕСП препоръча на Комисията, наред с другото, да класифицира плащанията към държавите членки като такива с висок риск в случаите, когато при извършени одити са били формулирани критични или много важни препоръки по отношение на повече от един орган по изпълнението и когато не е налична информация, която да сочи, че съответната държава членка е предприела препоръчаните ѝ корективни действия. Комисията обаче е приела тази препоръка само частично и поради това е счела, че такива плащания са със среден риск[39]. Тя е приложила тази класификация при 17 от 27 плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ[40]. ЕСП счита, че има вероятност този подход да доведе до занижена оценка на нивото на риска, тъй като няма гаранции, че държавите членки действително ще предприемат необходимите корективни действия. Освен това одитът на ЕСП констатира, че държавите членки изпълняват препоръките на Комисията със закъснение (вж. ***таблица 11.2***). Докато не бъдат изпълнени необходимите корективни действия, системите на държавите членки за управление и контрол може да не са достатъчно ефективни при установяването на нередности.

11.56. В своя Специален доклад 09/2025 ЕСП отбеляза, че са налице подобрения в проверките, извършвани от Комисията по отношение на системите на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ. По-специално Комисията е усъвършенствала проверките в областта на обществените поръчки и държавната помощ, извършвани в рамките на всички нейни одити. В ГОД за 2024 г. Комисията потвърждава, че системите на всички държави членки са били обхванати от тези проверки. ЕСП препоръчва на Комисията да оповести дела на органите по изпълнението, които извършват инвестиции, свързани с обществени поръчки и държавна помощ, във всяка държава членка, обхваната от нейните одити. Комисията обаче не е приела тази препоръка и поради тази причина такава информация не е оповестена в ГОД.

---

[39] ГД „Икономически и финансови въпроси“, ГОД за 2024 г., приложения, стр. 60—62.

[40] ГД „Икономически и финансови въпроси“, ГОД за 2024 г., приложения, стр. 207—208.

11.57. Що се отнася до случаите на сериозни нередности, които не са били коригирани от държавите членки[41], генералният директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ е изразил резерва по отношение на предоставената увереност, след като е бил установен висок риск в една държава членка (Чехия), свързан с два случая на конфликт на интереси, за които тази държава членка е отказала да предприеме корективни действия. Изразената резерва засяга две плащания по МВУ. Комисията е оценила също, че 20 плащания са със среден риск, а пет — с нисък риск от сериозни нередности. Тъй като критериите за оценка на риска са сходни с тези, прилагани от държавите членки по отношение на проверките в областта на обществените поръчки и държавната помощ, ЕСП счита, че нивото на риска в оценката на Комисията също е занижено (вж. точка ***11.55***). Понастоящем ЕСП извършва одит на системите за контрол на държавите членки и Комисията, насочени към борба с измамите в рамките на МВУ (вж. точка ***11.41***).

[41] Регламент за МВУ, член 22, параграф 5.

Заключения и препоръки

Заключения

11.58. Правилата, приложими за разходите по МВУ, се различават значително от правилата за разходите от общия бюджет на ЕС. В рамките на МВУ извършването на разходи от крайните получатели не представлява условие за плащане от Комисията към държавите членки. Това оказва влияние върху обхвата на одита на ЕСП относно редовността и степента на увереност, която тя може да предостави. Одитните доказателства, получени при дейността на ЕСП и представени в настоящата глава, като цяло показват следното:

а) при 12 от проверените от ЕСП 395 ключови етапа и цели условията за плащане и допустимост не са били спазени. Те са свързани с шест плащания към шест държави членки (вж. точки ***11.11***—***11.26***). Минималното финансово отражение на тези 12 констатации надхвърля определения от ЕСП *праг на същественост*;

б) не беше направено заключение относно това дали е задоволително изпълнението на два ключови етапа, свързани с одита и контрола, които се отнасят до съдебната реформа в Полша (вж. точка ***11.16***);

в) ЕСП установи недостатъци в предварителната оценка на Комисията. В 13 случая Комисията е разчитала на информацията и проверките от държавите членки, без самата тя да провери в достатъчна степен изпълнението на всички изисквания по РИС (вж. точки ***11.14***—***11.15***);

г) в четири случая ключовите етапи/целите не са ясно определени, което е намалило обективността на оценката на това дали са задоволително изпълнени (вж. точка ***11.17***);

д) за повечето (64 %) от все още неприключените препоръки от последващия одит на Комисията, произтичащи от критични и много важни констатации, договорените срокове за изпълнение са изтекли. Това показва, че продължават да съществуват слабости в системите за контрол на държавите членки, които могат да доведат до намаляване на финансирането чрез прилагане на единна ставка (вж. точки ***11.29***—***11.31***); и

е) информацията, която държавите членки са включили в своите декларации за управлението, невинаги е надеждна (вж. точка ***11.40***).

11.59. Средствата по МВУ не могат да бъдат проследени по систематичен начин във всички държави членки, което отслабва защитата на финансовите интереси на ЕС (вж. точки ***11.44***—***11.49***). Освен това бяха установени пет реформи и инвестиции, за които ключовите етапи/целите не са определени в съответствие с принципите, приложими при разработването на мерки, ключови етапи и цели. Това ограничава резултатите, които могат да бъдат постигнати от МВУ (вж. точки ***11.50***—***11.52***).

11.60. Декларацията, представена от генералния директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“, не съответства на констатациите и заключенията на ЕСП (вж. точки ***11.53***—***11.55***).

Препоръки

11.61. В ***приложение 11.3*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на препоръките, отправени в нейния Годишен доклад за 2022 г. и Годишен доклад за 2023 г. Въз основа на извършения преглед на предишни препоръки на ЕСП, както и на нейни констатации и заключения за 2024 г., одиторите отправят следните препоръки:

Препоръка 11.1 — Да се разшири обхватът на проверките, извършвани в рамките на предварителните оценки

При оценката на ключовите етапи и целите, чието постигане се обосновава основно с мониторингови доклади или доклади за изпълнението, Комисията следва, вместо да разчита на данните и проверките на държавите членки, да извършва достатъчно тестове по същество, за да се увери в надеждността на информацията, въз основа на която се заключава, че държавите членки спазват изискванията на решенията за изпълнение на Съвета.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.

Препоръка 11.2 — Да се предприемат мерки във връзка със закъсненията на държавите членки при изпълнението на препоръките от одитите на Комисията

Комисията следва да анализира причините, поради които държавите членки закъсняват с изпълнението на препоръките, свързани с критични или много важни констатации, и да обмисли прилагането на намаления с единна ставка на финансирането.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 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 тестовете по същество и оценката на системите за управление и контрол. Тази увереност се допълва от ГОД, ГДУИ и докладите на Службата за вътрешен одит (вж. ***фигура 11.6***).

Фигура 11.6 — 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.

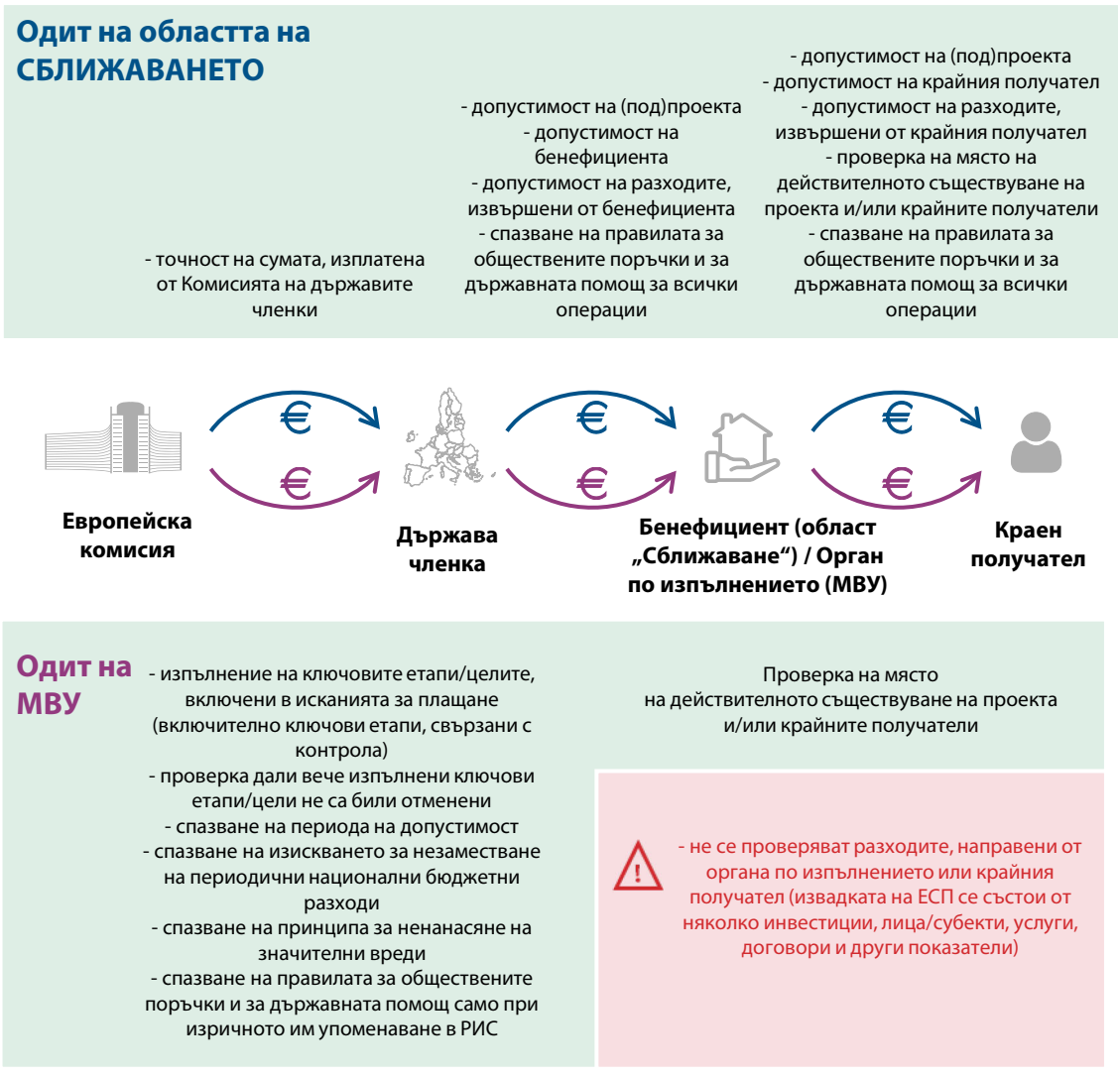
7) Извършваните от ЕСП тестове по същество се състоят главно в оценка на това дали плащанията по МВУ са направени в съответствие с условията за плащане, определени в Регламента[42]. Когато е възможно, ЕСП обхваща в своя одит проверката дали вече изпълнени мерки не са били отменени, както и дали е налице 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[43].

[42] Регламент за МВУ, член 24, параграф 3.

[43] Пак там, член 5, член 9 и член 17, параграф 2.

8) 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. Това се различава значително 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 11.7*** 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 11.7 — Одитна дейност на ЕСП, свързана с редовността на разходите по политиката на сближаване и по МВУ



Източник: ЕСП.

9) 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.

10) 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[44]. След това ЕСП прилага редица критерии за риска, за да формира останалата част от извадката.

11) За да оцени дали отделните ключови етапи и цели са изпълнени задоволително, ЕСП се основава на рамката на Комисията[45]. 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 %.

12) 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.

---

[44] Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092.

[45] COM (2023) 99 final.

Как ЕСП оценява резултатите от тестването на *операциите*

13) ЕСП определя вида на всяка констатация:

14) 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[46]. Предвид това съображение, за да определи количествено финансовото отражение на тези констатации, ЕСП се основава на методологията на Комисията за спиране на плащанията[47]. 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[48] след извършване на плащането и в рамките на одитираната година.

15) 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).

16) Когато констатациите нямат финансово отражение, те са от качествен характер.

---

[46] МСВОИ 4000.

[47] COM (2023) 99 final, приложение II.

[48] Регламент за МВУ, член 24, параграф 8.

Проверка на системите за наблюдение и контрол

17) 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.

18) 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.

19) 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

20) 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.

21) ЕСП определя прага на същественост както на количествена, така и на качествена основа.

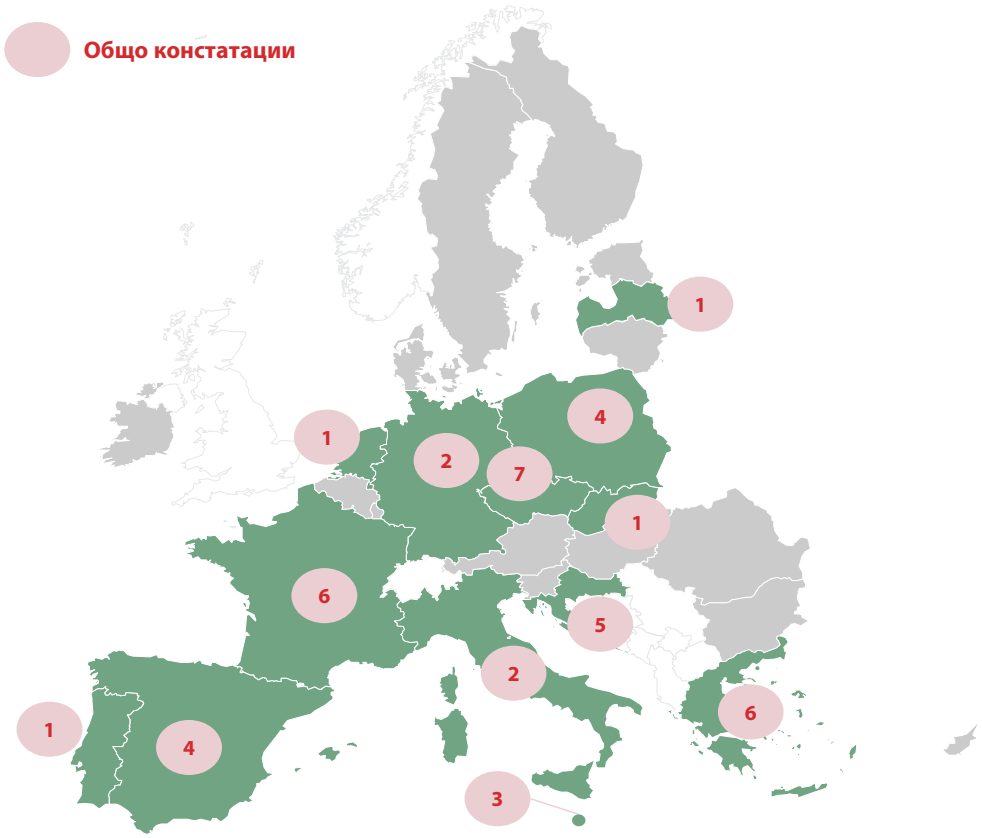
22) По аналогия с други одити, за своето становище ЕСП прилага праг на същественост от 2 %, като взема предвид също така естеството, размера и контекста на грешките и друга налична информация.

23) 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.

24) 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.

25) 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 (*)	3	3	1	**7**
Германия	0	2	0	**2**
Гърция	2	4	0	**6**
Испания	1	1	2	**4**
Франция	2	3	1	**6**
Хърватия	2	2	1	**5**
Италия (*)	0	2	0	**2**
Латвия	0	1	0	**1**
Малта	0	3	0	**3**
Нидерландия	0	1	0	**1**
Полша	2	2	0	**4**
Португалия	0	1	0	**1**
Словакия	0	0	1	**1**
Общо	**12**	**25**	**6**	**43**

(*) През 2024 г. са изразени констатации във връзка с повече от едно плащане.

Източник: ЕСП.

Приложение 11.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

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

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
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, прилагани от Комисията за оценка на това кога дадена мярка се счита за започнала, обаче, се основават на момента на стартиране на физическите дейности, а не на поемането на първото правно задължение.
	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.			Комисията е актуализирала стратегията си за последващ одит с цел да включи проверки, свързани с отмяната на мерки. Тези проверки не фигурираха в одитните контролни листове, разгледани от ЕСП, но проблемът се разглеждаше в някои от докладите.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	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.			Одитът на ЕСП установи шест плащания, при които са налице слабости, свързани с девет РИС. Всички те са били коригирани посредством изменение на съответния РИС.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2023	**Препоръка 1:** Да се прилагат по-строги критерии за оценка на спазването на периода на допустимост			Не е приета и не е изпълнена.
	Препоръка 2: Да се определят специфични критерии за идентифициране на случаи на заместване на периодични национални бюджетни разходи			В приложение III към годишния доклад относно МВУ за 2024 г. се посочват критериите, прилагани от Комисията за оценка на случаи на заместване на периодични национални бюджетни разходи.
	Препоръка 3: Да се предприемат действия по отношение на продължаващите слабости в системите за контрол на държавите членки			Повечето от препоръките от последващия одит на Комисията, които все още не са изпълнени, са свързани с установени слабости в системите за контрол на държавите членки. Тези слабости пораждат риск за финансовите интереси на ЕС и може да имат отражение върху редовността на разходите. За 64 % от критичните или много важните препоръки, които все още не са изпълнени, крайният срок, определен в окончателния одитен доклад на Комисията, е изтекъл.
	Препоръка 4: Да се предостави увереност относно ефективното функциониране на системите за контрол на държавите членки			Не е приета и не е изпълнена.

Източник: ЕСП.

Глава 12

Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2021 г.

Съдържание

	Точки
Въведение	**12.1.—12.3.**
Кратко описание	12.1.
Обхват и подход	12.2.—12.3.
Констатации и оценки	**12.4.—12.20.**
Почти всички препоръки, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2021 г., са приети от одитираните обекти	12.4.
Делът на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки се е увеличил	12.5.—12.6.
77 % от препоръките на ЕСП към Европейската комисия са изпълнени изцяло или в значителна степен	12.7.—12.12.
75 % от препоръките на ЕСП към други одитирани обекти са изпълнени изцяло или в значителна степен	12.13.—12.16.
Делът на изпълнените в срок препоръки се е увеличил	12.17.—12.18.
Препоръките, свързани с етапа на изпълнение на политики или *програми*, показват най-висока степен на приемане, изпълнение и спазване на срока	12.19.—12.20.
Заключение	**12.21.**
Приложения	
Приложение 12.1 — Проследяване на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2021 г. — Европейска комисия	
Приложение 12.2 — Проследяване на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2021 г. — други одитирани обекти	

Въведение

Кратко описание

12.1. 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.

Обхват и подход

12.2. Тази година одиторите анализираха изпълнението на препоръките от всичките 27 специални доклада, публикувани през 2021 г. Бяха проследени общо 245 препоръки. От тях 194 са отправени към Европейската комисия. Останалите 51 препоръки са отправени към Европейската централна банка (ЕЦБ), *Европейската служба за външна дейност* (ЕСВД), *Европейския банков орган* (ЕБО), Европейската агенция за гранична и брегова охрана (*Фронтекс*), *Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането* (Европол) и Единния съвет за преструктуриране (СП). Както и по-рано, отправените само към държавите членки препоръки не са включени в обхвата на тази проверка за проследяване на изпълнението.

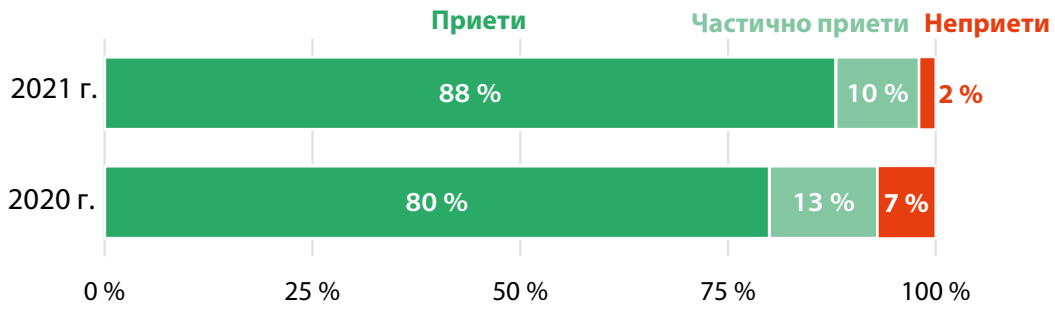
12.3. За проследяването на препоръките ЕСП използва документни проверки и събеседвания с одитираните обекти. С цел да извърши справедлив и балансиран преглед, ЕСП изпрати своите констатации до одитираните обекти и взе предвид отговорите им в окончателния си анализ. За да се избегне повтарянето им, по-долу препоръките са групирани по одитираните обекти, към които са главно насочени. *Резултатите* от работата на ЕСП отразяват ситуацията в края на април 2025 г.

Констатации и оценки

Почти всички препоръки, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2021 г., са приети от одитираните обекти

12.4. ЕСП провери общо 245 препоръки, от които 239 препоръки (98 %) са приети изцяло или частично от одитираните обекти, а 6 (2 %) не са приети. В сравнение с предходната година процентът на препоръките, приети изцяло от одитираните обекти, е нараснал от 80 % на 88 % (вж. фигура ***12.1***).

Фигура 12.1 — Приемане на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2021 г. и 2020 г. от одитираните обекти



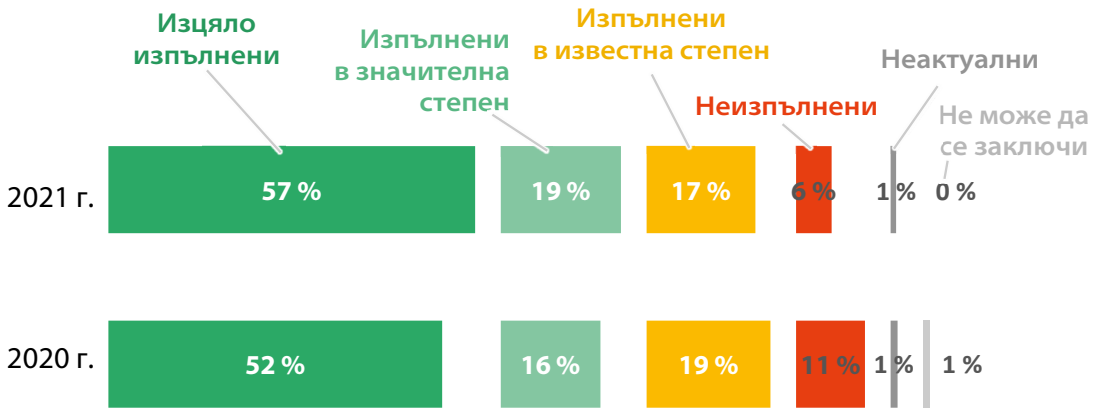
Източник: ЕСП.

Делът на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки се е увеличил

12.5. За единадесет от общо 245-те проверени от одиторите препоръки срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП. От останалите 234 препоръки одитираните обекти са изпълнили изцяло 134 (57 %). Други 44 препоръки (19 %) са изпълнени в значителна степен (вж. ***фигура 12.2***).

12.6. В сравнение с предходната година процентът на препоръките, изпълнени изцяло или в значителна степен, се е увеличил от 68 % на 76 %. Делът на неизпълнените препоръки е намалял от 11 % на 6 %. В около една трета от случаите, в които одитираният обект не е изпълнил препоръките на ЕСП, причината за това е, че той не ги е приел. В ***приложение 12.1*** и ***приложение 12.2*** е представена подробна информация за етапа на изпълнение на препоръките.

Фигура 12.2 — Изпълнение на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2021 г. и 2020 г. от одитираните обекти



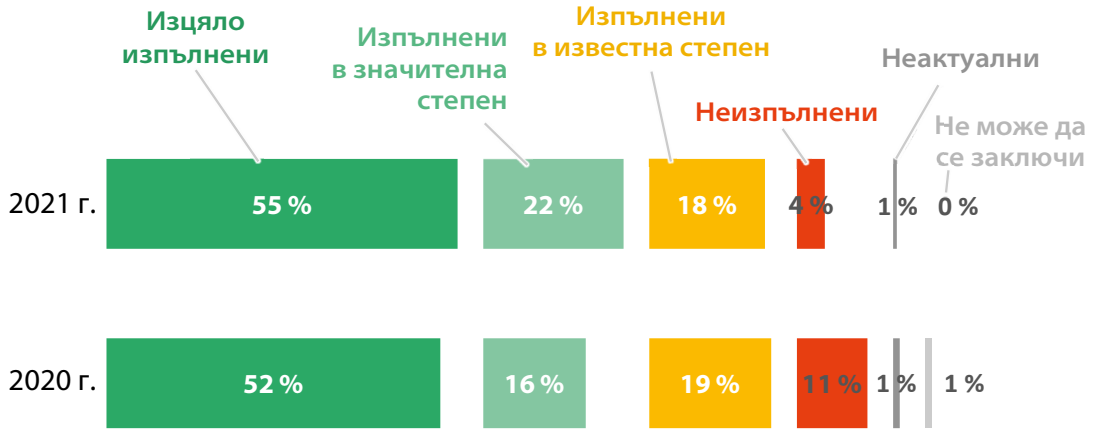
Източник: ЕСП.

77 % от препоръките на ЕСП към Европейската комисия са изпълнени изцяло или в значителна степен

12.7. Общият брой на отправените към Комисията препоръки е 194. При единадесет препоръки срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП. От останалите 183 препоръки Комисията е изпълнила изцяло 100 (55 %), а други 40 (22 %) е изпълнила в значителна степен. Освен това Комисията е изпълнила 34 (18 %) препоръки в известна степен, а 8 (4 %) не е изпълнила изобщо (вж. ***фигура 12.3***). В един случай (1 %) не беше необходима оценка на етапа на изпълнение, тъй като одиторите преценяха, че препоръката вече не е актуална.

12.8. В сравнение с предходната година процентът на препоръките, изпълнени изцяло или в значителна степен, се е увеличил от 68 % на 77 %. Делът на неизпълнените препоръки е намалял от 11 % на 4 %.

Фигура 12.3 — Изпълнение на отправените към Комисията препоръки в специалните доклади на ЕСП от 2021 г. и 2020 г.



Източник: ЕСП.

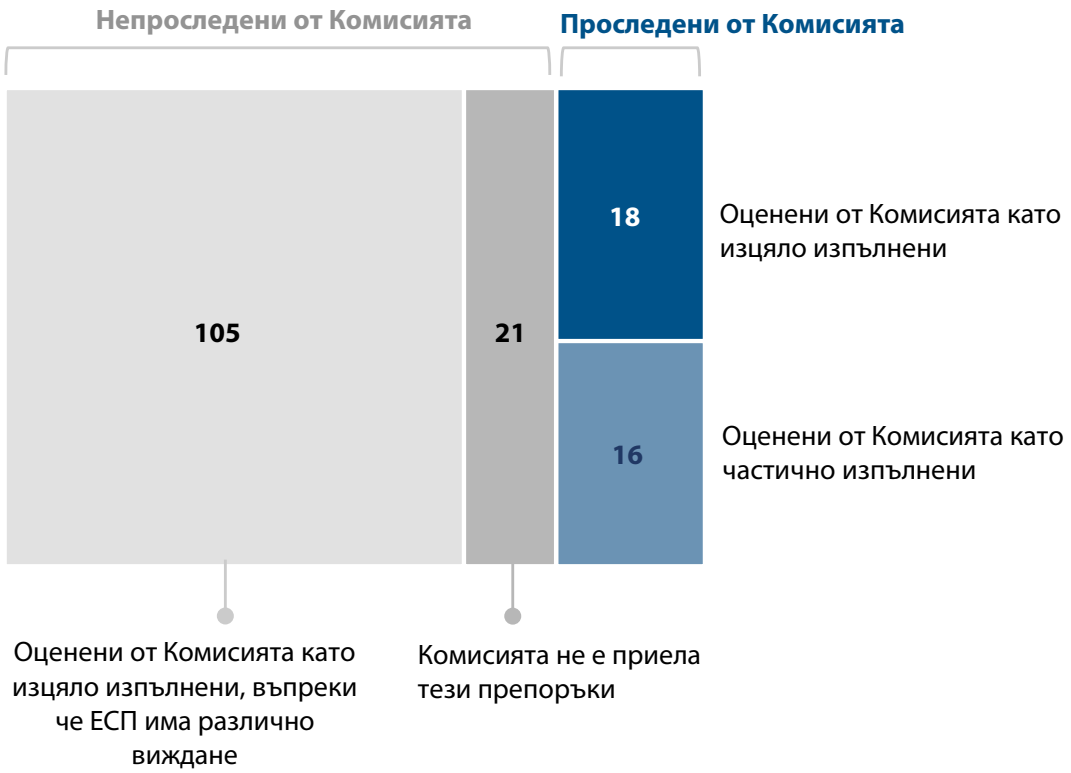
12.9. В ***приложение 12.1*** е представен подробно етапът на изпълнение на препоръките, отправени към Комисията. В него е представено и кратко описание на подобренията и на продължаващите слабости, засягащи например препоръките, които са изпълнени в известна степен.

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

12.11. При извършените през 2022 г. и 2023 г. проверки за проследяване на изпълнението на препоръките одиторите на ЕСП оцениха като все още неизпълнени 71 препоръки от специалните доклади на ЕСП от 2019 г. и 89 препоръки от специалните доклади от 2020 г.[1] Тази година 126 от тези общо 160 препоръки все още не са изпълнени и Комисията вече не ги проследява (вж. ***фигура 12.4***). Комисията не е приела 21 от тези 126 препоръки още в отговорите си в самите специални доклади. Според нея останалите 105 препоръки са били изцяло изпълнени преди последните проверки за проследяване през изминалите 2 години, въпреки че оценката на ЕСП е различна.

[1] Годишен доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2022 г., точки 3.89—3.95, и Годишен доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2023 г., точки 3.73—3.76.

Фигура 12.4 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2019 г. и 2020 г., които не бяха изпълнени изцяло от Комисията по време на две предходни проверки на ЕСП за проследяване



Източник: ЕСП.

12.12. Комисията е продължила да проследява изпълнението на останалите 34 от 160-те препоръки, които не са били изпълнени изцяло. Според нея, оттогава насам тя е завършила изпълнението на 18 от тези 34 препоръки. Като прилага подхода на проследяване по отношение на неизпълнените препоръки, използван за двете предходни проверки за проследяване (в специалните доклади от 2019 г. и 2020 г.), ЕСП продължава да наблюдава тези случаи, анализирайки данните от Комисията, но не ги е проверила подробно.

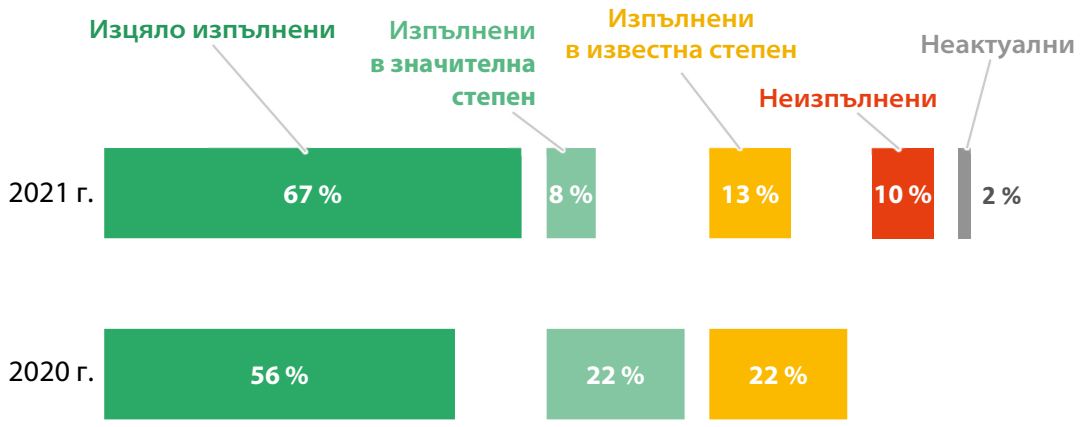
75 % от препоръките на ЕСП към други одитирани обекти са изпълнени изцяло или в значителна степен

12.13. Специални доклади на ЕСП 01/2021, 08/2021, 09/2021, 13/2021 и 19/2021 съдържат общо 51 препоръки, отправени към одитирани обекти, различни от Европейската комисия. Те са отправени към Европейската централна банка (ЕЦБ), Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), Европейския банков орган (ЕБО), Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс), Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и Единния съвет за преструктуриране (СП).

12.14. Тези одитирани обекти са изпълнили изцяло 34 (67 %) от препоръките на ЕСП, други 4 препоръки (8 %) са изпълнени в значителна степен, а 7 (13 %) са изпълнени в известна степен (вж. ***фигура 12.5***).

12.15. В сравнение с предходната година общият дял на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки е спаднал от 78 % на 75 %, а общият дял на неизпълнените или изпълнените само в известна степен препоръки е останал относително стабилен.

Фигура 12.5 — Изпълнение на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2021 г. и 2020 г., отправени към одитирани обекти, различни от Комисията



Източник: ЕСП.

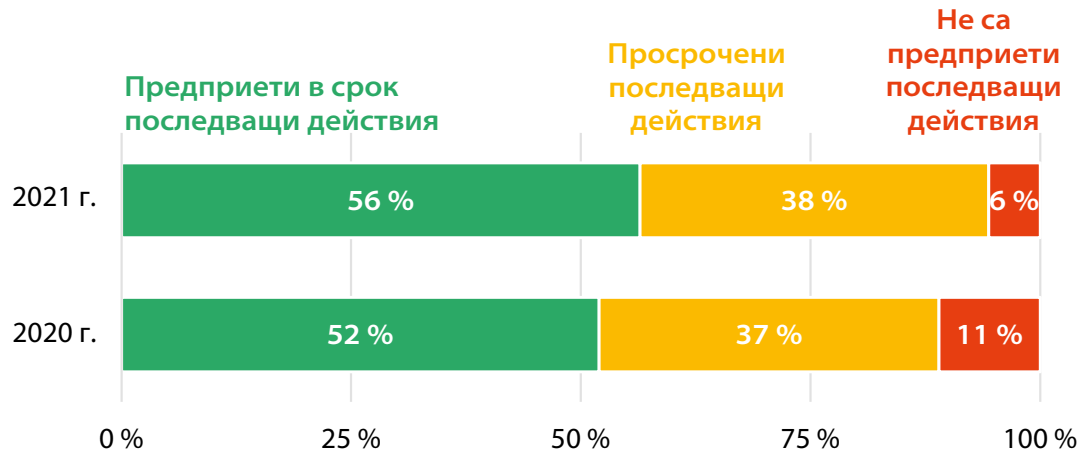
12.16. В ***приложение 12.2*** е представен подробно етапът на изпълнение на препоръките. В него е представено и кратко описание на извършените подобрения и продължаващите слабости, свързани с препоръките, които са били изпълнени в известна степен.

Делът на изпълнените в срок препоръки се е увеличил

12.17. 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.

12.18. Спрямо предходната година делът на препоръките, изпълнени в срок, се е увеличил от 52 % на 56 %, а делът на препоръките без предприети по тях действия е намалял от 11 % на 6 % (вж. ***фигура 12.6***). Делът на препоръките на ЕСП, по които одитираните обекти са предприели действия в срок, все още не е достигнал нивото отпреди пандемията от COVID-19 (60 % или по-високо).

Фигура 12.6 — Спазване на срока за предприемане на действия от страна на одитираните обекти в отговор на препоръките от специалните доклади на ЕСП от 2021 г. и 2020 г.



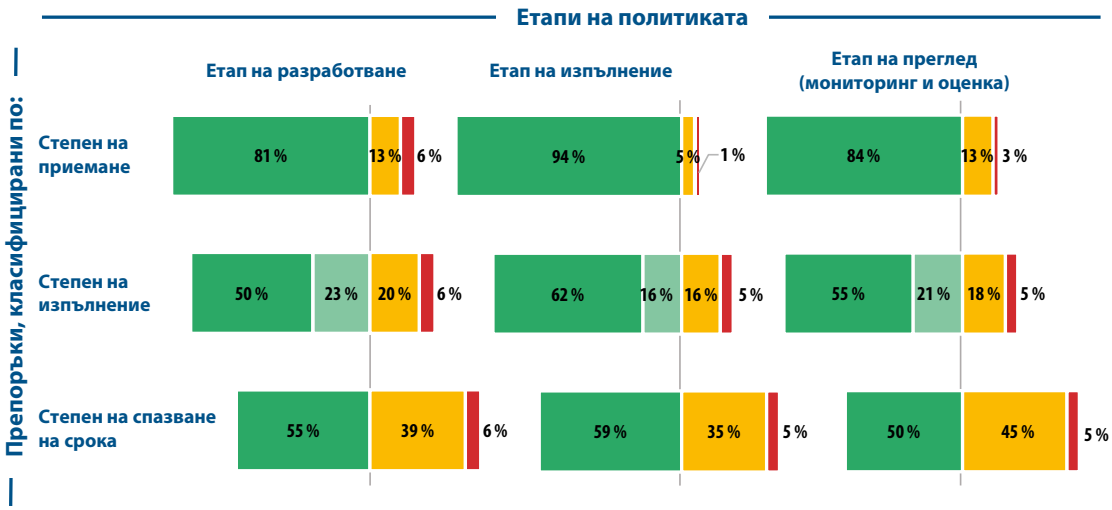
Източник: ЕСП.

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

12.19. ЕСП класифицира препоръките в своите специални доклади от 2021 г. 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.

12.20. Според класификацията 28 % от препоръките на ЕСП са свързани с етапа на разработване, 56 % — с етапа на изпълнение, а 17 % — с етапа на преглед. Препоръките, отнасящи се до етапа на изпълнение на политики, имат по-висок процент на приемане (94 %) в сравнение с тези, отнасящи се до етапа на преглед (84 %) и етапа на разработване (81 %). Общият дял на препоръките, които са били изпълнени изцяло или в значителна степен, е най-висок на етапа на изпълнение (78 %). Спазването на срока за предприемане на действия от одитираните обекти в отговор на препоръките на ЕСП, е най-ниско на етапа на преглед и най-високо на етапа на изпълнение. Подробните резултати от анализа на ЕСП са показани на ***фигура 12.7***.

Фигура 12.7 — Степен на приемане, изпълнение и спазване на срока на препоръките, по етапи от цикъла на политика



Препоръки, класифицирани по:			
Степен на приемане:	**Приети**	**Частично приети**	**Неприети**
Степен на изпълнение:	**Изпълнени изцяло / изпълнени в значителна степен**	**Изпълнени в известна степен**	**Неизпълнени**
Степен на спазване на срока:	**В срок**	**Просрочени**	**Без последващи действия**

Източник: ЕСП.

Заключение

12.21. Анализът на ЕСП показва, че делът на препоръките от специалните доклади от 2021 г., които са били изцяло или частично приети от одитираните обекти, се е увеличил от 93 % през предходната година на 98 % през тази година. Делът на препоръките, изпълнени изцяло или в значителна степен, се е увеличил от 68 % миналата година на 76 % тази година. Делът на изпълнените в срок препоръки също се е увеличил от 52 % на 56 %. Последният все още не е достигнал нивото отпреди пандемията от COVID-19 (60 % или по-високо). Анализът на ЕСП, който имаше за цел да установи разликите между трите етапа от цикъла на политика (етап на разработване, етап на изпълнение и етап на преглед), показа, че препоръките, свързани с етапа на изпълнение на политики или програми, се характеризират с най-висока степен на приемане, изпълнение и спазване на срока.

Приложения

Приложение 12.1 — Проследяване на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2021 г. — Европейска комисия

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

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

Степен на спазване на срока на препоръките: в срок; просрочена; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за изпълнението в срок.

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 01/2021 „Планиране на преструктурирането в рамките на Единния механизъм за преструктуриране“	4	121			Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 02/2021 „Хуманитарна помощ на ЕС за образование — подпомага деца в нужда, но трябва да бъде по-дългосрочна и да достига до повече момичета“	1	68	✓			
	2, буква а)	68	✓			
	2, буква б)	68	✓			
	2, буква в)	68	✓			
	3, буква а)	69	✓			
	3, буква б)	69	✓			
	4, буква а)	70	✓		Експерти на Комисията извършват анализ на разходите и разходната ефективност на всяко предложение за проект. Те включват кратък коментар относно резултата от своя анализ в информационно табло, което представлява таблица с всички представени предложения във връзка с дадена покана. Подробният анализ на разходите, извършен от експертите, не се документира в информационното табло и в оперативния инструмент за проследяване на проектите за хуманитарна помощ (FichOp). Извършва се сравнение спрямо средните разходи на *бенефициент* на подкрепата за образование при извънредни ситуации (ОИС), посочени в плана за хуманитарна реакция на националния образователен клъстер, а не спрямо разходите за сходни проекти, финансирани от Комисията. В случаите на удължаване на срока на проектите експертите сравняват разходите с тези, извършени на по-ранен етап на проекта.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4, буква б)	70			Вж. коментарите по препоръка 4, буква а).	
	4, буква в)	70				
	5	71				
СД 03/2021 „Обмен на данъчна информация в ЕС — солидна основа, пропуски в изпълнението“	1, буква а)	108			Въпреки че Комисията е изпълнила изцяло препоръката на ЕСП, съзаконодателите са въвели съществени изменения в законодателното предложение.	
	1, буква б)	108			Вж. коментарите по препоръка 1, буква а).	
	2, буква а)	110				
	2, буква б)	110				
	2, буква в)	110			Все още не са разработени насоки, обхващащи конкретните елементи на препоръката (прилагане на законодателството във връзка с Директивата относно административното сътрудничество (ДАС), извършването на анализ на риска и използването на получената данъчна информация). Знанията, придобити в контекста на посещенията в държавите членки във връзка с ДАС, както и приносът към дейността на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие могат да послужат като добра основа за разработване на насоките.	
	5	120				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 04/2021 „Митнически контрол — недостатъчната хармонизация вреди на финансовите интереси на ЕС“	1, буква а)	63	✓			
	1, буква б)	63	✓			
	1, буква в)	63	✓			
	1, буква г)	63	✓		През 2021 г. Комисията е актуализирала насоките относно рамката за критерии за финансов риск (КФР), като е добавила редица подробни указания относно прилагането ѝ при опростени декларации. През 2023 г. тя е оценила степента, в която рисковите профили на държавите членки обхващат различните видове декларации. Комисията не е предприела действия, за да проследи дали държавите членки задоволително преодоляват съществуващите пропуски при прилагането на рамката за КФР.	
	1, буква д)	63	✓		Информация относно представляващи интерес *икономически оператори* може да се извлече от новата митническа система за управление на риска (CRMS2) за индивидуални сигнали за риск. Комисията не е разработила бази данни за целия ЕС, които държавите членки да използват, като например общи списъци на представляващи интерес икономически оператори.	
	1, буква е)	63	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2, буква а)	64	✓		В предложението на Комисията за реформи в областта на митниците (COM (2023) 258 final) се предвижда създаването на централна структура на равнището на ЕС за по-добро насочване на общите усилия за митнически контрол (Митнически орган на ЕС). В членове 238 и 265 от предложението за регламент се посочва, че Митническият орган на ЕС ще бъде напълно функциониращ до 2028 г., а Центърът за митнически данни на ЕС — до 31 декември 2037 г. (като някои разпоредби започват да се прилагат още през 2028 г.). Въпреки че няколко разпоредби в предложението на Комисията имат за цел да отговорят на препоръката на ЕСП, одиторите отбелязват, че то все още не е прието, а изпълнението на регламента ще зависи от датата на приемането му и окончателните разпоредби, включени в него.	
	2, буква б)	64	✓		Вж. коментарите по препоръка 2, буква а).	
	2, буква в)	64	✓		Вж. коментарите по препоръка 2, буква а).	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 05/2021 „Инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства — въпреки увеличения им брой, неравномерното разполагане на зарядните станции затруднява пътуването в ЕС“	1	72	✓	▬		✓
	2	74	✓	▬		✓
	3	77	✓	▬		✓
	4, буква а)	77	✓	▬		✓
	4, буква б)	77	✓	▬		✓
	4, буква в)	77	✓	▭	Тъй като в рамките на поканите за представяне на предложения от 2021 г. и 2023 г. по Инфраструктурния фонд за алтернативни горива към *Механизма за свързване на Европа* (МСЕ) проучванията не са били допустими, било е излишно Комисията да определя обективни критерии за броя, вида и местоположението на зарядните станции, които са приемливи за такива проучвания.	↻
	5, буква а)	80	✓	▬		✓
	5, буква б)	80	✓	▬		✓
	5, буква в)	80	✓	✗	Последващият анализ на Комисията на използването и *изпълнението* на финансираната инфраструктура въз основа на извадка/риска предстои да бъде извършен при достигане на по-напреднал етап на разгръщането на тази инфраструктура.	↻

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 06/2021 „*Приключване* на *финансовите инструменти* в политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.: проверките са дали добри общи резултати, но продължават да съществуват *грешки*“	1	88	✓			
	2	88	✓			
СД 07/2021 „Космически програми на ЕС *„Галилео“* и „Коперник“ —	1, буква а)	93	✓		Публикуването на *работен документ на службите на Комисията* на 15 юли 2024 г. относно степента на използване на космически услуги от потребителите представлява важна първа крачка към разработването на всеобхватна стратегия. Стратегията все още не е приета.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
предлагането на услуги е започнало, но за използването им е необходим допълнителен тласък“	1, буква б)	93	✓		Предприети са също така първи стъпки заедно с държавите членки да се подпомогне разпространението на тези услуги сред потребителите чрез национални програми за сътрудничество, дейности за космическия сектор надолу по веригата и новия Център за знания относно наблюдението на Земята. Въпреки това Комисията не е предоставила по-нататъшна информация за това в кои области космическите услуги на ЕС могат да повишат *ефикасността* и *ефективността* на публичните администрации с цел да се преодолее фрагментарният характер на пазарите.	
	2, буква а)	96	✓		Комисията заедно с други организации е разработила и публикувала концептуална рамка за оценка на ползите от космическата програма на ЕС. В рамката се предлага да се остойностят някои показатели (които не са социално-икономически), които не се основат на стабилни методи и източници на данни и поради тази причина не са надеждни. Освен това Комисията не е предоставила данни, които да позволят по-точна оценка на социално-икономическите ползи, а това е съществен елемент на всяка такава рамка.	
	2, буква б)	96	✓		В Регламент (ЕС) 2021/696 се определят основни и специфични цели по отношение на космическата програма на ЕС. Невинаги е налице ясна връзка между тези два вида цели, а между показателите и специфичните цели в някои случаи не може да бъде установена връзка. Комисията не е определила ключови етапи и цели за всеки показател, а методът и източниците на данни за изчислението им невинаги са ясни.	
	3, буква а)	101	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква б)	101			Националните програми за сътрудничество, изпълнявани посредством услугите по програма „Коперник“, дейностите на Агенцията на ЕС за космическата програма за космическия сектор надолу по веригата и Центъра за знания относно наблюдението на Земята, са важна стъпка към структурирано привличане на потребители и допълват действията на държавите членки. Въпреки това значителната част от препоръката на ЕСП все още не е изпълнена, за да се осигури взаимно допълване между програмата „Коперник“ и инициативите на държавите членки.	
	3, буква в)	101			С изграждането на инфраструктура на екосистемата на пространството за данни на „Коперник“ е възприет по-интегриран подход за предоставяне на достъп до данни от „Коперник“. Целта е екосистемата на пространството за данни на „Коперник“ да се интегрира във възможно най-голяма степен с други инфраструктури за данни и да се разшири броят и качеството на услугите за данни. Въпреки това Комисията не е предоставила информация за това до каква степен е предприела мерки по отношение на разпокъсаността на данните и продуктите от „Коперник“.	
	4, буква а)	104				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4, буква б)	104			Установяването на пречките пред използването на космическите услуги, и създаването на набор от показатели, който да предоставя информация относно космическата стратегия на отделните държави членки, както и основни икономически данни, свързани с космическото пространство, са важни стъпки към премахването на тези пречки. Наборът от показатели все още не е въведен изцяло. След като това бъде направено, Комисията и държавите членки ще трябва да предприемат действия за премахване на съществуващите пречки (например чрез осигуряване на подходяща нормативна уредба) и по този начин да подпомогнат по-широкото използване на космически услуги.	
	4, буква в)	104				
СД 08/2021 „Подкрепата от Фронтекс за управлението на *външните граници* на ЕС все още не е достатъчно ефективна“	1, буква в)	90				
	2, буква б)	92				
	3, буква в)	94			При оценката на Регламента за европейската гранична и брегова охрана Комисията не е разгледала потенциалните ползи от разширяването на обхвата на оценката на Фронтекс относно уязвимостта до регионално ниво и ниво ЕС.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 09/2021 „Дезинформация, която засяга ЕС — въпреки предприетите действия, тя все още не е овладяна“	1, буква а)	111				
	1, буква б)	111				
	1, буква в)	111				
	1, буква г)	111			В Съобщение на Комисията COM (2023) 630 се предоставя информация относно различните източници на финансиране в подкрепа на изпълнението на Плана за действие за европейската демокрация за борба с дезинформацията. Публикуваната информация не включва обобщение на извършените разходи за изпълнение на действията.	
	4, буква а)	117				
	4, буква б)	117				
	4, буква в)	117				
	5, буква а)	119			Въпреки че Комисията е подобрила координационните си дейности във връзка с медийната грамотност и е изготвила документ, в който се систематизират съществуващите инициативи, все още липсва всеобхватна стратегия за медийна грамотност.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	5, буква б)	119			През декември 2023 г. Комисията е сключила договор за проучване, което да направи преглед на актуалните изследвания относно отражението на дейностите в подкрепа на медийната грамотност. Договорът обаче е бил прекратен в средата на 2024 г. поради правни съображения. Комисията все още не е приела всеобхватна стратегия за медийна грамотност.	
	5, буква в)	119			Комисията значително е подобрила координацията, за да насърчи създаването на полезни взаимодействия с цел борба с дезинформацията. Въпреки това все още липсва всеобхватна стратегия за медийна грамотност.	
	6, буква а)	120				
	6, буква б)	120				
	6, буква в)	120				
СД 10/2021 *„Интегриране* на принципа на равенство между половете в бюджета на ЕС — време е да превърнем думите в дела“	1, буква а)	103				
	1, буква б)	103				
	1, буква в)	103				
	1, буква г)	103				
	2, буква а)	104				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2, буква б)	104			Комисията е актуализирала своите насоки и инструментариум за *по-добро регулиране*. Тази актуализация е насочена към това, при изготвянето на *оценки на въздействието* и други оценки, в рамките на наличните данни да се постига по-успешно набелязване, подбор и качествена и количествена оценка на значителните въздействия от гледна точка на половете, като при това се спазва принципът за пропорционален анализ, свързан с по-доброто регулиране. Комисията все още не е извършила анализи от гледна точка на половете на потребностите и въздействията за програмите и инструментите на ЕС за финансиране и не е докладвала резултатите от тези анализи в оценки на въздействието, други оценки и доклади за изпълнението.	
	3, буква а)	105				
	3, буква б)	105				
	3, буква в)	105			Препоръката е частично изпълнена с преразглеждането през 2021 г. на инструментариума за по-добро регулиране (инструмент № 43 „Механизми за мониторинг и показатели“), както и в контекста на новия *Финансов регламент*, който е в сила от 30 септември 2024 г. Комисията ще може да изпълни основните части от препоръката едва при започване на работа по изготвяне на бъдещи законодателни предложения.	
	4, буква а)	107				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4, буква б)	107			Очаква се новият Финансов регламент, приложим от 30 септември 2024 г., да улесни интегрирането на принципа на равенство между половете при изготвянето на следващата *многогодишна финансова рамка* (МФР). Комисията все още не е включила цели и показатели за изпълнение, свързани с равенството между половете, в бъдещи законодателни предложения, тъй като предложенията за МФР за периода след 2027 г. все още не са приети.	
	5, буква а)	108			Комисията е разработила надеждна система за проследяване на средствата, разпределени и използвани в подкрепа на равенството между половете, която може да се прилага за всички програми на ЕС за финансиране, включително *Механизма за възстановяване и устойчивост*. Използваната в системата методика за проследяване не отчита потенциални отрицателни ефекти, а Комисията използва в голяма степен оценка 0* за принос към равенството между половете (за приблизително 20 % от бюджета на ЕС). Тази оценка означава, че приносът на съответната програма към равенството между половете е неясен.	
	5, буква б)	108				
	5, буква в)	108			Комисията не е започнала да анализира целесъобразността на това да се предложи използването на определен процент от бюджета на ЕС в подкрепа на равенството между половете. Тя счита, че графикът за извършването на този анализ зависи от изготвянето на следващата МФР.	
	6	109				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 11/2021 „Извънредно подпомагане за производителите на мляко в ЕС през периода 2014—2016 г. — потенциал за подобряване на бъдещата ефективност“	1, буква а)	83	✓	▰▰▰		⏱
	1, буква б)	83	✓	▰▰▱		⏱
	2, буква а)	87	✗	▱▱▱	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	⏱
	2, буква б)	87	✓	▰▰▰		⏱
	3	89	✓	▰▰▰		⏱
СД 12/2021 „Принципът „замърсителят плаща“ се прилага по непоследователен начин в политиките и действията на ЕС в областта на околната среда“	1, буква а)	72	✓	▰▰▰		⏱
	1, буква б)	72	✓	▰▰▰		⏱
	2, буква а)	73	✓	▰▱▱	Оценката на Директивата относно екологичната отговорност (ДЕО), с която се цели да се анализира ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и добавената стойност от участието на ЕС, е преминала процеса на *вътрешноведомствената консултация*. Тя все още предстои да се публикува.	⏱
	2, буква б)	73	✓	▰▱▱	Вж. коментарите по препоръка 2, буква а).	⏱

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква а)	74	✓		Комисията е започнала някои действия за осведомяване, насочени към служителите ѝ и други лица, които са в пряк контакт с *управляващите органи*. Комисията следва да предприеме по-съществени мерки, в сътрудничество с държавите членки, за да обвърже използването на средствата на ЕС за почистване на замърсяването с проверки на това дали съответните органи са предприели всички необходими мерки, за да накажат замърсителя за замърсяването, което е причинил.	
	3, буква б)	74	✓		Комисията е предприела ограничени мерки за насърчаване на използването на инструменти за финансово обезпечение за задълженията по ДЕО (материали за обучение, семинари, анализ на актуалната ситуация по отношение на степента на използване на инструменти за финансово обезпечение). Необходими са по-сериозни действия от страна на Комисията за проучване на възможностите за законодателни промени, чрез които операторите да се задължат да използват финансова гаранция за рисковете за околната среда.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 13/2021 „Усилията на ЕС за борба с изпирането на пари в банковия сектор са разпокъсани и недостатъчни“	1, буква а)	115	✓		През 2022 г. Комисията е публикувала своя доклад относно оценката на рисковете от изпирането на пари и финансирането на тероризма, които оказват въздействие върху вътрешния пазар и се отнасят до презгранични дейности (COM (2022) 554 final). В публикуваната обща оценка е взето предвид географското измерение и в ограничена степен приоритизацията на рисковете (за един сектор). При прегледа на рамката на ЕС за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, публикуван през юни 2024 г., са изменени правомощията на Комисията по отношение на оценките на риска за Съюза, така че да се упоменават изрично „областите и секторите“, но засега те не се прилагат на практика. Като цяло отчитането на географското измерение и приоритизацията на рисковете все още е много ограничено.	
	1, буква б)	115	✓		Комисията е въвела нова методология за изготвяне на списък с трети държави, който би трябвало да обедини по-добре различните източници на информация. В резултат на това редица държави са били включени в автономния списък на ЕС, но това продължава да бъде изключение поради ограничените ресурси.	
	1, буква в)	115	✓			
	2	117	✓			
	3, буква а)	120	✓			
	3, буква б)	120	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква в)	120	✓			
СД 14/2021 „Европейско териториално сътрудничество по програмите Интеррег — потенциалът на трансграничните региони в Европейския съюз все още не е напълно реализиран“	1, буква б)	97	✓			
	3, буква а)	99	✓			
	3, буква б)	99	✓			
СД 15/2021 „Права на пътниците във въздушния транспорт по време на пандемията от COVID-19 — някои основни права не са защитени въпреки усилията на Комисията“	1, буква а)	76	✓			
	1, буква б)	76	✓			
	1, буква в)	76	✓			
	1, буква г)	76	✓			
	1, буква д)	76	✓		Комисията е предприела някои действия, но не е изготвила законодателни предложения с цел да се намали рискът от криза на ликвидността или несъстоятелност на превозвачите, например чрез преразглеждане на правилата за финансова пригодност на авиокомпаниите.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2, буква а)	78	✓			
	2, буква б)	78	✓			
	3, буква а)	79	✓			
	3, буква б)	79	✓			
	3, буква в)	79	✓		Комисията е извършила оценка на ефективността на прилагането на законодателството на ЕС съгласно Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, включително използването на правомощията на компетентните органи. Комисията не е изготвила предложения за преодоляване на слабостите при прилагането на този Регламент.	
	4	80	✓			
СД 16/2021 „Обща селскостопанска политика и климат — половината от средствата на ЕС за действия за климата се разходват чрез ОСП, но емисиите от земеделските стопанства не намаляват“	1, буква а)	93	✓			
	1, буква б)	93	✓			
	1, буква в)	93	✓		Комисията е посъветвала държавите членки кои мерки биха били най-ефективни за намаляване на емисиите на парникови газове от селскостопанските животни и торовете. Отражението, което се очаква да имат действията, включени в окончателните планове по *общата селскостопанска политика* за понижаването на парникови газове от селскостопанските животни и торовете, е твърде ограничено, за да може те да се счетат за ефективни.	
	2, буква а)	94	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2, буква б)	94	✓			
	3, буква а)	95	✗		Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	
	3, буква б)	95	✓			
СД 17/2021 „Сътрудничество на ЕС с трети държави в областта на обратното приемане — съответните действия са дали ограничени резултати“	1 (първо тире)	124	✓			
	1 (второ тире)	124	✓			
	2 (първо тире)	125	✓			
	2 (второ тире)	125	✓			
	3	127	✓			
	4 (първо тире)	135	✓			
	4 (второ тире)	135	✓			
СД 18/2021 „Наблюдение от Комисията на държавите членки, завършващи	1, буква а)	94	✓			
	1, буква б)	94	✓			
	1, буква в)	94	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
изпълнението на програма за макроикономически корекции — подходящ инструмент, който трябва да бъде оптимизиран“	2, буква а)	96	✓	✗	Няма данни, че изискването за наблюдение след приключване на съответната програма, преди да бъде достигнат прагът от 75 %, ще бъде премахнато. Комисията посочи, че липсва достатъчна подкрепа от страна на Еврогрупата, за да бъдат въведени съответните изменения в законодателството.	✗
	2, буква б)	96	✓	▨	Въпреки че дейностите по наблюдение след приключване на програмите вече не са толкова интензивни, тяхната честота и продължителност се запазват. Поради тази причина административната тежест за Комисията и държавите членки не е се променила съществено.	!
	2, буква в)	96	✓	✗	Комисията не е направила предложение за изменение на законодателството и не е променила насоките си, за да намали административната тежест и да повиши ефективността на дейностите по наблюдение. Към момента няма данни за намаляване на честотата на докладите в рамките на засиленото наблюдение.	✗

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква а)	99			Проследяването на реформите, които са останали неприключени след завършване на изпълнението на съответната програма, се извършва по различни направления на икономическото наблюдение, в т.ч. европейския семестър и наблюдението след приключване на програмите. Преработването на вътрешния наръчник на ГД „Икономически и финансови въпроси“ относно програмите за икономически реформи в еврозоната все още не е приключило, а споразуменията за предоставяне на информация между Комисията и държавите, които са обект на наблюдение след приключване на програмите, следва да бъдат актуализирани.	
	3, буква б)	99				
СД 20/2021 „Съществува риск средствата по ОСП да насърчат по-интензивно, а не по-ефикасно използване на водите“	1	92				
	2, буква а)	95				
	2, буква б)	95				
	2, буква в)	95				
	3, буква а)	98				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква б)	98			През ноември 2024 г. е започнало изготвянето на оценката на въздействието на финансирането за развитие на селските райони и пазарната подкрепа върху използването на водите. Комисията възнамерява да включи резултатите от нея в междинната оценка на общата селскостопанска политика. Крайният срок за изготвяне на междинната оценка е декември 2026 г., което съответства на целевата дата за изпълнение на препоръката, отправена в специалния доклад на ЕСП.	
СД 21/2021 „Подпомагане от ЕС за опазване на биоразнообразието и борба с последиците от изменението на климата в европейските гори — положителни, но ограничени резултати“	1, буква а)	74				
	1, буква б)	74				
	2, буква а)	74				
	2, буква б)	74				
	3, буква а)	74				
	3, буква б)	74				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 22/2021 Финансиране за устойчиво развитие — необходими са повече последователни действия от страна на ЕС за пренасочване на финансиране към инвестиции, свързани с устойчивото развитие“	1, буква а)	85	✓			
	1, буква б)	85	✓			
	1, буква в)	85	✓			
	2	86	✓			
	3, буква а)	87	✓			
	3, буква б)	87	✓			
	4, буква а)	88	✓			
	4, буква б)	88	✓			
	5, буква а)	90	✓		В раздел 6 от работния документ на службите на Комисията, озаглавен „Архитектура за интегриране на въпросите за климата в многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.“ (SWD (2022) 225 final), се определят условия за прилагане на принципа за *ненанасяне на значителни вреди* в бюджета на ЕС. В него се посочва, че този принцип се отнася само за 25 от общо 36 програми в бюджета на ЕС и не е приложим към програми като „Цифрова Европа“ (за финансиране на проекти в областта на суперкомпютрите и изкуствения интелект).	
	5, буква б)	90	✓			
	5, буква в)	90	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	5, буква г)	90	✓		Комисията докладва за разходите, при които се прилага коефициент за климата от 100 % въз основа на критериите от таксономията на ЕС, само в някои от *декларациите за изпълнението на програмите* за 2023 г. Поради тази причина не е възможно да се определи точно общата сума на разходите на ЕС, за които се прилага коефициент за климата от 100 %.	
	6, буква а)	91	✓		Понастоящем се разработват общи показатели за изпълнение, с които се очаква да се подобри мониторингът на инвестициите на ЕС, свързани с устойчивото развитие.	
	6, буква б)	91	✓			
СД 23/2021 „Намаляване на корупцията на високо равнище в Украйна — въпреки предприетите от ЕС няколко инициативи не са постигнати задоволителни резултати“	1, буква а)	91	✓			
	1, буква б)	91	✓		Украйна е наложила санкции на видни личности, които са заподозрени в подкопаване на националната сигурност и участие в корупционни дейности. Те включват забрани за пътуване и замразяване на активи, които на практика ограничават както националните, така и международните дейности на тези лица. В рамките на процеса на присъединяване към ЕС Украйна прилага солидни механизми за борба с корупцията на високо равнище, което намалява необходимостта от налагане на отделни ограничения на тези лица от страна на ЕС. Освен националните санкции, които се налагат и прилагат в Украйна, липсва механизъм, който да възпрепятства влизането в ЕС на отделни украински граждани, заподозрени в корупция на високо равнище, и използването на активите им в ЕС.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	1, буква в)	91				
	2, буква а)	92				
	2, буква б)	92				
	3, буква а)	93				
	3, буква б)	93				
	3, буква в)	93				
	4, буква а)	95				
	4, буква б)	95				
	5, буква а)	98				
	5, буква б)	98				
	6	99				
	7, буква а)	102				
	7, буква б)	102			Понастоящем тази препоръка не може да изпълнена поради военната агресия на Русия срещу Украйна. Въпреки това Комисията е предоставила подкрепа на украинските власти при провеждането на редица важни реформи, които полагат основите за премахване на мораториумите върху дълга в бъдеще.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 24/2021 „Финансиране, основано на резултатите, в политиката на сближаване — достойна амбиция, но остават пречки в периода 2014—2020 г.“	1, буква а)	128			Комисията е взела необходимите мерки за това изпълнението на отключващите условия да бъде включено систематично като точка от дневния ред на заседанията на комитета за наблюдение. Комисията разчита на информацията относно изпълнението на отключващите условия, която ѝ предоставят отделните държави членки и съответните административни органи, тъй като тя не извършва свой собствен мониторинг и анализ.	
	1, буква б)	128			Въпреки че Комисията е приела препоръката, тя не е докладвала в *годишните отчети за дейността* относно своите дейности за осигуряване на изпълнението на отключващите условия от държавите членки. Причината за това е, че в общия случай процентът на неизпълнение е бил нисък и е постигнат значителен напредък в последните две години.	
	2, буква а)	128			Комисията е предприела стъпки, за да информира държавите членки на ранен етап относно подхода, който ще бъде приложен за междинния преглед. Информацията, която тя е предоставила на държавите членки, не е достатъчно конкретна, за да се гарантира прилагането на общ подход за междинния преглед на всички програми. ЕСП не откри достатъчно информация, в която да се посочва ясно как се очаква държавите членки да разпределят сумата за гъвкавост за остатъка от периода.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2, буква б)	128			Междинният преглед за 2025 г. все още не е завършен. Поради тази причина ЕСП не може да прецени дали Комисията е взела предвид приложимите констатации от оценката през 2024 г. На използването на Механизма за възстановяване и устойчивост от страна на държавите членки за целите на инвестициите на средства по политиката на сближаване в тези държави членки. Срокът за изпълнение на тази препоръка все още не е изтекъл.	
	3, буква а)	128				
	3, буква б)	128			Комисията извършва оценка на основателни искания на държавите членки за промяна на условията, които трябва да се изпълнят, или на *крайните продукти*/резултатите, които трябва да се постигнат, но тя не е определила критерии за тези оценки.	
	4, буква а)	128				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4, буква б)	128	✓		Комисията е дала указания за националните органи как да предоставят увереност относно ефективното прилагане на правилата, уреждащи вътрешния пазар (възлагане на *обществени поръчки* и *държавна помощ*), при модела на финансиране, което не е обвързано с разходите. В обяснителната бележка не се посочват минималните изисквания за контрол, които управляващите и изпълнителните органи следва да изпълнят, за да могат да предоставят увереност относно ефективното прилагане на правилата, уреждащи вътрешния пазар, без да проверяват отделните операции. Ролята на *одитните органи* не е ясно определена и не се посочва какви биха били последствията в случай на установяване на недостатъци.	
СД 25/2021 „Подкрепа от *Европейския социален фонд* (ЕСФ) за борба с дълготрайната безработица — мерките трябва да бъдат по целенасочени, адаптирани и наблюдавани“	1	79	✓			
	2	79	✓			
	3	79	✓	✗	Проучването за оценка на ефективността на мерките за „достъп до заетост“ за дълготрайно безработните лица, предприето в рамките на *последващата оценка* за периода 2014—2020 г., все още не е приключило. Не са предприети действия в отговор на заключенията на последващата оценка за периода 2014—2020 г.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 26/2021 *„Редовност* на разходите по политиката на сближаване на ЕС — Комисията оповестява ежегодно минимален и неокончателен процент на грешките“	1	77	✗	✗	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	✗
	2, буква а)	83	✓	◔	Комисията е предприела необходимите действия нейният план за *одити на съответствието* да бъде съобразен в по-голяма степен с оценката на риска, както и да документира и обясни причините за евентуални промени, когато отчита и други фактори. Остават слабости, свързани с пълнотата на оценката на риска и отразяването на историческите данни.	◔
	2, буква б)	83	✓	●		✓
	2, буква в)	83	✓	●		✓
	2, буква г)	83	✗	✗	Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.	✗
	3, буква а)	86	✗	◔	В своя Годишен доклад за 2021 г. (точка 5.62) и за 2022 г. (точка 6.70) ЕСП отбеляза, че Комисията е подобрила своята методология за оценка на максималния риск, като е включила добавка за неодитираните *оперативни програми*. Все още са налице недостатъци в методологията.	◔

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква б)	86			Комисията е въвела подобрения при изготвянето на годишните отчети за дейността (ГОД) на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL) и ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO), за да прецизира как се получава необходимата увереност за всяка програма. По-специално, ЕСП отбеляза подобрения в проектите на годишни отчети за дейността за 2024 г. на двете генерални дирекции, които ѝ бяха предоставени неофициално преди публикацията им и все още следва да бъдат одобрени.	
	4	88			Общият управителен съвет е предоставил насоки на централните служби на Комисията относно съставянето на *Годишния доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ). ЕСП счита, че тези насоки следва да бъдат издадени от органа, носещ отговорност за ГДУИ, т.е. колегиума на членовете на Комисията, а не от Общия управителен съвет. Освен това в редица свои доклади, ЕСП е констатирала повтарящи се проблеми с качеството на данните, докладвани в ГДУИ.	
СД 27/2021 „Подкрепа от ЕС за туризма — необходимост от нова стратегическа ориентация и по-добър подход на финансиране“	1	74				
	2	76				

Източник: ЕСП.

Приложение 12.2 — Проследяване на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2021 г. — други одитирани обекти

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

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

Степен на спазване на срока на препоръките: в срок; просрочена; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за изпълнението в срок.

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Единен съвет за преструктуриране (СП)						
СД 01/2021 „Планиране на преструктурирането в рамките на Единния механизъм за преструктуриране“	1, буква а)	112				
	1, буква б)	112				
	1, буква в)	112			Съгласно ръководството от 2022 г. относно планирането на преструктурирането вътрешните екипи по преструктуриране следва да докладват случаи на съществени отклонения от политиките на Единния съвет за преструктуриране, което не се е изисквало по-рано. В ръководството не се прецизира кои изменения следва да се считат за съществени, поради което това зависи от преценката на вътрешните екипи по преструктуриране.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2, буква а)	115				
	2, буква б)	115			Цикълът за планиране на преструктурирането за 2020 г. Е приключил със закъснение от 8 месеца. Циклите за планиране на преструктурирането за 2021 г. и 2022 г. са проведени със закъснение от 3 месеца, което е с 5 месеца по-малко спрямо цикъла за 2020 г. Няма данни за цикъла за планиране на преструктурирането за 2023 г. Единният съвет за преструктуриране не е приключил годишните цикли за планиране на преструктурирането в определените срокове (вж. точки 9, 77 и 115 от Специален доклад 01/2021 на ЕСП).	
	3, буква а)	119				
	3, буква б)	119			Единният съвет за преструктуриране е разработил количествени критерии за служителите. Тези критерии не са били съгласувани с националните органи за преструктуриране. Единният съвет за преструктуриране не е изготвил качествени критерии. Необходими са както количествени, така и качествени критерии, за да се осигури подходящ състав от служители във вътрешните екипи по преструктуриране.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Европейска агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс)						
СД 08/2021 „Подкрепата от Фронтекс за управлението на външните граници на ЕС все още не е достатъчно ефективна“	1, буква а), точка i)	90	✓	▬		◷
	1, буква а), точка ii)	90	✓	▬		◷
	1, буква а), точка iii)	90	✓	▬		◷
	1, буква а), точка iv)	90	✓	▬	Автоматизирането на прехвърлянето на данни между националните системи и базата данни EUROSUR, както и на езиковия превод, все още не е завършено. Проектът е в процес на изпълнение.	◷
	1, буква б)	90	✓	▬		◷
	2, буква а), точка i)	92	✓	▬		◷
	2, буква а), точка ii)	92	✓	▬		◷
	2, буква а), точка iii)	92	✓	✗	Граничните служители все още не разполагат с надежден достъп до необходимите им продукти за анализ на риска.	◷
	3, буква а)	94	✓	▬		◷

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква б), точка i)	94	✓			
	3, буква б), точка ii)	94	✓		Основният процес на оценка на уязвимостта се извършва отделно за всяка държава членка. Въпреки че Фронтекс изготвя оценки на уязвимостта на регионално ниво, това не се прави систематично.	
	3, буква б), точка iii)	94	✓	✗	Не са положени усилия за мониторинг на случаите, в които действията за преодоляване на установените слабости в дадена държава могат да доведат до верижни последици в съседните държави.	
	4, буква а)	97	✓	✗	Фронтекс не е организирал учения за бърза намеса в периода от 2020 г. до 2024 г.	
	4, буква б)	97	✓			
	4, буква в)	97	✓			
	4, буква г)	97	✓			
	5, буква а)	101	✓			
	5, буква б)	101	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Европейска служба за външна дейност (ЕСВД)						
СД 09/2021 „Дезинформация, която засяга ЕС — въпреки предприетите действия, тя все още не е овладяна“	2, буква а)	113	✓	Завършено		В срок
	2, буква б)	113	✓	Завършено		В срок
	2, буква в)	113	✓	Завършено		В срок
	2, буква г)	113	✓	Частично изпълнено	Отделът за стратегическа комуникация на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) публикува годишни отчети за дейността от март 2022 г. насам. Той изготвя също така планове за следващата година въз основа на резултатите от дейностите. Въпреки че някои проекти понастоящем са обект на индивидуална оценка, не е въведен официален процес на оценка на нивото на съответните отдели.	Забавено
	3, буква а)	115	✓	Неизпълнено	ЕСП е препоръчала на ЕСВД да изисква подробна обратна информация от държавите членки относно причините за ниското им ниво на ангажираност към системата за ранно предупреждение и да предприема необходимите оперативни стъпки за преодоляването им. Одиторите считат, че тази препоръка вече не е актуална, тъй като нивото на ангажираност на държавите членки към системата за ранно предупреждение се е повишило в отговор на военната агресия на Русия срещу Украйна, започнала през 2022 г.	Отменено

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква б)	115	✓			
	3, буква в)	115	✓			
Европейски банков орган (ЕБО)						
СД 13/2021 „Усилията на ЕС за борба с изпирането на пари в банковия сектор са разпокъсани и недостатъчни“	3, буква г)	120	✓			
	3, буква д)	120	✓			
	4, буква а)	122	✓			
	4, буква б)	122	✓			
	4, буква в)	122	✓			
Европейска централна банка (ЕЦБ)						
СД 13/2021 „Усилията на ЕС за борба с изпирането на пари в банковия сектор са разпокъсани и недостатъчни“	4, буква г)	122	✓			
	4, буква д)	122	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Агенция на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол)						
СД 19/2021 „Подкрепа на Европол в борбата срещу контрабандата на мигранти — ценно партньорство, но с недостатъчно използване на източници на данни и измерване на резултатите“	1, буква а)	75	✓	▬		✓
	1, буква б)	75	✓	▬		✓
	1, буква в)	75	✓	▬		✓
	2, буква а)	77	✓	▬		✓
	2, буква б)	77	✓	▬		!
	2, буква в)	77	✓	▬		✓
	3, буква а)	80	✓	▬		!
	3, буква б)	80	✓	✗	Европол не е определил специални показатели за външното докладване за своите усилия за борба с документните *измами* и изпирането на пари.	✗
	3, буква в)	80	✓	▬		!
	3, буква г)	80	✓	▬		✓

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4, буква а)	82	✓		Европол използва механизма на оперативните работни групи за приоритизирането на оперативни дейности, съсредоточени върху престъпна дейност на обекти от особен интерес (ООИ), създаваща най-голям риск за вътрешната сигурност на ЕС. За по-ниски нива от тези на ООИ понастоящем се преразглеждат текущите критерии за приоритизиране и класификация на входящите случаи (като неприоритетни (основни), с нисък приоритет и приоритетни случаи). Преразглеждането изисква въвеждане на специална единна програма за управление на случаите, която да обхваща всички оперативни случаи. По тази програма се работи с приоритет и тя следва да бъде внедрена през 2025 г.	
	4, буква б)	82	✓		Вж. коментарите по препоръка 4, буква а).	

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 2024 година съгласно посочения Регламент

Въведение

Правно основание

01 Член 92, параграф 4 от Регламента за Единния механизъм за преструктуриране (ЕМП) задължава Европейската сметна палата (ЕСП) 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 задачите на СП, Съвета или Комисията съгласно този регламент. Настоящото допълнение обхваща условните задължения на Комисията и на Съвета съгласно ЕМП, както и условните задължения на Единния съвет за преструктуриране, включени в Годишния доклад на ЕСП относно агенциите на ЕС за финансовата 2024 година. Условните задължения на Комисията и Съвета съгласно ЕМП са включени също и в становището на ЕСП относно надеждността на консолидираните отчети на ЕС (вж. точка II на Декларацията за достоверност, предоставена от Европейската сметна палата на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор).

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 призната 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, съгласно Регламента за ЕМП никой кредитор не трябва да понесе 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 одобрителните решения на Комисията подлежат на обжалване пред съдилищата на ЕС (вж. точка ***10***).

Констатации и оценки

Част I: Условни задължения на Комисията

05 В ***таблица 1*** е показан броят на свързаните с ЕМП съдебни производства, които потенциално засягат Комисията предвид изпълнението на нейните задачи съгласно Регламента за ЕМП, и съответните условни задължения в размер на 0 евро, оповестени в отчетите на Комисията, както и съответните провизии в размер на 0 евро, признати в тези отчети.

Таблица 1 — Съдебни производства, свързани с ЕМП, които потенциално засягат Комисията, и съответни условни задължения и провизии

Дела относно	Брой дела пред съдилища на ЕС	Условни задължения, оповестени в отчетите на Комисията (*в млн. евро*)	Провизии, признати в отчетите на Комисията (*в млн. евро*)
	(Числата в скоби показват данните от доклада на ЕСП за 2023 г.)		
Решения за преструктуриране или непреструктуриране	**6 (12)**	**0 (0)**	**0 (0)**
Преструктуриране на Banco Popular Español S.A. (BPE)	*4 (8)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Преструктуриране на Sberbank d.d и Sberbank banka d.d. и непреструктуриране на Sberbank Europe AG	*2 (4)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Решения съгласно принципа за справедливо третиране на кредиторите	**2 (0)**	**0 (неприложимо)**	**0 (неприложимо)**
ОБЩО	**8 (12)**	**0 (0)**	**0 (0)**

Източник: Отчетите на Комисията за 2024 г. и допълнителна информация, предоставена от Комисията, както и информация от curia.europa.eu.

06 На 7 юни 2017 г. Комисията е одобрила решението на СП за преструктуриране относно **Banco Popular Español S.A.** (BPE). Към средата на 2025 г. има четири неприключени дела[2] пред съдилищата на ЕС, засягащи Комисията в това отношение, докато в своя доклад за 2023 г. ЕСП посочва, че има осем такива дела. Това намаление на броя на неприключените дела се обяснява със следните обстоятелства:

- Четири непилотни дела[3], заведени през 2017 г. и засягащи Комисията, не са споменати в доклада на ЕСП за 2023 г.
- От четирите жалби, по които Комисията е ответник, подадени срещу решенията на Общия съд по пилотните дела за BPE[4], една е оттеглена от ищеца и е заличена от регистъра[5], една е заличена от регистъра с разпореждане на Съда[6], а две са отхвърлени[7];
- И четирите дела за обезщетение за вреди[8], заведени през 2022 г. пред Общия съд, са оттеглени.

07 На 1 март 2022 г. Комисията е одобрила решението на СП за преструктуриране относно **Sberbank banka d.d.** и **Sberbank d.d.** В същия ден СП приема решение да не преструктурира **Sberbank Europe AG**. Към средата на 2025 г. има две[9] неприключени дела пред съдилищата на ЕС, засягащи Комисията в това отношение, докато в своя доклад за 2023 г. ЕСП посочва, че има четири

---

[2] Дела T-678/17, T-600/17, T-499/17 и T-498/17.

[3] Дела T-678/17, T-600/17, T-499/17 и T-498/17.

[4] Дела C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P и C-541/22 P.

[5] Дело C-539/22 P.

[6] Дело C-448/22 P.

[7] Дела C-535/22 P, C-541/22 P.

[8] Дела T-294/22, T-474/22, T-475/22 и T-477/22.

[9] Дела T-523/22 и T-524/22.

такива дела. Това намаление на броя на неприключените дела се обяснява със следните обстоятелства:

- Последващите жалби[10] срещу решенията на Общия съд и Съда на ЕС по двата иска[11] за отмяна на одобрителното решение на Комисията са били отхвърлени. Двата иска обаче остават неприключени.

- Други два иска[12], също за отмяна на одобрителното решение на Комисията, са обявени за недопустими от Общия съд, но ищецът е обжалвал разпорежданията за отхвърляне на исковете[13]. Освен това един иск от 2022 г.[14] за отмяна на одобрителното решение на Комисията, който Общият съд е обявил за недопустим, но за който ищецът е обжалвал[15] разпореждането за отхвърляне на иска, не е споменат в доклада на ЕСП за 2023 г.

- Трите жалби, с които ищците обжалват решенията за отхвърляне по дела T-525/22, T-526/22 и T-527/22, са отхвърлени през май 2025 г.[16]

08 През март 2025 г. са подадени два иска[17] относно решенията на СП съгласно принципа за справедливо третиране на кредиторите по отношение на Sberbank banka d.d. и Sberbank d.d. Комисията се намесва, за да защити законосъобразността на Регламента за ЕМП и на решенията на СП.

09 Комисията счита, че вероятността от неблагоприятен резултат в тези случаи е малка и поради това не е оповестила условни задължения, нито е признала провизии в това отношение.

---

[10] Дела C-690/23 P (I), C-693/23 P (I), C-708/23 P и C-709/23 P.

[11] Дела T-523/22 и T-524/22.

[12] Дела T-525/22 и T-526/22.

[13] Дела C-791/23 P и C-792/23 P.

[14] T-527/22.

[15] C-793/23 P.

[16] Дела C-791/23 P, C-792/23 P и C-793/23 P.

[17] Дела T-147/25 и T-149/25.

10 Освен това Комисията е обжалвала[18] решението на Общия съд по друго дело[19] поради факта, че искът е заведен само срещу решението на СП за преструктуриране, а не срещу одобрителното решение на Комисията за схемата на СП за преструктуриране. В решението си от 18 юни 2024 г. Съдът на ЕС посочва, че само одобрителните решения на Комисията подлежат на обжалване пред съдилищата на ЕС.

Част II: Условни задължения на Съвета

11 В ***таблица 2*** е показан броят на свързаните с ЕМП съдебни производства, които потенциално засягат Съвета предвид изпълнението на неговите задачи съгласно Регламента за ЕМП, и съответните условни задължения в размер на 0 евро, оповестени в отчетите на Съвета, както и съответните провизии в размер на 0 евро, признати в тези отчети.

Таблица 2 — Съдебни производства, свързани с ЕМП, които потенциално засягат Съвета, и съответни условни задължения и провизии

Дела относно	Брой дела пред съдилища на ЕС	Условни задължения, оповестени в отчетите на Съвета (*в млн. евро*)	Провизии, признати в отчетите на Съвета *(в млн. евро)*
	(Числата в скоби показват данните от доклада на ЕСП за 2023 г.)		
Решения за преструктуриране или непреструктуриране	**0 (0)**	**Не е приложимо**	
Решения съгласно принципа за справедливо третиране на кредиторите	**0 (0)**	**Не е приложимо**	
ОБЩО	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Източник: Отчетите на Съвета за 2024 г. и допълнителна информация, предоставена от Съвета, както и информация от curia.europa.eu.

[18] Дело C-551/22 P.

[19] Дело T-481/17.

12 Съветът не е оповестил условни задължения (и не е признал провизии), възникнали в резултат на изпълнението на неговите задачи съгласно Регламента за ЕМП, тъй като няма неприключени дела пред съдилища на ЕС, по които Съветът 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 2024 година

Съдържание

		Страница
Глава 1	Декларация за достоверност и съпътстваща информация	
	Отговори на Европейската комисия	498
Глава 2	Бюджетно и финансово управление	
	Отговори на Европейската комисия	506
Глава 3	Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	
	Отговори на Европейската комисия	512
Глава 4	Приходи	
	Отговори на Европейската комисия	519
Глава 5	Единен пазар, иновации и цифрова сфера	
	Отговори на Европейската комисия	522
Глава 6	Сближаване, устойчивост и ценности	
	Отговори на Европейската комисия	531
Глава 7	Природни ресурси и околна среда	
	Отговори на Европейската комисия	544
Глава 8	Миграция и управление на границите Сигурност и отбрана	
	Отговори на Европейската комисия	549

Глава 9	**Съседните региони и светът**	
	Отговори на Европейската комисия	**555**
Глава 10	**Европейска публична администрация**	
	Отговори на Европейския парламент	**560**
	Отговори на Европейската комисия	**564**
Глава 11	**Механизъм за възстановяване и устойчивост**	
	Отговори на Европейската комисия	**566**
Глава 12	**Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2021 г.**	
	Отговори на Европейската комисия	**581**
	Отговори на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс)	**598**
	Отговори на Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол)	**599**

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г. — ГЛАВА 1: ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ И СЪПЪТСТВАЩА ИНФОРМАЦИЯ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

През 2024 г., в условията на агресивната война на Русия срещу Украйна и нарастваща глобална несигурност, хуманитарни кризи, природни бедствия и икономически сътресения, Европейският съюз и неговият бюджет останаха източник на стабилност, устойчивост и стратегически инвестиции. Комисията продължи да дава приоритет на възможно най-доброто използване на парите на данъкоплатците, като гарантира, че бюджетът на ЕС се изразходва отговорно и правилно.

При споделено управление Комисията и органите на държавите членки извършват стотици хиляди проверки[1]. Въз основа на резултатите от тези проверки и както е потвърдено от общото заключение на вътрешния одитор, Комисията счита, че бюджетът на ЕС за 2024 г. е бил добре защитен срещу грешки при разходите и срещу измами.

От 2024 г. Комисията представя заключението си относно нивото на защита на бюджета на ЕС на равнището на функциите от многогодишната финансова рамка (МФР). Това се дължи на факта, че за общата селскостопанска политика (ОСП) за периода 2023—2027 г. Комисията вече не може да определя количествен риск при плащане (и при приключване). Това доведе до използването на нов показател за функцията „Природни ресурси и околна среда“: дял на разходите, които се считат за нискорискови. За всички останали функции от МФР рисковете при плащане и при приключване продължават да се определят количествено.

През 2024 г. за функциите от МФР, за които е определен количествен риск при плащане, той остава под прага на същественост от 2 %, с изключение на функцията „Сближаване, устойчивост и ценности“. Това е в съответствие с предходните години. Тази стабилност се основава на факта, че значителна част от разходите през 2024 г. все още се отнасят до периода 2014—2020 г., за който правилата, системите и органите по изпълнението не са променени.

За функцията „Природни ресурси и околна среда“ делът на нискорисковите разходи е 77 %, което е над средния за последните шест години (64 %).

Комисията взема под внимание изчисленото от Европейската сметна палата (ЕСП) отчетено ниво на грешки (3,6 %), което е по-ниско от 2023 г. (5,6 %) и от 2022 г. (4,2 %), но е по-високо от средното за периода 2016—2021 г. (2,8 %).

Разликата между изчисления от Комисията риск при плащане и нивото на грешки, изчислено от ЕСП, е значителна за функциите „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Съседните региони и светът“. Несъответствието се дължи основно на различното тълкуване на фактите, приложимите правила и методологичните подходи. С оглед на тези несъответствия, и по-специално в отговор

[1] Вж. подробности в годишните отчети за дейността на службите на Комисията.

на искане на Парламента[2], Комисията и ЕСП проведоха през пролетта на 2025 г. поредица работни семинари за обсъждане на разликите. Макар различните роли и мандати на Комисията и ЕСП да не дават възможност за пълно уеднаквяване на прилаганите методологии[3], целта беше да се насърчи общо разбиране на съответните методологии и да се намалят несъответствията в гледните точки. Комисията е готова да продължи този диалог.

За всички функции, за които е определен количествен риск при плащане, Комисията счита, че показателят, който най-добре отразява действията, предприети от държавите членки и от службите на Комисията, е рискът при приключване, който измерва нивото на грешки, което остава, след като бъдат извършени всички последващи проверки и корекции. За 2024 г. за всички съответни функции от МФР[4] е изчислено, че рискът при приключване е под прага на същественост от 2 % и в съответствие с предходните години.

Като цяло Комисията се стреми да постигне точния баланс между ниско ниво на грешки, бързи плащания и разумни разходи за проверките за всички участници във веригата на изпълнение и контрол, за да бъдат постигнати своевременно всички цели на нейната политика.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Одитни констатации

Надеждност на отчетите

Комисията приветства факта, че за 18-а поредна година ЕСП счита, че отчетите на ЕС не съдържат съществени грешки.

Надеждност на операциите

Приходи

Що се отнася до приходната част на бюджета на ЕС (точка 1.12а), Комисията приветства факта, че ЕСП отново счита, че приходите не са засегнати от съществени грешки и че като цяло системите за управление на приходите са били ефективни.

---

[2] Вж. Резолюция на Европейския парламент от 11 април 2024 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2022 г., раздел III — Комисия и изпълнителни агенции, точка 134, подточка i).

[3] Вж. проучването на Парламента Error rates compared - Methodologies underpinning the European Commission's risk at payment/closure and the European Court of Auditors' estimated level of error [Сравняване на процентите грешки — Методологии в основата на риска при плащане/приключване, изчислен от Европейската комисия, и изчисленото от Европейската сметна палата ниво на грешки] — Отдел за подкрепа във връзка с бюджета, Генерална дирекция по бюджетни въпроси PE 772.485 — март 2025 г.

[4] За функцията „Природни ресурси и околна среда“ той не може да се изрази количествено, тъй като вече не съществува риск при плащане.

Разходи

Комисията споделя становището на ЕСП, че начинът, по който се отпускат средствата, оказва въздействие върху риска от грешки (точка 1.15), и по-специално, че рискът от грешки е по-нисък при разходите, които се извършват съгласно опростени правила (главно при плащанията въз основа на права за получаване на плащане).

Поради това Комисията продължава да работи за опростяване на правилата, което е в съответствие и с исканията на Парламента[5]. Това включва, наред с други неща, насърчаване на опростени варианти на разходите и финансиране, което не е свързано с разходите. През 2024 г. нараства използването на опростени схеми за финансиране в различни области на политиката, включително използването на еднократни суми при инициативи за научни изследвания и за здравеопазване. При политиката на сближаване Комисията продължи да насърчава използването в програмите за периода 2021—2027 г. на опростени варианти на разходите или на финансиране, което не е свързано с разходите. Освен това преминаването на ОСП към модел, основан в по-голяма степен на изпълнението, е в съответствие с тази тенденция към рационализирани подходи за финансиране.

Като цяло, въз основа на подробната информация, с която разполага, Комисията счита, че нивата на риск не са еднакви. Експозицията 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.

Комисията се ползва от надеждна, проверена и основана на факти информация, получена чрез нейните проверки и подробен анализ, включително данни за резултатите от проверките, извършени от държавите членки. Това позволява на Комисията да категоризира съответните разходи в три нива на риск:

- **по-нискорискови разходи**, които са с риск при плащане под 2 % или с „нискорискова“ оценка на качеството на системите на държавите членки за разходи по ОСП за периода 2023—2027 г., съставляващи **54,7 %** от общите разходи в бюджета на ЕС (67 % през 2023 г.),

- **среднорискови разходи**, които са с риск при плащане между 2 % и 2,5 % или със „среднорискова“ оценка на качеството на системите на държавите членки за разходи по ОСП за периода 2023—2027 г., съставляващи **24,5 %** от общите разходи (9 % през 2023 г.), и

- **по-високорискови разходи**, които са с риск при плащане над 2,5 % или с „високорискова“ оценка на качеството на системите на държавите членки за разходи по ОСП за периода 2023—2027 г., съставляващи **20,8 %** от общите разходи за 2024 г. (24 % през 2023 г.).

Намаляването на дела на по-нискорисковите разходи в сравнение с 2023 г. се обяснява с умишлено предпазливото използване от Комисията на единна ставка от 2 % за всички програми за сближаване за периода 2021—2027 г., както и за всички програми за сближаване за периода 2014—2020 г., за които все още не са били представени пакети от документи за предоставяне на увереност и за които изчисленият процент грешки през предходната година е под 2 %.

[5] Вж. например Резолюция на Европейския парламент от 7 май 2025 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2023 година, раздел III — Комисия и изпълнителни агенции, точка 53, подточка viii).

По-конкретно при разглеждане на нивото на риск за всяка функция от МФР:

- В област „**Единен пазар, иновации и цифрова сфера**“ (точка 1.19) Комисията отбелязва изчисленото от ЕСП ниво на грешки, което е в съответствие с нивото от предходната година. Комисията признава, че разходите за персонал продължават да са основният източник на грешки, което е логично следствие от факта, че тези разходи представляват най-големият дял от общите разходи, декларирани от бенефициерите по „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“. С „Хоризонт 2020“ вече беше направена голяма стъпка към опростяване и хармонизиране на правилата за допустимост на разходите, включително за изчисляването на разходите за персонал. С увеличеното използване на финансиране с еднократни суми по „Хоризонт Европа“ и с въвеждането на единични разходи за разходите за персонал се намалява административната тежест за бенефициерите и се очаква допълнително да бъде намален рискът от грешки. За други преки разходи, както в случая с грешките при разходите за персонал, Комисията продължава да намалява риска от грешки чрез организиране на прояви и уебинари за комуникация с бенефициерите, чрез предоставяне на насоки в образеца на анотирано споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства за „Хоризонт 2020“ и в анотираното споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства за „Хоризонт Европа“ и като насърчава използването на службата за справки в областта на научните изследвания.

- В област „**Сближаване, устойчивост и ценности**“ (точка 1.20) Комисията отбелязва, че изчисленият от ЕСП процент грешки е намалял в сравнение с предходната година и че през тази година е намаляла разликата между изчисления от Комисията риск при плащане и изчисленото от ЕСП ниво на грешки. През 2024 г. Комисията изчислява също така, че рискът при плащане ще остане съществен до максимум 2,9 % за различните фондове и бюджетни инструменти по функция 2 от МФР. Това е леко увеличение в сравнение с отчетените през предходните години проценти, но все пак е на по-ниско равнище от изчисленото от ЕСП. Комисията приписва разликата между изчисления от нея риск при плащане и изчисленото от ЕСП ниво на грешки на различните методологични подходи (точки 1.31—1.34), както и — в някои случаи — на различното тълкуване на фактите или приложимите правила. Въпреки, че не счита непременно, че всички случаи, докладвани от ЕСП като остойностени грешки, представляват нередности съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби, Комисията ще проследи надлежно всички грешки, докладвани от ЕСП, и ще поиска корективни мерки или финансови корекции, както се счете за необходимо и за осъществимо от правна гледна точка. Въз основа на всички доказателства, които оцени, включително на собствените ѝ одити, Комисията достигна до заключение, че ефективността на системите за управление и контрол и нивата на риск се различават между отделните програми, и оповести програмите с идентифицирани сериозни недостатъци в съответните годишни отчети за дейността. Както и в предходните години, Комисията също така препоръча целеви действия на съответните органи, отговарящи за изпълнението на програмата, за по-нататъшно подобряване на системите за управление и контрол, ако е необходимо.

- В област „**Природни ресурси и околна среда“** (точка 1.21) Комисията приветства оценката на ЕСП, че директните помощи за земеделските стопани, с изключение на екосхемите, не съдържат съществени грешки. По отношение на екосхемите оценката на ЕСП е в съответствие с оценката на самата Комисията, в която също се определя по-висок риск от грешки в тази област. Това е така, защото екосхемите са проектирани да бъдат приспособими към различните регионални условия в държавите членки, като се вземат предвид променящите се климат, видове почви, ландшафт и структура на стопанствата, с цел да се постигнат амбициозните цели на политиката. Поради това определените от държавите членки условия за допустимост могат да са сложни, което

създава предизвикателства при прилагането. Голямото разнообразие и многобройните изисквания за допустимост за земеделските стопани увеличават риска от грешки при тези интервенции. Важно е също така да се отбележи, че екосхемите са нови интервенции по линия на ОСП за периода 2023—2027 г. и както при всяка нова инициатива, е необходим период за приспособяване. Комисията предлага значителна подкрепа на държавите членки при проектирането, изпълнението и изменението на интервенциите, съдържащи се в техните стратегически планове по ОСП.

- В област „**Съседните региони и светът“** (точка 1.22) Комисията счита, че разходите с нисък и среден риск не се ограничават до плащания за бюджетна подкрепа и до административни разходи, а включват и други разходи в сегментите на прякото и непрякото управление. Следователно собствената оценка на Комисията е, че рискът при плащане за тази функция е под прага на същественост от 2 %. Понастоящем Комисията преразглежда стратегията си за одит и контрол с цел да се намали общият процент грешки. Един от основните резултати е разработването на стабилна и целенасочена система за определяне на рисковия профил с цел по-добро оценяване и справяне с риска от грешки не само на равнище проект, но и на равнище бенефициер.

Информация на Комисията относно редовността

Целта на Комисията е да се определят проблемите и да се предприемат съответните подходящи и целенасочени корективни действия. За тази цел тя постига 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 разпоредители с бюджетни кредити на Комисията да упражняват своята отговорност.

От 2024 г. Комисията използва **нов показател за разходите по ОСП за периода 2023—2027 г.**, а вследствие на това за функция „Природни ресурси и околна среда“: дела на разходите, които са нискорискови. Действително, за повечето разходи по ОСП (представляващи 74,8 % от разходите за функцията и почти 24 % от общите бюджетни разходи за годината) правната рамка за периода 2023—2027 г. представлява **промяна от политика, основана на съответствието, към поставяне на по-голям акцент върху изпълнението**. Акцент се поставя също така на правилното функциониране на системите за управление, въведени в държавите членки за гарантиране както на законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции, така и на качеството на резултатите от изпълнението. В съответствие с този основан на изпълнението подход, от държавите членки се изискваше нов вид отчитане относно изпълнението и относно оценката на системите за управление. Съгласно регламентите за ОСП няма задължение за държавите членки да докладват на Комисията статистически данни за контрола на равнището на крайните бенефициери. Като взема това предвид, вместо да определя процент грешки и риск при плащане, Комисията групира разходите в три категории на риск: нисък, среден и висок, въз основа на оценка на функционирането на системите (за управление) на държавите членки. За да се направи заключение колко добре е защитен бюджетът на ЕС, делът на нискорисковите разходи се сравнява с техния дял от предходните години.

Поради този нов подход **не може да се определи риск при плащане и риск при приключване** за генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ за функцията „Природни ресурси и околна среда“ и за Комисията като цяло. Затова в годишния доклад за управлението и изпълнението количественият риск при плащане и рискът при приключване се представят на равнището на функциите от МФР, с изключение на функция „Природни ресурси и околна среда“.

Рисковете при плащане, оповестени от службите на Комисията в съответните им годишни отчети за дейността, представляват тяхната най-добра оценка въз основа на стотици хиляди проверки, извършвани всяка година при споделено управление от Комисията и държавите членки съгласно внимателно разработени стратегии за контрол, съобразени със спецификите на всяка разходна програма.

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. По-конкретно, както изтъква ЕСП (точка 1.30), рискът при плащане, определен от Комисията, и процентът грешки, определен от ЕСП, не са идентични понятия и поради това не са напълно сравними. Освен това Комисията невинаги споделя оценката на ЕСП относно отделните грешки, които допринасят за изчисляването от ЕСП на процента грешки.

Това води до ситуация, при която оценката на Комисията за риска при плащане попада в диапазона на изчислените от ЕСП нива на грешки например за бюджетна функция „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, но не и за областите „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Съседните региони и светът“.

В скорошно проучване[6] от март 2025 г., възложено от Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент, в което се прави сравнение между оценката на Комисията за риска при плащане и приключване и оценката на ЕСП за нивото на грешки, се подчертават полезността и целесъобразността на двата подхода, които отговарят на нуждите и очакванията на всяка от институциите.

И последно, в съответствие с 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**. Когато се определя риск при плащане, тези усилия са отразени в нивото на риска при приключване на програмата. За всички засегнати функции рискът при приключване се оценява под 2 %, като се вземат предвид допълнителните корективни мерки, които ще се предприемат.

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 на **политиката на сближаване** Комисията отбелязва оценката на ЕСП, че **системите за управление и контрол на държавите членки** продължават невинаги ефективно да предотвратяват или откриват всички нередности (точка 1.36). Въз основа обаче на своята всеобхватна и текуща оценка на всички налични одитни резултати 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 2024 г. това се отнасяше за 12 одитни органа или техни контролни органи от общо 116, както е посочено в годишните отчети за дейността). Когато установени сериозни слабости засягат работата конкретно на одитните органи, Комисията извършва собствена

[6] Вж. проучването на Парламента „Error rates compared - Methodologies underpinning the European Commission's risk at payment/closure and the European Court of Auditors' estimated level of error“ [Сравняване на процента грешки — Методологии в основата на риска при плащане/приключване, изчислен от Европейската комисия, и изчисленото от Европейската сметна палата ниво на грешки] — Отдел за подкрепа във връзка с бюджета, Генерална дирекция по бюджетни въпроси PE 772.485 — март 2025 г.

работа за повторно изпълнение, за да оцени рисковете или да ги остойности при единна ставка, както е отразено в риска при плащане и максималните рискове, посочени в годишните отчети за дейността и годишните доклади за управлението и изпълнението. В някои случаи грешките, които не са били открити преди това от одитните органи, дори и да засягат преизчисления процент грешки за годината на докладване, не показват непременно системна слабост в работата на съответния одитен орган. Комисията приветства също така установените от ЕСП тази година подобрения и добри практики от един одитен орган (вж. точка 6.50 и каре 6.12).

Комисията продължава да работи в тясно сътрудничество с органите, отговарящи за изпълнението на програмата, за да се осигури общо разбиране за правната рамка и рамката за изпълнение. Въз основа на констатациите и препоръките през последните години на ЕСП и на нейните собствени, Комисията и националните одитни и управляващи органи постигнаха съгласие по план за действие с набор от 22 действия, които органите могат да предприемат за по-нататъшно укрепване на капацитета им за откриване и справяне с оставащите проблеми преди приключване на програмния период 2014—2020 г. (повече подробности вж. в точка 6.51 и в отговорите на Комисията по глава 6, раздел II.2). Допълнително през 2024 г. Комисията започна диалог с ЕСП за по-добро разбиране на отделните подходи за оценяване на нивото на грешки, въз основа на работата, отчетена от одитните органи. И накрая, следвайки заключенията на ЕСП, Комисията преразгледа също своя подход към одитите за съответствие за програмния период 2021—2027 г. с оглед да се увеличи обхващането на програми и одитни органи, които са обект на нейното повторно изпълнение на одитите (по-ефективен инструмент за надзор според заключението на ЕСП), и да се гарантира пълнотата и целесъобразността на контролните списъци, използвани от одитните органи.

В областта на политиката „**Съседните региони и светът**“ (точка 1.37) 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. Комисията работи за актуализиране на своята методология относно процента остатъчни грешки (RER), за да вземе предвид препоръките на ЕСП, свързани с проучването на RER, и преразгледаната методология ще се прилага от 2025 г.

Комисията подчертава също така, че с изчислявания от ЕСП процент грешки се измерват, наред с други, грешки в договорите, които все още може да подлежат на проверки и корекции от Комисията в следващите финансови години. Чрез проучването на RER Комисията изчислява ниво на грешки, основано на представителна извадка от приключени договори — към този момент много от проблемите ще са решени. Поради това процентът грешки, изчислен от ЕСП, и остатъчният процент грешки, изчислен от Комисията, за разходите на ГД „Международни партньорства“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ през 2024 г., които съставляват основната част от разходите за функция „Съседните региони и светът“, не могат да се сравняват пряко.

2. Докладване относно предполагаеми измами

Комисията напомня, че **не всички нередности или случаи на неспазване на правилата представляват измама.**

Комисията припомня също така, че в началото на програмния период от органите, отговарящи за изпълнението на програмата, се изискваше да определят и прилагат ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, въз основа на оценка на риска от измами, с подкрепата на Комисията.

Комисията приветства оценката на ЕСП, че е изпълнена в значителна степен препоръка 5.2 от годишния доклад за 2020 г., която се отнася за проследяването на рисковете от измами при

операциите на одитните органи. Като част от своите одити за програмния период 2021—2027 г. Комисията провежда специално одитно проучване, за да се провери във всички основни одитни органи, че използваните от тях контролни списъци при провеждане на одитните им операции обхващат всички изисквани одитни въпроси, включително такива, свързани с подозрения за измами. Това ще даде възможност за справяне с оставащите случаи, в които все още се очаква подобрение в това отношение.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 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 с действащата финансова и правна рамка. Комисията постоянно **наблюдава изпълнението на бюджета** и **развитието на неизпълнените поети задължения**, както и свързаните с тях основни фактори. По време на годишните бюджетни процедури Комисията ще продължи също така да предлага равнища на бюджетните кредити за плащания, които отговарят по подходящ начин на нуждите от плащания. 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.

Що се отнася до **равнището на неизпълнените поети задължения** (RAL) в края на 2024 г. и свързаните с тях рискове, установени в главата от доклада на ЕСП, Комисията припомня, че около **една трета** от общата сума идва от безвъзмездната част на инструмента **NextGenerationEU** (NGEU), по-голямата част от който се насочва чрез **Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)**. Във връзка с това Комисията подкрепя държавите членки да гарантират бързо и ефективно изпълнение на своите ПВУ, без да понижават амбициите си или да отслабват мерките от критично значение. Що се отнася до опасенията във връзка с **усвояването на МВУ**, Комисията подчертава трудностите при изпълнението, породени от няколко кризисни събития, които засегнаха или забавиха изпълнението на мерките по МВУ. За да се усвои изцяло МВУ и да се извлекат ползите от него, Комисията наскоро публикува съобщение, адресирано до държавите членки, в което им предоставя насоки за по-нататъшно рационализиране на техните планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ) преди подаването на **последните искания за плащане през 2026 г.**[1]

Около половината от наизпълнените поети задължения, свързани с програмите по МФР в края на 2024 г., произтичат от **политиката на сближаване**, а оттам и от усвояването от страна на държавите членки на средства при споделено управление. Като се има предвид, че равнището на подбор на проекти на място достигна около половината от наличните пакети за програмите за сближаване за периода 2021—2027 г., очаква се в краткосрочен план **финансовото изпълнение също да достигне нормален ритъм**. Комисията следи отблизо свързания с това риск от отмяна на бюджетни кредити на програмно равнище и работи в тясно сътрудничество с държавите членки за смекчаването му. Комисията е уверена, че **новият законодателен пакет** в рамките на междинния преглед допълнително ще **увеличи степента на усвояване** на средствата и поради това очаква рискът от отмяна на бюджетни кредити да намалее значително.

Що се отнася до **увеличеното равнище на заемите по NGEU и** по-високото равнище на **бюджетна експозиция**, Комисията подчертава, че погасяването на заемите по NGEU ще започне от 2028 г., което ще гарантира стабилно и предвидимо намаляване на задълженията.

[1] COM(2025)310: Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета: NextGenerationEU — Пътят към 2026 г.

Бюджетът на ЕС ще покрие погасяването на задълженията по NextGenerationEU чрез своите приходи.

С цел справяне с **увеличението на разходите за заемите**, след приемането на междинния преглед на многогодишната финансова рамка (МФР), нов каскаден механизъм, включващ специален инструмент (Инструментът EURI), покрива понастоящем превишените спрямо първоначалния пакет разходи. Комисията е прозрачна по отношение на **развитието на условните пасиви** и ги третира в съответствие с международните счетоводни стандарти. Условните пасиви се оповестяват в годишните отчети на ЕС и свързаните с тях рискове (по-специално адекватността на провизиите) се оценяват редовно, по-специално в контекста на така наречените доклади по член 41, параграф 5 и член 256 от Финансовия регламент (ФР).

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Бюджетно и финансово управление през 2024 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 някои от правните основания е налице 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 1 милиард евро гласувани **бюджетни кредити за поети задължения** са пренесени (от които 50 милиона евро са пренесени с решение на Комисията[2], а 1 милиард евро са пренесени автоматично). Като се вземат предвид пренесените бюджетни кредити, изпълнението на гласувания бюджет за раздел „Комисия“ достигна 99,4 % за поетите задължения. От неизпълнените бюджетни кредити за поети задължения срокът за усвояване на сума в размер на 40 милиона евро е изтекъл в края на годината (от които сума в размер на 26 милиона евро за Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, която не е била мобилизирана, а оставащата сума се дължи на оставащи неизползвани ограничени суми след приключване на процедурите за възлагане на обществени поръчки или за отпускане на безвъзмездни средства).

По отношение на **бюджетните кредити за плащания** Комисията желае да добави към елементите, представени в точка 2.10, че 2,6 милиарда евро от гласуваните бюджетни кредити за плащания за 2024 г. **са пренесени за 2025 г**. от Комисията (0,1 милиард евро са пренесени с решението, 2,5 милиарда евро бюджетни кредити за плащания са пренесени автоматично), а 0,9 милиард евро от други институции. Като се вземе предвид пренасянето на бюджетни кредити от 2024 г. за 2025 г., изпълнението достига 99,9 % от общите налични плащания. В резултат на това само 78 милиона евро от гласуваните бюджетни кредити за плащания остават неусвоени към края на годината. В допълнение 24,6 милиарда евро от целевите приходи са пренесени за 2024 г.

[2] C(2025) 808 final, 4.2.2025 г.

Бюджетно изпълнение на фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г.

Комисията припомня, че **програмите за периода 2021—2027 г. бяха приети 7 месеца по-късно** от тези за програмния период 2014—2020 г. поради външни фактори. Поради това нивото на усвояване в края на 2024 г. следва да се сравни по-скоро с това в средата на 2017 г. Освен това, когато се правят сравнения между двата програмни периода, следва също така да се има предвид, че **процентите на предварително финансиране** през 2014—2020 г. са били по-високи и уравнени в друг момент спрямо тези през периода 2021—2027 г. Ако вземем процентът на междинните плащания в края на 2017 г. (за периода 2014—2020 г.) и 2024 г. (за периода 2021—2027 г.), той ще бъде съответно 7,96 % и 2,84 %, като се вземат заедно Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионният фонд (КФ) и Европейският социален фонд плюс (ЕСФ +). Процентът в края на юни 2017 г. за ЕФРР, КФ и ЕСФ е бил 3,49 %, което е сравнимо с процента в края на 2024 г.

Изпълнение на безвъзмездната финансова помощ по МВУ и NGEU

Темпът на плащанията по МВУ като цяло е бърз, като към края на май 2025 г. са изплатени близо 50 % от всички средства (315 милиарда евро). Това важи особено за безвъзмездните средства, за които 57 % (205 милиарда евро) вече са изплатени на държавите членки.

През 2024 г. бяха отпуснати близо 56 милиарда евро под формата на безвъзмездни средства по МВУ, от които 2,4 милиарда евро предварително финансиране по REPowerEU. Като цяло в края на 2024 г. **плащанията на безвъзмездни средства** по МВУ възлизат на 197,5 милиарда евро, което **представлява 55 % от всички безвъзмездни средства**, **за които е поето задължение** по МВУ.

Изменение на общия размер на неразплатените поети задължения

Комисията припомня, че **около една трета** от общата сума идва от неподлежащата на връщане част на инструмента **NextGenerationEU** (NGEU), по-голямата част от която се насочва чрез **Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)**. Във връзка с това Комисията подкрепя държавите членки да гарантират бързо и ефективно изпълнение на своите ПВУ, без да понижават амбициите си или да отслабват мерките от критично значение.

Около половината от неизпълнените поети задължения, свързани с програмите по МФР в края на 2024 г., произтичат от **политиката на сближаване**, а оттам и от изпълнението от страна на държавите членки на средства при споделено управление. Като се има предвид, че равнището на подбор на проекти на място достигна около половината от наличните пакети за програмите за сближаване за периода 2021—2027 г., **финансовото изпълнение също се очаква да достигне нормален ритъм на изпълнение** в краткосрочен план.

2. Рискове и предизвикателства

Отменени бюджетни кредити и темп на изпълнение

С оглед на предложението на Комисията относно конкретни мерки за справяне със стратегическите предизвикателства в контекста на междинния преглед[3] и очакваното използване от страна на държавите членки на предложените възможности за гъвкавост, рискът

[3] COM(2025) 123 final

от отмяна на бюджетни кредити се очаква да намалее значително. Предстоящата актуализация на дългосрочната прогноза за бъдещите входящи и изходящи потоци на бюджета на ЕС ще потвърди тази тенденция.

По отношение на политиката на сближаване в съответствие с препоръката на ЕСП за предприемане на действия във връзка с **риска от отмяна на бюджетни кредити** Комисията **следи отблизо** риска на равнището на програмите и работи съвместно с държавите членки за смекчаването му чрез подходящи мерки, съобразени с всяка конкретна ситуация. На по-късен етап Комисията ще разбере как прилагането на новия законодателен пакет в рамките на междинния преглед е спомогнало за намаляване на този риск.

Навременно усвояване на средствата по МВУ

Комисията подчертава, че **плащанията по МВУ** в исторически план са били **бързи**, като към края на май 2025 г. са били изплатени близо **50 %** от цялото заделено финансиране (315 милиарда евро от общо 650 милиарда евро). Това важи особено за безвъзмездните средства, за които 57 % (205 милиарда евро) вече са изплатени на държавите членки.

Комисията обаче подчертава също така, че изпълнението на МВУ се е осъществило в контекста на **няколко кризи**. Непровокираната агресивна война на Русия срещу Украйна и последвалата я енергийна криза, високата инфлация, затрудненията по веригата на доставки и някои бедствия, свързани с климата, **компрометираха или забавиха изпълнението** на мерките по линия на МВУ.

За да се изпълни изцяло МВУ и да се извлекат ползите от него, е ясно, че е необходимо **значително ускоряване на изпълнението от страна на държавите членки**, тъй като настоящият темп не е достатъчен, за да се гарантира изпълнението на всички ключови етапи и цели до крайния срок 31 август 2026 г. В съобщение, публикувано на 4 юни, Комисията предостави **допълнителни насоки на държавите членки относно рационализирането** на техните планове за възстановяване и устойчивост, относно **вариантите, с които разполагат** при преразглеждането на плановете си, и относно **планирането преди подаването на последните искания за плащане** през 2026 г.

Комисията отправи ясно послание към държавите членки, че е необходимо да се предприемат действия сега. Ако държавите членки останат съсредоточени и **ПВУ бъдат преразгледани бързо**, когато е необходимо, Комисията счита, че **е осъществимо плановете за възстановяване и устойчивост да бъдат изпълнени през оставащия** период.

Задълженията, свързани със заемите по NGEU, в рамките на бъдещата МФР

Комисията подчертава, че **погасяването на разходите във връзка със заемите по линия на NGEU** ще започне от 2028 г., което ще гарантира стабилен и предвидим темп на намаляване на равнището на задълженията. Действителните **срокове за погасяване** ще бъдат определени в **бъдещите многогодишни финансови рамки (МФР)**, които в момента не могат да бъдат предвидени.

Комисията също така подчертава, че бюджетът на ЕС ще **покрие** погасяването на разходите във връзка със заемите по линия на NextGenerationEU **чрез своите приходи**. В това отношение бъдещите очаквани постъпления от нови собствени ресурси не е необходимо да съответстват на **размера на нуждите, свързани с погасяването**, но въвеждането им продължава да бъде приоритет за Комисията.

Поради увеличението на лихвените проценти от 2022 г. насам в сравнение с прогнозите към момента на приемане на МФР **общите разходи за финансиране по заемите по линия на NextGenerationEU** ще бъдат **значително по-високи** към края на 2027 г. от първоначално разпределената сума в размер на 14,9 милиарда евро във финансовото програмиране за целия период. За да се преодолее увеличението на разходите по заемите, при междинното преразглеждане на МФР бяха въведени **каскаден механизъм** и нов специален инструмент (**инструментът EURI**), които допринесоха **за покриване на превишаването на разходите** в сравнение с първоначалния пакет.

Комисията посочва, че неотдавнашното **слабо намаление на лихвените проценти** е допринесло за ограничаване на превишаването на разходите. Въпреки това за 2026 г. в проектобюджета за 2026 г. се посочват общи разходи за финансиране в размер на приблизително 8 милиарда евро, което е почти 4,3 милиарда евро над първоначалния пакет. Що се отнася до средносрочната перспектива, последните прогнози за **допълнителните нужди, които надвишават първоначалното финансово програмиране**, са в диапазона между 5,6 милиарда евро и 7,0 милиарда евро за 2027 г.

Равнище на експозицията на бюджета на ЕС

Комисията е напълно прозрачна по отношение на развитието на условните пасиви и ги третира в съответствие с международните счетоводни стандарти. Условните пасиви се оповестяват в годишните отчети на ЕС и свързаните с тях рискове (т.е. адекватността на провизиите) се оценяват редовно, по-специално в контекста на годишните **доклади**, предвидени в **член 41, параграф 5 и член 256 от Финансовия регламент**. В **годишните отчети** на ЕС се **докладва и графикът за изплащане** на всички програми за финансова помощ до тяхното приключване.

Освен това Комисията признава, че експозицията на бюджета на ЕС може да достигне до 567 милиарда евро до 2027 г. **в съответствие с капацитета на различните инструменти**, които се изпълняват, при условие че бъдат изцяло изпълнени.

Инфлация в ЕС

Комисията е съгласна с констатацията на ЕСП, че поради фиксирания дефлатор от 2 % за коригиране на годишните тавани на МФР по текущи цени инфлацията над 2 % през първите години на МФР **оказва отрицателно въздействие върху покупателната способност** на бюджета на ЕС. Същевременно тя е съгласна и с доклада, че предвид **значителните различия между държавите членки по отношение на кумулативната инфлация** от началото на МФР, **въздействието е различно** в отделните държавите членки.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 2.1 — Да се следи за това, че при погасяването на задълженията по NGEU надлежно се взема предвид изпълнението на програмите на ЕС

Комисията следва да разработи и приложи подходящи графици за погасяване на заемите за финансиране на безвъзмездна подкрепа по инструмента NextGenerationEU (NGEU), които вземат предвид изпълнението на съществуващите и бъдещите програми на ЕС.

(Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.)

Комисията **приема** препоръката.

Въвеждането на Инструмента на Европейския съюз за възстановяване (EURI) над таваните на МФР с междинното преразглеждане на действащата МФР дава възможност за своевременно предоставяне на допълнителни бюджетни кредити в случай на увеличения за покриване на разходите за лихви до 2027 г. Следващото предложение за МФР ще обхване и погасяването на безвъзмездната подкрепа по линия на Next GenerationEU. Докато следващото предложение за МФР е в процес на изготвяне и не може да бъде предвидено към настоящия момент, Комисията отбелязва също така, че матуритетната структура на облигациите по NGEU е организирана по начин, който осигурява стабилен и предвидим спад на задълженията по NGEU през периода до 2058 г.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 3 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 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, публикувани през 2024 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 препоръките, отправени в тях, са публикувани заедно с докладите и са на разположение на обществеността.

Комисията взема под внимание обобщенията на ЕСП на изявленията на Европейския парламент и на Съвета, направени след публикуването на специалните доклади, издадени през 2024 г. и изброени в част 1 от глава 3.

Комисията подчертава, че процентът на приемане на препоръките на ЕСП, отразен в част 1 (точка 3.5), като цяло е много висок (86 % изцяло или частично приети), което показва конструктивния подход на Комисията към решаването на проблемите, установени от ЕСП. През 2024 г. само 14 % от препоръките на ЕСП не бяха приети от Комисията, което може да се обясни отчасти с по-големия брой одити на Механизма за възстановяване и устойчивост през 2024 г. и неприемането на някои от препоръките от тях.

По-конкретно Комисията би искала да припомни позицията си по някои специални доклади, посочени от ЕСП в част 1 от глава 3.

Във връзка със своя **Специален доклад 14/2024 относно екологичния преход** ЕСП заявява, че е установила, че „*е възможно оценката на разпределените суми за действия в областта на климата да е завишена*“. Въпреки че Комисията следваше разпоредбите на Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), определени от съзаконодателите, за да изчисли какъв е приносът на мерките по МВУ към действията в областта на климата, ЕСП изрази несъгласие с някои от коефициентите, определени в приложение VI към този регламент. Поради това ЕСП реши да преизчисли приноса към действията в областта на климата, като приложи по-ниски коефициенти от тези, определени в правния текст, което доведе до по-ниска оценка на приноса в областта на климата. Комисията не е съгласна с подхода на ЕСП да се отклонява от методиката, предвидена в правното основание, което Комисията и държавите членки са длъжни да прилагат.

Във връзка със своя **Специален доклад 22/2024 относно двойното финансиране от бюджета на ЕС** ЕСП заявява, че „*използването на инструменти за финансиране, което не е свързано с разходите, води до по-висок риск от двойно финансиране*“. Комисията би искала да припомни, че това заключение се основава на правно тълкуване на ЕСП, което според Комисията не отговаря на буквата и духа на член 9 от Регламента за МВУ, в който изрично се предвижда следното: „*Реформите и инвестиционните проекти могат да получат подкрепа от други програми и инструменти на Съюза, при условие че тази подкрепа не покрива същите разходи.*“ В съответствие с тази разпоредба Комисията е категорична, че ако държава

членка посочи предварително, че за изпълнението на дадена мярка няма да се използват средства от МВУ (и следователно мярката не е „остойностена“ в ПВУ, т.е. тя е мярка с нулеви разходи), по дефиниция не може да има двойно финансиране. Това е независимо от това дали за изпълнението ѝ се използват други средства от ЕС. Поради това Комисията не вижда основание за заключението на ЕСП, че съществува риск от двойно финансиране, свързан с инструментите, основани на финансиране, което не е свързано с разходите.

Във връзка със **Специален доклад 05/2024 на ЕСП относно Регистъра за прозрачност на ЕС** Комисията припомня, че след периода на одита бяха предприети няколко действия за подобряване на Регистъра за прозрачност[1], включително извършване на пълен цикъл на мониторинг на базата данни на регистъра с цел повишаване на цялостното качество на данните, както и стартирането през април 2024 г. на новия уебсайт и поддържащата ИТ платформа. Освен това Комисията и другите одитирани институции работят по изпълнението на годишните приоритети на Регистъра за прозрачност за 2025 г.[2], като вземат предвид техническите препоръки на ЕСП. Важно е също така да се отбележи, че в началото на новия си мандат през 2024 г. Комисията прие нови мерки за прозрачност, с които значително укрепи вътрешния си режим, свързан с Регистъра за прозрачност, чрез своите решения (ЕС) 2024/3081 и 2024/3082.

Накрая, във връзка със **Специален доклад № 3/2024 на ЕСП относно върховенството на закона в ЕС**, Комисията би искала да припомни различните цели, обхвата и целите на трите основни инструмента, както са представени в настоящия доклад на ЕСП: Регламента относно обвързаността с условия, Регламента за МВУ и Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР). Комисията подчертава, че Регламентът за МВУ и РОР не са специфични инструменти в областта на върховенството на закона и могат само косвено да служат за решаване на определени въпроси, свързани с върховенството на закона, в границите на съответните регламенти. Регламентът относно обвързаността с условия позволява на ЕС да предприеме мерки, например спиране на плащанията или финансови корекции, за защита на бюджета само в случаите, когато нарушенията на принципите на правовата държава конкретно засягат или рискуват да засегнат финансовите интереси на ЕС по достатъчно пряк начин и само ако няма друг инструмент, който да защитава бюджета на Съюза по-ефективно. Комисията приветства оценката на ЕСП, че Комисията е установила нарушения на принципите на правовата държава в случая на Унгария въз основа на задълбочена качествена оценка и че тя е в съответствие с изискванията, определени в Регламента относно обвързаността с условия. Освен това Комисията приветства и оценката на ЕСП, че Комисията е използвала ефективно Регламента за МВУ, РОР и Регламента относно обвързаността с условия в комбинация в единствения случай, в който досега е бил приложен Регламентът относно обвързаността с условия.

Част 2 — Резултати от изпълнението на програмите по функция 1 от многогодишната финансова рамка

[1] Регистърът за прозрачност се управлява съвместно от Европейския парламент, Съвета и Комисията в съответствие с тяхното Междуинституционално споразумение от 20 май 2021 г. (ОВ L 207, 11.6.2021 г., стр. 1).

[2] Годишните приоритети за Регистъра за прозрачност се публикуват на уебсайта на регистъра: Управление — Европейски съюз

Рамка за отчитане на резултатите от изпълнението

Комисията приветства оценката на ЕСП, че нейната рамка за отчитане на изпълнението е била стабилна в съответствие с инструкциите и че повечето количествени позовавания на програмите, които ЕСП е разгледала в годишния доклад за управлението и изпълнението за 2023 г., са се основавали на съответните подкрепящи доказателства (точка 3.44, точка 3.46). Бюджетните данни, отчетени в декларациите за изпълнението на програмите на включените в извадката програми, са взети от счетоводната система на Комисията. ЕСП не установи съществени грешки в тези данни, с изключение на това, че общият бюджет за „Хоризонт Европа“ за периода 2021—2027 г. е занижен с 367 милиона евро поради преразпределяне на средства.

Разработване на показатели за изпълнение

Комисията приветства оценката на ЕСП, че показателите за изпълнение са по-добре разработени през периода 2021—2027 г. на МФР, макар и с някои изключения. Комисията би искала да подчертае, че е от решаващо значение да се прави разграничение между показателите за изпълнение, с които се измерват непосредствените резултати и постиженията на дадена програма, и показателите за въздействие, с които се оценяват дългосрочните промени и приносът към по-широките стратегически цели след приключването на програмата (точка 3.47), тъй като те служат за различни цели.

Комисията отбелязва, че показателите по **„Хоризонт Европа“**, които ЕСП счита за трудни за тълкуване, не съответстват на регламентите за „Хоризонт Европа“ (точка 3.51 и каре 3.1). За декларациите за изпълнението на програмите Комисията подобри терминологията на показателя, посочен в SAP, за да улесни неговото тълкуване. За периода 2014—2020 г. на „Хоризонт Европа“ Комисията промени метода за измерване на няколко показателя, за да подобри качеството на данните от преходно и периодично към текущо докладване (точки 3.54—3.55). Това се отрази на докладването и елементите, изтъкнати от ЕСП, бяха подобрени за периода 2021—2027 г.

По отношение на **Механизма за свързване на Европа** Комисията признава, че резултатите, отчетени в декларациите за изпълнението на програмите, обикновено отразяват резултатите от завършени проекти, но Комисията постоянно наблюдава проектите през целия им жизнен цикъл (таблица 3.1). Този ориентиран към бъдещето подход спомага за ранното откриване на рискове, което позволява на Комисията да прецени дали показателите са на път да постигнат целевите стойности, дори и при постигане на частични резултати. По отношение на системите за мониторинг на изпълнението (точка 3.49) Комисията подобри рамката за изпълнение на МСЕ за периода 2021—2027 г., като включи повече показатели, ориентирани към резултатите, и подобри събирането на данни, като взе предвид резултатите от междинната оценка на МСЕ за периода 2014—2020 г. Системата за мониторинг на МСЕ е разработена така, че да отразява основните цели на програмата и да осигурява съгласувана рамка за проследяване на изпълнението, а не да отразява всички резултати и въздействия. В междинната оценка на МСЕ за периода 2014—2020 г. бяха набелязани възможности за по-нататъшно подобряване на показателите, свързани с изпълнението на общите цели на политиката.

По отношение на **InvestEU** (точка 3.52) Комисията признава, че с двата посочени показателя (а именно „мобилизирани инвестиции“ и „мултиплициращ ефект“) не се уточнява ясно дали те се отнасят за одобрени операции, такива, за които е подписан договор, или по които е извършено плащане, и че тази информация може да бъде намерена във файла към проектобюджета, в който се описват метаданните на показателите. Поради това в бъдеще Комисията ще включи тази информация и в основния текст на декларациите за изпълнението на програмата InvestEU. Комисията отбелязва, че партньорите по изпълнението на InvestEU не са задължени нито по гаранционните споразумения, сключени с Комисията, нито по Регламента за InvestEU да

докладват ключови показатели за изпълнение на ниво проект. Освен това в настоящия контекст на усилия за намаляване на административната тежест Комисията не възнамерява да увеличава допълнително сложността и детайлността на изискванията за докладване по програмата InvestEU (точка 3.62).

Оценка на напредъка в постигането на целевите стойности на ключовите показатели за изпълнение

Комисията счита, че когато се оценява напредъкът на показателите за изпълнение по отношение на техните целеви стойности, следва да се вземе предвид цялата налична информация, а не само минали резултати. Например информацията за текущите проекти също е от значение. Съответно нейната оценка отразява очакваното развитие на всеки показател въз основа на наличните данни. Например първоначалните забавяния могат да бъдат преодолени, ако се приложат подходящи мерки. Освен това прилагането на показателите невинаги следва линеен път; в много случаи по-голямата част от резултатите ще бъдат реализирани към края на периода на изпълнение.

Комисията би искала също така да подчертае, че макар по принцип целевите стойности да са полезни за оценка на напредъка на показателите, невинаги е възможно или полезно те да бъдат определени. Например целевите стойности са по-малко значими за показателите за въздействие, които се влияят значително от външни фактори извън контрола на бюджета на ЕС. По подобен начин показателите, с които се измерват резултатите, обусловени от търсенето, като например усвояването на финансови продукти, са по-малко подходящи за определяне на целеви стойности.

По отношение на **Механизма за свързване на Европа** Комисията непрекъснато наблюдава проектите по време на целия им жизнен цикъл, което позволява да се използва перспективен подход, чрез който рисковете могат да бъдат открити на ранен етап (таблица 3.3). Това помага да се прецени дали показателите са на път да постигнат целевите стойности, дори ако са налични само частични резултати. Въз основа на това Комисията счита, че по 12 показателя изпълнението е според планираното, а по четири е отбелязан умерен напредък, докато резултатите, отчетени в декларациите за изпълнението на програмите, обикновено се отнасят до резултатите от завършените проекти. Комисията признава, че това може да доведе до очевиден пропуск.

Комисията подчертава, че проектите в областта на транспортната инфраструктура не следват линеен модел на изпълнение и повечето резултати ще се материализират към края на програмата, какъвто е случаят с примера в каре 3.2 относно транспортните линии, оборудвани с европейската система за управление на железопътния трафик. Няколко проекта получиха удължаване до 2024 г., като окончателните резултати трябва да бъдат докладвани до 12 месеца след приключването им. Това оправдава оценката за умерен напредък.

По отношение на Механизма за свързване на Европа за периода 2021—2027 г. Комисията счита, че показателят за пунктове за доставка на алтернативни горива е на път да бъде постигнат, въпреки ограничения напредък в началото (каре 3.3). Тъй като механизмът за инфраструктура за алтернативни горива (AFIF) на МСЕ е все още в начален етап, Комисията очаква повече резултати до края на периода. Към края на 2023 г. 10 проекта със съобщени действащи пунктове за доставка са отчели 4 % (64 милиона евро) от общия изразходван бюджет, като се очакват над 30 000 пункта за доставка.

Комисията не споделя становището на ЕСП, че е малко вероятно да бъдат постигнати целеви стойности по 65 % от показателите на МСЕ за периода 2014—2020 г. (точка 3.72). Постоянното наблюдение на жизнения цикъл на всички проекти осигурява по-точна представа, което дава увереност на Комисията, че основните цели на програмата ще бъдат постигнати в голяма степен. По отношение на МСЕ за периода 2021—2027 г., въз основа на текущите проекти, Комисията констатира, че повечето показатели са в съответствие с плана или отбелязват умерен напредък, като данните съответстват на очакваните срокове (точка 3.75).

Комисията отбелязва, че **InvestEU** е програма, ориентирана към пазара и търсенето, обхващаща широк спектър от области на политиката, така че напредъкът по нейните показатели зависи от усвояването на програмата от пазара, което ограничава възможността на Комисията да определи предварително определени междинни цели и целеви стойности (точка 3.68, точка 3.76). Това се различава съществено от други програми на ЕС, по-специално от пряко управляваните програми за отпускане на безвъзмездни средства, при които Комисията може да определи предварително измеримите междинни цели и целеви стойности, които трябва да бъдат постигнати. В Регламента за InvestEU изрично се признават специфичните характеристики на програмата, по-специално нейният характер, основан на търсенето, и ограниченият брой измерими междинни цели и целеви стойности, които трябва да бъдат постигнати.

Всички показатели в Регламента за InvestEU бяха точно наблюдавани чрез годишните данни за изпълнение, предоставени от партньорите по изпълнението на InvestEU и докладвани от Комисията в декларациите за изпълнението на програмите. Комисията следи също така напредъка в постигането на целевите стойности за всички показатели, за които в Регламента за InvestEU е определена целева стойност.

Освен това, въпреки че някои от показателите на InvestEU не са свързани с конкретни целеви стойности или междинни цели поради естеството на програмата, общият напредък по отношение на целите на програмата все пак може да бъде следен и се следи отблизо от Комисията чрез годишните данни за изпълнението, докладвани от партньорите по изпълнението на InvestEU.

Накрая, Комисията би искала да подчертае, че по линия на InvestEU мобилизираните инвестиции трябва да се отчитат от партньорите по изпълнението и от Комисията не само въз основа на одобрените операции, но и въз основа на подписаните договори и изплатените суми (точка 3.76).

Препоръка 3.1 — Да се подобри допълнително проследимостта на данните, с които се обосновава докладването по ключовите показатели за изпълнение (КПИ)

За да се подобри допълнително надеждността на докладването по ключовите показатели за изпълнение (КПИ) в декларациите за изпълнението на програмите (ДИП), Комисията следва да осигури ясна и документирана връзка между стойностите, докладвани в ДИП, и данните за резултатите от изпълнението, на които се основават тези стойности.

(Целеви срок за изпълнение: при изготвянето на Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2025 г.)

Комисията **приема** препоръка 3.1.

Комисията признава важността на осигуряването на надеждна проследимост и достоверност на отчетените данни за изпълнението и работи непрекъснато за подобряване на прозрачността и последователността на връзката между основните данни за изпълнението и сумите, отчетени в декларациите за изпълнението на програмите, в съответствие с текущите усилия за подобряване на качеството и надеждността на отчитането на изпълнението на бюджета на ЕС.

Препоръка 3.2 — Да се подобри мониторингът на показателите за изпълнение

За да се способства за по-доброто отчитане на изпълнението по време на програмите, Комисията следва да определи повече от една междинна цел за продължителността на програмния период за показателите, за които е уместно да се измерва междинният напредък.

(Целеви срок за изпълнение: при докладването за изпълнението на следващата МФР)

Комисията **приема частично** препоръка 3.2.

Комисията признава важността на определянето на целеви стойности и междинни цели за мониторинг на показателите за изпълнение и измерване на междинния напредък, когато е уместно.

Приложимостта на тази препоръка ще зависи от структурата на многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г. и съответните програми, които ще бъдат определени в бъдещи регламенти. Те подлежат на съгласието на законодателя и Комисията не може да предопредели резултата.

Освен това Комисията би искала да подчертае необходимостта да се отчете потенциалната тежест, която определянето на междинни цели и целеви стойности може да представлява за държавите членки и партньорите по изпълнението, наред с другото.

Препоръка 3.3 — Да се подобри оценката на ключовите показатели за изпълнение

За да подобри оценката си на напредъка в постигането на целевите стойности на КПИ, включени в ДИП, Комисията следва да обоснове оценките, които се основават на информация, различна от валидирани данни.

(Целеви срок за изпълнение: при изготвянето на Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2025 г.)

Комисията **приема** препоръка 3.3.

Комисията вече предоставя обосновка за оценката на показателите за изпълнение в таблиците с данни за изпълнението, придружаващи проектобюджета, когато е необходимо.

Комисията е съгласна да предоставя обосновка за оценките и за показателите, избрани за уебсайта за декларациите за изпълнението на програмите, когато те се основават на информация, различна от валидирани резултати.

Част 3 — Проследяване на препоръките, отправени в „Доклад на Европейската сметна палата относно резултатите, постигнати с бюджета на ЕС — състояние в края на 2021 година“

Комисията отдава изключително значение на изпълнението на всички приети препоръки. Проследяването и изпълнението са неразделна част от системата за управление на Комисията.

Комисията би искала да подчертае, че за четири от препоръките на ЕСП целевите срокове за изпълнение са свързани с подготовката на МФР за периода след 2027 г. — процес, който ще се осъществи през 2025 г.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 4 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г.: ПРИХОДИ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства мнението на Европейската сметна палата (ЕСП), че приходните операции продължават да не са засегнати от съществено ниво на грешки и че проверените от нея системи, свързани с приходите, като цяло са ефективни. Комисията ще предприеме последващи действия по проблемите, установени от ЕСП, както и в рамките на собствената си контролна и одитна дейност.

По отношение на **Брутния национален доход (БНД)** Комисията приветства наблюдението на Европейската сметна палата, че Комисията е следвала графика и процедурите, определени за цикъла на верификация на БНД за периода 2020—2024 г., и че е съкратила периода, през който данните за БНД, използвани за целите на собствените ресурси, остават отворени за преразглеждане в този цикъл, в сравнение с предходния цикъл. 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.

По отношение на **собствените ресурси на база ДДС** Комисията продължава да полага усилия за намаляване на броя на отворените резерви и възнамерява да завърши текущото преразглеждане на административните процедури, приложими към управлението на резервите за собствени ресурси на база ДДС, в съответствие с опита, натрупан в края на първия цикъл на проверки по новата система.

По отношение на **традиционните собствени ресурси** (ТСР) Комисията ще продължи мониторинга на нерешените въпроси, свързани с ТСР, и вече включи надеждността на отчети „А“ и „Б“ като специална тема в програмата за проверка през 2025 г. за още шест държави членки (т.е. в допълнение към дванадесетте държави членки, които вече са проверени по тази тема в програмата за проверка през 2024 г.). Комисията е изцяло ангажирана с осъществяването на митническата реформа във възможно най-кратък срок и ще предприеме всички необходими действия, за да постигне това.

Що се отнася до **приходите на ЕС от нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса**, Комисията продължава активно да работи по прилагането на първия цикъл на проверка на този нов собствен ресурс.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Работа по верификацията на БНД

Комисията приветства наблюдението на Европейската сметна палата, че Комисията е спазила графика и процедурите, определени за цикъла на проверка на БНД за периода 2020—2024 г. (точка 4.11.), и че е съкратила периода, през който данните за БНД, използвани за целите на собствените ресурси, могат да бъдат коригирани в този цикъл, в сравнение с предходния (точка 4.13.).

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 4.14—4.15). 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 за БНД.

Оценката на Комисията на опростената система на собствените ресурси на база ДДС не разглежда отражението върху вноските на държавите членки

Комисията счита, че е изпълнила задълженията си по член 13а от Регламент (ЕС, Евратом) 2021/769 на Съвета. Комисията беше натоварена със задачата да изготви доклад за функционирането на системата на собствените ресурси на база ДДС и докладът беше публикуван на 12 декември 2024 г., като в него беше представено въздействието на промените, въведени с Регламент (ЕС, Евратом) 2021/769 на Съвета, върху системата на собствените ресурси на база ДДС.

В доклада се стига до заключението, че въведените промени не са оказали значително въздействие върху системата на собствените ресурси на база ДДС, като същевременно са постигнати целите за опростяване и намаляване на административната тежест за всички заинтересовани страни. Премахването на корекциите и компенсациите оказа минимално въздействие върху стойността на собствените ресурси (по-малко от 1 % от базата за ДДС), а въздействието на използването на замразената среднопретеглена ставка (СПС) на ДДС, както е изчислена от Комисията, доведе до отклонения от преизчислените ставки за 2024 г., вариращи между +4 % и -11 %.

Освен това с течение на времето броят на резервите намаля леко, тъй като повечето от компенсациите и корекциите бяха премахнати, а положителното въздействие на реформата върху административната тежест беше признато от държавите членки, които я оцениха с 8,9 от 10 въз основа на проучване, проведено от Комисията.

Данните на държавите членки за опаковките от пластмаса не са в пълно съответствие с правилата на ЕС

По време на проверките си Комисията проверява дали изходните данни за изчисляване на нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса са подходящи, достатъчно качествени и с достатъчен обхват, дали тези данни са събрани по подходящ начин, дали методите за изчисляване на нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса са надеждни и проследими и дали резултатите са съгласувани. Ако след проверките Комисията установи слабости в докладваните данни, тя определя резерви с конкретни срокове, в рамките на които слабостите следва да бъдат отстранени. Понастоящем Комисията е изразила 23 резерви въз основа на извършените до момента проверки, които обхващат, наред с други теми, изчисляването на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса и двата метода, използвани за тяхното оценяване. Комисията очаква, че след работата, свършена от държавите членки в отговор на тези резерви, проблемите, свързани със спазването на правилата на ЕС, ще бъдат решени. Всички държави членки ще бъдат проверени до юни 2026 г.

Съществуват рискове от забавяне на изпълнението на реформата на митниците на ЕС

По отношение на рисковете от забавяне на изпълнението на реформата на митниците на ЕС (точки 4.27—4.30) Комисията е изцяло ангажирана с осъществяването на митническата реформа във възможно най-кратък срок и ще предприеме всички необходими действия, за да постигне това. Комисията вече започна подготовката и планира занапред, доколкото е възможно, като се има предвид, че преговорите все още продължават. Комисията упражни усърдно правото си на инициатива с много амбициозни предложения за реформа на митническия съюз и работи в тясно сътрудничество с двата съзаконодателя, за да подкрепи постигането на споразумение и прилагането на необходимите решения за разрешаване на проблемите, посочени от ЕСП.

III.ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 4.1 — Да се ускори подготовката на Комисията за изпълнението на предложената митническа реформа

Комисията следва да увеличи своите усилия, за да осигури своевременното изпълнение на реформата на митниците, след като тя бъде приета. За тази цел тя следва да разработи план, в който се определят подробни срокове и се разпределят отговорностите за наблюдение на напредъка при:

i) **създаването и първоначалната дейност на Митническия орган на ЕС, докато той придобие оперативен капацитет да изпълнява бюджета си;**
ii) **разработването, внедряването и поддръжката на Центъра за митнически данни на ЕС.**

(Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.)

Комисията **приема** и двете подпрепоръки.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 5 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г.: ЕДИНЕН ПАЗАР, ИНОВАЦИИ И ЦИФРОВА СФЕРА

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Плащанията през 2024 г. по функция 1 „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ от многогодишната финансова рамка (МФР 1) обхващат няколко програми, като например „Хоризонт Европа“, която е водещата рамкова програма за научни изследвания и иновации в Европа, предшестващата я програма „Хоризонт 2020“ и Механизма за свързване на Европа (МСЕ). Поради обикновено многогодишния характер на научноизследователските проекти две трети от одитираните плащания за научни изследвания през 2024 г. все още са свързани с „Хоризонт 2020“.

Комисията взема под внимание процента грешки, изчислен от Европейската сметна палата (ЕСП) (точка 5.10), който попада в диапазона, регистриран през последните години, но е малко по-нисък, отколкото през 2023 г.

Начинът, по който се отпускат средствата, оказва пряко въздействие върху риска от грешки и опростяването на правилата може да намали този риск. Следователно „Хоризонт Европа“ използва стандартен образец на договор за безвъзмездна финансова помощ (MGA), приложен към вътрешните правила на Комисията 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 образец на договор за безвъзмездна финансова помощ. 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 3,2 %, изчислен от ЕСП (точка 5.10), и ще предприеме последващи действия във връзка с установените от ЕСП проблеми (вж. точки 5.10—5.33 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.

Установени грешки при програмите за научни изследвания

Разходи за персонал

Комисията признава, че разходите за персонал са били основният източник на грешки (точка 5.15), което е 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“. Комисията също така отбелязва, че две грешки, които не могат да бъдат остойностени, са резултат от неправилното прилагане на правилата за изчисляване на разходите за персонал в проектите по „Хоризонт Европа“.

„Хоризонт 2020“ отбеляза важна стъпка напред в опростяването и хармонизирането на правилата за допустимост на разходите, включително по отношение на изчисляването на разходите за персонал. Комисията предостави подробни насоки и практически примери в рамките на анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“. Освен това тя предприе инициативи за повишаване на осведомеността, като публикува интерактивен въпросник изпратен на участниците в сесия за докладване, на която бяха предоставени съответните съвети в зависимост от отговорите на бенефициентите. Освен това Комисията организира уебинар, специално насочен към доставчиците на сертификати за финансови отчети, във връзка с безвъзмездната помощ по „Хоризонт 2020“.

Промени на правилата, въведени в програма „Хоризонт Европа“

За „Хоризонт Европа“ Комисията прие корпоративния образец на договор за безвъзмездна финансова помощ (MGA), приложим от началото на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г., и издаде всеобхватни корпоративни насоки за практическо изпълнение. С тези насоки се въвежда опростен метод за начисляване на разходите за персонал, основан на изчисляване на дневна ставка, който заменя използваните в „Хоризонт 2020“ методи, за които е по-вероятно да бъдат засегнати от грешки. В допълнение към MGA анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ включва практически насоки и примери, свързани с изчисляването на разходите за персонал. Комисията предостави в своите документи с насоки и списък, в който подробно се описва как да се управляват специфичните за всяка държава разходи.

Освен това за „Хоризонт Европа“ Комисията организира поредица от уебинари, които се записват и са на разположение за гледане при поискване, посветени на инструктирането на бенефициентите относно точното деклариране на разходите, включително разходите за персонал (например дните за изпълнение на „Хоризонт Европа“). Освен това в държавите, обхванати от разширяването на участието, бяха проведени редица информационни дни, включващи специални сесии относно отчитането на разходите, в които се обяснява как да се докладват ефективно разходите за персонал. Бенефициентите се насърчават също така да използват услугата за справки в областта на научните изследвания за разяснения, свързани с управлението на безвъзмездната помощ, по-специално изчисляването на разходите за персонал. Всички горепосочени дейности поставят акцент върху начина на деклариране на разходите за персонал.

През 2024 г. бяха въведени единични разходи за персонал, което значително улесни отчитането на разходите за персонал за проекти, финансирани от „Хоризонт Европа“, тъй като дневният процент се определя предварително въз основа на данните за минали периоди на бенефициента. Това въвеждане беше придружено от публикуването на подробни документи с насоки, в които се предоставят подробни указания относно новия процес. Освен това бяха проведени редица уебинари, посветени на тази тема, за да се гарантира задълбочено разбиране и прилагане на методологията за единичните разходи за персонал.

Комисията взема под внимание факта, че някои бенефициенти все още са използвали метода на изчисление от „Хоризонт 2020“ или не са спазили новите правила по „Хоризонт Европа“ (точки 5.17 и 5.18). Както е обяснено по-горе, Комисията наблегна и поставя акцент върху

съобщаването на новите правила, включително новото изчисляване на дневната ставка, въведено по „Хоризонт Европа“, чрез горепосочените уебинари и информационни прояви.

Разходи, свързани със заплащането на научни работници, командировани от други организации

Що се отнася до примера за грешка в каре 5.1, Комисията е съгласна с констатацията. Тя отбелязва, че конкретният случай на командироване между бенефициентите е изрично разгледан в рамките на анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“ и по „Хоризонт Европа“.

Други грешки в разходите за персонал

Комисията взема под внимание откритите грешки във връзка с декларираните разходи за персонал (точка 5.21, каре 5.2). В допълнение към мерките, описани подробно по-горе, Комисията припомня, че в съответствие с MGA по „Хоризонт Европа“ предоставящият орган може, когато е целесъобразно и чрез мониторинг на изпълнението на действието, да поиска допълнителна информация от бенефициента, която може да доведе до установяване на недопустими разходи, включително недопустими разходи за персонал.

Отговор на каре 5.2

Пример за заявени от бенефициент разходи за време, което не е използвано за работа по одитирания проект

Комисията отбелязва, че ЕСП е установила разходи за персонал, които не отговарят на условията за допустимост, по-специално по отношение на времето, прекарано по проекта. Комисията припомня, че в анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт Европа“ се пояснява, че за изчисляване на разходите за персонал може да се използва само времето, изразходвано за действието.

Недопустими други преки разходи

Комисията отбелязва, че ЕСП е установила други случаи, при които бенефициентите са декларирали 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 и не са били необходими за изпълнението му (точка 5.22). Освен това тя е установила случаи, в които бенефициентите са допуснали грешки при деклариране на разходи, свързани с оборудване (точка 5.23, каре 5.3).

Както и в случай на грешки в разходите за персонал, Комисията смекчава тези проблеми чрез целенасочени насоки и информационни и комуникационни прояви и уебинари. Комисията също така насърчава и окуражава бенефициерите да използват специална служба за помощ (Службата за справки по отношение на научните изследвания), както и да се обръщат към своите служители по проектите в случай на въпроси и като добра практика. Освен това Комисията провежда редовни срещи с националните звена за контакт по програма „Хоризонт Европа“ по правни и финансови въпроси, които играят важна роля, тъй като предлагат подкрепа и информация на бенефициентите относно правилното деклариране на разходите.

Отговор на каре 5.3

Пример за грешка при деклариране на разходи, свързани с оборудване

Комисията изразява съгласие с констатацията. По правило разходите за наем или лизинг на оборудване са допустими, но само ако не надвишават амортизационните разходи за подобно оборудване. Това е предвидено в член 6.2.B.2 от образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт Европа“ и допълнително обяснено в анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт Европа“.

Комисията признава грешките, установени в други категории разходи (точка 5.24). За да ограничи тяхното възникване чрез повишаване на осведомеността и уточнения за бенефициентите, Комисията предостави значителни и подробни обяснения относно възстановимия ДДС, периодичните финансови отчети, необходимите придружаващи документи за водене на документация и използването на правилния обменен курс за конвертиране на финансовите отчети в евро. Правилата по тези теми са обхванати от анотираните образци на на договори за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“.

Освен това за вътрешно фактурираните стоки и услуги правилата на „Хоризонт Европа“ са опростени в сравнение с „Хоризонт 2020“, за да се разшири обхватът на допустимите разходи. В това отношение в „Хоризонт Европа“ (в сравнение с „Хоризонт 2020“) се разчита в по-голяма степен на обичайните счетоводни практики на бенефициента за изчисляване на единичните разходи, което по принцип следва да доведе до по-малко грешки в тази категория разходи.

Опростяване чрез финансиране с еднократни суми

Що се отнася до забележка 5.30, целта на Комисията е до 2027 г. да предостави най-малко 50 % от бюджета на поканата за представяне на предложения в публикувани работни програми под формата на еднократни суми. Комисията се ангажира постоянно да наблюдава и да оценява използването на еднократните суми, за да са налице съгласувани подход, качество и почтеност.

Комисията припомня, че бюджетните дялове на финансирането с еднократни суми в публикуваните работни програми и в подписаните споразумения за безвъзмездна помощ са различни. Това се дължи на факта, че споразуменията за безвъзмездна помощ, произтичащи от изпълнението на поканите в различните работни програми, се подписват след приемането на съответната работна програма.

Отговор на каре 5.4

Пример за одит на плащане на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума

Представените от бенефициента документални доказателства показват, че оценката на разходите, представена в бюджета на еднократната сума на предложението за съответното оборудване (многоканално, 24-гнездово автоматизирано TEER устройство), е била разумна (обоснована с цитат от януари 2020 г.). Поради това Комисията счита, че е било оправдано да се приеме тази сума към момента на оценката. Не е имало недостатъци в процеса на оценяване или надзора от страна на оценяващите експерти.

След одита на ЕСП бенефициентът обясни, че не е закупил конкретното оборудване според планираното, тъй като след началото на проекта демо версията на това оборудване се е оказала несъвместима с нуждите на проекта, а последваща версия е била на разположение твърде късно, за да бъде използвана своевременно. В съответствие с техническите нужди на проекта бенефициентът е решил да използва по-опростена версия на това оборудване, което е било закупено преди началото на проекта, като същевременно е заделил допълнителни ресурси

за компенсиране на по-ръчен подход (допълнителни човешки ресурси и консумативи). Това представлява отклонение от описанието на дейността (приложение 1 към договора за безвъзмездна помощ), което бенефициентът не е обяснил и обосновал в техническия доклад. При поискване бенефициентът представи горепосочената обосновка за своите решения, която беше счетена за напълно задоволителна. Въз основа на това обяснение отклонението влиза изцяло в обхвата на гъвкавостта, позволена за безвъзмездната помощ за научни изследвания и иновации. Всъщност отклонението е било необходимо за правилното изпълнение на проекта.

Комисията счита, че в този конкретен случай единственият недостатък е в процеса на докладване.

Комисията обаче припомня, че тези споразумения за безвъзмездна помощ са били подписани като част от пилотния проект за еднократни суми по „Хоризонт 2020“. Междувременно на службите по изпълнението и на експертите оценители бяха предоставени по-широки насоки за това как да се оцени бюджетът на еднократната сума и да се документира това в докладите за оценка, както и как да се оцени приключването на работния пакет, за да се задействат плащанията. Като цяло Комисията счита, че сегашният подход на еднократните суми гарантира добро финансово управление, като същевременно предлага значително опростяване за бенефициентите на безвъзмездна помощ. Комисията обаче следи отблизо финансирането под формата на еднократни суми и адаптира насоките и методологията, ако и както е необходимо. Този процес на непрекъснато подобряване е съобразен с препоръките на ЕСП и с поуките, извлечени от обратната информация от потребителите, данните за изпълнението и констатациите от прегледа.

В рамките на еднократната помощ самото наличие на някаква разлика между действително направените и предвидените в бюджета разходи, което води до отпуснатата еднократна сума, само по себе си не може да има финансови последици за безвъзмездната помощ за въпросната еднократна сума.

Установени грешки при програмите за инфраструктура

Що се отнася до забележка 5.33, Комисията счита, че бенефициерът е спазил принципа за икономически най-изгодна оферта в съответствие с разпоредбите на договора за безвъзмездна помощ. Комисията установи, че документите, предоставени на етапа на окончателното плащане, дават достатъчна увереност, че процедурата за подбор е проведена съгласно предварително определени технически и икономически критерии. Бенефициерът очевидно е приложил прозрачни и обективни критерии за оценка и е достигнал до обосновано решение, подкрепено от експертни обсъждания.

2. Преглед на управлението от Комисията на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни в областта на научните изследвания

Обосновка за финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, над прага от 60 000 EUR, определен във Финансовия регламент на ЕС

Комисията признава, че е възможно допълнително увеличаване на обосновката за финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, в размер на над 60 000 EUR (вж. точка 5.38, първа подточка). Във връзка с това Комисията ще предприеме последващи действия във връзка с начините за подобряване на изготвянето на такава обосновка за по-високи суми по

финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, в различните части на клъстерите от работните програми на „Хоризонт Европа“.

Въпреки това за действията по съвместния фонд по „Хоризонт 2020“ ERA-NET в общите приложения към работната програма на „Хоризонт 2020“ се посочва, че „прагът от 60 000 EUR, посочен в член 204, параграф 2, буква а) от Финансовия регламент 2018/1046, може да бъде надвишен за финансова подкрепа, предоставена от участниците в действията по съвместния фонд ERA-NET (тъй като тази финансова подкрепа е необходима за постигане на целите му).“ Освен това целите на действията по съвместния фонд ERA-NET са описани подробно в общите приложения към работната програма на „Хоризонт 2020“ за периода 2018—2020 г.

Задължения, които трябва да бъдат прехвърлени на получателите на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни

Комисията признава, че бенефициентите носят отговорност да гарантират, че определени задължения, произтичащи от условията на поканата на ЕС и/или от договора на ЕС за безвъзмездна помощ, се прилагат и за техните получатели на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни (точка 5.38, втора подточка). Това може да се постигне чрез възпроизвеждане на тези задължения в споразуменията, сключени между бенефициентите и техните получатели на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни (ако има такива), но може да бъде постигнато и чрез други правни механизми (например чрез условията на поканата за представяне на предложения за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, разработени от бенефициентите; правила за конкурс, ако схемата за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, е по-скоро под формата на награда). В по-общ план, с цел повишаване на осведомеността, Комисията предостави насоки и обяснения в анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт Европа“ и направи конкретни презентации пред националните звена за контакт по правни и финансови въпроси във връзка с финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни. Комисията планира също така да публикува допълнителни насоки за бенефициентите, за да им помогне да управляват най-добре схемите си за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни.

Ефективност на проверките на бенефициентите по отношение на техните получатели на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, за да се гарантира редовността на разходите на ЕС

Комисията признава, че бенефициентите, които обработват финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, следва да имат достатъчен капацитет за това (точка 5.39). Във връзка с това Комисията подчертава, че този капацитет се разглежда на етапа на изготвяне на поканите за представяне на предложения, когато се дава възможност за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, за определени видове действия и/или за определени видове бенефициенти (напр. национални или регионални органи за финансиране в рамките на действия по съвместно финансиране по програми). Този капацитет трябва да бъде оценен на етапа на кандидатстване при оценката на предложението. За тази цел в рамките на „Хоризонт Европа“ бенефициентите трябва да попълнят специално приложение на етапа на предложението, в което подробно се описва управлението на техните схеми за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, за да се гарантира спазването на условията на поканата. Това приложение става част от приложение I към договора за безвъзмездна помощ и дава възможност за мониторинг на изпълнението на действието, включително задачите, свързани с финансова подкрепа, предоставяна на трети страни (чрез резултати, междинни цели и периодични технически доклади). Освен това налице е специален екран за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, в модула за непрекъснато докладване на системата за управление на безвъзмездната помощ на портала, при който от консорциума се изисква да въвежда подробности относно поканите за представяне на предложения за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, и избраните получатели.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Изпълнение на препоръките от предишни години

(Точка5.46, приложение 5.1)

Препоръка 1 от 2021 г.: Модулът за разходите по „Хоризонт Европа“ е в последния си кръг от етапа на изпитване и целта на Комисията е да го предостави през първата половина на 2025 г.

Препоръка 3 от 2022 г.: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена до голяма степен.

Като част от непрекъснатото подобряване Комисията работи за по-нататъшно хармонизиране на терминологията във всички документи за насоки и за изясняване на принципите, включително относно приемането на работни пакети. Пълният пакет от насоки и образци ще бъде публикуван отново скоро.

И накрая, Комисията припомня, че изпълнението на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума не се оценява по-стриктно от изпълнението на безвъзмездната помощ за действителни разходи. Прилагат се същите стандарти. Данните ни обаче показват, че безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократна сума всъщност се оценява по-строго при изпълнението, като за 5 % от проектите е установено, че не са напълно завършени и следователно не са напълно изплатени. Това е много повече, отколкото при безвъзмездната помощ за действителни разходи, което показва, че изпълнението на безвъзмездните средства под формата на еднократна сума се наблюдава по-строго.

Препоръка 5.1. Да се извърши преглед на изпълнението на безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума

Преглед на представителна извадка от безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на еднократна сума, и анализ на поуките, извлечени от изпълнението на безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократна сума до момента, и методите, използвани за определяне на финансовата подкрепа от ЕС, с цел да се осигури принос за бъдещото използване на финансирането с еднократни суми.

(Целева дата за изпълнение: до средата на 2026 г.)

Комисията **приема** тази препоръка за безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума по „Хоризонт Европа“.

Препоръка 5.2. Да се подобри управлението на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни

а) Комисията следва да определи минимални стандарти за контрол, които да се прилагат от бенефициентите, за да се осигурят ефективни проверки на редовността на разходите на ЕС.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2026 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Бенефициентите трябва да управляват своите схеми за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, и са отговорни пред предоставящия орган на ЕС да гарантират, че средствата по финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, се използват в съответствие с всички съответни приложими условия, посочени в приложимите условия на поканата на ЕС и/или в договора за безвъзмездна помощ от ЕС. Бенефициентите по принцип могат да използват свои собствени обичайни практики и процедури, при условие че по този начин се спазват тези специфични условия на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни.

В съответствие с член 207 от Финансовия регламент (2024/2509) и както е посочено допълнително в член 6, параграф 2, буква Г.1 от MGA по „Хоризонт Европа“, с условията за финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, трябва да се гарантират обективни и прозрачни процедури за подбор и да включват минимални изисквания, особено по отношение на критериите и процедурите за предоставяне на критерии за финансова подкрепа и за изчисляване на точния размер на финансовата подкрепа. Освен това по отношение на проектите по „Хоризонт“ се прилагат и други условия за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, както е посочено в член 15, параграф 1 от MGA по „Хоризонт 2020“, член 9, параграф 4 от MGA по „Хоризонт Европа“, както и в общите приложения към основната работна програма на „Хоризонт Европа“, в които се посочва по-специално, че бенефициентите трябва да публикуват широко своите открити покани за представяне на предложения по линия на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, и да се придържат към стандартите на ЕС за прозрачност, равно третиране, конфликт на интереси и поверителност.

Бенефициентите трябва също така да са в състояние да докажат спазването на всички приложими условия по финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, по време на всички проверки, прегледи, одити или разследвания. В индикативната одитна програма на портала за участниците се подчертава, че проверките ще се съсредоточат върху вътрешната и външната документация на процедурите или обичайните практики за предоставяне на финансова подкрепа и за осигуряване на обективна и прозрачна процедура за подбор. Проверките ще разглеждат също така равнението на разходите във финансовите отчети и подробните разбивки на разходите спрямо счетоводната система на бенефициента. Във връзка с това са необходими минимални стандартни процедури или обичайни практики, за да се гарантира спазването на условията на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, по отношение на предоставящия орган от ЕС.

За да се повиши осведомеността на бенефициентите относно гарантирането на спазването на приложимите правила на ЕС за MGA и/или условията на поканите за представяне на предложения, Комисията планира да публикува конкретни насоки, в които се очертават добрите практики за прилагане на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, по отношение на безвъзмездната помощ от ЕС. Тези насоки ще предоставят на бенефициентите необходимите знания и най-добри практики за ефективно управление на безвъзмездната помощ по линия на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, в рамките на програмите на ЕС за финансиране.

б) Комисията следва да изисква съответните задължения, произтичащи от договора за безвъзмездна финансова помощ от ЕС, да бъдат отразени и в споразуменията, сключени между бенефициентите и третите страни, или в правилата на бенефициентите, съобщени на третите страни.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2026 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Бенефициентите носят отговорността да гарантират, че определени задължения, произтичащи от договора за безвъзмездна помощ от ЕС и/или условията на поканата на ЕС, се прилагат за получателя на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни. Въпреки че включването на

тези задължения в споразуменията, сключени между бенефициентите и получателите на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, е, разбира се, най-опростеният от правна гледна точка подход, бенефициентите могат да изберат и други правни механизми (напр. включването им в правилата на техните покани за представяне на предложения за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, които ще бъдат също толкова обвързващи и ще бъдат съобщени на получателите на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни). Това ще зависи преди всичко от обхвата и целта на схемата за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, и следователно от това дали финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, се предоставя чрез (под)споразумение. Това е описано в текущия образец на корпоративен образец на договор за безвъзмездна финансова помощ с обяснителни бележки (вж. версия 2.0 от 1 април 2025 г., стр. 165—166).

Чрез предстоящите си насоки относно добрите практики за изпълнение на финансовата подкрепа, предоставяна на трети страни, при безвъзмездната помощ от ЕС и по време на информационни прояви Комисията може допълнително да подчертае, че е важно да се гарантира, че определени задължения по договорите за безвъзмездна помощ на ЕС или условията за покани за представяне на предложения на ЕС се прилагат и за получателите на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, включително чрез (под)споразумения, ако бенефициентът използва такива.

в) Комисията следва да обоснове надлежно случаите, в които работните програми или поканите за представяне на предложения позволяват индивидуално финансиране на трети страни в размер на над 60 000 евро.

(Целева дата за изпълнение: до края на 2026 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Предоставянето на конкретна обосновка в условията на поканата за представяне на предложения, когато финансовата подкрепа за трети страни е над прага от 60 000 евро, е обяснено във вътрешните насоки на „Хоризонт Европа“ относно начина на изготвяне на работните програми. Тя е включена и в стандартните условия на Call Passport System (системата за паспорт на поканите), използвана за подготовка на поканите за представяне на предложения: „бенефициентите могат да предоставят финансова подкрепа за трети страни. Подкрепата за трети страни може да се предоставя само под формата на безвъзмездни средства/награди. Максималната сума, която се предоставя на всяка трета страна, е 60 000 евро (ако е по-голяма от 60 000 евро, посочете също обосновка).“

За някои действия, като например съвместното финансиране на програма „Хоризонт Европа“, целите, които оправдават сума в размер на повече от 60 000 евро за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, са описани по-подробно в общите приложения към съответните работни програми.

Съществува обаче възможност за по-систематично повишаване на равнището на обосновка в различните действия по линия на „Хоризонт Европа“, които разчитат на такива по-високи суми за финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, по причини, свързани с политиката.

Във връзка с това вътрешните насоки бяха допълнително развити през 2024 г. с насоките за научни изследвания и иновации от 21.10.2024 г. относно използването на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, в частите на клъстерите от работната програма на „Хоризонт Европа“, както и с вътрешно обучение, предоставено на пишещи работната програма на 23 май 2024 г., относно начините за изготвяне на теми с финансова подкрепа, предоставяна на трети страни. Освен това предстоящите вътрешни корпоративни насоки за ръководителите на проекти в областта на финансова подкрепа, предоставяна на трети страни, допълнително ще подчертаят необходимостта от предоставяне на достатъчна обосновка.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г. — ГЛАВА 6: СБЛИЖАВАНЕ, УСТОЙЧИВОСТ И ЦЕННОСТИ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Въз основа на Деветия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване[1] Комисията отбелязва, че през последните десетилетия политиката на сближаване е била ефективна за намаляване на различията между държавите членки и техните региони[2], за осъществяване на структурни реформи в техните икономики и за изграждане на силно конкурентна социална пазарна икономика в Европейския съюз (ЕС) при спазване на принципа на субсидиарност. През 2024 г. ЕС продължи да се справя с кризи от миналото, като политиката на сближаване остана ключов фактор за вътрешно сближаване и стабилност. Комисията засили подкрепата си за държавите членки за подпомагане на разселените украинци чрез инициативите „Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа“ (CARE, CARE+) и „Гъвкава помощ за териториите“ (FAST—CARE), като предложи гъвкавост, по-опростени процедури и по-голямо предварително финансиране за програмите за периода 2021—2027 г. В областта на политиката по заетостта и социалните въпроси Комисията продължи да работи по прилагането на Европейския стълб на социалните права и, наред с другото, представи план за действие за справяне с недостига на работна ръка и квалифицирани кадри в ЕС.

Средствата, предназначени за икономическото, социалното и териториалното сближаване в ЕС, се изразходват чрез система на споделено управление между Европейската комисия и националните органи. За всяка съфинансирана програма държавите членки отговарят за прилагането на системи за управление и контрол, които трябва да отговарят на основните изисквания, определени в регламента, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности в декларираните разходи. Комисията наблюдава и оценява ефективното функциониране на тези системи въз основа на всички одитни резултати, предоставени от одитните органи, Европейската сметна палата (ЕСП) или от собствените ѝ одити, като отправя препоръки за необходимите подобрения или корективни действия и търси да получи разумна увереност, че годишният процент грешки за всяка програма е под прага на същественост от 2 %. Когато счита за необходимо, Комисията използва инструментите, с които разполага в правната рамка, за да спре плащанията до извършването на необходимите подобрения и да започне процедури за финансови корекции на вече декларирани разходи (които могат да бъдат допълнителни към тези, които вече са приложени от държавите членки), за да защити финансовите интереси на Съюза.

В стратегията на Комисията за одит на политиката на сближаване се вземат предвид отговорностите за управление и контрол в рамките на споделеното управление, при което одитните органи на държавите членки носят основната отговорност за извършването на

---

[1] Inforegio — Девети доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване (europa.eu).

[2] Вж. стр. xv от доклада: „Тридесет години след успоредното начало на единния европейски пазар и на една подсилена политика на сближаване и двадесет години след разширяването от 2004 г., дългосрочната тенденция е ясна: в много части на Европа се наблюдава забележително икономическо и социално сближаване във възходяща посока“.

одити на разходите за сближаване и за докладването пред Комисията. С цел да намали одитната тежест за бенефициерите и администрациите и да използва ефективно ресурсите си, в рамките на подхода на единния одит Комисията се стреми да получи разумна увереност чрез цялостни документни проверки на резултатите от националните одити и становищата, предоставяни всяка година за всички програми, допълнени с основани на риска одити. Последните включват повторно извършване на контролната дейност на програмните органи, включително на одитните органи, за да се оцени надеждността на работата им по проверката и докладването за програмите, определени чрез оценка на риска.

Одитният подход се допълва и от действия за изграждане на капацитет на равнище управляващи и одитни органи, включително споделяне на общи методологии, препоръчани корективни действия, насърчаване на партньорския обмен и обратна връзка относно откритите грешки, за да се подобри капацитетът за откриване на грешки на всички равнища, когато е необходимо.

Чрез непрекъснато оценяване на качеството на системата за управление и контрол на всяка програма Комисията може да определи програмите или частите от програми, които имат недостатъци и следователно най-голяма вероятност от грешки, и да насочи необходимите корективни мерки за коригиране на извършени в миналото разходи и подобряване на системите за в бъдеще. Тя може също така да прецени дали такива недостатъци или нередности са възникнали в други части на програмата, в други програми на същата държава членка или в други държави членки, за да насочи одитната си дейност.

Освен това, като последващо действие във връзка със заключенията и препоръките на ЕСП, според които твърде много грешки остават неоткрити в политиката на сближаване въпреки наличието на две нива на контрол на национално равнище, през декември 2024 г. Комисията и одиторската общност в областта на сближаването съвместно договориха план за действие (вж. раздел II.2 по-долу от отговора на Комисията). Свързаните с него мерки са в ход в държавите членки, а през 2025 г. и 2026 г. Комисията ще следи непрекъснато за тяхното ефективно изпълнение с цел да се намали рискът от оставащи съществени грешки при приключването и през програмния период 2021—2027 г.

Въз основа на наличните резултати от национални одити и от своите одити Комисията заключи в своите годишни отчети за дейността (ГОД) и в годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), че рискът при плащанията за политиката на сближаване като цяло остава съществен (над прага от 2 %) през 2024 г. Резултатите на Комисията обаче показват също, че това положение е различно за всяка държава членка и програма: Комисията стигна до заключението, че системите за управление и контрол функционират добре за 91 % от общо 431 отворени програми в рамките на политиката на сближаване. В останалите 9 % (30 програми изцяло и части от други 7 програми) продължават да се наблюдават сериозни слабости главно на равнището на управляващите органи или техните междинни звена (сериозни пропуски в проверките на управлението, проверките на първо ниво, водещи до деклариране на съществени нива на неправомерни разходи). Освен това Комисията установи, че през 2024 г. някои одитни органи не са открили грешки. За 12 одитни органа (или техните контролни органи) от общо 116 това постави под въпрос надеждността на извършената одитна работа, поради което бяха препоръчани конкретни корективни мерки за подобряване на ситуацията.

В крайна сметка, Комисията е уверена, че многогодишният корективен капацитет на сближаването ще даде възможност да се намали рискът при приключването под прага на същественост, включително чрез заместване на неправомерни или оттеглени разходи с други разходи, считани за допустими съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР). В действителност всяка година програмните органи оттеглят от заверените отчети важни

предварително декларирани суми, за които е установено, че са неправомерни или изложени на риск. От началото на програмния период 2014—2020 г. тези оттегляния кумулативно възлизат на 16,2 млрд. евро за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), както и на 3,7 млрд. евро за Европейския социален фонд (ЕСФ), Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ). Въз основа на обратната информация от програмните органи Комисията счита, че наличието на правна разпоредба за възможни нетни финансови корекции в РОР, които водят (в случай че се прилагат предвидените правни условия и строги критерии) до пряка загуба на финансиране за съответните държави членки, на практика е увеличило превантивните и корективните действия на държавите членки. През 2024 г. Комисията стигна до заключението, че тези критерии за нетни финансови корекции са изпълнени в три случая на ЕФРР/КФ или на многофондово финансиране, и започна съответните процедури. Друга процедура, включваща програма на ЕСФ, е в процес на окончателна оценка през 2025 г. И накрая, през същия период в резултат на своята одитна дейност и надзорна роля, както и на последващите действия във връзка с констатациите на ЕСП и OLAF, Комисията поиска над 1,36 млрд. евро (като принос на ЕС) за допълнителни финансови корекции, които програмните органи могат да използват повторно съгласно РОР. След прилагането на всички корективни мерки Комисията оцени в своите годишни отчети за дейността, че на този етап рискът при приключване е 2 % или по-малко за всички отчетни години до 2023 г., като същевременно продължават да се прилагат допълнителни корективни действия. Това илюстрира многогодишния корективен капацитет на политиката на сближаване.

Поради това Комисията стигна до заключението, че разполага с разумна увереност, че системите за управление и контрол като цяло функционират добре, за да се гарантира, че основните операции са законосъобразни и редовни и че се предприемат пропорционални и ефективни корективни мерки, когато се установят недостатъци в системата или нарушения на приложимите правила, които застрашават законосъобразността и редовността на основните операции.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите (§ 6.10.—6.38.)

Резултати от тестването на операциите от ЕСП (§ 6.10.—6.15.)

Комисията приветства подобряването на ситуацията по отношение на процента грешки, оценен от ЕСП, в сравнение с предходната година, както и факта, че разликата в оценката на съответния процент грешки е намаляла през настоящата година. Комисията също така оценява, че през 2024 г. рискът при плащане ще остане съществен до максимум 2,9 % за функция 2 на МФР, което представлява леко увеличение в сравнение с отчетените през предходните години проценти, но е на по-ниско ниво от изчисленото от ЕСП. Съгласно методологията на Комисията и в съответствие със задължението на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити тази оценка 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 направи изводи за рисковете на равнище държава членка и дори на равнище отделна програма, като по този начин се показва диференцирана ситуация за всяка програма.

Комисията се позовава на глава 1 от доклада (§ 1.27 до § 1.34) и свързаните с нея отговори на ЕК, за да обясни разликата между нивата на процента грешки, отчетени от двете институции, които не могат да бъдат пряко сравнени.

Без непременно да счита, че всички въпроси, повдигнати от ЕСП, представляват нередности съгласно РОР, Комисията ще проследи надлежно всички грешки, докладвани от ЕСП, и ще поиска корективни мерки или финансови корекции, когато това бъде счетено за необходимо и за 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 изпълнението през периода 2021—2027 г.

В това отношение Комисията надлежно взема под внимание слабостите, докладвани от ЕСП в работата и докладването от страна на някои одитни органи, в допълнение към случаите, които тя вече е докладвала в годишните отчети за дейността. Комисията признава някои системни проблеми, открити от ЕСП. Комисията също така приветства позоваването от страна на ЕСП на елементи на добри практики и подобрения с течение на времето в работата на одитните органи (каре 6.12, Хърватия), като посочва диференцирания подход между държавите членки и програмите и капацитета за извличане на поуки и извършване на подобрения въз основа на предишни препоръки на ЕСП и Комисията.

Комисията подчертава значението на ролята на одитните органи за откриване на грешки. Въпреки това, както е установено от ЕСП в нейната извадка (§ 6.10) и в одитите на Комисията, все още има потенциал тези ключови органи да бъдат още по-ефективни в работата си. Освен това през анализираната счетоводна година одитните органи отчитат общ процент грешки над 2 % за всяка четвърта програма, което показва, че проверките на първо ниво все още изискват подобрения за тези програми. Програмните органи са приложили корекции, които са довели до намаляване на процента остатъчни грешки до под 2 % във всички програми, с изключение на три програми[3]. Този капацитет за откриване на равнище държави членки доведе до значителни финансови корекции и оттегляния, преди отчетите на програмите да бъдат представени на Комисията (вж. по-горе раздел I от отговора на Комисията).

Комисията обаче признава също така, че в конкретни случаи някои грешки са останали неоткрити на равнището на управляващите и/или одитните органи или са били неправилно взети предвид при изчисляването на отчетения процент грешки. Поради тази причина и след оценка на всяка отделна програма ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ коригираха процента грешки, докладван от държавите членки за оценяване на риска при плащане и максималното му ниво (ключов показател за изпълнението (КПИ) относно законосъобразността и редовността) в съответните им годишни отчети за дейността, като са взети под внимание и резултатите на ЕСП (вж. част 2 по-долу). Отчетеното по този начин максимално ниво на риска при плащане (3,6 %) е над прага на същественост и за двете генерални дирекции през тази година, но е по-ниско от изчисленото от ЕСП чрез статистическа екстраполация на откритите и количествено определени от нея грешки.

По отношение на видовете грешки (§ 6.13), въз основа на общата им типология Комисията и одитните органи като цяло установяват, че процентът грешки се дължи на същите категории

[3] Освен това Комисията направи повторна оценка и установи, че процентът грешки е над 2 % в други 23 програми от общо 439 програми.

нередности като установените от ЕСП, а именно: недопустими разходи, обществени поръчки, одитна следа и в по-малка степен тази година държавна помощ. Комисията ще продължи да работи със съответните програмни органи, за да им помогне да подобрят капацитета си с цел по-добро предотвратяване и откриване на такива нередности. Освен това откритите през периода 2014—2020 г. недостатъци и техните основни причини ще послужат като принос към разработването на по-опростена, по-устойчива на грешки и по-стабилна система за предоставяне на увереност, която ще бъде предложена на съзаконодателите за програмния период след 2027 г.

В крайна сметка Комисията е на мнение, че допълнителните грешки, докладвани от ЕСП, които понякога се дължат на това, че управляващите органи или бенефициерите не разбират напълно сложните правила и допускат грешки, или се дължат на липсваща или недостатъчна придружаваща документация, не поставят непременно под съмнение резултатите или въздействието на съфинансираните проекти.

Споделено управление (§ 6.16.—6.31.)

Недопустими разходи и проекти (§ 6.16.—6.22.)

Що се отнася до недопустимите разходи и проектите, считани за недопустими от ЕСП, Комисията отбелязва, че съответните договори за безвъзмездна финансова помощ не са били изготвени по ясен начин и са пораждали риск от различни тълкувания или не са били своевременно актуализирани, когато са били допуснати грешки.

Комисията е съгласна, че недопустимите разходи са най-често срещаният вид грешки, откривани от одитните органи, и признава някои от допълнителните грешки, определени количествено от ЕСП на това основание, но не всички от тях.

По отношение на одитираните трансакции за закупуване на ваксини срещу COVID 19 Комисията отбелязва ограничения брой грешки, определени количествено от ЕСП в одитираните държави членки. Комисията подчертава също така, че държавите членки е трябвало да въведат системи за наблюдение и контрол на доставката на ваксини до центровете за ваксинация в особено трудни и предизвикателни времена. Във връзка с разходите за единица продукт в Италия този въпрос трябва да се разгледа глобално за разходите, декларирани общо за всички програми и региони, а Комисията ще гарантира, че държавата членка не е декларирала като цяло повече разходи, отколкото са направени за ваксините на съответния производител.

Що се отнася до прилагането на централизираните процедури за възлагане на обществени поръчки, свързани с ваксините (§ 6.21), Комисията е твърдо убедена, че тези процедури, включително предварителният обмен на информация с изпълнителите, са били в съответствие с Финансовия регламент в конкретния контекст на изключителна спешност в условията на пандемия и с цел да се осигури наличието на достатъчно безопасни ваксини за населението в държавите членки по време на пандемията. По отношение на решението на Общия съд по дело T-36/23, Общият съд констатира, че Комисията е трябвало да представи в своето решение по-подробно обяснение за това, че тя не притежава исканите документи. Ето защо Комисията вече прие ново решение в пълно съответствие с решението на Съда.

Спазване на правилата на вътрешния пазар: обществени поръчки и държавна помощ (§ 6.23.—6.27.)

Службите на Комисията отбелязват, че обществените поръчки (и в по-малка степен в

констатациите на ЕСП от тази година — държавната помощ) продължават да бъдат източник на грешки, но не споделят непременно оценката на ЕСП за всички грешки, които тя е определила количествено поради неспазване на правилата на ЕС или националните правила за обществените поръчки, както и на правилата за държавната помощ (§ 6.24).

Що се отнася до одитирания от ЕСП проект във Франция (каре 6.4), службите на Комисията биха искали да подчертаят, че операцията не е била предмет нито на националното законодателство за обществените поръчки, нито на директивите на ЕС за обществените поръчки. Комисията счита, че управляващите органи правилно са приели избора на бенефициера за изпълнител на свързаното лице и съответните разходи по проекта. Освен това Комисията счита, че с оглед на съотношението на публичното финансиране (10 % от общите разходи по проекта) и факта, че декларираните разходи са били съобразени с пазарните цени, въздействието на евентуален конфликт на интереси би било минимално.

По отношение на проекта по ЕФРР в Германия (каре 6.5), който предоставя финансова подкрепа по схема за държавна помощ за регионални инвестиционни проекти на малки и средни предприятия (МСП), ЕСП счита, че бенефициерът е имал както партньор, така и свързано дружество, което е трябвало да бъде взето предвид при изчисляването на размера на дружеството към момента на първото заявление и началото на проекта. Въпреки това към датата на изпращане на второто заявление (2 години по-късно) и подписването на договора за безвъзмездна финансова помощ двете дружества вече не са били партньорски предприятия по смисъла на член 3, параграф 3 от определението за МСП (приложение 1 към Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията). Съответните правни и фактически обстоятелства следва да се преценяват във вида, в който се намират към момента на вземане на решението, в съответствие както с германското административно право, така и с принципите на правото на ЕС в областта на държавната помощ. Въз основа на договора за безвъзмездна финансова помощ, в който е определен приносът за броя на създадените работни места (45 в тази операция), Комисията счита, че в този случай не е допусната грешка или тя е много ограничена.

Във връзка със спазването на правилата на единния пазар Комисията ще продължи да подкрепя програмните органи чрез мерките, разработени в плановете ѝ за действие относно обществените поръчки и държавната помощ, за да се гарантират добро разбиране и правилно прилагане на приложимите правни разпоредби относно вътрешния пазар, включително за да се избегнат възможни ситуации на конфликт на интереси. Обществените поръчки продължават да бъдат важен източник на допълнителни, неоткрити грешки, установени от Комисията при нейните собствени одити за съответствие, и източник на допълнителни финансови корекции, поискани от държавите членки. В такива случаи Комисията системно изисква прилагането на допълнителни мерки за подобряване на капацитета за откриване на нередности в областта на обществените поръчки от страна на съответните одитни органи (подобрени контролни списъци на одиторите, допълнителни целеви обучения и писмени насоки за одиторите, диалог с одиторите относно първопричините за откритите допълнителни грешки).

Наличие Липса на важни оправдателни документи (§ 6.28.—6.29.)

Във връзка с § 6.28 и § 6.29 Комисията е съгласна, че са необходими важни документи, за да се осигури подходяща одитна следа на декларираните за всяка операция разходи в съответствие с член 72, буква ж) от РОР за периода 2014—2020 г., тъй като в противен случай може да се постави под въпрос допустимостта на финансираната операция (вж. примера, цитиран в каре 6.6). Комисията отбелязва, че липсата на оправдателна информация или документация продължава да бъде третият източник на грешки, докладвани както от

одитните органи, така и от одиторите на Комисията в рамките на програмния период 2014—2020 г.

Информацията, която се изисква от бенефициерите и програмните органи, следва да остане пропорционална във всеки отделен случай, като се вземат предвид въздействието и административните разходи за исканите документи, призивите на заинтересованите страни и усилията в рамките на собствената програма на Комисията за опростяване с цел по-нататъшно опростяване на усвояването на фондовете на ЕС.

Що се отнася до документирането на одитните процеси от страна на одитните органи (§ 6.28), спазването на одитните стандарти е необходимо, но следва да бъде балансирано с пропорционални административни процедури. През 2019 г. и 2020 г. Комисията създаде съвместно 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 изготвянето на „Документ за размисъл относно одитната документация“, който ЕСП отчете като положителна стъпка в своя годишен доклад за 2019 г. (каре 5.8). Когато е необходимо, Комисията продължава да препоръчва на одитните органи да следват договорените насоки, по-специално в рамките на своите специфични одити за съответствие относно пълнотата на контролните списъци и процедурите за одит.

Финансови инструменти (§ 6.30.—6.31.)

Комисията взема под внимание индивидуалните случаи на крайни получатели, които ЕСП счита за недопустими. Тъй като в РОР се предвижда, че допустимостта на свързаните разходи за финансови инструменти се определя при приключването (член 42), всяка нередност, установена на този етап, може да бъде коригирана и заменена с допустими разходи до приключването и не засяга допустимостта на авансовите плащания, извършени от Комисията по време на изпълнението на програмата. През 2024 г. и 2025 г. Комисията проведе одити на подготовката за приключване, за да гарантира, че програмните органи ще извършат достатъчно проверки на допустимостта на разходите и на крайните получатели по финансовите инструменти до приключването.

Операции, управлявани пряко или непряко от Комисията (§ 6.32.—6.34.)

За един случай Комисията (CINEA) не споделя оценката на ЕСПС.

Добро финансово управление (§ 6.35.)

Във връзка с двата италиански случая, посочени в каре 6.9, Комисията отбелязва, че въпросните договори са под прага за прилагане на директивите на ЕС за обществените поръчки. Следователно тези договори са предмет на националното законодателство за обществените поръчки, което е било надлежно спазено. При това положение и без това да има финансово въздействие, както потвърди Сметната палата, Комисията ще напомни отново на програмните органи на съответните държави членки, че 10 % тежест на критерия „цена“ не е добра практика, както се напомня в нейния Наръчник за обществените поръчки.

Други разходи (§ 6.36.—6.38.)

Що се отнася до фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, Комисията признава закъсненията при предоставянето на Европейския парламент и на Съвета на съответните годишни отчети за дейността, които са в процес на преодоляване.

2. Управление (§ 6.39.—6.62.)

Дейност, извършена от одитните органи (§ 6.39.—6.51.)

Дял на пакетите от документи за предоставяне на увереност с процент остатъчни грешки над нивото на същественост през 2024 г. (§ 6.40.—6.44. и фигура 6.9.)

За приетите отчети през 2024 г. и въз основа на своята оценка (и корекции, когато е необходимо) на процента грешки, докладван от одитните органи, и като взе предвид финансовите корекции, приложени от държавите членки, Комисията потвърди процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността за 2024 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“:

— под нивото на същественост за 95 % от всички програми за сближаване (302 програми на ГД „Регионална и селищна политика“[4] и 203 програми на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“)

— над нивото на същественост за 5 % от всички програми за сближаване (16 програми на ГД „Регионална и селищна политика“и 11 програми на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“).

За тези програми с преизчислен процент остатъчни грешки над 2 %, включително за докладваните от ЕСП случаи (§ 6.43), Комисията изисква от държавите членки да приложат допълнителни корективни мерки, включително финансови корекции, когато това е правно осъществимо, така че в крайна сметка „рискът при приключване“ за всички програми за периода 2014—2020 г. да бъде под прага на същественост. В крайна сметка, ако държавите членки не успеят да предприемат подходящи действия, Комисията разполага с инструментите да приложи сама финансови корекции.

Комисията отбелязва, че ЕСП е преизчислила процента остатъчни грешки над 2 % за шестнадесет от тридесетте одитирани през тази година пакети от документи за предоставяне на увереност. Въпреки че Комисията вече коригира някои от тях над 2 % (§ 6.40), тя счита, че направените от ЕСП преизчисления над 2 % се дължат отчасти на разлики в оценката на някои грешки (вж. по-горе раздел II.1 от отговора на Комисията). В един от случаите процентът грешки вече е коригиран от Комисията в годишния отчет за дейността. Необходимите финансови корекции вече са били извършени от държавата членка по време на одита на ЕСП.

Комисията продължава да работи в тясно сътрудничество с одитните органи, за да осигури общо разбиране на общата правна рамка и рамката за изпълнение (вж. подробности за договорения план за действие в следващия раздел), а през 2024 г. започна диалог с ЕСП, за да може да разбере различните подходи при оценяването на дейността, докладвана от одитните органи.

Комисията взема под внимание заключенията на ЕСП относно надеждността на дейността на одитните органи, основана главно на критериите за преизчисляване на отчетения процент грешки над 2 % в случай на допълнителни количествено определени грешки от ЕСП. Комисията оценява ефективността и надеждността на работата на одитния орган въз основа на редица аспекти, като процентът грешки е един от тях, но не е единственият. Например някои грешки (или дори една-единствена грешка), които не са открити от одитните органи поради сложни или специфични правила, дори ако те оказват съществено влияние върху

[4] Финансирани по линия на ЕФРР, Кохезионния фонд или с подкрепата на Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП—ТГС) или Европейския инструмент за съседство (ЕИС—ТГС).

преизчисления процент грешки през отчетната година, не показват непременно системна слабост в работата на съответния одитен орган.

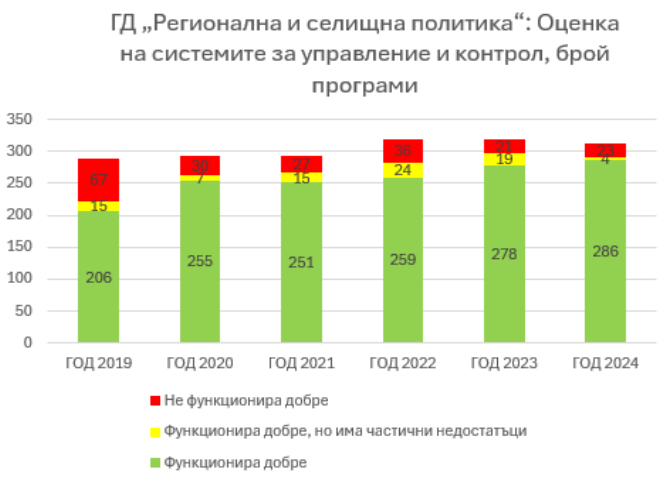
Дейност на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността (§ 6.52.—6.62)

По отношение на оценката на ЕСП, че в края на периода не всички системи функционират ефективно (§ 6.53), Комисията се позовава на своята систематична и непрекъсната оценка на ефективността на системите, управлявани от управляващите и одитните органи, въз основа на всички налични резултати от одитите. Комисията също така оповестява индивидуалния процент грешки по програми, като се основава на отчетите на държавите членки, но след надлежна оценка и прилагане на необходимите корекции и преизчисления, когато е необходимо, въз основа на извършените от Комисията одитни прегледи на документи или повторни проверки на място за извадка от програми, считани за рискови. Поради това Комисията не разчита единствено на процента грешки, докладвани от програмните органи, а ги оценява внимателно с оглед на собственото си докладване. Когато установените сериозни слабости засягат конкретно работата на одитните органи, Комисията извършва собствена работа по повторно изпълнение, за да оцени рисковете, или определя количествено рисковете по фиксирана ставка, както е отразено в риска при плащане и максималните рискове, отчетени в годишните отчети за дейността и годишния доклад за управлението и изпълнението.

Както и през предходните години, одиторите на Комисията продължиха да обръщат специално внимание при документалните си проверки и одити на рисковете по отношение на разходите, свързани с COVID-19, двойното финансиране и конфликтите на интереси, които представляват стандартни контролни точки в различните одитни контролни списъци на Комисията. В случай че се установят пропуски по свързаните въпроси, се извършват финансови корекции. Като пример, в годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2024 г. (стр. 37) са описани няколко случая на риск от конфликт на интереси, открити от одиторите на Комисията, които или са били идентифицирани от управляващия орган, но не са били ограничени по подходящ начин, или поначало не са били идентифицирани.

В съответните годишни отчети за дейността за 2024 г., въз основа на оценката си на цялата налична одитна информация от одитите на държавите членки и ЕС, Комисията прави заключение за ефективността на системите за управление и контрол (вж. следващата графика). За програмите, при които са необходими съществени подобрения, са поискани коригиращи действия за всеки отделен случай.





Съществено ниво на неправомерни разходи в приетите отчети (§ 6.54.—6.58.)

Комисията разработи своята система за предоставяне на увереност, за да осигури възможност на генералните директори на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ да предоставят увереност за плащанията си за всяка от общо 431 програми в рамките на политиката на сближаване съгласно задълженията им като оправомощени разпоредители с бюджетни кредити.

Въз основа на тази подробна и направена за всяка отделна програма оценка и на агрегирания общ процент остатъчни грешки (риск при плащане) за управляваните от тях средства генералните директори стигнаха до заключение в съответните си годишни отчети за дейността, че в разходите, сертифицирани пред Комисията за тези фондове в отчетите, приети за 2024 г., остават съществени нередности (§ 6.55). Те също така успяха да установят кои програми (части от тях) съдържат сериозни недостатъци (вж. приложения 7.F към съответните годишни отчети за дейността) и за кои са поискани корективни действия, както и да докладват за финансовите корекции, предприети за проследяване на установените през предходните години нередности.

Увеличението на риска при плащане и на максималния риск в сравнение с предходната година се дължи главно на предпазливия подход, възприет поради изменението на Регламента за общоприложимите разпоредби, свързано с платформата за стратегически технологии за Европа (STEP), което даде възможност за удължаване на контролните дейности до февруари 2026 г. (вж. по-горе част II.1). Като взе предвид високите суми на разходите, декларирани пред Комисията през 2024 г., и ограничените проверки и одити, приключени към датата на подписване на годишните отчети за дейността, Комисията приложи единна ставка от 2 % за всички програми с риск при плащане, отчетен под 2 % при предишното изпълнение, но за които актуализираните резултати от одитите ще бъдат налични едва след подписването на годишния отчет за дейността.

Освен това Комисията докладва и приблизителен разумен максимум, за да вземе предвид потенциалните допълнителни рискове, като използва фиксирани ставки за отделните програми в зависимост от конкретната им ситуация. Въз основа на препоръките на ЕСП[5] максималната стойност включва и консервативен подход за отчитане на потенциални грешки в неодитираните разходи, например когато е извършен само преглед на документи или когато все още се изисква допълнителна одитна работа в рамките на текущи противоречиви процедури, и/или също така отчитане на резултатите от одитите от предходни години, които сочат възможни оставащи рискове в анализираните разходи.

Поради това Комисията е уверена, че нейните изчисления на риска при плащане, включително максималния риск, при който се вземат предвид резултатите на ЕСП без екстраполация, 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.

Приключване на програмите от програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г. (§ 6.59.—6.62.)

Комисията припомня, че след неотдавнашните законодателни промени[6] административните

[5] Вж. SR 26/2021, препоръка 3а и Преглед 03 /2024, заключение стр. 23.

[6] Регламент (ЕС) 2024/795, приет от съзаконодателите на 29 февруари 2024 г., за създаване на *платформата за стратегически технологии за Европа (STEP).*

срокове за приключване бяха удължени до февруари 2026 г., за да се даде възможност на програмните органи да извършат всички надлежни проверки, преди да се декларират окончателните разходи. Комисията започна и ще продължи да извършва задълбочена оценка на пакетите за приключване, за да се увери, че при приключването са извършени подходящите проверки и че оставащите съществени нива на грешки са коригирани по подходящ начин преди представянето на окончателните отчети. Оценката на законосъобразността и редовността на разходите, отчетени като законосъобразни и редовни при приключването, може да продължи и след официалното приемане на съответните отчети, като всяка програма ще бъде информирана за окончателното приключване на програмата едва след като всички въпроси, свързани с редовността, бъдат решени по подходящ начин от държавите членки.

В съответствие с препоръките на ЕСП, отправени в предишни годишни отчети, през 2024 г. Комисията извърши превантивни одити на готовността за приключване на извадка от програми, считани за рискови, за да гарантира, че съответните органи извършват своевременно всички необходими проверки за предотвратяване и коригиране на оставащите нередности и предприемат подходящи последващи действия по всички докладвани резултати от одита до приключването. Повече подробности за тези одити са налични в приложения 7I към годишните отчети за дейността за 2024 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Комисията ще докладва за напредъка по приключването на периода 2014—2020 г. в годишните си отчети за дейността за 2025 г.

3. Заключения на доклада (§ 6.63.—6.66.)

Комисията е съгласна с ЕСП, че през 2024 г. процентът на грешки като цяло е останал съществен за разходите за сближаване. Въз основа на всички одитни резултати Комисията оцени в годишните отчети за дейността и в годишния доклад за управлението и изпълнението на бюджета общото ниво на риска, включително максималната му стойност въз основа на възможни допълнителни неоткрити рискове, което е по-високо от това през предходните години, но остава по-ниско от оцененото от ЕСП (Комисията се позовава и на глава 1 от доклада, § 1.27 до § 1.36). Комисията съобщи също така за диференцирана ситуация между програмите и държавите членки.

Като взе предвид заключенията и препоръките на ЕСП и Комисията през последните години, Комисията, съвместно с одитните органи, постигнаха съгласие по план за действие за корективни действия, които те се ангажираха да предприемат за изпълнение на конкретните препоръки от одита, които получиха от ЕСП или Комисията през програмния период, с цел да подобрят капацитета си за откриване на нередности през периода 2021—2027 г. и да решат оставащите проблеми преди приключването на периода 2014—2020 г. Освен това Комисията предприе последващи действия във връзка с препоръките на ЕСП, за да засили дейността си по повторно извършване на проверки на място с цел по-внимателно и по-превантивно наблюдение на работата на одитните органи, включително за потвърждаване на използването от тяхна страна на подходящи и пълни контролни списъци и процедури за одит, с оглед повишаване на надеждността на докладваните от тях одитни резултати.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 6.1 — Да се направи необходимото за това одитните органи да подобрят начина си на работа

Комисията следва да направи необходимото за това одитните органи да засилят капацитета си за контрол и откриване на нередности, като по време на своите документни проверки и одити проверява дали държавите членки:

а) планират правилно формирането на извадки, така че да се изготвят представителни, достатъчни и подходящи одитни извадки от декларираните пред Комисията разходи, както се изисква от РОР;

б) потвърждават, че съответствието с критериите за допустимост е доказано с достатъчни, подходящи и надеждни доказателства;

в) поддържат подходяща документация за осигуряване на одитна следа, включително одитно досие с ясни обозначения за: i) доказателствените документи, ii) подробните контролни листове и iii) работните документи, в т. ч. описание на проверените елементи, съответните изчисления и формули.

(Целеви срок за изпълнение: от 2026 г. нататък)

Комисията **приема** препоръката и ще действа съгласно нея, по-специално при бъдещите си одити, но също така и чрез мониторинг на действията, които трябва да бъдат предприети в контекста на плана за действие, договорен съвместно между Комисията и одитните органи през декември 2024 г., за повишаване на капацитета на последните за разкриване на нередности.

Препоръка 6.2 — Да се възобновяват проверките след налагането на корекции с единна ставка

Комисията следва да се увери, че когато са открити системни слабости в (оперативните) програми и вследствие на това са наложени корекции с единна ставка, органите на държавите членки не използват механизма за корекция с единна ставка, за да избегнат отговорността да проверяват допустимостта на разходите преди да ги декларират пред Комисията, и да извършват събиране на вземания, ако е необходимо.

(Целеви срок за изпълнение: краят на 2025 г.)

Комисията **приема** препоръката. Комисията счита, че корекциите с единна ставка са ефективен инструмент за коригиране на минали нередности, които не могат да бъдат точно определени количествено (и в конкретния случай на обществени поръчки например, които продължават да генерират разходи по засегнатите договори, за да се избегне декларирането на допълнителни неправомерни разходи), без да се налага несъразмерна административна тежест. Когато се прилагат такива единни ставки, Комисията ще продължи да изисква ясно писмено определение на въпросите, обхванати от корекцията с единна ставка, като определя крайна дата, след която системите за управление и контрол трябва да бъдат подобрени. Освен това, в случай че одитните извадки съдържат такива разходи, които вече са обект на корекция с единна ставка, от одитните органи ще се изисква систематично да извършват проверки, за да изключат наличието на други въпроси, които евентуално не са обхванати от

корекцията с единна ставка, или да изключат риска от неоткрити подозрения за измама, и да позволят събиране на вземания, когато е необходимо. Комисията ще разясни на одитните органи подхода за оценка на екстраполирания процент на статистическа грешка въз основа на статистическа извадка, когато част от оценяваната популация вече е обект на корекция с единна ставка.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 г. — ГЛАВА 7 „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 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. От 2023 г. насам 77,7 % от подкрепата, предоставяна по линия на ОСП, премина от политика, основана на съответствието, към политика, ориентирана към резултатите, с която се осигурява по-голяма гъвкавост на държавите членки при адаптирането на интервенциите по ОСП към техните специфични нужди.

С 5,7 милиона бенефициенти през 2024 г. ОСП се изпълнява при споделено управление чрез всеобхватна система за управление и контрол. С надеждната и многопластова рамка за предоставяне на увереност, включваща проверки на национално равнище, независими одити и ръководен от Комисията надзор, допълнена от двугодишния преглед на изпълнението, успешно беше гарантирана защитата на финансовите интереси на ЕС.

В рамките на ОСП за периода 2023—2027 г. Комисията съсредоточи усилията си върху резултатите от изпълнението и върху правилното функциониране на системите за управление, въведени от държавите членки, за да гарантира както качеството на резултатите от изпълнението, така и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. В съответствие с това и за разлика от предходния програмен период държавите членки не са задължени да докладват подробна статистика за контрол на ниво бенефициент, а за изпълнението на политиките въз основа на показатели за крайни продукти и резултати. Поради тази причина Комисията не изчислява процент грешки или риск при плащане за разходи по стратегическите планове по ОСП.[1]

Комисията взема под внимание изчисленото от ЕСП ниво на грешки за функция 3 от МФР като цяло (точка 7.43). За разходите по ОСП (включително разходите, основани както на резултатите, така и на съответствието) се очаква 77 % да бъдат в сегмента с нисък риск, а 10 % и 13 % — съответно в сегментите със среден и висок риск. Въпреки че тези резултати не са пряко

[1] Вместо да определя процент грешки и риск при плащане, Комисията групира разходите по ОСП за периода 2023—2027 г. в три категории риск (нисък, среден и висок) въз основа на окончателната коригирана оценка на системите за управление, въведени от държавите членки. Сертифициращите органи определят тази оценка ежегодно чрез качествена оценка на правилното функциониране на съществуващите системи за управление за всяка интервенция и всяка разплащателна агенция, като тази оценка може да бъде коригирана от Комисията за всеки отделен случай, като се вземат предвид нейните собствени одитни констатации и тези на Сметната палата.

сравними с нивото на грешки, оценено от ЕСП, това показва, че нивото на увереност остава много високо и в ОСП за периода 2023—2027 г.

В това отношение Комисията приветства заключението на ЕСП, че и в ОСП за периода 2023—2027 г. директните плащания (с изключение на екосхемите) все така не са засегнати от съществени 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 риска от грешки.

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 2,6 % за функция 3 от МФР (точка 7.17).

Що се отнася до количествено измеримите грешки, открити от ЕСП, в два случая Комисията е установила подобни констатации по време на собствените си одити, независимо от одитите на ЕСП. Понастоящем процедурите по съответствие за тези одити са в ход и рискът за фондовете ще бъде покрит от предложената финансова корекция в зависимост от резултата от процедурата.

Основен елемент от рамката за контрол на свързаните с площи и животни интервенции по линия на ОСП е интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), която обхваща 80 % от разходите по ОСП през 2024 г. и поради тази причина продължава да играе много важна роля при осигуряването на финансов надзор.

Директни плащания

Комисията приветства много ниското ниво на грешки, открити от ЕСП при директните плащания (с изключение на екосхемите) (точка 7.44).

Екосхеми

Екосхемите са нов инструмент на политиката (в рамките на директните плащания) в областта на новата обща селскостопанска политика (ОСП) за програмния период 2023—2027 г. Те представляват значителна промяна в европейската селскостопанска политика в посока повишаване на екологичната устойчивост и преодоляване на предизвикателствата, свързани с изменението на климата. Екосхемите са доброволни интервенции, които земеделските производители могат да предприемат в замяна на финансова подкрепа за практики, допринасящи за постигането на екологичните цели на ЕС, включително за опазване на биологичното разнообразие, ефективно използване на ресурсите и намаляване на въглеродния отпечатък.

Тези екологосъобразни практики включват, наред с други неща, диверсификация на културите, поддържане на постоянно затревени площи, подобряване на здравето на почвите чрез покривни култури и прилагане на агроекологични методи, ограничаващи зависимостта от

химически вещества. Предназначението на тези интервенции е да се смекчат неблагоприятните въздействия на интензивното земеделие, да се насърчава улавянето на въглерод и да се опазват водните ресурси, като по този начин се допринася за устойчивостта на селскостопанските системи в условията на изменението на климата.

Екологичните цели и ангажиментите, свързани с екосхемите, са подробно определени в стратегическите планове на ОСП. Посочената сложност е резултат от няколко елемента. Ангажиментите, поети от държавите членки, понякога са много подробни, което води до предизвикателства, свързани с контрола. По своята същност тези интервенции трябва да могат да бъдат адаптирани към различните регионални условия в държавите членки, като се вземат предвид различните климатични условия, видове почви, ландшафти и селскостопански структури. Това е единственият начин с тях да се постигнат значими екологични резултати. Поради голямото разнообразие и големия брой ангажименти за земеделските производители някои екосхеми са изложени на по-голям риск от грешки, които са специфични за всяка държава членка. Голямото разнообразие от екосхеми, разработени от държавите членки, по отношение на техния брой, амбиция, съдържание, цели и плащания е важен фактор, който трябва да се вземе предвид при изготвянето на общи заключения относно екосхемите въз основа на констатациите в конкретни държави членки.

През последните години **Комисията е предоставила значителна подкрепа на държавите членки, за да се даде възможност за разработването, изменението и прилагането на екосхеми.** Това включва целенасочени указания чрез въпроси и отговори (включително правни разяснения), ad hoc срещи с държавите членки, обмен в рамките на мрежата на ЕС за ОСП и други специализирани инструменти и форуми, насочени към осигуряване на безпроблемно внедряване и последователно прилагане на екосхемите в целия Съюз.

В рамките на мрежата на ЕС за ОСП между октомври 2023 г. и март 2024 г. работи **тематична група на тема „Разработване и прилагане на екосхеми“** с участието на широк кръг заинтересовани страни от ЕС. Тематичната група разгледа различните подходи, възприети при тяхното разработване и прилагане в различните държави членки, аспектите, които са функционирали добре през първата година на прилагане, както и някои от срещнатите пречки. Освен това тя определи възможни решения и препоръки за разработването на екосхеми в бъдеще, като например гарантиране на достъпността им за земеделски производители от всички видове и размери стопанства, осигуряване на привлекателност на плащанията, включително разходите за обучение, и гарантиране на тяхната екологична амбиция.

Екосхемите представляват нова интервенция, предназначена да се отговори на целите в областта околната среда и климата, и както при всяка нова инициатива, е необходим период на адаптация. След одобряването на стратегическите планове по ОСП държавите членки вече са направили множество изменения в екосхемите, за да изяснят и подобрят тяхното прилагане. Ангажиментите бяха прецизирани и изяснени, включени бяха нови схеми или практики за разширяване на каталога, предлаган на земеделските производители, а нивата на премиите (единични суми) бяха увеличени, за да се подобри привлекателността и да се достигне до широк кръг от земеделски производители.

Комисията предлага съвети и подкрепа на държавите членки при разработването, прилагането и изменението на техните екосхеми чрез множество канали. Това включва чести сесии с въпроси и отговори (както писмено, така и чрез срещи), срещи на експертните групи на държавите членки и инициативи на мрежата на ЕС за ОСП, чрез които не само се подпомага оптимизирането на екосхемите на държавите членки, но и се насърчава обменът на добри практики.

2. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Действия по климата“ относно редовността на разходите

Одитната дейност на сертифициращите органи продължава да бъде основен елемент за предоставяне на увереност по отношение на разходите по ОСП. Всяка година държавите членки са задължени да изпращат на Комисията своите „пакети от документи за предоставяне на увереност“, включително новите годишни доклади за качеството на изпълнението и становището и докладите на сертифициращия орган. Комисията използва тази информация, резултатите от собствените си одитни констатации и тези на Европейската сметна палата, за да направи заключение относно увереността за разходите по ОСП.

За общите разходи по ОСП (всички съответни системи за контрол, включително разходите, основани както на резултатите, така и на съответствието) се очаква 77 % да бъдат в сегмента с нисък риск, а 10 % и 13 % — съответно в сегментите със среден и висок риск.

Прогнозните разходи за 2024 г. в сегмента с нисък риск са в съответствие с контролните резултати през последните шест години. През годините беше установена тенденция на подобрение — факт, който потвърждава зрелостта на системите за управление на държавите членки, в рамките на които се извършват разходите по ОСП.

На последно място, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ непрекъснато работи с държавите членки за справяне с основните предизвикателства при прилагането на ОСП чрез различни действия за изграждане на капацитет и насърчаване на най-добри практики.

Новите системи за докладване на качеството на изпълнението

Комисията взема под внимание забележките на ЕСП относно системите за докладване на качеството на изпълнението и приветства факта, че за всичките девет разплащателни агенции с транзакции по стратегически планове по ОСП, които бяха част от извадката на ЕСП, ЕСП успя да установи съответствие между извършените плащания и резултатите, регистрирани в техните информационни системи за изготвяне на годишните доклади за качеството на изпълнението. (точка 7.40, точка 7.42).

През 2024 г. Комисията продължи да наблюдава и подкрепя разплащателните агенции и координиращите органи при адаптирането на техните информационни системи за отчитане на изпълнението. Част от одитната програма на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ беше насочена към системите за докладване на качеството на изпълнението, като се оценяваше дали архитектурата на системите е надеждна и дали механизмът за обработка на данните за годишните доклади за качеството на изпълнението е точен и обхваща цялата дейност. Към момента на тези одити на годишните доклади за качеството на изпълнението, системите все още бяха в процес на разработка, но беше докладвано, че напредъкът върви по график. Най-важните констатации и препоръки бяха насочени към прилагането на добре документирани правила за валидиране и проверки по време на етапите на обработка на данните в системите за докладване на качеството на изпълнението, за да се гарантира пълнота и точност на данните.

Освен че предостави препоръки за подобрения, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ разработи ефикасна методика за одит с оглед оценка на системите за докладване на

качеството на изпълнението и сподели тази унифицирана методика със сертифициращите органи, за да извършват тези одити като част от годишната процедура по сертифициране.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Проследяване на изпълнението на препоръките от предишни години

Комисията приветства оценката на ЕСП, че препоръка 7.1 от годишния доклад за 2022 г. относно мониторинга на качеството на данните за земеделските площи, която трябваше да бъде изпълнена до края на 2024 г., е изцяло изпълнена.

Препоръка 7.1 — Да се предостави подкрепа на държавите членки при разработването на техните екосхеми

Като се има предвид значението на екосхемите за постигането на целите в областта на околната среда и климата, Комисията следва да предостави допълнителна подкрепа на държавите членки за разработването на схеми с по-ниска сложност. Тя следва да направи това, без да възпрепятства амбициите на държавите членки, като споделя знанията и експертния опит, придобити при прилагането на първоначалните схеми за периода 2023—2027 г.

(Целеви срок за изпълнение: 2026 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Комисията ще продължи да предоставя подкрепа на държавите членки за разработването, прилагането и изменението на екосхемите с оглед да се гарантира успешното им прилагане и да се постигнат общите цели в областта на околната среда и климата, като споделя знанията и експертния опит, придобити през годините.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г. — ГЛАВА 8 „МИГРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ — СИГУРНОСТ И ОТБРАНА“

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства заключенията, че посетените одитни органи са разработили и внедрили подробни процедури с достатъчно качество, за да докладват за работата си в годишния контролен доклад, и че като цяло са разполагали с подробни одитни програми и са използвали контролни листове, за да обосноват своите заключения. В контекста на изпълнението на препоръките, отправени в тази глава, Комисията ще предприеме последващи действия по отношение на недостатъците, посочени в главата, за да намали риска от грешки в бъдеще.

Във връзка с точка 8.20 Комисията счита, че разходите за миграция, управление на границите, сигурност и отбрана са нискорискови разходи. Комисията оценява риска при плащане на под 2 %. Тази оценка се основава на всички контролни механизми и одити, извършени от Комисията и държавите членки, като са тествани множество операции.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

Относно констатацията в точка 8.6, че все още остава финансиране, което да бъде изплатено, в очакване на приемането на окончателните отчети от държавите членки, Комисията би искала да посочи, че общата сума, декларирана от държавите членки през периода 2014—2020 г., включително подаването на окончателните отчети, възлиза на 94 % за фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и 94 % за фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС).

1. Редовност на операциите

Що се отнася до проверените операции, които са били засегнати от грешки (точка 8.10 от доклада на ЕСП), Комисията ще разгледа установените проблеми с цел да се намали броят на грешките в бъдеще.

Отговор на каре 8.1

Разходи, попадащи извън периода на изпълнение

Във връзка с недопустимите разходи, докладвани за проект под споделено управление в Португалия съгласно каре 8.1, португалските органи приеха, че разходите за електрозахранване в периода 20—30 юни 2021 г. са били неправилно включени в разходите.

Отговор на каре 8.2

Недостатъци в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

Френските органи считат, че принципите на прозрачност и равно третиране са били спазени в достатъчна степен. Съгласно националните финансови правила няма задължение за предоставяне на подробности за тежестта на различните критерии; всички кандидати са оценени еднакво.

В докладвания случай на проект в Португалия след одита на ЕСП държавата членка е предприела действия за отстраняване на установените недостатъци в програмния период 2021—2027 г. Тя разреши проблема в методиката за оценяване, като разработи подробни ръководства за оценителите, въведе принципа „четири очи“ за всяка оценка, интегрира систематични проверки за съгласуваност и валидиране с цел да се сигнализира за евентуални несъответствия в оценяването и предостави обучение на външни оценители.

Освен това Комисията подчертава, че португалският управляващ орган за ФУМИ за програмния период 2021—2027 г. не е същият орган, който е отговарял за фонда през предишния програмен период (2014—2020 г.). Настоящият управляващ орган работи съвместно с Комисията за разработването на своята методика за оценяване. Освен това той се възползва от опита на националната агенция, която контролира изпълнението на други кохезионни фондове.

Финансиране от Съюза, което не е използвано изцяло по предназначение

Във връзка с проекта под споделено управление във Франция, одитираният проект по ФВС включваше проучване за осъществимост и определяне на стабилно решение за монтаж на оптоелектронно оборудване на самолета Falcon 50M, използван за дейности по наблюдение на границите.

На по-късен етап, въз основа на разработеното решение, с което се дава възможност за интегриране на по-мощен оптоелектронен сензор, прототипът трябваше да бъде произведен, тестван и квалифициран, преди да започне серийно производство, за да се оборудва флотът на френските военноморски сили, който включва осем самолета F50M. Тези аспекти и монтажът на оборудването не бяха обхванати от одитирания проект и следователно не бяха финансирани по него. Поради COVID окончателният договор не включваше прототипа и разходите за монтаж.

Комисията счита, че одитираният проект продължава да бъде в рамките на заданието и на целите на Инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“, тъй като с него успешно е разработено техническо решение, което може да се използва на самолет F50M с цел подобряване на сигурността на външните граници, и че поради тази причина разходите, докладвани по проекта по ФВС, са допустими.

Разходите, свързани с монтажа на решението в самолетите и тяхното използване, се покриват от различно споразумение за отпускане на безвъзмездна помощ, подписано по линия на Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата

политика (ИУГВП)[1], а не от одитирания проект по фонд „Вътрешна сигурност“. Проектът по ИУГВП, по който се покриват разходите за внедряване, не е одитиран от ЕСП.

Що се отнася до операциите, които не са били в съответствие с принципите на добро финансово управление (вж. точка 8.12 от доклада на ЕСП), Комисията подчертава, както е посочено от ЕСП, че тези операции не са били засегнати от грешки във връзка с редовността.

Отговор на каре 8.3

Недостатъчна защита на финансираното от ЕС оборудване

Комисията би искала да добави, че съоръженията, посетени от одиторите, са били построени и предадени на органите през 2021—2022 г. Поддръжката на оборудването, включително ремонтите, както и експлоатацията на центровете, попадат извън обхвата на одитираното споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства. Поради тази причина отговорността за тяхната поддръжка попада в областта на споделеното управление и е извън обхвата на съответното споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства. Същото важи и за поддръжката на противопожарното оборудване.

Във връзка с оборудването Комисията вече беше открила този проблем и беше предприела мерки, за да осигури по-строг мониторинг и последваща проверка на бенефициента, по-специално чрез:
— засилен мониторинг чрез подизпълнител (включително физически инспекции на съоръженията и оборудването);
— редовни посещения от служители на Комисията, разположени на островите;
— дискусии по тази тема в рамките на ръководните комитети за управление на миграцията;
— писмо до Министерството с предложение за план за действие.

Що се отнася до въпроса за ограничения достъп до документи от страна на международни организации (точка 8.13), Комисията счита, че със съществуващите договорни споразумения с международните организации вече се предоставя рамка за гарантиране на достъпността на документите така, че да могат да се осъществяват необходимите проверки. Комисията многократно е припомняла това задължение на международните организации, с които е подписала споразумения за финансов принос.

Комисията подкрепя ЕСП за получаването на пълен достъп до документите, необходими за нейната одитна дейност. Комисията проактивно се свърза с международните организации с настояване за бързо разрешаване на този проблем.

[1] 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.

2. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Преглед на дейността на одитните органи във връзка с техните годишни доклади за контрола и одити на разходите

По отношение на точка 8.15 Комисията приветства заключенията, че проверените одитни органи са разработили и въвели подробни процедури с достатъчно добро качество, за да могат да докладват резултатите от дейността си в годишния доклад за контрола.

Въпреки че констатацията на ЕСП е отбелязана, в годишните отчети за ФУМИ във Финландия не са декларирани разходи по проекти. Единственият деклариран разход се отнася до еднократна сума за презаселване и хуманитарен прием. Одитният орган предприе последващи действия в контекста на отчетите за 2023—2024 г. Комисията установи недостатъци по отношение на проверките на критериите за допустимост; този аспект беше надлежно отразен в писмото с коментари за допълнителни последващи действия от страна на Комисията до одитния орган.

Липсата на системни одити в Швеция вече беше установена от Комисията по време на оценката на пакета за получаване на увереност за 2023/2024 година и в последващото си писмо до одитния орган Комисията подчерта „важността на извършването на системен одит поне по отношение на прилагането на новостите, въведени през периода 2021—2027 г.“.

По точка 8.16 Комисията приветства заключението, че одитните органи са разполагали с подробни одитни програми и са използвали контролни листове, за да обосноват своите заключения.

Отговор на каре 8.4

Недостатъци в дейността на одитните органи

Комисията подчертава, че в каре 8.4 е представено потенциалното въздействие на установените недостатъци.

В случая на ФУМИ в Швеция одитният орган поясни, че съответният контролен лист включва поле, чиято цел е да се гарантира, че поставените под въпрос проверки са извършени.

В случая на ИУГВП във Финландия, въпреки че правните препратки в контролните листове не бяха актуални, одитният орган счете, че те обхващат всички съответни въпроси, свързани с одитите за периода 2021—2027 г. Контролните листове бяха прегледани преди началото на одита на проекта.

В случая на ИУГВП в Литва Комисията не установи слабости по отношение на адекватността на обхвата на извършената одитна дейност.

3. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Що се отнася до точка 8.19, Комисията припомня, че декларацията за достоверност на генералния директор се основава на преглед на информация от множество източници (самооценка, последващи проверки, доклади на Службата за вътрешен одит и на ЕСП), като с всичко това се гарантира надеждността на тази декларация.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Проследяване на изпълнението на препоръките от предишни години

Комисията приветства анализа на ЕСП и потвърждението (точка 8.21 и приложение 8.1), че препоръките, отправени в годишните доклади за 2021 г. и 2022 г., са изцяло изпълнени.

Препоръка 8.1 — Да се предприемат допълнителни стъпки за осигуряване на пълен достъп до документите

Комисията следва да предприеме допълнителни стъпки, за да гарантира, че международните организации осигуряват пълен, неограничен и навременен достъп на ЕСП до документите, необходими за изпълнение на нейната дейност в съответствие с Договора за функционирането на ЕС. По-специално Комисията следва да гарантира, че договорните споразумения с международни организации зачитат изцяло правото на ЕСП да получава, при поискване, всички документи или информация, необходими за изпълнението на одитните ѝ функции.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г..

Комисията **приема** препоръката частично.

Комисията приема първата част от препоръката. Комисията ще продължи да предоставя подкрепа на одиторите и да работи с партньорските организации за улесняване на извършването на одитите на ЕСП.

Комисията не приема втората част на препоръката, тъй като счита, че със съществуващите договорни споразумения с международните организации вече се предоставя рамка за гарантиране на достъпността на документите така, че да могат да се осъществяват необходимите проверки.

Препоръка 8.2 — Да се предоставят допълнителни насоки на държавите членки относно приложимите правила за поканите за представяне на предложения

Комисията следва да предостави допълнителни насоки на управляващите органи на държавите членки, изпълняващи програми при споделено управление, относно техните

задължения за спазване на принципите на равно третиране и прозрачност при провеждането на покани за представяне на предложения за проекти, за да се преодолеят недостатъците в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2025 г.

Комисията **приема** препоръката.

Комисията ще я приложи заедно с подобна препоръка, отправена в годишния доклад за 2023 г. (препоръка 8.1).

През втората половина на 2025 г. Комисията планира да организира среща с органите на държавите членки (които изпълняват фондове при споделено управление). В рамките на тази сесия недостатъците, открити по време на одитите през 2024 г., ще бъдат представени пред тези органи като въпроси, на които е необходимо да се обърне внимание при организирането на покани за представяне на предложения и в процеса на подбор.

Препоръка 8.3 — Да се проследяват недостатъците в работата на одитните органи

Комисията следва да проследява недостатъците в работата на одитните органи и ако се установи, че се поставя под въпрос дадено одитно становище без резерви, да приложи подходящи мерки за контрол, за да се намали рискът от това да останат неразкрити неправомерни разходи.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема** препоръката.

Комисията ще следи за правилното предприемане на последващи действия от страна на одитните органи по отношение на установените недостатъци и ще продължи да предоставя насоки, когато е необходимо, по-специално по време на редовно организираните срещи с одитните органи.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 г. — ГЛАВА 9 „СЪСЕДНИТЕ РЕГИОНИ И СВЕТЪТ“

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Функция 6 от бюджета на ЕС „Съседните региони и светът“ включва три основни инструмента: Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа (ИССРМС), Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП III), който съпътства държавите, обхванати от процеса на разширяване, по пътя им към присъединяването, и Инструмента за хуманитарна помощ, както и други целеви програми (например Европейския инструмент за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност). Чрез ИССРМС — Глобална Европа, ЕС се стреми да си сътрудничи с държавите партньори, особено с тези, които имат най-голяма нужда от това, за преодоляване на средносрочните и дългосрочните предизвикателства пред развитието и за преследване на ценностите и интересите на ЕС, като същевременно се посрещат неотложните и непосредствени нужди. ИССРМС — Глобална Европа се изпълнява чрез пряко управление (от страна на Комисията и делегациите на ЕС в трети държави) и непряко управление (от страна на организации като агенции на държавите — членки на ЕС, международни организации или държави партньори). За да се увеличи максимално въздействието на финансирането от Съюза, помощта може да се предоставя чрез безвъзмездни средства, договори за обществени поръчки, бюджетна подкрепа, бюджетни гаранции, операции за смесено финансиране и финансово подпомагане. Що се отнася до Инструмента за хуманитарна помощ, неговият мандат е спасяване и опазване на човешкия живот, предотвратяване и облекчаване на човешкото страдание и опазване на неприкосновеността и достойнството на населението, засегнато от природни бедствия и предизвикани от човека кризи, дори при най-трудни обстоятелства.

Комисията желае да подчертае, че прилагането на ИССРМС и на Инструмента за хуманитарна помощ често се осъществява в рискова, сложна и все по-бързо променяща се среда. То се характеризира с разнообразие: по отношение на географската разпръснатост и отдалеченост, като в случая на ИССРМС са обхванати много различни делегации на Съюза по целия свят; по отношение на структурите по изпълнението и държавите партньори, които разполагат с различен капацитет за управление и контрол, като самите структури варират от малки местни неправителствени организации (НПО) до международни организации; както и по отношение на начините за предоставяне на помощ, включително традиционни проекти, бюджетна подкрепа, програми за подкрепа на секторни политики, участие в инструменти със световен обхват, смесено финансиране, бюджетни гаранции, многосекторна хуманитарна помощ и други начини за изпълнение на помощта.

Комисията приветства примерите за ефективен контрол, прилаган от Комисията, посочени в тази глава от годишния доклад на ЕСП. Освен това Комисията взема под внимание констатациите и се ангажира да предприеме подходящи коригиращи действия, когато това е необходимо. Комисията отбелязва, че одиторите на ЕСП са оценили всичките шест препоръки, отправени в годишните доклади на ЕСП за 2021 г. и 2022 г. (глава 9), като изцяло изпълнени, а една препоръка от 2020 г. — като изпълнена в известна степен. В тази препоръка от Комисията се изисква да гарантира, че оценяваните по стълбове субекти, основно международни организации, предоставят по-добър достъп до документи на одиторите и по-конкретно им позволят да съхраняват документите, които са в подкрепа на техните констатации. Комисията е уверена, че ще се наблюдава подобрение още при декларацията за достоверност

за 2025 г., след последните развития в диалога на Комисията с големи международни организации.

По отношение на някои констатации относно редовността на одитираните операции Комисията предоставя разяснения относно грешките, посочени в тази глава от годишния доклад.

През 2024 г. остатъчният процент грешки, изчислен от ГД „Международни партньорства“ (DG INTPA), ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (DG NEAR)[1] и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (DG ECHO), остават под прага на същественост от 2 %. Оценката на нивата на риск е извършена в съответствие с методиката на Комисията и е оповестена в Годишния доклад на Комисията за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2024 г.

С изчисления от ЕСП годишен процент грешки се измерват, наред с други неща, грешки в договорите, които все още могат да подлежат на проверки и корекции от страна на Комисията в следващите финансови години. Чрез проучването на остатъчния процент грешки (RER) Комисията изчислява ниво на грешките, основано на представителна извадка от приключени договори — към този момент много от проблемите ще са решени. Поради това процентът грешки, изчислен от ЕСП, и остатъчният процент грешки, изчислен от Комисията, за разходите на ГД „Международни партньорства“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ през 2024 г., които съставляват основната част от разходите за функция 6, не могат да се сравняват пряко.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Комисията взема под внимание изчисления от ЕСП процент грешки в размер на 4,9 % (точка 9.11). Комисията ще отстрани установените от ЕСП грешки чрез подходящи последващи действия с бенефициентите на средства от ЕС. Както е посочено по-горе, остатъчният процент на грешки, докладван от службите на Комисията, остава под прага на същественост.

Отговор на каре 9.1.

Недопустими разходи: включване на провизии в разходите, свързани с възнаграждения

Комисията пояснява, че вноските във фондове, свързани с персонала, с единствена цел изпълнение на установени законови права се считат за допустими разходи в съответствие с приложимата договорна рамка. Следователно Комисията не счита тези разходи за провизии.

Отговор на каре 9.2.

[1] От 1 февруари 2025 г. ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (DG NEAR) е разделена на две отделни генерални дирекции: ГД „Разширяване и източно съседство“ (DG ENEST) и ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ (DG MENA).

Неясни технически спецификации в обществени поръчки

Примерът, описан в каре 9.2, се отнася до обществена поръчка, за която Комисията е счела техническите спецификации за достатъчно конкретни, за да се даде възможност за лоялна конкуренция. Поради бързия напредък в областта на информационните технологии по време на тръжната процедура някои оференти предложиха своя комбинация от параметри, в резултат на което беше възможно да бъдат постигнати по-добри резултати. Изпълнението на избраната услуга беше много по-добро от минимално изискваното.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Проследяване на изпълнението 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. 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 следи за това бенефициентите да спазват договорните ограничения за непреки разходи

Комисията следва да установи процедури, чрез които да се гарантира, че преди уравняване на авансовото финансиране или извършване на плащания, се извършват проверки дали бенефициентите не са заявили за възстановяване непреки разходи, направени от организации, изпълняващи финансирани от ЕС дейности по проекти от тяхно име, като преки разходи. При тези проверки трябва да се следи за това общата сума, поискана за възстановяване на непреки разходи, да не надвишава договорения фиксиран процент. Финансовият регламент предвижда

този лимит да не надвишава 7 % за споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **не приема** препоръката.

Комисията винаги е поддържала позицията, че при непряко управление с оценявани по стълбове организации непреките разходи, декларирани от бенефициентите на безвъзмездни средства, трябва да се отчитат като преки разходи на оценяваната по стълбове организация/партньор. Ръководството за споразуменията за финансов принос на Комисията постановява, че „непреките разходи, декларирани от бенефициентите на безвъзмездни средства, отпуснати от организацията и/или нейните партньори, трябва да се покриват от преките допустими разходи за действието, а не от възнаграждението“. Това тълкуване се прилага за всички служби на Комисията.

Препоръка 9.2 — Да се формулират ясни и последователни определения за „провизия“ в договорните условия и насоки

За да се избегне евентуално двусмислие, да се осигури последователно тълкуване и да се намали рискът от грешки, Комисията следва ясно да определи и стандартизира понятието „провизия“ в своите договорни условия и насоки за бенефициентите.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема** препоръката.

Докато „провизиите за бъдещи загуби или задължения“ са изрично определени като недопустими разходи за безвъзмездни средства при пряко управление, терминът „провизия“ може да бъде допълнително пояснен при непрякото управление. Поради тази причина Комисията ще предостави допълнително обяснение на термина „провизия“ чрез съответни насоки.

Препоръка 9.3 — Да се опростят и стандартизират правилата за превалутиране в споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства

За да се осигури последователност и да се намалят административната тежест и рискът от грешки, Комисията следва да опрости и стандартизира правилата за превалутиране в споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема** препоръката.

Комисията счита, че опростяването и стандартизирането на правилата за превалутиране в споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства (пряко управление) ще допринесе за намаляване на риска от грешки от страна на бенефициентите. Комисията започна да разглежда този въпрос чрез разпоредба, включена в корпоративния образец на споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства, който ще се използва и за проекти в областта на външните отношения. Тази

нова разпоредба е в съответствие с разпоредбата в образците на споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства, които се използват в други програми за финансиране.

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 2024 г.

ГЛАВА 10: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

I. ОТГОВОРИ НА ПАРЛАМЕНТА НА КОНСТАТАЦИИТЕ

Редовност на операциите

10.7. Парламентът приема за сведение констатациите на Европейската сметна палата (Сметна палата).

Както гласи член 1 от Правилника относно разходването на бюджетни кредити по бюджетна позиция 400 („Правилник за позиция 400“), политическите групи управляват средствата, които са им отпуснати, в съответствие с принципите на непрякото управление на средства по аналогично прилагане на член 62, параграф 1, буква в) от Финансовия регламент. Правилникът за позиция 400 заменя т.нар. „споразумения за финансово участие“ (посочени в член 157, параграф 3 и член 158, параграф 7 от Финансовия регламент).

Администрацията на Парламента има задължението да спазва Финансовия регламент и неговите правила за възлагане на обществени поръчки. Като взе предвид обаче особеното положение и правното естество на политическите групи, Бюрото прие с оглед на тях Правилника за позиция 400, който съдържа редица специфични разпоредби във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки.

В съответствие с член 1.4 от Правилника за позиция 400 политическите групи носят отговорност пред Парламента за управлението на бюджетните кредити в рамките на предоставените им от Бюрото правомощия за прилагане на този правилник. Те следят бюджетните кредити да бъдат управлявани в съответствие с тези разпоредби и предприемат подходящи действия за недопускане на разходи, които не са в съответствие с правилника.

Администрацията на Парламента вече положи усилия, за да помогне на политическите групи да подобрят вътрешното си финансово управление — пример за това е обучението по този въпрос, което тя им предостави през 2023 г. и 2024 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 на политическите групи указания и специално обучение.

10.8. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметна палатата и се позовава на забележките си по точка 10.7.

За да се избегнат подобни случаи, при предстоящото обучение, предназначено за финансовия персонал на политическите групи, ще се обърне особено внимание на тези въпроси (необходимостта да се достигне необходимият брой оферти и евентуалното удължаване на рамковите договори).

10.9. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

Вследствие на тези констатации администрацията ще включи модул за ДДС в обучението си, предназначено за финансовия персонал на политическите групи. Въпросът за възстановяването на фиксирана сума за разноските за пътувания на персонала също ще бъде обсъден с политическите групи.

10.10. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

Въпреки че в определени ситуации цялостната правна рамка действително може да допуска различни тълкувания, Парламентът счита, че действията, предприети във връзка с тази операция, са в пълно съответствие с член 221 от Финансовия регламент от 2018 г. Парламентът осигурява равното третиране на всички политически партии благодарение на хармонизираното тълкуване на правилата.

10.11. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

За да подпомогне спазването на правилата за обществените поръчки, администрацията на Парламента организира срещи на всеки шест месеца с всички бенефициери, за да ги информира и им напомни за изискванията, свързани с тръжните процедури, включително за необходимостта от надлежно документиране на всички стъпки. Освен това през юли 2023 г. Парламентът организира специално обучение относно обществените поръчки за всички европейски политически партии и фондации.

Администрацията на Парламента поддържа ангажимента си да подкрепя европейските политически партии и ще продължи да полага усилия за повишаване на техния капацитет за финансово управление чрез постоянно предоставяне на указания и чрез целенасочени инициативи за обучение.

10.12. Администрацията на Парламента последователно предоставя указания на политическите партии, включително относно дефиницията и управлението на конфликтите на интереси. Парламентът счита, че разпоредбите на член II.1, параграф 5 от споразумението за финансово участие и член 61 от Финансовия регламент предоставят достатъчно яснота и указания за бенефициерите, за да се обезпечи спазването на приложимите правила.

Администрацията на Парламента взема под внимание съвета на Сметната палата, че би било полезно да се предоставят допълнителни указания относно тълкуването на дефиницията за конфликт на интереси. Същевременно е важно да се подчертае, че бенефициерите продължават да носят отговорност за прилагането и поддържането на ефективни системи за вътрешен контрол и превантивни мерки за гарантиране на спазването на правилата и за избягване на конфликтите на интереси.

10.13. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

За да може изпълнителят да изпълни договорените услуги в необходимата степен, техническата и организационна сложност на този рамков договор за услуги налага да има дълъг период на постепенно навлизане, за да може изпълнителят да придобие необходимите познания за ИКТ инфраструктурата на Парламента. На практика този необходим процес на обучение е под формата на процес на поемане на функциите от новия изпълнител, който протича едновременно с периода на предаване на функциите от досегашния изпълнител, като през това време двамата изпълнители изпълняват договора успоредно един с друг. Поради това сключването на договор за „дългосрочни

услуги“ е целесъобразно, за да може възлагащият орган да се ползва от услугите на изпълнителя в продължение на повече от 4 години.

Следователно максималната продължителност от 6 години на рамковия договор може да бъде обоснована с дългия период и трудността на придобиването от изпълнителя на основни познания за ИКТ инфраструктурата на Парламента, поради което е необходимо да има първоначална фаза на постепенно поемане на функциите и крайна фаза на постепенно предаване на функциите.

С оглед на гореизложеното Парламентът счита, че срокът на рамковия договор от максимум 6 години е оправдан.

Въпреки това Парламентът изразява съгласието си, че обосновката за удължения срок на действие на този рамков договор е можело да бъде усъвършенствана. Съответно поясненията за евентуалните бъдещи рамкови договори с продължителност над 4 години ще бъдат по-подробни.

II. ОТГОВОРИ НА ПАРЛАМЕНТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

10.22. Последващи действия във връзка с **препоръката**, отправена в **годишния доклад на Сметната палата за 2021 г.:**

„**Препоръка 9.1** — Администрацията на Европейския парламент следва да преразгледа своите указания относно прилагането от политическите групи на правилата за обществени поръчки и да предложи на Бюрото на Европейския парламент изменение на тези правила с оглед по-доброто им съгласуване с Финансовия регламент. Европейският парламент следва да наблюдава по-строго прилагането на тези правила.

Срок за изпълнение — до края на 2023 г.“.

Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

Администрацията на Парламента предприе няколко действия в съответствие с посоченото в препоръка 9.1:

1) „Администрацията на Европейския парламент следва да преразгледа своите указания относно прилагането от политическите групи на правилата за обществените поръчки“.

Правилникът за позиция 400 е основният документ, приложим за политическите групи, и администрацията на Парламента не е предоставила друг отделен конкретен документ, който да може да служи като единна отправна точка за тълкуването на тези правила за политическите партии. Администрацията на Парламента не е компетентна да формулира или приема указания от името на политическите групи относно начина на прилагане на правилата за обществените поръчки.

През 2023 г. и 2024 г. администрацията на Парламента непрекъснато предоставяше съдействие и обучение на политическите групи относно, наред с другото, правилата за възлагане на обществени поръчки и тя ще продължи да прави това. Освен това по искане на политическите групи се предоставят специални указания по всякакви финансови въпроси, и по-специално за процедурите за възлагане на обществени поръчки (вж. отговорите на констатациите в точка 10.7).

2) Администрацията на Европейския парламент следва „да предложи на Бюрото на Европейския парламент изменение на тези правила с оглед по-доброто им съгласуване

с Финансовия регламент“.

Що се отнася до изменението на Правилника за позиция 400, то е от компетентността на Бюрото на Парламента.

3) „Европейският парламент следва да наблюдава по-строго прилагането на тези правила“.

Политическите групи имат правомощия като отговорни разпоредители с бюджетни кредити и следователно са задължени да въведат система за вътрешен контрол, за да гарантират спазването на финансовите правила, приложими за тях (Правилник за позиция 400 и вътрешните правила за прилагане на политическите групи). Администрацията на Парламента е предоставила помощ и обучение на политическите групи и ще продължи да го прави, наред с другото, по отношение на спазването на принципите на добро финансово управление и най-добрите практики в рамките на процедурите за възлагане на обществени поръчки (вж. отговорите на констатациите в точка 10.7).

10.23. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

Вж. отговорите на констатациите в 10.7 и 10.22 по-горе.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г. — ГЛАВА 10: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства заключението, че изчисленият процент грешки при административните разходи остава под прага на същественост (точка 10.5).

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Констатации и оценки относно проверените операции

Що се отнася до констатацията в точка **10.14**, Комисията отбелязва, че липсата на актуални удостоверения за живот за партньорите на пенсионерите не представлява количествено измерима грешка. Палатата не установи наличие на неправомерни плащания. Комисията подобри системата си за контрол чрез въвеждането на показатели за живот вместо удостоверение за живот, които ще обхванат и съпрузите в хода на 2025 г.

Що се отнася до констатацията в точка **10.15**, Комисията е на мнение, че предложеният външен доставчик на услуги е бил приет на правилното равнище и съответната дневна ставка.

Що се отнася до констатацията в точка **10.16** във връзка с продължителността на срока на рамковото споразумение, Комисията е на мнение, че е спазен правният стандарт, определен във Финансовия регламент, за превишаване на 4-годишния срок. Обосновката, предоставена в документацията за обществената поръчка за удължаване на срока на рамковото споразумение над 4 години, е изчерпателна и пропорционална. Въпреки че Финансовият регламент изисква обосновка за рамковите споразумения, надвишаващи 4 години, той не налага задължение за обосновка за всяка допълнителна година над прага от 4 години.

Що се отнася до констатацията в точка **10.17**, Комисията е подобрила съответните ИТ приложения.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 10.1 — Да се засили контролът преди възлагането на обществени поръчки за ИТ услуги от Комисията

С цел да прилага правилни ставки при плащанията, извършвани към външни доставчици на ИТ услуги, Комисията следва да определи по-ясни изисквания за тяхната квалификация в документацията за обществените поръчки с цел да засили проверките за спазване на правилата.

Целеви срок за изпълнение: при процедурите за възлагане на обществени поръчки, започващи след 1 юни 2026 г.

Комисията **приема** тази препоръка.

Комисията е поела ангажимент да продължи да осигурява подходящи проверки на квалификациите и да подобрява яснотата на изискванията за квалификацията в документацията за обществените поръчки за бъдещите покани за участие в търг за ИТ услуги, предоставяни от външни доставчици на услуги.

Препоръка 10.2 — Да се засили независимостта на комисиите за оценка на офертите по отношение на операции, включващи продажба на недвижимо имущество

За да засили независимостта на комисиите за оценка на офертите при операции, включващи продажба на недвижимо имущество, Комисията трябва да следи за това в състава им да влизат и членове, които не са йерархично подчинени на отговорния разпоредител с бюджетни кредити.

Целеви срок за изпълнение: за комисиите за оценка на офертите, назначени след 1 юни 2026 г.

Комисията **приема** тази препоръка.

При бъдещи операции, които включват продажба на недвижимо имущество, определянето на лицата, отговарящи за оценката, ще се извършва в съответствие с изискванията на дял V „Общоприложими правила“ на Финансовия регламент и разпоредбите на член 153 „Комисия за оценка“, приложими за прякото управление.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г. ГЛАВА 11: „Механизъм за възстановяване и устойчивост“

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията взема под внимание глава 11 от годишния доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) относно Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

През 2024 г. Комисията направи оценка на 27 искания за плащане, в които са обхванати 839 ключови етапа и цели, шест от които бяха счетени за незадоволително изпълнени. Тя изплати 85,3 милиарда евро под формата на безвъзмездна финансова помощ и заеми въз основа на 838 задоволително изпълнени ключови етапа и цели, включително пет, свързани с отмяната на спиранията, издадени през 2023 г. ЕСП провери 395 ключови етапа и цели, обхващащи всички плащания на безвъзмездна финансова помощ. От тях ЕСП установи констатации „с финансово отражение“ само за 12 ключови етапа и цели, свързани с шест плащания по МВУ към шест държави членки. За останалите 383 одитирани ключови етапи и цели, представляващи 97 % от одитираната съвкупност, ЕСП не установи финансови проблеми.

По отношение на изпълнението на условията за плащане и допустимост Комисията отбелязва, че 12-те констатации на ЕСП с финансово отражение (точка 11.11) представляват 1,6 % от общия брой ключови етапи и цели, свързани с безвъзмездна финансова помощ, оценени от Комисията през 2024 г. Както и в предходните години, всичките 12 установени констатации се основават на различия в тълкуването на ЕСП, от една страна, и Комисията и държавите членки, от друга. В сравнение с предходните години ЕСП увеличи броя на одитираните ключови етапи и цели, но въпреки това установи по-малък брой констатации както в абсолютно, така и в относително изражение. Комисията счита, че това показва зрелостта на модела за изпълнение на МВУ и отразява подобренията, които държавите членки и Комисията са внедрили през последните години в системите за мониторинг и контрол на МВУ. В това отношение Комисията благодари на ЕСП за нейния непрекъснат контрол и препоръки, които са допринесли за този положителен резултат.

Шестте констатации на ЕСП, при които ЕСП не е съгласна с оценката на Комисията за „задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите“, и единствената констатация, при която ЕСП счита, че е налице „отмяна“ на вече изпълнена цел, се дължат на специфични за всеки случай различия в тълкуването от страна на ЕСП на правните изисквания, определени от Съвета, или на доказателствата, които съответната държава членка е предоставила, за да докаже, че изискванията са изпълнени. Комисията оцени внимателно анализите и заключенията на ЕСП за всеки от случаите и поддържа становището си, че ключовите етапи и целите са изпълнени задоволително.

Въпреки това Комисията признава, че в един от случаите констатацията на ЕСП е насочила вниманието ѝ към някои проблемни факти. По-конкретно, във връзка с ключов етап, съгласно който се изисква влизането в сила на закон, ЕСП е установила, че елементи от този закон по-късно не са били приложени от органите. Въпреки че Комисията не счита, че подобни последващи събития поставят под съмнение законосъобразността и редовността на плащането, тя счита, че такива събития може да показват отмяна от страна на държавата членка. Въз основа на констатациите на ЕСП Комисията е започнала официална процедура по разследване със съответната държава членка, за да установи всички факти и да осигури основа за последващите стъпки.

Останалите четири констатации на ЕСП, свързани с периода на допустимост по МВУ, и единствената констатация на ЕСП относно „двойното финансиране“ се дължат на различия в тълкуването на правните разпоредби на Регламента за МВУ. Тези различия в тълкуването са довели до същите констатации на ЕСП и в предходни години, и се очаква да продължат да съществуват през целия срок на действие на МВУ. В изпълнение на препоръките на ЕСП Комисията публикува нови насоки относно двойното финансиране и допустимостта[1]. След конструктивни дискусии между двете институции ЕСП поддържа и по двата въпроса (двойно финансиране и допустимост) различно тълкуване от прилаганото от Комисията и държавите членки. Комисията отбелязва, че следователно не може да разреши различията на този етап от изпълнението на МВУ, до края на което остават само 18 месеца. Освен това всякакви промени в съществуващата правна уредба или в насоките на Комисията не биха довели до решаване на правните несигурности, а по-скоро биха създали нови правни несигурности за държавите членки по отношение на допустимостта на мерките. Комисията поддържа становището си, че нейното тълкуване на правните разпоредби е в пълно съответствие с правната уредба. Освен това Комисията припомня, че според нея констатациите по въпросите на допустимостта нямат отношение към законосъобразността и редовността на плащанията по МВУ. Както е изтъкнато в отговора на Комисията на годишните доклади на ЕСП за 2022 г.[2] и 2023 г.[3], след като Комисията оцени допустимостта на мерките по време на оценката на плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ), Съветът решава 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.

С оглед на гореизложеното Комисията не счита, че са налице плащания във връзка с ключови етапи и цели са били извършени погрешно. Що се отнася до забавянията в изпълнението на одитните препоръки от държавите членки, Комисията следи отблизо това изпълнение. Към 30 април 2025 г. 71 % от одитните препоръки са били изпълнени, като по някои от препоръките държавите членки са предприели действия преди публикуването на окончателния одитен доклад, което отразява тяхната проактивна ангажираност и решимост за прилагане на промените.

Комисията признава, че по отношение на някои препоръки, отправени от Комисията до държавите членки, са налице забавяния в изпълнението от страна на някои държави членки. Подобни случаи, които представляват 22 % от общия брой препоръки, отправени във връзка с критични или много важни констатации, остават отворени след крайния срок, договорен с държавите членки. Комисията е възприела консервативен подход при приключването на препоръките. Препоръките се приключват само след като държавата членка предостави пълни и адекватни доказателства за изпълнението на всички части на препоръката, което означава, че дори ако дадена държава членка изпълни всички части на препоръката с изключение на една, препоръката остава „отворена“. Комисията отбелязва освен това, че когато тези забавяния се отнасят до отделни констатации, те не представляват непременно нарушение на споразумението за финансиране или не водят до фиксирано намаление. Освен това отворените препоръки, отправени във връзка с критични или много важни констатации, които са от значение за цялостната система за одит и контрол, може също така да оправдаят добавянето на ключови етапи, свързани с одита и контрола, по време на преразглеждането на плановете.

---

[1] COM(2024)474, Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост, 2024 г., приложение II „Допустимост на мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост — начална дата за допустимите мерки“ и приложение IV „Концепция за двойно финансиране в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост“.

[2] Отговори на Комисията по годишния доклад на ЕСП за 2022 г., глава 11, стр. 508.

[3] Отговори на Комисията по годишния доклад на ЕСП за 2023 г., глава 11, стр. 559.

Комисията приветства факта, че ЕСП признава ключовите етапи, свързани с одита и контрола, като положителна стъпка към укрепване на системите за контрол на държавите членки. Комисията счита, че тези ключови етапи допринасят значително за подобряването на системите за контрол в държавите членки, без да се поставя под въпрос адекватността на системата за контрол на държавите членки, тъй като с тях се гарантира, че установените слабости се отстраняват и е осигурена защитата на финансовите интереси на ЕС. По подобен начин, по отношение на системите за контрол на държавите членки за осигуряване на съответствието с правилата за обществените поръчки и държавната помощ, Комисията отбелязва, че ЕСП, въз основа на извадка от процедури за възлагане на обществени поръчки, е открила някои слабости. Тези слабости обаче не поставят под съмнение редовността на процедурите, нито законосъобразността и редовността на плащанията. Комисията отбелязва също така, че самите държави членки успешно са открили слабостите и са ги докладвали.

Що се отнася до увереността, предоставена в Годишния отчет за дейността (ГОД) за 2024 г. в областите на обществените поръчки и държавната помощ, Комисията е преразгледала методологията си за оценка на риска, като е класифицирала държавите членки като държави членки със среден риск, когато корективните действия са приети от държавата членка, но все още не са потвърдени. Комисията е на мнение, че с този подход, прилаган последователно в ГОД за 2024 г., се предоставя разумна увереност и не споделя мнението на ЕСП, че подценява нивото на риск.

ЕСП също така включи в доклада ново одитно работно направление относно „проследимостта на средствата по МВУ“ в пет държави членки. Извършената работа не поставя под въпрос законосъобразността или редовността на плащанията от Комисията към държавите членки. ЕСП поиска информация за разходите, направени от крайните получатели, която държавите членки не са длъжни да събират и публикуват съгласно правната уредба на МВУ. Извършената от самата Комисия одитна работа потвърждава, че петте държави членки събират данните, изисквани от правната уредба на МВУ.

Комисията припомня, че в МВУ са включени строги механизми за контрол, за да се предотвратят сериозни нередности, включително измами. Въпреки това основната линия на защита на финансовите интереси на ЕС е в националните системи за контрол. Държавите членки могат да подават сигнали за съмнения за измами по различни канали, в това число чрез декларацията за управлението, която придружава исканията за плащане, както и чрез уведомяване на съответните органи, по-специално Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европейската прокуратура. Фактът, че 90 % от започнатите от Европейската прокуратура нови разследвания произтичат от уведомления, направени от национални органи, показва, че държавите членки изпълняват старателно своите задължения за докладване.[4]

ЕСП отправя две препоръки, като Комисията приема едната от тях, а другата приема частично.

[4] Годишен доклад на Европейската прокуратура за 2024 г., стр. 71.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Изпълнение на условията за плащане и допустимост (точки 11.11—11.26)

Изпълнение на някои ключови етапи/цели (точки 11.13—11.17)

За да получи плащане по МВУ, държавата членка трябва да постигне набор от предварително определени ключови етапи (качествени показатели) и цели (количествени показатели), с които се измерва напредъкът в изпълнението на включените в ПВУ реформи и инвестиции. Съгласно Регламента за МВУ от Комисията се изисква да оцени за всеки ключов етап дали той е „изпълнен задоволително“, без да са предвидени никакви критерии за това как да се тълкува изискването. За да осигури прозрачен и отговорен подход, Комисията публикува рамка, в която се очертава по какъв начин тя счита, че даден ключов етап или дадена цел е изпълнен/а задоволително в съответствие с правното основание.[5] За всеки ключов етап или цел Комисията разглежда всички доказателства, предоставени от държавата членка, и излага своя анализ в публично достъпна „предварителна оценка“[6]. Преди да приеме решение на Комисията и да извърши плащането, Комисията получава становището на Икономическия и финансов комитет относно предварителната оценка и становището на специален комитет от експерти от държавите членки[7]. Поради това Комисията счита, че всяко решение за плащане е взето прозрачно и е подложено на строг контрол.

От 395-те ключови етапа и цели, които е одитирала, в шест случая ЕСП е достигнала до виждане, различно от това на Комисията. И в шестте случая това виждане е резултат или от различно тълкуване на изискванията, или от различно тълкуване на това дали предоставените доказателства показват, че тези изисквания са изпълнени. Важно е да се отбележи, че по отношение на един случай ЕСП счита, че Комисията е трябвало да извърши допълнителни проверки въз основа на извадка (точка 11.14). Комисията отбелязва, че прилага строг процес за оценка на всяко изискване във връзка с ключовите етапи и целите. Като един от вариантите в този процес тя може да извърши проверки по същество, за да потвърди изпълнението на количествените изисквания. Такива проверки обаче нито се изискват официално, нито са необходими във всички случаи за постигане на разумна увереност. В единствения такъв случай, в който Комисията е счела наличните доказателства за достатъчни, тълкуването на ЕСП е различно.

Във връзка с примера с ключов етап 408 на Испания „Коригиране на периода на изчисление на пенсията за осигурителен стаж и възраст“ (*каре 11.1*), в закона за пенсиите, приет от Испания, за влизането в сила на два елемента от метода за изчисление на пенсионните вноски се

---

[5] COM(2023)99, Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета: Механизмът за възстановяване и устойчивост: две години по-късно. *Единствен по рода си инструмент в основата на екологичната и цифровата трансформация на ЕС*, приложение I „Рамка за оценка на ключовите етапи и целите съгласно Регламента за МВУ“.

[6] Цялата документация е достъпна чрез специфичните за всяка държава уебсайтове за Механизма за възстановяване и устойчивост; https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_bg.

[7] Комитет за Механизъм за възстановяване и устойчивост; документите от всички заседания са достъпни на адрес https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=bg.

предвижда преходен правен режим и отлагане до 1 януари 2026 г. Този поетапен подход към пенсионната реформа е в съответствие с ПВУ и с практиката за осъществяването на подобни реформи в целия Съюз. В съответствие с рамката за оценка на ключовите етапи и целите Комисията счете, че преходният подход с отлагане на конкретни елементи представлява ограничено и пропорционално минимално отклонение въз основа на специфичните обстоятелства по случая и на потвърждението, че постепенното прилагане е точно това, което е предвидено в ПВУ на Испания[8]. За разлика от това ЕСП счете, че периодът от време между извършването на плащането и датата, на която законът влиза в сила, надвишава минималното допустимо отклонение по отношение на графика, тъй като съответните елементи на законодателството не са влезли в сила в рамките на годината, в която е извършено плащането, по отношение на което е изразено одитното становище на ЕСП. Въз основа на това ЕСП прецени, че ключовият етап не е изпълнен задоволително. Методологията на Комисията за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите не съдържа изискване минималните отклонения във времето да са ограничени до отклонения в рамките на една и съща година.

Комисията е съгласна, че в някои случаи ключовите етапи и целите, определени в решенията за изпълнение на Съвета, биха могли да бъдат формулирани по-ясно (§11.17). Тя също така приветства факта, че тази година ЕСП е установила само четири такива случая, което е значително по-малко в сравнение с предходната година. Комисията обаче отбелязва, че не счита всички тези случаи за правилно установени. Комисията се ангажира да продължи усилията си за опростяване и изясняване на ключовите етапи и целите в бъдещите преразглеждания на ПВУ, по-специално чрез премахване на всякакви двусмислени или неясни формулировки или спецификации, които надхвърлят изискванията, необходими за доказване на изпълнението на дадена мярка[9].

ЕСП отбелязва, че е установила сериозни слабости по отношение на два ключови етапа, но въпреки това се въздържа от заключение относно това дали изпълнението на тези два ключови етапа е задоволително (вж. точка 11.16). По ключов етап на Полша F1G „Влизане в сила на реформа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдилищата“ (*каре 11.2*) се изисква да влезе в сила реформа за укрепване на независимостта и безпристрастността на съдилищата чрез реформа на дисциплинарния режим, приложим за съдиите. Комисията оцени, че изпълнението на различните елементи на ключовия етап е задоволително. Въпреки че ЕСП счита, че оценката на Комисията за четири от петте изисквания за ключов етап F1G е правилна, по отношение на едно от тези пет изисквания за ключовия етап ЕСП стига до заключението, че начинът, по който са били назначени някои членове на колегия за професионална отговорност (КПО), *„би могъл да наруши независимостта и безпристрастността“* на КПО. Що се отнася до изпълнението на ключов етап на Полша F2G „Влизане в сила на реформа за коригиране на положението на съдиите, засегнати от решенията на дисциплинарната колегия на Върховния съд по дисциплинарни дела и дела, свързани със съдебен имунитет“ (*каре 11.2*), ЕСП по същество повтаря забележките си във връзка назначаването на съдии в КПО. Комисията не е съгласна с твърденията на ЕСП относно ключови етапи F1G и F2G.

Комисията базира извършената оценка на съответните ключови етапи, включително по отношение на назначаването на съдии, на установената съдебна практика на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС). Тълкуването на Комисията е подкрепено от заключението на генералния адвокат Spielmann, представено на 29 април 2025 г. по дело C-521/21 по точно същата тема, в което се стига до заключението, че препоръката за назначаване, дадена от

---

[8] Положителна предварителна оценка за задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите във връзка с четвъртото искане за плащане, подадено от Испания на 20 декември 2023 г., предадена от Европейската комисия на Икономическия и финансов комитет, 12 юни 2024 г., стр. 293.

[9] Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета: NextGenerationEU — Пътят към 2026 г., COM(2025)310.

полския Национален съдебен съвет, с променен състав през 2018 г., сама по себе си не лишава назначения съдия от необходимите качества с оглед на изискванията за независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон.

Комисията отбелязва освен това, че ЕСП не изразява становище по този въпрос поради висящото дело C-517/24 по преюдициално запитване, с което се иска оценка на независимостта на КПО. Комисията обаче отбелязва, че е трябвало да установи независимостта на КПО въз основа на съществуващата съдебна практика към момента на оценката. Въз основа на това не е имало основания Комисията да поставя под въпрос независимостта и безпристрастността на КПО като камара и поради това е стигнала до заключението, че ключовите етапи са изпълнени задоволително.

Комисията припомня, че с ключови етапи F1G и F2G са укрепени редица аспекти на независимостта на съдилищата в Полша чрез реформа на дисциплинарния режим, приложим за съдиите. Предишният дисциплинарен режим, който въведената от Полша реформа замени, за да бъдат изпълнени ключовите етапи, застрашаваше независимостта на съдиите, например защото те се страхуваха от дисциплинарни санкции за отнасяне на дела до Съда на ЕС или за поставяне под въпрос на независимостта и безпристрастността на друг съдия. В съответствие с ключови етапи F1G и F2G, с реформата сега изрично се изключва дисциплинарната отговорност за подобно отнасяне на дела до Съда на ЕС или за проверка на независимостта на други съдии.

Двойно финансиране (точки 11.18—11.21)

Както е отбелязано в отговор на подобна констатация в Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.[10] и в отговор на специален доклад на ЕСП[11] по тази тема, ЕСП прилага концепция за „двойно финансиране“, различна от концепцията, прилагана от Комисията и държавите членки. ЕСП счита, че „*случаи на двойно финансиране могат да възникнат, когато едни и същи разходи, свързани с даден ключов етап или цел, се финансират два пъти и/или когато едни и същи крайни продукти/резултати се декларират и следователно се финансират два пъти*“ (точка 11.19). За разлика от това Комисията следва концепцията за двойно финансиране, установена в Регламента за МВУ, според която „*подкрепата по Механизма е в допълнение към подкрепата, предоставяна по линия на други програми и инструменти на Съюза. Реформите и инвестиционните проекти могат да получат подкрепа от други програми и инструменти на Съюза, при условие че тази подкрепа не покрива същите разходи*“. Това означава, че подкрепата от Съюза за една мярка може да идва от множество инструменти, при условие че те „*не покриват едни и същи разходи*“. В това отношение както във Финансовия регламент, така и в Регламента за МВУ концепцията за двойно финансиране е свързана с разходите. Комисията предостави насоки[12], в които се обяснява как концепцията за двойно финансиране, основано на разходите, да се прилага към основаната на резултати логика на изпълнение на МВУ.

Комисията също така припомня, че включването в ПВУ на реформи, които в повечето случаи не са свързани с разходи, е съществено условие за положителна оценка на ПВУ и следователно е изрично предвидено в Регламента за МВУ и дори се изисква от него. В различни съображения на МВУ са изброени възможни мерки за реформи, които е малко вероятно да имат преки разходи, като например реформи за насърчаване на софтуер с отворен код, засилване на

[10] Отговори на Комисията по годишния доклад на ЕСП за 2022 г., глава 11, стр. 508.

[11] Отговор на Комисията на специален доклад 22/2025 на ЕСП „*Двойно финансиране от бюджета на ЕС*“.

[12] COM(2024)474, Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост, 2024 г., приложение IV „*Концепция за двойно финансиране в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост*“.

социалния диалог или свеждане до минимум на административната тежест, като по този начин се пояснява, че съзаконодателите очакват и дори изискват в ПВУ да бъдат включени мерки с нулеви разходи. В много случаи, тъй като няма разходи, свързани с прилагането на тези реформи, държавата членка декларира „нулеви разходи“ в прогнозните разходи, които представя по време на изготвянето на ПВУ. Съгласно своята концепция ЕСП разглежда действията, които държавите членки са се ангажирали да осъществят с ресурси, различни от средствата по МВУ, като „финансирани“ или „двойно финансирани“, ако принос се осигурява от други фондове на ЕС.

Единствената констатация за „двойно финансиране“, която ЕСП включи в доклада във връзка с цел 217 на Хърватия „Въвеждане на нови програми за обучение в рамките на програмата за съдебно обучение“ (*каре 11.3*), демонстрира този проблем. Целта е свързана с мащабна и амбициозна реформа на правосъдието в Хърватия, включваща няколко нови правни акта, създаването на нови центрове за медиация и технологични промени. Хърватия е посочила, че разходите за тази мярка от МВУ са нула евро, т.е. Хърватия се е ангажирала да изпълни тази мярка изцяло със средства, различни от МВУ. ЕСП установи, че за някои от мерките за обучение, които Хърватия се е ангажирала да изпълни, е получена подкрепа от Европейския социален фонд. Въпреки че ЕСП заключава, че „*резултатите, постигнати по тази цел, са били финансирани два пъти от бюджета на ЕС*“ (*каре 11.3*), Комисията счита, че тъй като за тази мярка не са използвани средства по МВУ, не е възможно да е възникнало двойно финансиране.

Отмяна на мерки и действия (точки 11.22—11.23)

В съответствие с Регламента за МВУ нито един ключов етап или нито една цел не може да се счита за изпълнен(а) задоволително, когато „*задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели*“ са били отменени от съответната държава членка.

ЕСП включи в доклада една констатация за „отмяна“ на цел на Гърция (цел 50), свързана с откриването на 50 заведения за грижи за психичното здраве (вж. точка 11.23). ЕСП вече докладва за тази цел в годишния си доклад за 2023 г. под формата на констатация за „незадоволително изпълнение“ с финансово отражение. Комисията не беше съгласна с тази констатация и обясни в отговора си[13], че за да се счита едно гръцко заведение за грижи за психичното здраве за „функциониращо“, ЕСП очаква то да разполага с равнище на персонала, което съответства на максималния теоретичен брой пациенти, които заведението може да обслужва, и че ЕСП е заключила, че равнището на персонала е твърде ниско, за да бъдат „функциониращи“ пет звена. За разлика от това Комисията счете, че заведенията трябва да разполагат с достатъчно персонал, за да се справят с действителния брой пациенти, и прецени, че Гърция е изпълнила целта в задоволителна степен. ЕСП сега съобщава, че по време на посещение на място е установила, че равнището на персонал е твърде ниско (в сравнение с максималния теоретичен брой) в пет заведения в допълнение към петте, в които вече е счетено за твърде ниско през предходната година.

В допълнение към аргументите, които Комисията представи миналата година, за да демонстрира защо тази цел е изпълнена задоволително, и които остават актуални, Комисията взема предвид разпоредбата на Регламента за МВУ, че отмяната се отнася до „*задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели*“, и отбелязва, че ЕСП съобщава за финансова грешка във връзка с една и съща цел две поредни години: първо защото я счита за неизпълнена, а след това, защото я счита за отменена. Освен това Комисията отбелязва разпоредбата на Регламента за МВУ, посочена в насоките на Комисията, че отмяната трябва да може да бъде приписана на действията или бездействията на държавата членка. Поради това Комисията припомня отговора си на единствената предишна констатация на ЕСП за отмяна, а

[13] Отговори на Комисията по годишния доклад на ЕСП за 2023 г., глава 11, стр. 564.

именно че *„държавата членка не може да предотврати някои колебания в числеността на персонала, например промяна на длъжностите на отделни експерти. Поради това Комисията не счита, че държавата членка е „отменила“ тази цел поради временното намаляване на броя на наетите служители“*[14]. Комисията отбелязва освен това, че органите са предоставили доказателства, че са заменили напусналия персонал, като са гарантирали, че броят на персонала е над равнището, което ЕСП счита за минимално. Това допълнително подчертава, че държавата членка не е била виновна за временното намаляване на персонала и следователно то не може да се припише на държавата членка. Поради това Комисията не е съгласна с тази констатация.

Започване на изпълнението на някои мерки преди началото на периода на допустимост (§11.24.-11.26.)

ЕСП включи в доклада четири констатации, свързани с разлика в тълкуването на правното основание. Както е отбелязано в точка 11.24, Комисията *приема за основа на своя подход* правната разпоредба в Регламента за МВУ, която гласи, че *„мерките, започнали считано от 1 февруари 2020 г., са допустими“*[15]. Както Комисията припомня в отговорите си на Годишния доклад на ЕСП за 2023 г., *„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. 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“*[16].

В отговор на предишна препоръка на ЕСП[17] през октомври 2024 г. Комисията публикува допълнителни насоки[18], в които са посочени двата теста, които е приложила, за да осигури последователен подход: 1) *„дали изпълнението на предложената мярка е започнало едва на или след 1 февруари?“; и 2) „дали разходите, направени за това изпълнение, са започнали едва на или след 1 февруари? По-конкретно, отчетени ли са всички разходи (по Европейската система от сметки (ЕСС 2010)) след 1 февруари 2020 г.?“*. Комисията отбелязва, че мерките, за които ЕСП включва в доклада този вид констатации, преминават и двата теста.

Това включва примера с ключов етап 7—22 на Франция „Инвестиции за подобряване на цифровото оборудване на Министерството на вътрешните работи“ (*каре 11.4*), във връзка с който ЕСП съобщава за проблем с допустимостта по отношение на един от шестте елемента на ключовия етап.

---

[14] Отговори на Комисията по годишния доклад на ЕСП за 2022 г., глава 11, стр. 514.

[15] Член 17, параграф 2 от Регламента за МВУ.

[16] Отговори на Комисията по годишния доклад на ЕСП за 2023 г., глава 11, стр. 565.

[17] Отговори на Комисията по годишния доклад на ЕСП за 2023 г., глава 11, стр. 572.

[18] COM(2024)474, Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост, 2024 г., приложение II: *Допустимост на мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост — начална дата за допустимите мерки.*

Франция съобщи, че като част от предприетите действия за укрепване на системата ѝ за предупреждение и информиране за населението са монтирани допълнителни сирени за спешни случаи. Въпреки че ЕСП съобщава, че 13 сирени от извадка от 30 сирени са поръчани преди 1 февруари 2020 г., Комисията отбелязва, че всички монтажни работи в крайна сметка са били извършени през периода на допустимост и следователно са допустими. Освен това Комисията припомня, че в ключов етап 7-22 нито се изисква конкретно монтиране на сирени, нито е определена конкретна количествена цел за тези сирени, а по-скоро се изисква по-общо Франция да разработи като един от шестте елемента на този ключов етап „система за предупреждение и информиране за населението“, което Франция така или иначе направи чрез предоставянето на софтуер, позволяващ да се задейства предупреждението и да се наблюдава оборудването. Поради това Комисията отбелязва, че ключовият етап е напълно изпълнен, дори ако сирените, които ЕСП счита за недопустими съгласно собственото си тълкуване, бъдат изключени.

2. Проверени системи за мониторинг и контрол (точки 11.27—11.43)

Отговори на държавите членки на ключовите одитни препоръки, отправени от Комисията (точки 11.27—11.32)

Комисията следи стриктно изпълнението на одитните препоръки, които отправя към държавите членки. Въз основа на това по-голямата част (71 %) от всички одитни препоръки, отправени до момента, и независимо от това каква оценка им е дадена, са били изпълнени до 30 април 2025 г. Комисията поддържа тесен контакт със съответната държава членка, за да разбере причините за всички забавяния или за всяка липса на информация относно състоянието на изпълнението. Когато е обосновано и уместно, Комисията може да приеме за всеки отделен случай удължаване на крайния срок за изпълнение, за да даде на отговорния орган достатъчно време да обърне внимание на същността на препоръката.

ЕСП представя данни за броя на отворените „критични“ и „много важни“ препоръки (*фигура 11.5*). В това отношение Комисията подчертава, че от 384-те отправени препоръки, свързани с критични и много важни констатации, 136 са отворени (което представлява 35 % от общия брой на отправените много важни и критични препоръки). От тях крайният срок за изпълнение, определен в одитния доклад, е изтекъл за 87 препоръки, което представлява само 22 % от общия брой на отправените много важни и критични препоръки.

Комисията припомня, че прилага много консервативен подход и отбелязва препоръките като „изпълнени“ едва след като държавата членка предостави адекватни, достатъчни и надеждни доказателства за пълното им изпълнение. В това отношение органите на държавите членки в повечето случаи вече са предоставили обратна информация във връзка с препоръките, за които Комисията е счела, че (все още) не са напълно завършени или подходящи за приключване, и за които изпълнението все още е в ход.

Освен това всеки път, когато дадено Решение за изпълнение на Съвета се преразглежда, Комисията систематично оценява необходимостта от допълнителни ключови етапи, свързани с одита и контрола. За тази цел тя разглежда дали продължават да съществуват отворени препоръки, които са от значение за цялостната система за одит и контрол и са свързани с критични и много важни констатации, като обръща специално внимание на констатациите, които не са били приети от държавата членка или по които не са били предприети действия в рамките на договорения срок. Когато такива ключови етапи, свързани с одита и контрола, бъдат въведени в Решението за изпълнение на Съвета, с тях се блокират всякакви по-нататъшни плащания, докато ключовите етапи не бъдат изпълнени задоволително.

Ефективност на системите за контрол на държавите членки (точки 11.33—11.40)

Необходимост от ключови етапи, свързани с контрола (точки 11.33—11.35)

Когато държавите членки подадат искания за преразглеждане на своите ПВУ, Комисията извършва преоценка на това дали предложените системи за контрол са подходящи спрямо критерий 2.10 от приложение V към Регламента за МВУ. Тази преоценка се основава по-специално на информацията, събрана чрез нейната одитна дейност. В момента, в който Комисията сметне, че мерките за контрол на държавите членки са подходящи, тя счита, че те са напълно функционални и ефективни за защитата на финансовите интереси на Съюза.

Комисията счита, че в хода на нейната увеличаваща се одитна работа са били открити специфични слабости, които могат да бъдат отстранени чрез контролен етап, свързан с одита и контрола, без да се поставя под въпрос адекватността на системата за контрол на държавите членки. Следователно последващите подобрения на националните системи за контрол от страна на държавите членки са повишили нивото на увереност. Освен това, съгласно МВУ, редовността на разходите се определя единствено от задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите.

Поради тези причини, макар Комисията да приветства факта, че ЕСП признава ключовите етапи, свързани с одита и контрола, за положителна стъпка за укрепването на системите за контрол на държавите членки, тя не е съгласна с твърдението (точка 11.33), че *„за държавите членки, чието второ или следващо плащане е обвързано с постигането на ключови етапи, свързани с контрола, слабостите в системите за контрол пораждат риск за финансовите интереси на ЕС, докато ключовите етапи бъдат изпълнени, и могат да имат отражение върху редовността на разходите*“.

Докато Комисията оценява задоволителното изпълнение на ключовите етапи, свързани с одита и контрола, държавите членки може да поемат ангажименти. Въпреки че ЕСП отбелязва (точка 11.34), че целта на тези ангажименти е да се подобрят съществуващите системи, ангажиментите са използвани, за да се гарантира непрекъснатото изпълнение на съответния ключов етап.

Системи за контрол на държавите членки, с които се гарантира съответствието с правилата за обществените поръчки и държавната помощ (точки 11.36—11.39)

ЕСП припомня констатациите от неотдавнашен специален доклад на ЕСП, в който се съобщава за някои слабости в проверките на съответствието с правилата за обществените поръчки и държавната помощ, извършвани от някои държави членки (точка 11.36), което според нея означава, че дейността, свързана с декларациите за управлението, не предоставя достатъчна увереност. Комисията подчертава, че макар в декларациите за управлението да се предоставя допълнителна информация, увереността на Комисията относно спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ се основава на собствената одитна работа на Комисията. В посочения специален доклад на ЕСП се признава също така, че Комисията е засилила проверките си по отношение на обществените поръчки и държавната помощ, и това се оценява като „положително развитие“[19]. Освен това Комисията преразглежда насоките си за държавите членки с цел да се подобри свързаният контрол на национално равнище.

[19] Специален доклад 09/2025 на ЕСП: *Системи за гарантиране на съответствието на разходите по МВУ с правилата за обществените поръчки и държавната помощ*, т. 16.

Като част от работата си по декларацията за достоверност за 2024 г. ЕСП също така подбра извадка от 38 обществени поръчки в пет държави членки (Чехия, Гърция, Германия, Франция, Испания) за проверка по същество. Ние вземаме предвид установените слабости и потвърждаваме, че те не поставят под въпрос редовността на процедурите. Тези слабости също така не засягат законосъобразността и редовността на плащанията.

По отношение на държавната помощ Комисията припомня, че в Специален доклад 09/2025 на ЕСП е установено, че *„мерките за контрол от страна на държавите членки покриват основните рискове, свързани с държавната помощ“*[20], и са налице *„добри проверки на съответствието с правилата за държавната помощ“* и *„добро спазване на изискванията за отпускане на безвъзмездни средства“*[21]. Във връзка с използването на собствени декларации отбелязваме, че това се отнася само до една държава членка в Специален доклад 09/2025 на ЕСП[22].

Искания за плащане (точка 11.40)

По отношение на пет плащания ЕСП счита, че държавите членки са знаели, че не разполагат с достатъчно подкрепяща информация за задоволителното изпълнение на някои ключови етапи и цели, но не са изтъкнали този факт в своите декларации за управлението. ЕСП включва това в доклада като пет случая на „слабости в исканията за плащане“. Комисията припомня, че отделната държава членка е тази, която трябва да представи искането за плащане, а декларацията за управлението на държавата членка следва да се основава на най-добрите познания на държавата членка към момента на представянето. В допълнение Комисията отбелязва, че повечето от докладваните случаи се отнасят до случаи, при които дадена информация е била налична като част от доказателствата, предоставени от държавата членка, но не е била изтъкната в декларацията за управлението като резерва. Комисията отбелязва, че не може да се очаква в декларацията да се повтарят и да бъдат обхванати всички нюанси и цялата информация, предоставени в придружителните бележки и доказателствата, представени за конкретните ключови етапи и цели, които в противен случай не биха били от особена полза.

Информация, с която разполага Комисията относно разкритите измами (точки 11.41—11.43)

ЕСП заявява, че държавите членки са докладвали малък брой случаи на измами в декларациите за управлението, представени заедно с исканията за плащане, в сравнение с годишния доклад на Европейската прокуратура за 2024 г. (вж. точка 11.42). Комисията би искала да припомни, че държавите членки надлежно използват декларациите за управлението, за да докладват такива случаи, но могат да ги докладват и чрез различни канали. Във всеки случай държавите членки са задължени да докладват случаите на предполагаема измама на съответните органи, в това число на OLAF и на Европейската прокуратура[23]. Те също така трябва да съхраняват документация за тези случаи в продължение на пет години след последното плащане, както е посочено в член 11.1, буква г) от Споразумението за финансиране. В Годишния доклад на

[20] Специален доклад 09/2025 на ЕСП, подзаглавие преди т. 69.

[21] Специален доклад 09/2025 на ЕСП, подзаглавие и т. 72.

[22] Специален доклад 09/2025 на ЕСП, т. 73.

[23] Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура, член 24, точка 1.

Европейската прокуратура[24] се потвърждава, че 90 % от новите разследвания на Европейската прокуратура всъщност са започнати след уведомление от националните органи[25], което показва, че системите на държавите членки за откриване и докладване на случаи на предполагаема измама са елемент от решаващо значение в работата на Европейската прокуратура.

От началото на изпълнението на МВУ до 27 май 2025 г. Комисията е получила общо 75 нотификации от Европейската прокуратура, от които 64 са за активни случаи, по които се провеждат съдебни производства или текущи разследвания, а 11 случая са били отхвърлени. Комисията припомня, че 80 % от нотифицираните текущи случаи са свързани с една-единствена мярка в една държава членка. Разликата между броя на случаите в годишния доклад на Европейската прокуратура и случаите, докладвани на Комисията, се дължи на факта, че Европейската прокуратура информира Комисията за своите разследвания, когато счете, че това е необходимо, за да може да предприеме подходящи обезпечителни мерки, или когато Европейската прокуратура счете, че разполага с достатъчно информация, за да отнесе случая до национални съдилища.

ЕСП отбелязва, че *„в редица обобщения на одити“, предоставени от националните одитни органи, „се посочват недостатъци в националните системи за управление и контрол, които следва да осигуряват защитата на финансовите интереси на ЕС“* (вж. точка 11.43). Комисията взема предвид тези резултати при избора на ключови етапи и цели, на които да бъдат извършени последващи одити, и проследява изпълнението по тези въпроси с националните одитни органи.

3. Проследимост на средствата по МВУ (точки 11.44—11.49)

МВУ е програма, основана на резултатите, по която се предоставя подкрепа на държавите членки за изпълнението на реформи и инвестиции. Както е посочено в раздел 1, всички решения за плащане по МВУ и финансови потоци към държавите членки като бенефициенти, както и всички решения са напълно прозрачни. Освен това съгласно Регламента за МВУ от държавите членки се изисква да събират данни за целите на одита и контрола[26], по-специално относно имената на крайните получатели на средства по МВУ и, където е уместно, на техните изпълнители и подизпълнители, както и на съответните действителни собственици. Държавите членки също така трябва да поддържат списък на всички мерки за изпълнението на реформи и инвестиционни проекти по ПВУ с общия размер на публичното финансиране на тези мерки. Държавите членки също така трябва да публикуват два пъти годишно 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране[27].

По време на прилагането на МВУ Комисията е предоставяла подробни насоки[28] и е осигурявала спазването на изискванията от страна на държавите членки чрез препоръки от одити и ключови етапи, свързани с контрола. Комисията осъществява редовно взаимодействие с държавите членки, двустранно и в рамките на специална експертна група, за да гарантира, че те

---

[24] Годишен доклад на Европейската прокуратура за 2024 г.

[25] Пак там, стр. 71.

[26] Член 22, параграф 2, буква г) от Регламента за МВУ.

[27] Член 25а от Регламента за МВУ.

[28] Последно: COM(2024)474, Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост, 2024 г., приложение V *„Крайни получатели в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост“*.

предприемат необходимите действия и споделят най-добрите практики за събиране и публикуване на необходимите данни. Комисията също така активно напомня на държавите членки за съществуващите им задължения, предприема последващи действия, ако не са предоставени актуализирани данни, и анализира предоставените данни, за да се предприеме последващи действия с националните органи, когато е необходимо.

За 2024 г., в допълнение към редовната си работа по декларацията за достоверност, ЕСП избра да оцени националните системи на пет държави членки, за да „*установи дали те дават възможност за проследяване средствата по МВУ от националния бюджет до крайните получатели и евентуално лицата след тях*“ и „*дали предоставят данни за разходите, направени от крайните получатели* (точка 11.46). Комисията отбелязва, че и двата елемента нито се изискват от Регламента за МВУ, нито поставят под въпрос законосъобразността и редовността на извършените от нея плащания към държавите членки. Освен това, тъй като средствата по МВУ стават национални средства, след като бъдат платени на държавите членки, напълно се очаква те да бъдат разпределени в съответствие с националните бюджетни процедури, които се различават в различните държави членки. Точният начин, по който средствата се разпределят и изплащат, зависи от различни фактори, по-специално от съществуващите национални структури за финансиране (напр. централизирани или федерални структури), от конкретната реформа или инвестиция (напр. обществени поръчки за строителство, субсидии, закупуване на ИКТ оборудване от училища или безвъзмездни средства за изолационни работи за собствениците на жилища) и от специфичните национални и секторни закони, правила и обичаи, както и от това дали държавата членка допринася с допълнителни национални средства за конкретна мярка.

В светлината на това и на изричната разпоредба на Регламента за МВУ, съгласно която държавите членки могат да разчитат на съществуващите национални системи за контрол, това неизбежно води до известно разнообразие в наличните данни. Като се има предвид, че Комисията не е участвала в основните дискусии с държавите членки, тя отбелязва само, че ЕСП е поискала данни, които надхвърлят законовите изисквания на Регламента за МВУ. Тъй като в момента се извършва специален одит на изпълнението по тази тема, Комисията си запазва правото да прецени заключенията, до които е достигнато в рамките на това работно направление.

4. Въпроси, свързани с разработването на мерките, ключовите етапи и целите (точки 11.50—11.52)

Комисията признава, че осигуряването на добро обхващане на реформите и инвестициите от ключовите етапи и целите е от ключово значение за измерването на напредъка по тях, и смята, че това е вярно за всички ПВУ. Както и през предходната година, ЕСП заявява, че ключовите етапи и целите следва да „*обхващат всички основни елементи на дадена реформа или инвестиция, по-специално нейното завършване*“ (точка 11.51). Както беше отбелязано по-рано[29], в Регламента за МВУ ключовите етапи и целите изрично са определени като „измерване на напредъка“[30]. Поради това Комисията отбелязва, че констатациите се основават на стандарт за изпълнението на ЕСП, а не на правната уредба на МВУ. На практика пълното обхващане или включването на завършването на ключовите етапи и целите не винаги е подходящо или възможно и в някои случаи може да създаде значителна административна тежест, без да окаже голямо въздействие върху крайните резултати. Комисията се е стремила да осигури пълното

[29] Отговор на специален доклад 26/2023 на ЕСП, стр. 4.

[30] Член 2, параграф 4 от Регламента за МВУ: „*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*“.

завършване на ключовите етапи или целите, когато е възможно, и отбелязва, че предишната работа на ЕСП по Специален доклад 26/2023[31] е потвърдила, че съществува ключов етап, показващ приключването, за всички мерки с изключение на 5 %. В това отношение Комисията приветства констатацията на ЕСП за 2024 г., че случаят е такъв само за пет мерки, свързани с 395-те одитирани ключови етапа и цели.

5. Годишни отчети за дейността и Годишен доклад за управлението и изпълнението (точки 11.53—11.58)

Комисията приветства факта, че ЕСП признава подобренията в извършените от Комисията проверки на системите на държавите членки във връзка с обществените поръчки и държавната помощ (точка 11.57). Що се отнася до увереността в тези области (точка 11.56), Комисията припомня, че в изпълнение на препоръка, отправена в Специален доклад 09/2025 по отношение на системите за контрол на обществените поръчки и държавната помощ, тя е приела да преразгледа методологията си за класифициране на рисковете на държавите членки, както е отразено в нейния ГОД за 2024 г. В случаите, когато държавите членки приемат препоръчаните коригиращи действия, свързани с много важни или критични констатации по отношение на обществените поръчки за държавна помощ, и се ангажират да ги изпълнят, но Комисията все още не е потвърдила тяхното изпълнение, държавата членка ще бъде класифицирана като държава със среден риск. Както обаче е посочено в отговора на Комисията на Специален доклад 09/2025, Комисията не се съгласи да категоризира такива ситуации като случаи с висок риск.

Този подход е прилаган последователно по време на цялата оценка на риска, извършена в контекста на ГОД за 2024 г., която е в основата на декларацията за достоверност. Критериите, използвани за оценката на риска, са подробни и са на разположение в приложение 5 към ГОД за 2024 г.

Коригираната методология за оценка на риска намира отражение в увеличения дял на държавите членки, класифицирани в категорията на държавите със среден риск по отношение на спазването на член 22, параграф 2, буква а) и член 22, параграф 5 от Регламента за МВУ. Комисията счита, че резултатите, произтичащи от преразгледаната методология за оценка на риска, предоставят разумна увереност по отношение на нивото на риск, определено за всяка държава членка. В това отношение Комисията не е съгласна с твърдението на ЕСП, че съществува вероятност при прилагането на този подход да се подцени нивото на риск.

[31] Специален доклад 26/2023: *Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост*, т. 31.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 11.1 — Да се разшири обхватът на проверките, извършвани в рамките на предварителните оценки

Когато оценява ключовите етапи и целите, подкрепени предимно от доклади за мониторинг или изпълнение, вместо да разчита на данните и проверките на държавите членки, Комисията следва да извършва достатъчно проверки по същество, за да осигури надеждността на информацията, с която се подкрепя спазването от страна на държавите членки на изискванията на решенията за изпълнение на Съвета.

(Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.)

Комисията **приема частично** тази препоръка.

Комисията оценява стриктно и прозрачно всеки ключов етап и всяка цел, за да получи разумна увереност, че всички изисквания са изпълнени задоволително. Без да се засягат специфичните изисквания на решенията за изпълнение на Съвета, Комисията счита като общо правило, че не може да получи разумна увереност, че изискванията са изпълнени задоволително, само от доклади за мониторинг или изпълнение. Това важи в особена степен в случаите, в които такива доклади се изготвят директно от органите на държавите членки с единствената цел да се демонстрира задоволително изпълнение. Поради това Комисията е съгласна, че в тези случаи са необходими допълнителни доказателства, включително, когато е уместно, проверки по същество. В други случаи обаче, когато докладите за мониторинг или изпълнение са част от набора от доказателства, предоставени от държавите членки, Комисията трябва да прецени за всеки отделен случай дали този набор от доказателства е достатъчен, за да е налице разумна увереност.

Препоръка 11.2 — Да се предприемат мерки във връзка със закъсненията на държавите членки при изпълнението на препоръките от последващите одити на Комисията

Комисията следва да анализира причините, поради които държавите членки закъсняват с изпълнението на препоръките, свързани с критични или много важни констатации, и да обмисли прилагането на намаления с единна ставка на финансирането.

(Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.)

Комисията **приема** тази препоръка.

Комисията провежда преглед, за да оцени състоянието на изпълнение на всички неизпълнени препоръки, с цел да осигури подходящо категоризиране на оставащите отворени въпроси.

Освен това Комисията си запазва възможността да прилага рамката за намаления и събиране на вземания. По този начин тя си запазва правото да разглежда за всеки отделен случай дали неизпълнението на „критични“ или „много важни“ одитни препоръки на Комисията от систематичен характер представлява сериозно нарушение на задълженията по споразумението за финансиране или по споразумението за заем, което може да доведе до намаления с единна ставка в размер между 5 % и 100 % на разпределените на държавата членка средства по МВУ.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 12 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 г.: Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2021 г.

Що се отнася до препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП), отправени към Комисията (точки 12.7—12.12), **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 счита 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 , се е увеличила в сравнение със степента от миналата година** (точка 12.8), като 77 % от препоръките са изпълнени изцяло или в значителна степен спрямо 68 % миналата година.

По-подробно, по отношение на степента на приемане на препоръките (точка 12.4) броят на неприетите от Комисията препоръки през 2021 г. е намалял в сравнение с 2020 г. (около 2 % от направените препоръки през 2021 г. спрямо 7 % през 2020 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 предвиди бъдещото законодателство на ЕС, ii) разпределението на ролите и компетентностите (включително механизмите за отговорност и отчетност) между различните институции на ЕС, органи, държави членки и заинтересовани страни, iii) взаимното допълване 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** (точка 12.18), 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 предвидената дата на изпълнение, не означава, че тази препоръка няма да бъде изпълнена след това. Развитието на обстоятелствата или промените в политиката или контекста на политиката обикновено може да доведат до промяна на приоритетите в действията.

В приложението са представени отговорите на Комисията по препоръките, за които ЕСП е преценила, че все още не са изпълнени изцяло или в срок.

Приложение — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2021 г. — Европейска комисия

Специален доклад № 01/2021: Планиране на преструктурирането в рамките на Единния механизъм за преструктуриране

Отговор по препоръка 4, точка 121: Комисията не е приела препоръката. Както се вижда от документа за обсъждане на Европейския банков орган относно мерките за ранна намеса, може да има редица причини, поради които може да не бъдат използвани мерки за ранна намеса, а всички прагове/фактори за задействане са само част от картината, която трябва да бъде внимателно отчетена при разработването на бъдещите действия в тази област. Подобен аргумент се прилага и по отношение на факторите за задействане, свързани с обявяването на институция за „проблемна или има вероятност да стане проблемна“. Обявяването на институция за „проблемна или има вероятност да стане проблемна“ е надзорна преценка. Строгите количествени задействащи фактори могат да попречат на предприемането на достатъчно навременни действия или, обратно, да наложат обявяването на институция за „проблемна или има вероятност да стане проблемна“, когато това не е така според оценката на надзорния орган. В действителност, целта на критериите за обявяване на една институция за „проблемна или има вероятност да стане проблемна“ е да се предостави на надзорните органи и органите за преструктуриране достатъчна гъвкавост при вземането на това решение, като се има предвид, че това е надзорна преценка, в която трябва да се вземе предвид ориентирана към бъдещето оценка. Комисията би искала също така да припомни, че разполага с изключителното право на инициатива за законодателни актове и изменения.

Специален доклад № 02/2021: Хуманитарна помощ на ЕС за образование — помага на деца в нужда, но трябва да бъде по-дългосрочна и да достига до повече момичета

Отговор по препоръка 4, букви а) и б), точка 70: Комисията счита тази препоръка за изпълнена. За да осигури по-добро документиране на анализа, Комисията разполага със засилени вътрешни насоки относно начините за документиране на анализа за ефективност на разходите. В допълнение Комисията счита, че сравняването със средните разходи на бенефициер за образование в извънредни ситуации, установени от националния образователен клъстер, вместо с други специфични проекти, финансирани от Комисията, осигурява по-широка и надеждна основа за сравнение.

Специален доклад № 03/2021: Обмен на данъчна информация в ЕС — солидна основа, пропуски в изпълнението

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 110: Службите на Комисията разработиха съвместно с държавите членки насоки и документ с въпроси и отговори относно Директивата за административното сътрудничество (ДАС) — ДАС6, ДАС7 и ДАС8. Тази работа бе извърши по време, когато директивата все още не беше въведена от държавите членки или беше въведена съвсем отскоро. Работата по подобни насоки за ДАС1—ДАС4 е различна по характер, тъй като тези директиви вече се прилагат от много години, поради което за разработването на всякакви насоки се изисква задълбочено разбиране на начините на прилагане на директивите от държавите членки, както и на техните нужди, които са различни за отделните държави членки. Проектът за посещения по линия на програмата „Фискалис“ (VISDAC) обхваща ДАС1—ДАС4 именно поради факта, че за да може да бъдат предоставени полезни насоки е необходим задълбочен преглед на начините, по които тези директиви са

въведени и се прилагат във всички държави членки. Като следствие от проекта VISDAC ще бъде изготвен списък с най-добри практики за използване на данните (някои от които ще обхващат анализа на риска) и също така ще бъдат предоставени препоръки за най-подходящите действия, които да бъдат предприети. Що се отнася до анализа на риска, това ще включва семинари по линия на „Фискалис“ за представяне на най-добрите практики, последвани от проектна група, която би могла да работи по насоките.

Специален доклад № 04/2021: Митнически контрол — недостатъчната хармонизация вреди на финансовите интереси на ЕС

Отговор по препоръка 1, буква г), точка 63: Комисията извърши планираните дейности, посочени в препоръка 1, буква г) от специалния доклад. Комисията предостави специфични насоки по този аспект и актуализира Решението за критериите за финансов риск (КФР) през 2024 г. Комисията изпрати въпросник и направи анализ на състоянието на изпълнението на Решението за КФР по отношение на стандартните и опростените декларации. Докладът „Актуална информация относно изпълнението на Решението за КФР“ от декември 2023 г. показва подобрения в някои държави членки. Междувременно Решението за КФР беше актуализирано, като новите правила се прилагат от април 2024 г. насам. Очаква се посещенията за мониторинг да бъдат проведени до края на 2026 г.

Отговор по препоръка 1, буква д), точка 63: В изпълнение на препоръката на ЕСП Комисията предприе няколко съответни действия:

1) Създаване на капацитет за извличане на списъци на оператори от Митническата система за управление на риска (CRMS) (изпълнено, считано от януари 2022 г.). ЕСП е уведомена.

2) Актуализиране на Решението за критериите за финансов риск (КФР), за да бъдат включени понятието „представляващ интерес оператор“ и степените на риск (изпълнено, считано от април 2024 г.). ЕСП е уведомена. Допълнителни пояснения на това понятие бяха предоставени с насоките за КФР, изменени през декември 2024 г.

3) С приемането на новия Регламент за изпълнение относно техническите разпоредби от 7 февруари 2025 г. Комисията разполага с правно основание за обработване на регистрационни и идентификационни номера на икономическите оператори (EORI номера) за целите на анализа и управлението на риска. Използването на EORI номера ще позволи аномалиите, наблюдавани на равнището на ЕС, да бъдат свързвани с отделни икономически оператори. Разработваните понастоящем аналитични способности ще позволят данните, установени на равнището на ЕС, да бъдат използвани за подпомагане на държавите членки.

Специален доклад № 05/2021: Инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства — въпреки увеличения им брой, неравномерното разполагане на зарядните станции затруднява пътуването в ЕС

Отговор по препоръка 5, буква в), точка 80: Актовете за изпълнение и делегираните актове са изготвени и се очаква да бъдат приети от съзаконодателя през второто тримесечие на 2025 г. След развръщането ще започне последващ анализ на използването и ефективността на подпомаганата инфраструктура, който ще се извърши въз основа на извадка/риска.

Специален доклад № 07/2021: Космически програми на ЕС „Галилео“ и „Коперник“ — предлагането на услуги е започнало, но за използването им е необходим допълнителен тласък

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 93: Комисията счита, че работата по разработването на стратегията напредва добре, като с публикуването на работния документ на службите на Комисията относно степента на използване от потребителите на 15 юли 2024 г. вече е постигната една важна междинна цел. Комисията приветства признаването от ЕСП на постигнатия напредък и е съгласна с оценката, че тази препоръка е изпълнена в някои отношения.

Що се отнася до изразените от ЕСП опасения относно липсата на окончателна всеобхватна стратегия, Комисията би желала да подчертае, че графикът за тази инициатива зависи изцяло от привеждането в съответствие с по-широките приоритети на Съюза, което ще предостави съгласувана рамка за специфичните инициативи по сектори. Важно е също така да се припомни, че по силата на член 4, параграф 3 от ДФЕС космическото пространство е област на споделена компетентност между Европейския съюз и неговите държави членки. Ето защо за разработването на ефективна стратегия е необходима тясна координация между държавите членки и заинтересованите страни с цел изясняване на ролите, включване на всички участници и определяне на реалистични и измерими цели. Комисията остава ангажирана с дейностите за популяризиране и с конструктивното участие, за да гарантира успешното приемане на услугите „Галилео“ и „Коперник“.

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 93: Комисията би желала да повтори, че космическото пространство е област на споделена компетентност между Европейския съюз и неговите държави членки, за която се изискват тясна координация и сътрудничество. Процесът на консултации по космическата програма на ЕС е ясно определен в Регламента на ЕС за космическото пространство, който влезе в сила през май 2021 г. За да бъдат подкрепени допълнително държавите членки, бе увеличен бюджетът на националните програми за сътрудничество (НПС), което дава възможност за ускоряване на усилията както в рамките на държавите членки, така и по линия на транснационалните и хоризонталните инициативи. Това отразява един структуриран и координиран подход за насърчаване на използването от потребителите в целия ЕС. Напредъкът по отношение на тези усилия се обсъжда на семинари, посветени на НПС. Комисията остава ангажирана с гарантирането на взаимно допълване между действията по линия на „Коперник“ и инициативите на държавите членки и приветства продължаването на диалога или разясненията във връзка с констатациите на ЕСП.

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 96: Комисията счита тази препоръка за изпълнена. Предмет на препоръката беше разработването на концептуална рамка за оценка на ползите и подобряване на измерването на ефективността. Този процес приключи с публикуването на заключителния документ, както е признато от ЕСП. Освен това Комисията осигури необходимите средства за 2025 г. за укрепване на тази рамка чрез извършване на практически проби въз основа на разработената методика. Тази стъпка, която представлява допълнително последващо действие по препоръката, предприето по собствена инициатива, ще позволи да се установи първоначална базова линия, като се използва новата концептуална рамка, за да се оценят ползите от космическите програми на ЕС. Ето защо Комисията счита, че изпълнението е завършено и понастоящем е ангажирана с използването на новата концептуална рамка.

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 96: Комисията счита препоръката за изпълнена. Одитът беше извършен в различен контекст от този, определен от действащия Регламент за космическата програма на ЕС (2021 г.), което само по себе си представлява изпълнение на получената препоръка. Докато, от една страна, препоръката за включване на социално-икономическите ползи действително е уместна, от друга страна, е важно да се подчертае, че към момента на публикуването на доклада на ЕСП съзаконодателите вече бяха постигнали

политическо съгласие относно показателите, по които да се докладва за космическата програма на ЕС. Тези показатели бяха договорени като част от законодателния процес и затова Комисията е длъжна да ги прилага и следва. Показателите не могат да бъдат преразгледани без изменение на действащия регламент, а окончателното решение за одобряване на конкретни показатели винаги ще остане прерогатив на съзаконодателите. Независимо от това, Комисията признава важността на препоръката на ЕСП и работи активно за подобряване на качеството на определените показатели с оглед на евентуални изменения на регламента в рамките на бъдещи законодателни процеси.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 101: Комисията е съгласна с оценението от ЕСП състояние на изпълнението. Инициативите, описани в бележките на ЕСП, са пример за продължаващите усилия за осигуряване на взаимно допълване между действията по програмата „Коперник“ и инициативите на държавите членки. Напредъкът по тези усилия ще бъде обсъден на семинарите, посветени на националните програми за сътрудничество и впоследствие ще бъде докладван на форума на потребителите.

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 101: Комисията счита тази препоръка за изпълнена. Комисията приветства признаването на напредъка, постигнат с пространството за данни на екосистемата на „Коперник“ (CDSE) в подкрепа на достъпа до данни от „Коперник“. Що се отнася до посочената разпокъсаност на данните/продуктите на „Коперник“, важно е да се подчертае, че „Коперник“ предоставя своите данни и информация на няколко общности — публични органи, изследователи, търговски субекти и широката общественост. По отношение конкретно на изследователите, инфраструктурите за разпространение на данни на „Коперник“ са свързани с мрежата GéANT, която предоставя услуги за достъп до NREN (националните мрежи за научни изследвания и образование). „Коперник“ развива своите интерфейси към потребителите в крак с техническия напредък и им предлага инструменти за използване, основани на облачни технологии. Прилагането на нови технологии улеснява и ще продължи да улеснява функциите за оперативна съвместимост. Вниманието на Комисията остава съсредоточено върху улесняването на устойчивия достъп до данните от „Коперник“ и върху сътрудничеството със съответните участници.

Отговор по препоръка 4, буква б), точка 104: Комисията е съгласна с оценението от ЕСП състояние на изпълнението. След извършването на одита редица служби на Комисията положиха значителни усилия за отстраняване и преодоляване на установените пречки. Процесът на отстраняване на тези пречки изисква постоянно сътрудничество между Комисията и държавите членки. Освен това, тъй като съгласно ДФЕС космическото пространство е област на споделена компетентност между Европейския съюз и неговите държави членки, е необходимо сътрудничество между Комисията и държавите членки и предприемане на целенасочени действия, за да се осигури устойчив напредък по отношение на използването на спътниковите данни и услуги на ЕС в регулаторните рамки на Съюза (това е използваният досега подход). Извършената до момента работа показва ясен ангажимент към тези цели, като продължават усилията за осигуряване на цялостно изпълнение.

Специален доклад № 08/2021: Подкрепата от Frontex за управлението на външните граници все още не е достатъчно ефективна

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 94: Препоръката относно потенциалните ползи от разширяването на обхвата на извършваната от Frontex оценка на уязвимостта на регионално равнище и на равнище ЕС не можеше да бъде изпълнена изцяло, тъй като по времето, когато ЕСП извършваше своята оценка, нямаше текущо преразглеждане на регулаторната рамка на

Европейската гранична и брегова охрана. В извършената през 2022 г. оценка липсваше изрично позоваване на обхвата на регионално равнище и равнище ЕС, тъй като се оказа, че по този въпрос има ограничен интерес от страна на държавите членки. В съответната дискусия (на проведената през 2021 г. кръгла маса на високо равнище на Frontex относно оценката на уязвимостта) държавите членки подчертаха, че докладите за оценка на уязвимостта (т.е. резултатите от оценката на уязвимостта) следва и занапред да са отделни по държави членки. Ето защо, при липсата на достатъчна подкрепа сред държавите членки за изменение на правомощията по отношение на оценката на уязвимостта с цел да се даде възможност за извършването на такива оценки на регионално равнище, Комисията, в рамките на своите дискреционни правомощия, реши да се съсредоточи върху елементите, които потенциално могат да доведат до препоръка за подобряване на оценката на уязвимостта, като по този начин се отговори нуждите на държавите членки. Комисията остава отворена за всякакви предложения в това отношение, особено в контекста на разглеждането на възможните посоки за Frontex след 2028 г., в съответствие с политическите насоки на председателя за 2024—2029 г. по отношение на укрепването на Frontex.

Специален доклад № 09/2021: Дезинформация, която засяга ЕС — въпреки предприетите действия, тя все още не е овладяна

Отговор по препоръка 1, буква г), точка 111: Комисията взема под внимание бележките на ЕСП относно информацията, предоставена в приложението към Съобщението относно защитата на демокрацията (COM(2023)630 final). Тя би желала да подчертае, че целта на самото приложение е да се предостави обзорен преглед на изпълнението на Плана за действие за европейската демокрация. В Съобщение на Комисията COM(2023) 630 се предоставя информация относно различните източници на финансиране в подкрепа на изпълнението на Плана за действие за европейската демокрация в частта за борбата с дезинформацията. Публикуваната информация не включва обобщени данни за разходите, направени за изпълнението на действията, въпреки че за конкретните финансирани дейности са посочени суми и тези дейности са ясно посочени.

Отговор по препоръка 5, буква а), точка 119: Въпреки че Европейската комисия все още не е приела официално всеобхватна стратегия за медийна грамотност, тя подпомага редовния обмен на информация с държавите членки относно най-важните практики и действия в областта на медийната грамотност чрез своята експертна група по медийна грамотност (MLEG) и Европейския съвет за медийни услуги (бившата Група на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги). Като се има предвид компетентността и решаващата роля на държавите членки по отношение на политиката за медийна грамотност, за приемането на всеобхватна стратегия от Комисията ще се изисква тясно сътрудничество не само между службите на Комисията, но и с държавите членки. С цел да се осигури приобщаващ процес при изготвянето на евентуалната бъдеща стратегия за медийната грамотност, Комисията започна обмен на мнения и включи конкретни въпроси относно медийната грамотност в своята обществена консултация и в поканата за предоставяне на данни относно европейския щит за демокрацията, публикувана на 31 март 2025 г. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14587-European-Democracy-Shield_bg]. Едновременно с това ще се провеждат дискусии с държавите членки, което ще позволи на Комисията да обвърже своите действия в областта на медийната грамотност с приоритетите на политиката, свързани с инициативата за европейския щит и да определи приоритетните области, в които нейните действия могат да допълнят действията на държавите членки.

Отговор по препоръка 5, буква б), точка 119: За да определи ясни цели, спрямо които да оценява въздействието на своите действия по отношение на медийната грамотност,

Комисията желае да включи становищата на заинтересованите страни, включително държавите членки, получени в контекста на текущата консултация относно европейския щит за демокрацията. По този начин ще се гарантира, че целите са съобразени с най-неотложните нужди и приоритети на политиката.

Отговор по препоръка 5, буква в), точка 119: Независимо от липсата на официална стратегия за медийната грамотност, Комисията осигурява добра вътрешна координация на действията в областта на медийната грамотност както между различните служби на Комисията, така и с другите институции на Съюза. Комисията също така се консултира с държавите членки и други заинтересовани страни, за да гарантира адекватността и въздействието на тези действия.

Специален доклад № 10/2021: Интегриране на принципа на равенство между половете в бюджета на ЕС — време е да превърнем думите в дела

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 104: Комисията прие частично тази препоръка.

В съответствие със своя ангажимент, поет съгласно Междуинституционалното споразумение, което придружава новата многогодишна финансова рамка, Комисията ще подобри оценката на въздействието върху равенството между половете при другите оценки и оценките на въздействието за съответните бъдещи програми и инструменти на ЕС за финансиране и ще актуализира съответно своите насоки за по-добро законотворчество.

Комисията ще следи дали потенциалното въздействие, свързано с равенството между половете, на бъдещи програми и инструменти на ЕС за финансиране е значително, когато подготвя бъдещи предложения за разходни програми на Съюза.

За съответни разходни програми на ЕС Комисията ще представя оценката на въздействието, свързано с равенството между половете, при други оценки и оценката на въздействието при годишното докладване на изпълнението, в границите на наличните данни.

Като подкрепяща допълнителна мярка, моля да се вземе предвид, че Комисията също така актуализира своите насоки и инструментариум за по-добро регулиране, публикувани към 25 ноември 2021 г. Тази актуализация спомага, в рамките на наличните данни, за подобряване на установяването и подбора и на качествената и количествената оценка на значителните въздействия във връзка с аспектите на пола при изготвянето на оценки на въздействието и други оценки, като при това се спазва принципът за по-добро регулиране за пропорционален анализ.

Освен това, независимо от това дали са от значение за дадена инициатива, все още е необходимо във всички оценки на въздействието да се докладва за основните права, включително за въздействията по признак пол, като се обоснове защо те не са били оценени допълнително, ако случаят е такъв (инструменти № 18 и 29 за идентифициране на въздействията, преразгледано през 2021 г.). В обяснителните меморандуми към предложенията на Комисията също се посочват значимите въздействия върху равенството между половете, когато е приложимо. Препоръката ще бъде изцяло изпълнена до 31 декември 2025 г., когато ще бъдат изготвени междинните оценки и ще бъдат извършени оценките на въздействието за следващите предложения за програми по МФР. По отношение на общата селскостопанска политика (ОСП), твърде рано ще е да се извърши оценка до края на 2025 г. поради влизането в сила на новата ОСП през 2023 г. До края на 2025 г. обаче ще бъде налично разпределението на разходите по пол за първата година от прилагането на новата ОСП през 2023 г. Освен това през май 2023 г. Комисията организира обучение за управляващите органи на стратегическите планове по ОСП (СП по ОСП) относно включването на измерението на пола в бюджета на ЕС. В допълнение, през ноември 2022 г. мрежата на ЕС

за ОСП организира с подкрепата на Комисията събитие на тема „Развитие на равенството между половете в селските райони в ЕС“ с участието на управляващи органи на СП по ОСП, за да се повиши тяхната информираност относно равенството между половете и да се гарантира правилното отразяване на аспектите на пола при изпълнението на ОСП 2023—2027 г. Освен това, като част от дейностите си за изграждане на капацитет, европейското бюро за помощ при оценяване към мрежата за ОСП организира групов практически семинар, посветен на оценката на приемствеността между поколенията в ЕС в областта на ОСП, включително аспектите на равенството между половете.

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 105: Комисията прие тази препоръка частично, тъй като на този етап не може да поема ангажименти относно съдържанието на бъдещите законодателни предложения (както е посочено в първоначалния отговор).

По отношение на частта от препоръката, която Комисията прие, препоръката понастоящем се изпълнява частично чрез преработения през 2021 г. инструментариум за по-добро регулиране — инструмент № 43 „Механизми и показатели за мониторинг“, в който се посочва, че механизмите за мониторинг и оценка следва да бъдат анализирани в доклада за оценка на въздействието за предпочитания вариант, ако такъв е посочен, или по друг начин въз основа на целите на инициативата.

Тази част от оценката на въздействието следва да се вземе предвид при изготвянето на правните разпоредби относно мониторинга и оценката, които да бъдат включени в самото предложение. Основните елементи може да включват показатели и/или нормативни изисквания за докладване, които са предварително условие за осигуряването на своевременен мониторинг на инициативите на ЕС. Механизмите за мониторинг и оценка, които първоначално са определени в оценката на въздействието, трябва да бъдат отразени в предложението на Комисията. Възможно е по-късно да се наложи те да бъдат преразгледани отново, за да се отразят промените в предложението, направени в хода на законодателния процес, с цел да не се допусне първоначално избраните показатели вече да не отразяват целите на инициативата.

В допълнение, за многогодишната финансова рамка (МФР) след 2027 г. с преработения Финансов регламент се изисква, когато е целесъобразно, данните, събирани във връзка с показателите за изпълнението, да бъдат дезагрегирани по пол и да се събират по начин, който позволява агрегирането на тези данни за всички съответни програми.

Като се има предвид, че тази препоръка се отнася до подготовката на бъдещи законодателни предложения, Комисията не може да я изпълни изцяло, преди на етапа на първите оценки на въздействието/оценявания/подготвителни стъпки да бъде анализирана целесъобразността на събирането и докладването на такива данни при подготовката на предложенията за бъдещите програми за финансиране от Съюза.

Що се отнася до дезагрегираните по пол данни, налични в съответствие с МФР 2021—2027 г., в отчетите за изпълнението на програмите (приложени към годишния доклад за управлението и изпълнението за 2023 г.) е предоставена съответната дезагрегирана по пол информация, налична за всяка програма от бюджета на ЕС.

Отговор по препоръка 4, буква б), точка 107: Комисията прие тази препоръка частично, тъй като не може да се ангажира със съдържанието на бъдещите законодателни предложения.

Комисията предлага цели за всяка програма въз основа на тяхната значимост за основните аспекти на съответната програма. Комисията ще извършва оценка за целесъобразността на включването на цели и на съответни показатели при подготовката за бъдещи програми за финансиране от ЕС в контекста на оценките и оценката на въздействието или другите подготвителни етапи.

След това се избират показатели за изпълнението въз основа на тяхната значимост по отношение на дадена цел, наличието и качеството на данните, както и ефективността на разходите.

Отговор по препоръка 5, буква а), точка 108: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена изцяло. Комисията разработи методика за проследяване на равенството между половете и от проектобюджета за 2023 г. досега я прилага към целия бюджет на ЕС, включително към Механизма за възстановяване и устойчивост. В основата на методиката са коефициентите, определени от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. С течение на времето резултатите показват трайно подобрение, което отразява положителна тенденция на приноса на бюджета на ЕС към равенството между половете (оценки по отношение на пола 1 и 2), наред със значителното намаляване на използването на оценка по отношение на пола 0* (неясен принос).

Отговор по препоръка 5, буква в), точка 108: Оценката за определяне на дела от бюджета на ЕС, използван в подкрепа на равенството между половете, ще бъде извършена в контекста на подготовката на многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г.

Специален доклад № 11/2021: Извънредно подпомагане за производителите на мляко в ЕС през периода 2014—2016 г. — потенциал за подобряване на бъдещата ефективност

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 87: Комисията не прие препоръката и не предприе никакви допълнителни действия. Както беше посочено в първоначалния ѝ отговор, пазарните кризи не могат да бъдат предварително определени чрез оперативни прагове.

Специален доклад № 12/2021: Принципът „замърсителят плаща“ — се прилага по непоследователен начин в политиките и действията на ЕС в областта на околната среда

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 74: Комисията счита препоръката за частично изпълнена и припомня, че крайният срок за изпълнение на тази препоръка, както е посочено в специалната база данни RAD, е определен на 31 декември 2025 г. и все още не е изтекъл.

Няколко дейности на Комисията бяха пряко насочени към управляващите органи (например конференцията по линия на платформата за справедлив преход през октомври 2024 г. — сесия „Преобразуване, възстановяване и промяна на предназначението на обекти след поетапно спиране на въгледобива“. На тази сесия принципът „замърсителят плаща“ беше разгледан във връзка с премахването на замърсяването на промишлени обекти, като на нея присъстваха и управляващите органи).

Специален доклад № 13/2021: Усилията на ЕС за борба с изпирането на пари в банковия сектор са разпокъсани и недостатъчни

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 115: В прегледа на рамката на Съюза за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (ИП/ФТ), публикуван през юни 2024 г., правомощията на Комисията относно оценката на риска за Съюза (ОРС) бяха прецизирани с включването на конкретно позоваване на „области и сектори“ на вътрешния пазар, които са най-много изложени на рискове, което предполага прилагането на специфично географско

измерение, където дейностите не са общи за всички държави членки или се различават значително по обем/риск.

Понастоящем Комисията преразглежда методиката за ОРС съвместно със Световната банка, като проучва, наред с другото, възможности за подобряване на събирането на статистически данни, което би позволило прилагането на географските елементи по още по-ефективен начин.

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 115: Комисията счита препоръката за изпълнена и би желала отново да подчертае, че следните трети държави са включени в автономния списък на ЕС: Афганистан, Панама, Вануату и Тринидад и Тобаго. Тези държави бяха извадени от списъка на Специалната група за финансови действия (FATF), но не и от ЕС поради специфичните за ЕС критерии, разработени с тези държави в допълнение към техния план за действие по линия на FATF. В съответствие с методиката от 2020 г. Комисията увеличи ресурсите си значително, за да обхване всички четири съвместни групи на FATF, отговарящи за наблюдението на включените в списъка на FATF държави, за да може да участва по-активно в процеса на FATF и да гарантира, че всички опасения на ЕС вече ще бъдат разглеждани ефективно в рамките на този процес. Тези усилия и активната ангажираност на Комисията в работния процес на FATF обясняват защо към включване в автономния списък се прибягва само по изключение, а именно в случаите, когато не е възможно опасенията на ЕС да бъдат ефективно разгледани непосредствено чрез процеса на FATF. Комисията любезно моли основанията за този подход да бъдат напълно признати и заключенията по препоръката да бъдат коригирани на „изцяло изпълнена“.

Специален доклад № 15/2021: Права на пътниците във въздушния транспорт по време на пандемията от COVID-19 — някои основни права не са защитени въпреки усилията на Комисията

Отговор по препоръка 1, буква д), точка 76: Комисията извърши преглед на Регламенти (ЕО) № 261/2004 и (ЕО) № 1107/2006. Извършената от Комисията оценка показа тясната връзка между защитата на пътниците срещу несъстоятелност на авиокомпаниите и финансовата устойчивост на авиокомпаниите, което доведе до заключението, че въпросът следва да се разгледа заедно с прегледа на Регламент № 1008/2008 относно въздухоплавателните услуги, в чийто обхват е финансовата пригодност на авиокомпаниите.

Поради това Комисията счита, че съответните действия, които може да бъдат предприети в рамките на регламентите за правата на пътниците, са предприети. Действия по темата в бъдеще ще трябва да бъдат предприемани в рамките на Регламента за въздухоплавателните услуги..

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 79: В съответствие с констатациите в неотдавнашния си доклад относно прилагането на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите и както бе обявено в съобщението относно електронната търговия, прието от Комисията на 5 февруари 2025 г. (https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/library/e-commerce-communication-comprehensive-eu-toolbox-safe-and-sustainable-e-commerce), Комисията обмисля преразглеждане на регламента с цел да се засили допълнително прилагането на законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите, по-специално по отношение на широкоразпространените незаконни практики.

Специален доклад № 16/2021: Обща селскостопанска политика и климат — половината от средствата на ЕС за действия за климата се разходват чрез ОСП, но емисиите от земеделските стопанства не намаляват

Отговор по препоръка 1, буква в), точка 93: Комисията счита тази препоръка за изцяло изпълнена. Комисията направи няколко усилия за това държавите членки да предоставят стимули за справяне с емисиите на парникови газове (ПГ) от животновъдството и торовете. Публикуваното неотдавна проучване (Приблизителна оценка на потенциала за смекчаване на изменението на климата на стратегическите планове по ОСП (ЕС-27) през периода 2023—2027 г.) показва, че благодарение на практиките по стратегическите планове по ОСП (СП по ОСП) може да бъде постигнато смекчаване в размер на 35 млн. тона CO2e годишно, от които намаление на емисиите на парникови газове с 5 млн. тона и увеличение на улавянето на въглерод с 30 млн. тона годишно. По-голямата част от потенциала за смекчаване е свързан с поглъщането на въглерод и намаляването на емисиите от употребата на торове, като този обем е значителен в сравнение с целите на ЕС в областта на климата. Дори ако оценениият смекчаващ ефект на СП по ОСП е по-малко значим в случая с емисиите от животновъдството, той трябва да се разглежда в съчетание с други национални политики.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 95: Комисията не е приела препоръката. Въпреки че причините, посочени в отговора на Комисията на тази препоръка, все още са валидни, Комисията потърси алтернатива на показателите за мониторинг. На 26 май 2025 г. бюрото на ЕС за помощ при оценяване към мрежата за ОСП публикува проучване (Приблизителна оценка на потенциала за смекчаване на изменението на климата на стратегическите планове по ОСП (ЕС-27) през периода 2023—2027 г.| мрежа на ЕС за ОСП), в което се оценява потенциалът за смекчаване на последиците от изменението на климата на няколко интервенции по стратегическите планове по ОСП на равнище ЕС за периода 2023—2027 г. В това проучване е разгледан потенциалният принос на стратегическите планове по ОСП за намаляване на емисиите на парникови газове, увеличаване на поглъщането на въглерод и съхраняване на съществуващите въглеродни запаси.

Специален доклад № 18/2021: Наблюдение от Комисията на държавите членки, завършващи изпълнението на програма за макроикономически корекции — подходящ инструмент, който трябва да бъде оптимизиран

Отговор по препоръка 2, букви а), б) и в), точка 96: При приемането на препоръките за това „да обмисли предложение за изменение на съответния правен акт“ Комисията посочи, че тя „не е в състояние да поеме конкретни ангажименти по отношение на възможността за законодателни предложения или за резултатите от законодателните преговори със съзаконодателите“. В контекста на прегледа на икономическото управление (ПИУ) Комисията действително обмисли възможността за законодателни предложения, но реши да не предприема действия на този етап. Вместо това понастоящем Комисията преразглежда необходимостта от изменения на Регламент 472/2011, включително по отношение на наблюдението след приключване на програмата (НПП) и засиленото наблюдение с цел неговото по-тясно интегриране във фискалната рамка след ПИУ и опростяване. Освен това от НПП през пролетта на 2025 г. насам Комисията намалява интензитета на НПП, включително с допълнителни мерки за неговото рационализиране, които имат подобен ефект, без да е необходима промяна на законодателството. На тези основания Комисията счита, че въпросните препоръки са изпълнени изцяло.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 99: Действия с подобен ефект като препоръчаните от ЕСП са предприети, като остава да бъдат официализирани и документирани чрез

преразглеждане на документа ECFIN internal Vade mecum on euro area economic adjustment programmes („Вътрешно ръководство на ECFIN относно програмите за икономически корекции в еврозоната“) и на споразуменията за предоставяне на данни между държавите по НПП и Комисията.

Специален доклад № 20/2021: Устойчиво използване на водите в селското стопанство — съществува риск средствата по ОСП да насърчат по-интензивно, а не по-ефикасно използване на водите

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 98: Изпълнението на препоръката е в ход. Оценката на въздействието на финансирането за развитие на селските райони и за подкрепа за пазара върху използването на водите ще бъде част междинната оценка на общата селскостопанска политика, която трябва да приключи до декември 2026 г. Освен това през ноември 2024 г. започна проучване относно адаптирането към изменението на климата в селското стопанство в ЕС, като се обръща специално внимание на управлението на водите (окончателният резултат трябва да бъде представен през четвъртото тримесечие на 2025 г.). Комисията изпълнява препоръката в съответствие с целевия срок за изпълнение, посочен в специалния доклад (2026 г.).

Специален доклад № 22/2021: Финансиране за устойчиво развитие — необходими са повече последователни действия от страна на ЕС за пренасочване на финансиране към инвестиции, свързани с устойчивото развитие

Отговор по препоръка 5, буква а), точка 90: Комисията счита тази препоръка за изпълнена. На 20 юни 2022 г. Комисията публикува работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Архитектура за включване на политиката в областта на климата в многогодишната финансова рамка 2021—2027 г.“ (вж. https://europa.eu/!GcQXcq), който включва специално приложение относно начина, по който принципът за ненанасяне на вреда се прилага на практика в различните разходни програми на ЕС.

Комисията подчертава, че през юни 2022 г., когато беше публикуван работният документ на службите на Комисията относно включването на политиката в областта на климата, едва беше започнало публикуването на първите покани по програмите за периода 2021—2027 г. съгласно новата рамка.

Поради това все още не беше ясно как принципът за ненанасяне на значителни вреди ще се прилага в някои от по-новите програми, включително програмата „Цифрова Европа“. Въпреки това приносът на програма „Цифрова Европа“ за постигане на целите в областта на климата се наблюдава постоянно.

Очаква се екологичният преход да бъде подкрепен чрез няколко дейности, по-специално„Дестинация Земя“, по която ще бъде разработен цифров модел на Земята с висока прецизност в помощ на реагирането на големи природни бедствия, адаптирането към изменението на климата и прогнозирането на социално-икономическите последици от него. За да се гарантира, че програма „Цифрова Европа“ допринася за екологичния преход, в нея бяха и ще продължава да бъдат интегрирани няколко други инициативи (например общото европейско пространство на данни за Зеления пакт, цифровият паспорт на продуктите, референтното внедряване на решения за услуги, базирани на периферни изчисления, референтната рамка на ЕС за икономия на енергия, пространството на данни за селското стопанство и пространството на данни за енергетиката).

Едновременно с това Комисията издаде нови насоки за настоящата многогодишна финансова рамка (МФР), с които се изисква да бъде обяснен приносът на съответните работни програми към екологичните приоритети. Това позволява на службите на Комисията да разясняват

прилагането на принципа за ненанасяне на значителни вреди, когато е целесъобразно. Този подход помага да се гарантира надеждното включване на свързаните с климата цели във всички съответни програми още от етапа на програмиране. Това е илюстрирано в последната работна програма за „Цифрова Европа“ (вж. раздел „Зелена цифрова Европа“). В програмата е въведен и незадължителен критерий за оценка на проекти в областта на цифровите технологии, а именно степента, в която проектът е насочен към екологичната устойчивост и целите на Европейския зелен пакт по отношение както на прякото въздействие, така и на информираността относно въздействието върху околната среда. В този контекст първият модул на суперкомпютъра с производителност от порядъка на екзафлопс JUPITER, финансиран от „Цифрова Европа“, е класиран на първо място в списъка на най-енергоспестяващите суперкомпютри в света.

Отговор по препоръка 5, буква г), точка 90: Комисията счита тази препоръка за изпълнена. Докато от една страна Комисията ще продължи да прилага методиката на ЕС за проследяване на свързаните с климата разходи (вж. https://europa.eu/!GcQXcq) за докладването на напредъка в постигането на целта за 30 % свързани с климата разходи, тя също така предоставя информация за бюджетните разходи за дейности, попадащи в областите на интервенция с коефициенти за подкрепа за целите в областта на климата от 100 % по силата на това, че отговарят на техническите критерии за скрининг по таксономията на ЕС относно смекчаването на изменението на климата или адаптирането към него. Това се прави от 2023 г. насам в отчетите за изпълнението на програмата, придружаващи проектобюджета и годишния доклад за управлението и изпълнението.

Освен това Комисията подчертава, че отчетът за изпълнението на програмата се изготвя всяка година, като всяка година се предоставя нова актуализирана информация. Програмите, по които са докладвани свързаните с таксономията разходи при изготвянето на първия отчет за 2023 г., са съответните програми за разходи, обхванати от таксономията.

Отговор по препоръка 6, буква а), точка 91: Комисията счита препоръката за изпълнена. Тя разполага с вътрешно информационно табло за наблюдение на аспектите на екологичния преход, свързани с финансирането за устойчиво развитие, което наскоро беше актуализирано и допълнително подобрено. То включва показатели за „зелените“ облигации, устойчивите фондове, включително фондовете по членове 8 и 9 от Регламента относно оповестяването на информация във връзка с финансирането за устойчиво развитие (РОИФУР) , които проследяват климатичните показатели на ЕС, относителната ефективност на „зелените“ финансови инструменти и използването на таксономията.

Извършени са и различни оценки, които са обществено достояние: През юни 2023 г. Комисията прие пакет за устойчиво финансиране, включващ актуализации на таксономията на ЕС и преглед на изпълнението на рамката за устойчиво финансиране. Пакетът включваше оценка на използването на рамката до момента, преглед на някои предизвикателства, отбелязани от пазарните оператори и поредица от ръководства за улесняване на прилагането.

След това на Платформата на ЕС за устойчиво финансиране — консултативен орган към Европейската комисия (създаден съгласно член 20 от Регламента за таксономията) — беше възложено да разработи методика за наблюдение на финансовите потоци за устойчиви инвестиции в Европейския съюз.

В окончателния доклад на платформата, публикуван на 11 март 2025 г., се предлага архитектура за измерване на ефективния принос на финансирането към целите на Европейския зелен пакт въз основа както на задължителните оповестявания, така и на пазарни данни. В него е представен първият анализ по тази методика и наличните данни и се разглеждат тенденциите, по-специално за финансовите и нефинансовите дружества.

Окончателният доклад включва препоръки за бъдещите итерации за събиране на данни и за систематичното наблюдение на капиталовите потоци.

Комисията ще обмисли как да използва работата на платформата като основа за изготвянето на редовни годишни мониторингови доклади, в които се разглежда приносът на финансовите потоци към устойчивите инвестиции.

Комисията също така представи първия си сборен пакет от мерки на 26 февруари 2025 г. В зависимост от резултата от преговорите този пакет може да доведе до промяна на обхвата на задълженията на предприятията за отчитане във връзка с устойчивостта, което ще се отрази пряко върху количеството данни, налични за мониторинг в бъдеще.

Специален доклад № 23/2021: Намаляване на корупцията на високо равнище в Украйна — въпреки предприетите от ЕС няколко инициативи не са постигнати задоволителни резултати

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 91: През юни 2023 г. Комисията прие пакет за устойчиво финансиране, включващ актуализации на таксономията на ЕС и преглед на прилагането от Украйна на рамката за устойчиво финансиране. Пакетът включваше оценка на използването на рамката до момента, преглед на някои предизвикателства, отбелязани от пазарните оператори и поредица от ръководства за улесняване на прилагането.

Отговор по препоръка 7, буква б), точка 102: Войната в Украйна дълбоко промени икономическите условия, поради което изпълнението на тази препоръка понастоящем е невъзможно. Украинските държавни предприятия бяха дълбоко засегнати от руската инвазия и от нестабилното икономическо положение на Украйна. За да може да се проучат условията за премахване на мораториума върху задълженията на държавните предприятия, първо трябва да се стабилизира положението в държавата. Следва да се отбележи, че от 24 февруари 2022 г. насам с указ на президента № 64 от 2022 г. в Украйна е въведено военно положение. Поради действащото военно положение публикуването на финансовите отчети на държавните предприятия, включително за задълженията, е преустановено от март 2022 г. Оттогава не е наличен консолидиран отчет за всички държавни предприятия. Въпреки че някои аспекти на тази точка от препоръката е невъзможно да бъдат изпълнени поради описаните по-горе обстоятелства, Комисията предостави подкрепа на украинските власти за осъществяването на редица ключови реформи, които поставят основите на действия по отношение на мораториума върху задълженията в бъдеще.

Специален доклад № 24/2021: Финансиране, основано на резултатите, в политиката на сближаване — достойна амбиция, но остават пречки в периода 2014—2020 г.

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 128: Комисията счита препоръката за частично изпълнена. Комисията не разчита единствено на информацията относно изпълнението на отключващите условия, която ѝ предоставят отделните държави членки органи и извършва свой собствен мониторинг и анализ. Комисията използва всички налични източници на информация и събира информация чрез мониторинговите комитети, които са съставени от представители на регионалните, местните, градските и други публични органи, икономическите и социалните партньори, съответните органи, представляващи гражданското общество, научноизследователските организации и университетите.

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 128: В годишните отчети за дейността Комисията докладва за състоянието на отключващите условия, а не за собствените си дейности за

осигуряване на изпълнението им. По-специално се взема предвид много ниският процент на неизпълнение и значителният напредък през последните две години.

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 128: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло. Подходът по отношение на междинния преглед е определен в регулаторната рамка, по-специално в член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/1060. Освен това в съображение 24 от същия регламент се посочва, че всяка програма „следва да осигури пълноценно коригиране на програмите въз основа на качеството на изпълнението им, както и възможност да се отчетат новите предизвикателства и приложимите специфичните за всяка държава препоръки“.

Този подход позволява гъвкавост в зависимост от контекста на всяка програма. Службите на Комисията предоставиха конкретни насоки на държавите членки под формата на отговори на въпроси. Всички въпроси и отговори са публикувани и следователно са на разположение на всички държави членки, с което се осигурява ясен и общ подход, доколкото това е необходимо. На държавите членки бяха разяснени подробности относно процеса и подаването на заявления.

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 128: Комисията е съгласна с оценката на ЕСП. В съответствие с член 18, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) № 2021/1060 Комисията ще приема всяка съответна оценка като част от доказателствената база за междинния преглед, включително междинната оценка на Механизма за възстановяване и устойчивост, когато е целесъобразно.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 128: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло. Оценката на обоснованите искания на държавите членки за промяна на условията, които трябва да се изпълнят, или на крайните продукти/резултатите, които трябва да се постигнат, се извършва от службите на Комисията в съответствие със съответните нормативни разпоредби. По-специално, по отношение на целесъобразността на сумите, свързани с изпълнението на приложимите условия или постигането на резултати, Комисията и държавите членки следва да гарантират, че използваните ресурси са подходящи с оглед на направените инвестиции. Ето защо, когато държавите членки поискат изменение на приета схема за финансиране, което не е свързано с разходите, Комисията отново извършва проверка на целесъобразността на предложените суми с оглед на предложените условия или резултати въз основа на актуализираното предложение. След това Комисията потвърждава, че общите критерии, предвидени в регулаторната рамка, в съчетание със задълбочен анализ за всеки отделен случай на обоснованите искания на държавите членки за изменение на условията, които трябва да се изпълнят, или на крайните продукти/резултатите, които трябва да се постигнат, са изпълнени в достатъчна степен.

Отговор по препоръка 4, буква б), точка 128: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло. В съответствие с действащата правна уредба за разходите, декларирани по схемите за финансиране, което не е свързано с разходите, одитите и проверките на управлението се ограничават до проверка на това дали са изпълнени условията за възстановяване на разходите от Комисията или дали са постигнати резултатите. Комисията изготви обяснителна бележка, в която подробно се описва как да се получи увереност за спазването на приложимите правила чрез предварителна проверка към момента на одобряване на дадена схема за финансиране, което не е свързано с разходите.

По време на одита на операциите Комисията проверява дали органите получават увереност в съответствие с механизмите, описани в схемата. В тази връзка Комисията разработи съответни контролни списъци за одит.

Специален доклад № 25/2021: Подкрепа от Европейския социален фонд (ЕСФ) за борба с дълготрайната безработица — мерките трябва да бъдат по целенасочени, адаптирани и наблюдавани

Отговор по препоръка 3, точка 79: Комисията счита препоръката за изпълнена в някои отношения. Проучването в подкрепа на последващата оценка за програмния период 2014—2020 г. е започнало и е в заключителна фаза, като се извършва допълнително преразглеждане, когато е необходимо.

Очаква се то да бъде публикувано през третото тримесечие на 2025 г.

Специален доклад № 26/2021: Редовност на разходите по политиката на сближаване на ЕС — Комисията оповестява ежегодно минимален и неокончателен процент на грешките

Отговор по препоръка 1, точка 77: Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 83: Комисията приветства признаването от ЕСП на подобренията в документацията по изготвянето на плана за одит. Одитите, включени в плана за одит, са резултат от триетапен процес, съобразен със стратегията за одит и наличните ресурси на Комисията/Дирекцията за съвместен одит на разходите за сближаване (DAC).

1. Двуетапна оценка на риска — първо на равнище одитни органи, след това на равнище програма.

2. Анализ на работното натоварване с цел привеждане на плана за одит в съответствие с наличните одитни ресурси след приспадане на ресурсите, необходими за задължителните задачи за одит по документи.

3. Изготвяне на специфични за всяка държава фишове, отразяващи кумулативно извършената одитна работа и резултатите от текущата оценка на риска, с цел да се установят оставащите пропуски и необходимостта от приоритизиране и/или обхващане.

След това количественото отражение в оценката на риска се допълва от качествен анализ, отразен във фишовете по държави, въз основа на професионална преценка, включително за да бъдат взети предвид историческите данни.

Отговор по препоръка 2, буква г), точка 83: Комисията нито е приела, нито е изпълнила препоръката.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 86: Комисията приветства признаването от ЕСП, че е подобрила своята методика за оценка на максималния риск. Комисията потвърждава, че не е приела препоръката, но все пак е предприела допълнителни действия за подобряване на методиката, като е взела предвид препоръката на ЕСП. За програмите, които са били одитирани от Комисията или ЕСП (одити за съответствие) и за които са били открити грешки, и за които от органите на държавите членки е било поискано да извършат допълнителни проверки, максималният риск е увеличен по фиксирана ставка, считано от годишния отчет за дейността за 2022 г. Ето защо в годишните отчети за дейността Комисията публикува

максимални рискове, в които се отчита специфичното положение на всяка програма и възможните оставащи рискове.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 86: Комисията приветства признаването от ЕСП на подобренията в изготвянето на последните годишни отчети за дейността относно начина на получаване на увереност за всяка програма. Тези доклади вече са подписани и публикувани.

Отговор по препоръка 4, точка 88: Комисията прие тази препоръка само частично. Това е така, защото, както е посочено в отговорите ѝ, по мнение на Комисията Управителният съвет на организацията (УСО) е подходящият орган, който да дава насоки относно съдържанието на годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ). В качеството си на наблюдатели в УСО кабинетът на председателя и членът на Комисията, отговарящ за бюджета, са част от тези обсъждания. Комисията създаде процеси, чрез които централните служби издават подробни инструкции, предоставят насоки и подкрепа и извършват прегледи на качеството, за да се гарантира, че информацията в годишните отчети за дейността на службите на Комисията представлява надежден и адекватен източник на информация за ГДУИ. След като изготвят проекта на ГДУИ, използвайки информацията от тези доклади, централните служби организират консултации между службите и пълен процес на приемане в съответствие с принципа на колегиалност. Поради това Комисията счита, че качеството на данните и информацията, предоставена в ГДУИ, са адекватни и надеждни.

Връзката между равнището на одобряване на насоките за ГДУИ и посочените от ЕСП проблеми с качеството на данните остава неясна.

Комисията счита, че за частта, която е приета, тази препоръка е изпълнена с подробните указания, добавени в приложението към разяснителната бележка на УСО за ГДУИ, както и с публикуването на ГДУИ за 2021 г. на 7 юни 2022 г.

ОТГОВОРИ НА FRONTEX НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г. ГЛАВА 12: ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ, НАПРАВЕНИ В СПЕЦИАЛНИТЕ ДОКЛАДИ на ЕСП ОТ 2021 Г.

Приложение 12.2. Агенцията приветства положителния резултат от проследяването по Специален доклад 8/2021 с 13 (72 %) напълно изпълнени препоръки и още 2 (11 %) изпълнени в някои отношения. Агенцията би искала да подчертае, че по отношение на регионалния подход към оценката на уязвимостта (каре 3, буква б), подточка ii)) и организирането на учения за бърза намеса (каре 4, буква а)), нито едно от двете не се изисква от приложимия понастоящем Регламент (ЕС) 2019/1896. Въпреки това Агенцията извърши бърза гранична намеса, организира и участва в други учения и бързи пренасочвания с подобен необходим ефект.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА АГЕНЦИЯ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТТА НА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО (ЕВРОПОЛ) НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г. ГЛАВА 12: ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ, ОТПРАВЕНИ В СПЕЦИАЛНИТЕ ДОКЛАДИ НА ЕСП ОТ 2021 Г.

Препоръка 3б:

На равнището на ЕС няма рамка за отчитане, която да обхваща конкретните статистически аспекти на изпирането на пари и документните измами, свързани с контрабандата на мигранти.

При разследванията на контрабандата на мигранти надлежно се вземат предвид аспектите на изпирането на пари и документните измами, определени като ключови фактори за контрабандата на мигранти в SOCTA от 2025 г.[1]. Наред с много други примери в съобщението на Европол[2] за 18 задържания от оперативна работна група (ОРГ), подкрепена от Европол в България, се подчертава, че разследването е съсредоточено върху използването на фалшиви документи и паралелни финансови системи от страна на организирани престъпни групи, участващи в контрабандата на мигранти.

[1] https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf
[2] https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/bulgarian-authorities-arrest-18-for-smuggling-migrants-across-its-southern-border

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2024 година

Съдържание

Страница

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2024 година 600

Отговори на Европейската комисия 640

Съдържание

	Точки
Въведение	01—06
Кратко описание	02—06
Финансово изпълнение на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР	07—09
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.—34
Информация в подкрепа на Декларацията за достоверност	10—14
Обхват и подход на одита	10—14
Надеждност на отчетите	15—18
Редовност на операциите	19—34
Оценка на постигнатото по проектите по време на одитните посещения на ЕСП	35—37
Заключение и препоръки	38—41
Заключение	38—39
Препоръки	40—41
Приложения	
Приложение I — Плащания от ЕФР за основните държави *бенефициенти*: Африка, Тихоокеанския и Карибския басейн	
Приложение II — 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 разходите на ЕФР и одитната популация на ЕСП в тази област през 2024 г. Одитната популация на ЕСП за 2024 г. (2,864 млрд. евро) е над два пъти по-голяма от размера на плащанията, извършени през годината (1,345 млрд. евро), главно поради уравнените суми по авансовото финансиране.

Фигура 1 — Европейски фондове за развитие: финансови параметри за 2024 г.

(в млн. евро)



(*) В съответствие с хармонизираното определение за „*операции*, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. ***приложение 1.1***, точка ***19***).

Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за 2024 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 се изпълняват в сложна геополитическа и организационна среда. Извършваните дейности обхващат различни региони с различаващи се правни и институционални рамки, които изискват способност за адаптиране към различни нормативни и оперативни условия.
ЕФР са по-специален инструмент поради това, че:

а) те се финансират пряко от вноски на държавите членки и Обединеното кралство въз основа на квоти или „алгоритми за вноските“;

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[1] са определени правилата за достъпа на ЕСП до информацията, съхранявана от Европейската инвестиционна банка за посочените операции; и

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 изпълнени изцяло всички операции[2].

05 ЕФР се управляват почти изцяло от Генерална дирекция „Международни партньорства“ на Комисията (INTPA). Малка част (5 %) от плащанията по ЕФР за 2024 г. се управлява от Генерална дирекция „Европейска политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR). От 1 февруари 2025 г. ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR) е разделена на две отделни генерални дирекции: ГД „Разширяване и източно съседство“ (ENEST) и ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ (MENA).

---

[1] Съгласно Член 134 от Регламент (ЕО) № 215/2008 от Финансов регламент, приложим към Десетия ЕФР.

[2] Член 14, параграф 3 от Вътрешното споразумение за създаване на Единадесетия ЕФР.

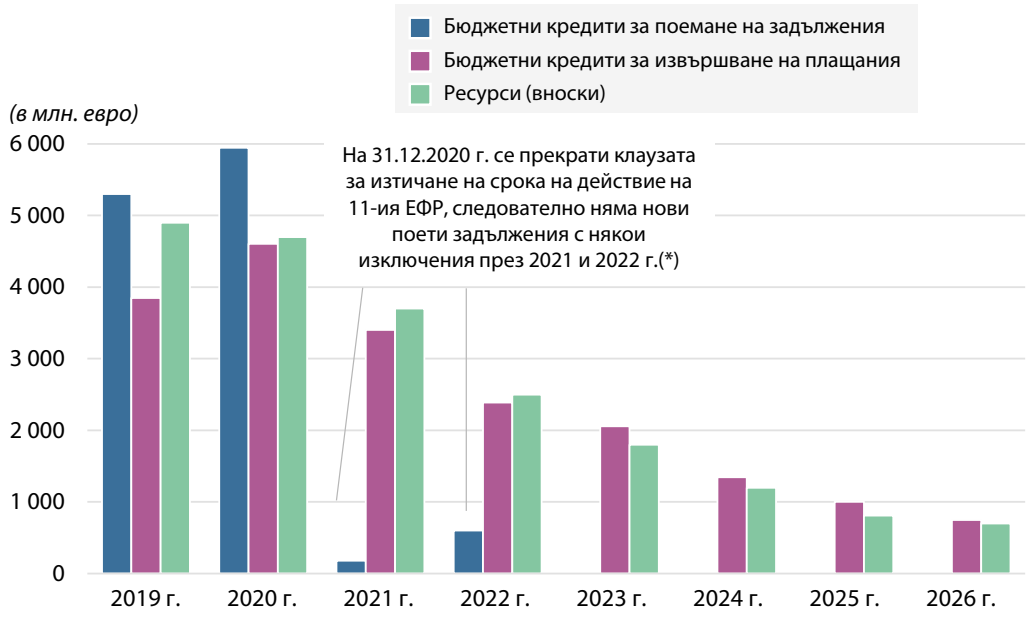
06 Разгледаните в настоящия доклад разходи са свързани с подкрепа, отпускана в 76 държави (вж. ***приложение I*** за основните държави *бенефициенти*) чрез множество различни методи, като например договори за строителни дейности, доставки и услуги, *безвъзмездна финансова помощ*, *бюджетна подкрепа*, *програмни разчети* и *споразумения за делегиране* на задачи по изпълнението на бюджета при непряко управление (споразумения за делегиране), сключени със субекти, подлежащи на *оценка по стълбове* (като например международни организации).

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. Вътрешно споразумение за създаване на Единадесетия ЕФР (2014—2020 г.) влиза в сила на 1 март 2015 г. Единадесетият ЕФР ще предостави средства с общ размер 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 Ресурсите на ЕФР (т.е. вноските от държавите — членки на ЕС, и Обединеното кралство) и плащанията продължават да намаляват съответно от 2019 г. и 2020 г. насам, а от 2023 г. насам не са поемани нови задължения. Очаква се плащанията да продължат да намаляват и да достигнат 0,75 млрд. Евро през 2026 г. (вж. ***фигура 2***).

Фигура 2 — Тенденции в поетите задължения, плащанията и ресурсите на ЕФР (вноски), включително прогнози за 2025 г. и 2026 г.



(*) Поетите задължения по изключение са:
1) обратни постъпления по Инвестиционния инструмент за АКТБ от операции по 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР
2) повторно използване на резерва на 10-ия и 11-ия ЕФР съгласно Решение 2022/1223 на Съвета

Източник: ЕСП, въз основа на годишните доклади на ЕСП за периода 2019—2023 година, Решение на Съвета (ЕС) 2022/1223 и COM (2024) 432 final.

09 На ***фигура 3*** е представено усвояването на ресурсите на ЕФР през 2024 г. и кумулативно за Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР.

Фигура 3 — Усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2024 г.

(в млн. евро)

	Състояние в края на 2023 г.		***Изпълнение на бюджета през финансовата 2024 година*** *(нетни поети задължения след освобождаване на бюджетни кредити / нетни плащания след събиране на неправомерно изплатени суми)*				***Състояние в края на 2024 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]	**65 990**		***-1***	***-92***	***45***	***-47***	***15 238***	***21 054***	***29 651***	***65 943***	
Б – УСВОЯВАНЕ											
1. Глобални поети задължения (решения за финансиране)	***65 423***	***99,1 %***	***-1***	***-73***	***-297***	***-371***	***15 238***	***21 005***	***28 809***	***65 053***	**98,7 %**
2. Индивидуални поети задължения (отделни договори)	***64 605***	**97,9 %**	***-1***	***-35***	***77***	***41***	***15 237***	***20 964***	***28 444***	***64 646***	**98,0 %**
3. Плащания	***59 489***	**90,1 %**	***0***	***163***	***1 182***	***1 345***	***15 221***	***20 640***	***24 973***	***60 834***	**92,3 %**
В – Неразплатени задължения (Б1 – Б3)	**5 934**	**9,0 %**					***17***	***365***	***3 836***	***4 219***	**6,4 %**
Г – Налично салдо (А – Б1)[3]	**567**	**0,9 %**					***0***	***49***	***842***	***890***	**1,3 %**

[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).

Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за 2024 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.

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 (ЕСП) 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 2024 г., одобрени на 24 юни 2025 г.;

б) законосъобразността и редовността на свързаните с тези отчети операции, чието финансово управление е възложено на Комисията[3].

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 2024 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние към 31 декември 2024 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.

[3] Съгласно член 43, членове 48—50 и член 58 от Финансовия регламент, приложим за 11-тия 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 2024 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 2024 г., са засегнати от съществено ниво на *грешки*.

Основание за изразяване на становище

V. Европейската сметна палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Нейните отговорности съгласно тези стандарти и кодекси са описани по-подробно в раздела „Отговорност на одитора“ от настоящия доклад. Европейската сметна палата също така отговаря на условията за независимост и изпълнява етичните си задължения в съответствие с Етичния кодекс на професионалните счетоводители, публикуван от Съвета за международни етични стандарти на счетоводителите. 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 6,5 % общия *изчислен процент грешки* при разходите, приети в отчетите на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР за годината, приключила на 31 декември 2024 г. 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 2024 г. по оценка на Комисията допустимите разходи, които са извършени, но още не са отчетени от бенефициентите, възлизат на 3,885 млрд. евро (в края на 2023 г. — 5,074 млрд. евро).

IX. ЕСП провери начина на изчисляване на тези начислени разходи и прегледа извадка от 30 отделни авансови плащания и 24 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.

Отговорности на ръководството (Европейска комисия)

X. 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.

XI. 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.

XII. 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

XIII. 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 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.

XIV. В областта на приходите ЕСП проверява всички вноски от държавите членки и извадка от други видове приходни операции.

XV. 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.

XVI. 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.

XVII. 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.

XVIII. 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.

4 юли 2025 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 за 2024 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[4] на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, одобрени от Комисията[5], придружени от писменото изявление на отговорния счетоводител, получено на 20 юни 2025 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 85 операции, представителна за всички видове разходи в рамките на ЕФР. Извадката включва 16 операции, свързани с *Извънредния доверителен фонд за Африка,* една операция, свързана с *Доверителния фонд „Беку“,* 54 операции, разрешени от 14 делегации на ЕС[6] и 14 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. Освен това за операциите, одитирани на място, ЕСП извърши оценка на резултатите от изпълнението, когато това беше осъществимо и уместно.

13 ЕСП провери и следните елементи за 2024 г.:

а) вноските на всички държави членки;

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 извършването на плащанията, ii) мониторинг и контрол, по-специално проследяване на предприетите действия във връзка с външни одити и проучването относно *процента остатъчни грешки (RER)*;

---

[4] Съгласно член 39 от Регламент (ЕС) 2018/1877относно финансовия регламент, приложим за 11-ия Европейски фонд за развитие, и за отмяна на Регламент (ЕС) 2015/323.

[5] Съгласно член 38 от Регламент (ЕС) 2018/1877 относно финансовия регламент, приложим за 11-ия Европейски фонд за развитие, и за отмяна на Регламент (ЕС) 2015/323.

[6] Бурунди, Демократична република Конго, Гвинея-Бисау, Кения, Малави, Мавритания, Мавриций, Мозамбик, Намибия, Нигерия, Сиера Леоне, Того, Уганда, Замбия.

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 предишни препоръки на ЕСП.

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 Към 31 декември 2024 г. пълното счетоводно приключване на Деветия ЕФР (2000—2007 г.) все още не беше извършено — повече от 17 години след въвеждането през 2007 г. на *клауза за изтичане на срока на действие*. Това подчертава сложността и дългата продължителност на някои *програми* на ЕФР. Осем договора продължават да се изпълняват в рамките на Деветия ЕФР.

17 ЕСП установи, че при изчисляването във връзка с разделянето на финансовите периоди Комисията последователно е вземала предвид удължаванията на сроковете за изпълнение на договорите, настъпили след края на отчетния период. Това подобрение се дължи главно на изпълнението от страна на Комисията на препоръката, отправена в Годишния доклад на ЕСП за 2023 г.

18 Както и в предходни години, беше установено, че някои авансови плащания са останали неуравнени за период до 16 години, в т.ч. 446 млн. евро, за които не е извършено уравняване в продължение на над 10 години. Тези авансови плащания са свързани главно с Инфраструктурния доверителен фонд ЕС — Африка (EU-AITF). Поради дългосрочния характер на операциите, подпомагани от този фонд, всяка година се уравнява само малка част от старото авансово финансиране за EU-AITF и такова уравняване се извършва в продължение на много години.

Редовност на операциите

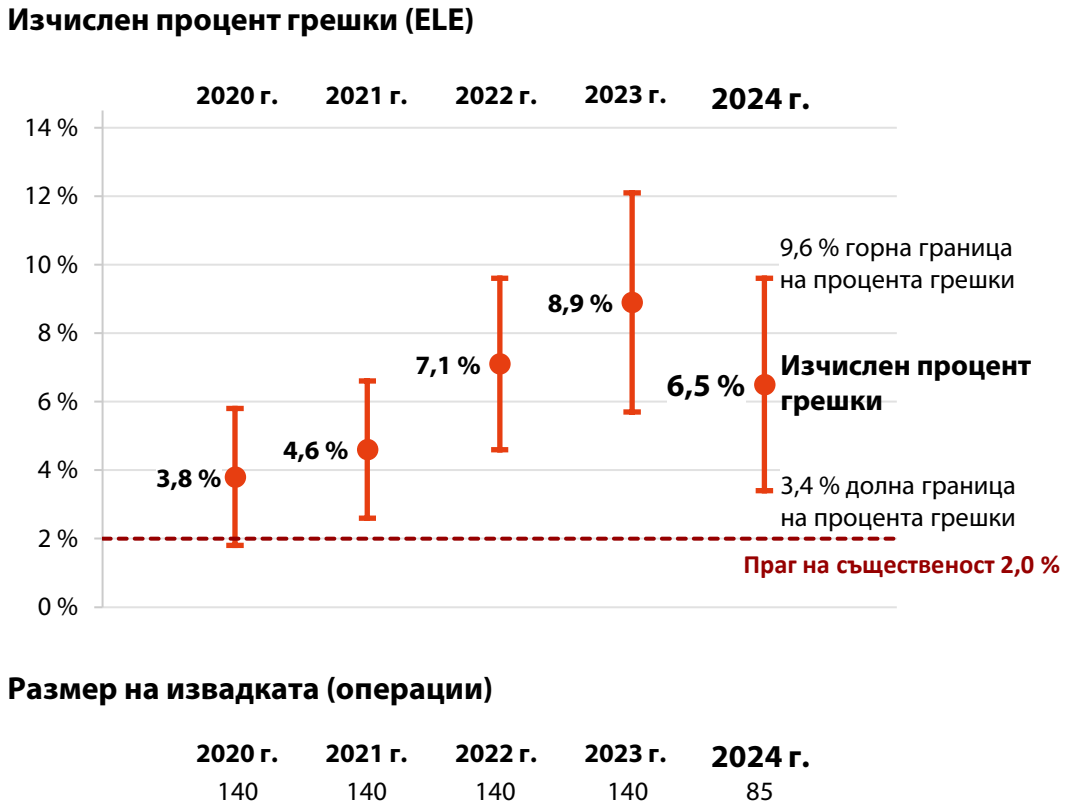
Приходи

19 Приходните операции не съдържат съществено ниво на грешки.

Разходи

20 От проверените 85 операции в 34 (40,0 %) се съдържат грешки. Въз основа на 27 грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки беше изчислен на 6,5 % (вж. ***фигура 4***).

Фигура 4 — Резултати от тестването на операциите



Източник: ЕСП.

21 На ***фигура 5*** е представена разбивка на изчисления от ЕСП процент грешки за 2024 г. по видове грешки. Видовете грешки, които имат най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки, са недопустими разходи, липса на основни оправдателни документи, завишено уравняване на авансовото финансиране, неизвършени в действителност разходи и сериозни нарушения на правилата за *обществени поръчки.*

Фигура 5 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

22 В ***каре 1*** са представени примери за остойностени от ЕСП грешки.

Каре 1

Недопустими разходи, отнесени към проект

Комисията е подписала *споразумение за финансов принос* с една международна организация, имащо за цел да подпомогне защитата и реинтеграцията на мигранти в Северна Африка. Общите разходи за това действие възлизат на 58 млн. евро, финансирани изцяло от бюджета на ЕС.

Международната организация е начислила разходи за помощ за реинтеграция за 4 496 мигранти на обща стойност 7,2 млн. евро, включително *еднократна обща сума* в размер на 250 евро на мигрант, завръщащ се от Либия в Чад. Тази сума е поискана за покриване на разходите и услугите на асистент по реинтеграция, нает от кабинета на организацията в Чад.

Тази еднократна сума обаче не е ясно определена или обоснована в приложението към споразумението за финансов принос, както се изисква от общите условия. Освен това използването на тази категория разходи не е било одобрено чрез предварителен преглед от страна на Комисията и не е било посочено в специалните условия на договора.

Следователно ЕСП счита тези разходи за недопустими.

Липса на основни оправдателни документи и разходи, които не са извършени в рамките на срока на изпълнение на договора

Комисията е подписала договор за безвъзмездна финансова помощ, за да предостави институционална подкрепа на една организация. Общата стойност на този договор е 23 млн. евро, като финансовото участие на ЕС е 17 млн. евро.

ЕСП извърши одит на разходите, свързани с възнагражденията, които някои членове на персонала са получили в края на своите договори, и установи няколко грешки.

В един случай одиторите не получиха основни оправдателни документи, като например трудов договор и фиш за заплата, за да проверят дали служителят има право на заявените възнаграждения с обща стойност 0,1 млн. евро. Следователно ЕСП счита тези разходи за недопустими.

Освен това, въпреки че срокът на изпълнение на договора е от януари до декември 2021 г., ЕСП установи, че някои от получените възнаграждения, възлизащи на 0,7 млн. евро, са свързани с персонал, чиито договори са били приключили през 2020 г. Това означава, че разходите, свързани с тези обезщетения, са направени извън срока на изпълнение на договора. Следователно ЕСП счита тези разходи за недопустими.

Завишено уравняване на авансово финансиране — приемане за допустими на разходи, които не са били извършени

ЕСП одитира операция на стойност 1,8 млн. евро по споразумение за финансов принос, сключено с международна организация. Действието е изпълнено при *непряко управление*, като финансовото участие на ЕС е 3,2 млн. евро.

Операцията се отнася до уравняването на авансово финансиране въз основа на финансовия отчет, представен от международната организация за периода до 31°декември°2023 г.

По време на одита ЕСП установи, че финансовият отчет включва 0,4 млн. евро, които са били неправилно уравнени, тъй като се отнасят до *бюджетни кредити*, а не до действителни разходи. Следователно ЕСП счита тази сума за недопустима.

Сериозни нарушения на правилата за обществени поръчки — проблеми в техническите спецификации и критериите за избор на изпълнител в поръчка за слънчеви помпи

Комисията е подписала договор за безвъзмездна финансова помощ с неправителствена организация (НПО) и нейните партньори за проект в Източна Африка, насочен към укрепване на веригите за създаване на стойност в сектора на зеленчукопроизводството и засилване на икономическото овластяване на младите хора. Проектът е на стойност 0,6 млн. евро, като финансирането от ЕС е до 0,5 млн. евро.

Като част от проекта НПО е инсталирала пет слънчеви помпи във финансираните стопанства. Помпите са били закупени чрез процедура на договаряне. Исканията за представяне на оферти, изпратени от НПО на три дружества, обаче не са включвали технически спецификации или критерии за оценка. Две дружества са представили оферти и поръчката е била възложена на дружеството, подало по-скъпата оферта. Причините за това решение, посочени в доклада за оценка, са предишните резултати на дружеството и мнението за неговата надеждност.

Поради липсата на определени технически спецификации и критерии за оценка конкурентът с по-ниската оферта не е имал възможност за справедлива оценка. В резултат на това няма увереност, че процедурата за възлагане на обществена поръчка е осигурила най-доброто съотношение между качество и цена и ЕСП счита свързаните с нея разходи за недопустими.

23 От 27-те операции, съдържащи *количествено измерими* грешки, 8 са засегнати от грешки, дължащи се на това, че бенефициентите не са декларирали отделно еднократните общи суми или други разходи, представени чрез опростени варианти на разходите (ОВР), а са ги включили в своите разходи за персонал или в разбивката на разходите си. Договорите не определят ясно кое се счита за еднократна обща сума. Тази липса на яснота увеличава риска от неправилно докладване на разходите от страна на бенефициентите и подчертава необходимостта Комисията да предостави по-ясни насоки относно използването и деклариране на еднократни общи суми (вж. ***каре 1***).

24 Одиторите констатираха, че при три операции има завишено уравняване на авансово финансиране, което представлява 0,9 процентни пункта от изчисления процент грешки. В тези случаи Комисията е приела финансови отчети, включващи авансови плащания, които не представляват извършени разходи и следователно са недопустими (вж. примера в ***каре 1***). В Годишния доклад на ЕСП за 2023 г. одиторите препоръчват на Комисията да осъществява достатъчен контрол, за да намали риска от уравняване на недопустими суми, изплатени на организации, подлежащи на оценка по стълбове. Комисията се е съгласила да изпълни препоръката до края на 2025 г.

25 От 36-те операции, свързани с договори при непряко управление с организации, подлежащи на оценка по стълбове (международни организации и държавни агенции), 15 са засегнати от количествено измерими грешки, които допринасят с 2,8 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 съдържащата се финансова информация е правилно представена, пълна и точна и в съответствие със задълженията, предвидени в договора.

26 Както и в предходни години, ЕСП се сблъска със закъснения при получаването на исканата документация от някои международни организации, което доведе до закъснения при изпълнението на одитната дейност. Тези организации ограничиха достъпа на ЕСП до документи, като предоставиха само ограничен временен достъп до документи в електронен вид и в режим само за четене, без да ги предадат на одиторите. Това възпрепятства планирането, изпълнението и контрола на качеството при одита на ЕСП. Тези трудности продължават да съществуват въпреки опитите на Комисията да ги разреши чрез постоянна комуникация със съответните международни организации. В предишни свои доклади[7] ЕСП е отправяла препоръки международните организации да осигуряват на ЕСП достъп до документите, от които тя се нуждае, за да изпълнява задачите си в съответствие с ДФЕС. Тази препоръка е повторена и в Годишния доклад на ЕСП за 2023 г. Този проблем е описан и в точки **8.13** от ***глава 8*** и **9.15** от ***глава 9*** от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2024 г.

27 В 13 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 2,2 процентни пункта по-нисък.

28 ЕСП установи също 10 случая на неспазване на правните и финансовите *разпоредби* (но без пряко финансово *отражение* за бюджета на ЕС). Тези грешки, които не са количествено измерими, са свързани например с неспазване на правилата на ЕС за публичност (вж. ***каре 2***).

[7] Вж. годишните доклади на ЕСП относно ЕФР за 2018 г. и 2020 г.

Каре 2

Неспазване на правилата за публичност

ЕСП извърши одит на уравняването на авансово финансиране на стойност 38 млн. евро по споразумение за финансов принос, подписано с международна организация и изпълнено при непряко управление. Проектът има за цел да укрепи здравната система, като подпомогне всеобщото здравно осигуряване чрез редица различни дейности. Общата стойност на действието е 215 млн. евро, като приносът на ЕС е 208 млн. евро (97 %).

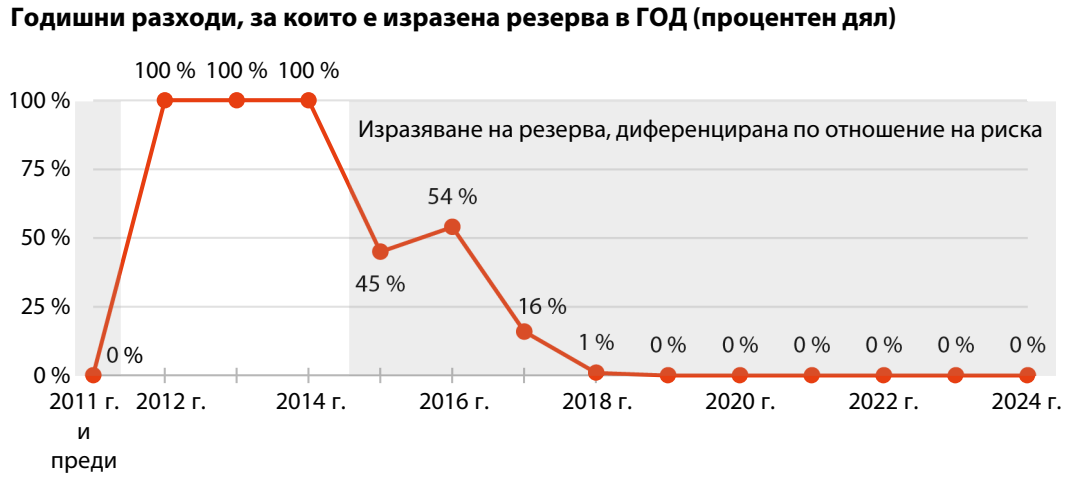
Бенефициентите на средства от ЕС са длъжни да оповестяват ясно факта, че изпълняваното от тях действие е финансирано или съфинансирано от ЕС. Одиторите констатираха няколко случая на неспазване на тези правила за публичност: неспоменаване на финансовото участие на ЕС в художествени произведения, създадени за глобален здравен форум, и на официалните уебсайтове на субсидирани прояви за всеобщо здравно осигуряване, както и в документите, свързани с вторично отпускане на безвъзмездна финансова помощ от международната организация на публичен орган в държава от АКТБ.

29 През годините ЕСП констатира непрекъснато намаляващ брой грешки в две разходни области поради специфичните им условия за плащане. Тези области са: i) бюджетна подкрепа и ii) проекти, изпълнявани при *„условен подход“.* През 2024 г. ЕСП одитира четири операции, извършени при *„условен подход“,* но нейната извадка не включваше операции за бюджетна подкрепа. Точки ***9.20—9.22*** от ***глава 9*** от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета за 2024 г. представят повече информация относно бюджетната подкрепа и условния подход.

Преглед на Годишния отчет за дейността на ГД „Международни партньорства“

30 Декларацията за достоверност на генералния директор в ГОД на ГД „Международни партньорства“ за 2024 г. не включва *резерви*. ГД „Международни партньорства“ значително е намалила обхвата на резервите (т.е. дела на разходите, обхванати от тях), от 16 % през 2017 г. до 1 % през 2018 г., а от 2019 г. нататък и до нула. На ***фигура 6*** е представен обхватът на резервите, изложени в годишните отчети за дейността от 2011 г. до 2024 г.

Фигура 6 — Резерви в годишните отчети за дейността на ГД „Международни партньорства“ за периода 2011—2024 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни от годишните отчети за дейността на ГД „Международни партньорства“ за периода 2011—2024 г.

31 ГД „Международни партньорства“ е изчислила, че общият размер на сумите, изложени на риск при плащане, е 89,7 млн. евро (1,1 % от разходите за 2024 г.), а общият размер на сумите, изложени на риск при приключване, е 78,6 млн. евро (0,97 % от разходите за 2024 г.). Въз основа на исторически данни тя е изчислила също, че 11,1 млн. евро (12,4 %) от средствата, изложени на риск при плащане, ще бъдат коригирани чрез нейните проверки през следващите години (тази сума е известна като „*коректив капацитет*“). От тази изчислена сума Комисията е докладвала 5 млн. евро като действително събрани вземания за 2024 г. След като извърши проверка на 60,9 % от докладваната като коригирана сума (3,1 млн. евро), ЕСП установи, че 0,2 млн. евро не е трябвало да бъдат докладвани като реализиран коректив капацитет.

Проучване относно процента остатъчни грешки (RER) за 2024 г.

32 През 2024 г. ГД „Международни партньорства“ е възложила на външен изпълнител изготвянето на 13-то 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“, 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 за редовността по отношение на *външната дейност*, оповестена в Годишния доклад за управлението и изпълнението.

33 В предишни годишни доклади на ЕСП[8] относно ЕФР са описани ограниченията на тези проучвания, които може да са допринесли за заниженото изчисляване на процента остатъчни грешки, и през 2022 г. ЕСП препоръча да се подобри методологията, използвана за проучването, така че елементите с висока стойност да се екстраполират правилно. Проучването относно RER се базира на методология и ръководство за изчисляване на процент остатъчни грешки, предоставени от ГД „Международни партньорства“. За това проучване през 2024 г. ГД „Международни партньорства“ е използвала извадка от 401 операции. Изчислен е общ процент остатъчни грешки в размер на 0,48 %. За девета поредна година резултатът от проучването за процента остатъчни грешки е под собствения *праг на същественост* от 2 % на Комисията.

34 През 2024 г. Комисията е взела решение да преразгледа методологията за процента остатъчни грешки, считано от 2025 г. Измененията имат за цел, наред с другото, да определят по-ясно как се третират елементите с висока стойност и да ограничат възможността да се разчита изцяло на резултатите от проверките на управлението и работата на други одитори. Въпреки това съществуват някои недостатъци. Преразгледаната методология все още позволява грешките да бъдат класифицирани като „изолирани“, което означава, че те могат да бъдат изключени от екстраполацията при изчисляването на процента остатъчни грешки. Както и в предходни години, одитът ще се съсредоточи само върху приключените договори, докато повечето от плащанията на ГД „Международни партньорства“ са за текущи договори. Продължава подготвителната работа по прилагането на преразгледаната методология и през следващата година ЕСП следва да може да провери правилното ѝ прилагане (вж. ***приложение II***).

[8] Вж. годишните доклади на ЕСП относно ЕФР за 2017 г., 2018 г., 2019 г. и 2020 г.

Оценка на постигнатото по проектите по време на одитните посещения на ЕСП

35 Като част от одитните посещения ЕСП извърши оценка и на реализираните постижения по 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 ограничава само до него.

36 Резултатите от проверките на ЕСП са разнородни. В някои случаи финансирането е било използвано ефективно и е допринесло за постигането на целите на проектите (вж. ***каре 3***).

Каре 3

Успешно изпълнение на проект

Комисията е подписала *споразумение за делегиране на задачи по изпълнението на бюджета при непряко управление (споразумение за делегиране)* с държавна агенция на стойност 8,65 млн. евро, което има за цел подобряване на прозрачността и ефективността при управлението на публични ресурси в държава от Южна Африка и помощ за мобилизирането на вътрешни приходи. Външна оценка е оценила проекта като „много успешен“. Одитът на ЕСП потвърди, че проектът е допринесъл успешно за укрепване на бюджетното планиране и управлението на инвестициите. Сред значимите постижения са въвеждане на бюджетиране, основано на резултатите, подкрепа за база данни за публичните инвестиции и пилотен проект за изграждане на мобилни офиси с цел националните данъчни органи да могат да обхванат населението в по-отдалечени райони.

37 Както и в предходни години обаче[9] ЕСП установи и случаи, в които проектите на ЕС не са успели да постигнат всички свои цели (вж. ***каре 4***). По-специално инфраструктурата, изградена в рамките на проектите, невинаги е била поддържана след приключването на проектите, което поражда сериозни опасения относно тяхната дълготрайност. Комисията не е оценявала систематично състоянието на проектната инфраструктура, преди да извърши окончателните плащания. Също така тя не е проследявала дали тази инфраструктура продължава да се използва.

Каре 4

Проекти, които не са постигнали всичките си цели

а) **Срутени оранжерии и изоставени стопанства**

ЕСП одитира проект на стойност 600 000 евро за насърчаване на младежката заетост чрез устойчиво парниково земеделие в държава от Западна Африка. Инициативата включва изграждане на оранжерии, напоителни системи и заведения за детски грижи в подкрепа на младите земеделски стопани. Въпреки това повечето оранжерии, които одиторите видяха по време на посещенията си на място, се бяха срутили малко след предполагаемото им завършване поради слаби конструкции и излагане на екстремни метеорологични условия. На някои места напоителните системи не работеха поради счупени слънчеви помпи, поради което културите бяха унищожени. Заведенията за детски грижи и за сортиране на културите също бяха сериозно повредени или изоставени.

Снимка 1 — Срутени и занемарени оранжерии



Източник: ЕСП, проверка на място.

[9] Годишни доклади на ЕСП относно ЕФР за 2022 г. и 2023 г.

б) **Център за дъбене на кожи, който не е бил използван, и незаети съоръжения на пазар на домашни птици**

Одиторите провериха проект за подпомагане на икономическата конкурентоспособност в държава от Северозападна Африка. Проектът включва изграждане на инфраструктура на обща стойност 4 млн. евро. Одиторите посетиха център за дъбене на кожи и пазар на домашни птици. При посещението беше установено, че центърът за дъбене на кожи не е бил използван изобщо поради това, че не отговаря на нуждите на ползвателите, за които е предназначен, тъй като ваните не са водонепропускливи.

По същия начин съоръженията на пазара на домашни птици са останали незаети в продължение на месеци след завършването му. Липсвали са ресурси за ежедневното функциониране на пазара — електричеството е било прекъснато, тъй като местните власти са престанали да покриват тези разходи след приключването на помощта от ЕС. Освен това необходимите административни решения относно разпределението на площите за продажба на домашни птици все още не бяха взети на общинско равнище.

Снимка 2 — Център за дъбене на кожи, който не е използван изобщо



Източник: ЕСП, проверка на място.

Заключение и препоръки

Заключение

38 Като цяло одитните доказателства показват, че отчетите на ЕФР за финансовата година, приключила на 31 декември 2024 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 2024 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 ***20***—***27***). Въз основа на извършеното тестване на операции ЕСП изчислява нивото на грешки на 6,5 %.

Препоръки

40 В ***приложение II*** са представени констатациите от последващата проверка на ЕСП на изпълнението на препоръките, отправени в предишни нейни годишни доклади. Одиторите продължават да считат, че препоръка 1 от Годишния доклад на ЕСП за 2020 г. относно предоставянето на пълен и навременен достъп до документи от страна на международни организации, е изпълнена само в известна степен. ЕСП извърши преглед на две препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2021 г. Комисията е изпълнила и двете препоръки в значителна степен.

41 Одиторите разгледаха и шест препоръки от Годишния доклад на ЕСП относно ЕФР за 2022 г. и една препоръка от Годишния доклад на ЕСП относно ЕФР за 2023 г., която изискваше незабавни действия. Комисията е изпълнила две от препоръките от 2022 г. изцяло, три в значителна степен и една в известна степен, а едната препоръка от 2023 г. изцяло (вж. ***приложение II***). Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2024 г. Европейската сметна палата отправя следните препоръки към Комисията:

Препоръка 1— Да се следи за спазването на правилата за публичност

Комисията следва да засили контрола върху спазването на правилата за публичност от организациите, изпълняващи договори, както и от техните партньори по изпълнението. Това може да включва изискване на доказателства за такова спазване на правилата преди уравняване на окончателната сума на авансовото финансиране или извършване на окончателното плащане.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Препоръка 2 — Да се подобрят проверките, свързани с еднократни общи суми или други разходи, декларирани чрез опростени варианти на разходите (ОВР)

За да се избегне рискът бенефициентите да декларират неправилно еднократни общи суми или други разходи, представени кат ОВР, Комисията следва:

а) да предостави на бенефициентите допълнителни насоки и да прецизира кое се счита за еднократна обща сума; и

б) по отношение на разходите, представени чрез ОВР, да се увери, че е направена предварителна оценка на приложимата методология съгласно процедурите на Комисията. Освен това Комисията трябва да проверява дали такива заявени за възстановяване разходи отговарят на договорните изисквания.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 3 — Да се предприемат стъпки за осигуряване на по-голяма дълготрайност на проектите

Комисията следва да предприеме стъпки за постигане на по-голяма дълготрайност на проектите, така че да се запазва всяка изградена по проектите инфраструктура. По-специално тя следва:

а) да поддържа по-добро сътрудничество с националните органи, за да получава увереност, че инфраструктурните проекти разполагат с достатъчно ресурси за ежедневните операции и поддръжката, а крайните получатели разполагат с подходящо обучение и експертен опит;

б) да засили проверките относно действителното използване на инфраструктурата, например чрез посещения на място; и

в) да взема предвид констатациите от тези проверки при подобни бъдещи решения или инструменти за финансиране и да прилага извлечените поуки.

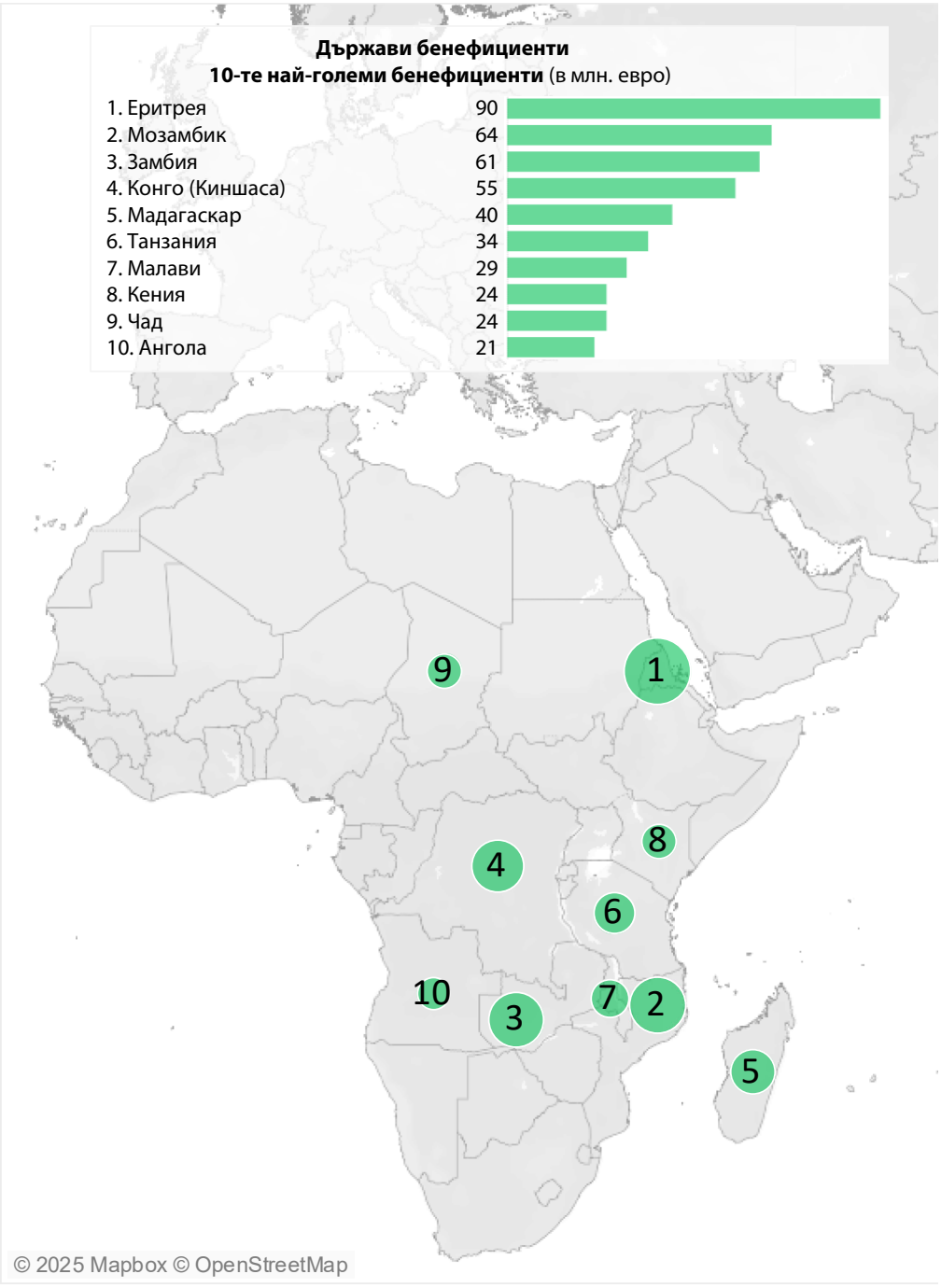
Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Приложения

Приложение I — Плащания от ЕФР за основните държави *бенефициенти*: Африка, Тихоокеанския и Карибския басейн

Плащания по Европейския фонд за развитие през 2024 г. – Африка

Плащания по Европейския фонд за развитие — Африка

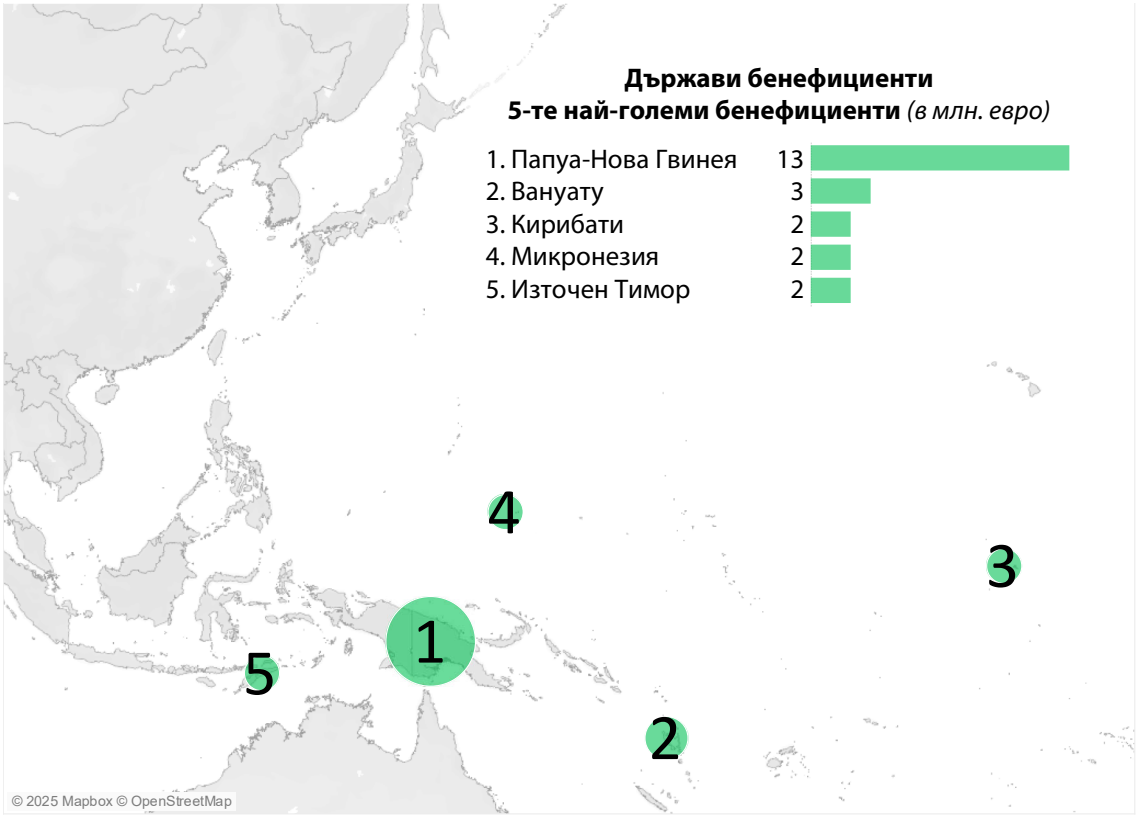


Източник: Карта от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

10-те най-големи държави бенефициенти в предишни години (в млн. евро)									
2019 г.		*2020 г.*		*2021 г.*		*2022 г.*		*2023 г.*	
Нигерия	119	Сенегал	141	Сомалия	219	Мозамбик	104	Мозамбик	80
Мали	103	Буркина Фасо	141	Конго (Киншаса)	109	Судан	100	Мадагаскар	73
Буркина Фасо	94	Бенин	116	Танзания	101	Уганда	60	Танзания	67
Етиопия	91	Мозамбик	114	Уганда	84	Конго (Киншаса)	57	Конго (Киншаса)	57
Конго (Бразавил)	91	Нигерия	104	Нигер	81	Замбия	56	Кения	57
Нигерия	91	Нигер	104	Малави	79	Малави	51	Централноафриканска република	55
Малави	87	Гана	100	Мозамбик	74	Чад	48	Замбия	55
Танзания	71	Чад	95	Судан	70	Танзания	48	Нигер	53
Уганда	64	Конго (Киншаса)	93	Нигерия	66	Бурунди	48	Уганда	43
Руанда	60	Уганда	90	Кения	65	Кения	48	Еритрея	40

Плащания по Европейския фонд за развитие през 2024 г. — Тихоокеански басейн

Плащания по Европейския фонд за развитие — Тихоокеански басейн



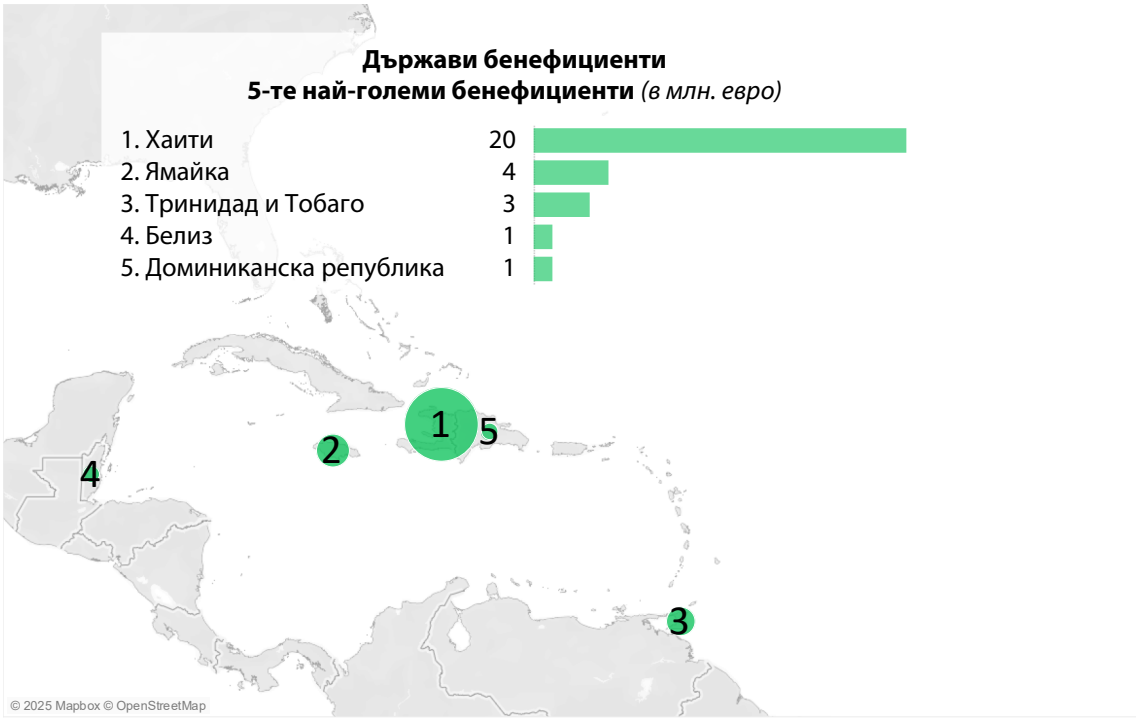
Източник: Карта от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5-те най-големи държави бенефициенти в предишни години (в млн. евро)

2019 г.		*2020 г.*		*2021 г.*		*2022 г.*		*2023 г.*	
Папуа-Нова Гвинея	14	Източен Тимор	19	Папуа-Нова Гвинея	29	Папуа-Нова Гвинея	23	Папуа-Нова Гвинея	24
Нова Каледония	13	Вануату	12	Източен Тимор	9	Източен Тимор	11	Източен Тимор	7
Френска Полинезия	11	Фиджи	11	Вануату	6	Фиджи	5	Фиджи	7
Източен Тимор	7	Папуа-Нова Гвинея	10	Фиджи	5	Вануату	4	Вануату	5
Соломонови острови	4	Соломонови острови	8	Маршалови острови	3	Кирибати	4	Кирибати	3

Плащания по Европейския фонд за развитие през 2024 г. — Карибски басейн

Плащания по Европейския фонд за развитие — Карибски басейн



Източник: Карта от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5-те най-големи държави бенефициенти в предишни години (в млн. евро)

2019 г.		*2020 г.*		*2021 г.*		*2022 г.*		*2023 г.*	
Хаити	35	Хаити	76	Хаити	47	Хаити	18	Хаити	19
Доминиканска република	19	Ямайка	23	Ямайка	11	Ямайка	7	Суринам	6
Ямайка	10	Доминиканска република	15	Гвиана	8	Доминиканска република	6	Белиз	4
Доминика	9	Гвиана	10	Белиз	7	Белиз	3	Доминиканска република	4
Кюрасао	7	Суринам	3	Доминиканска република	6	Доминика	3	Ямайка	3

Приложение II — Проследяване на изпълнението на препоръките

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

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

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
2020 г.	**Препоръка 1:** да предприеме мерки за осигуряването на пълен, неограничен и навременен достъп на ЕСП до документите от международните организации, необходими за изпълнение на одитната задача в съответствие с ДФЕС, а не само във формат „само за четене“. Срок за изпълнение — до края на 2021 г.			Комисията е засилила комуникацията с международни организации относно достъпа на ЕСП до документи. Някои международни организации продължават да предоставят достъп до подкрепяща документация единствено в режим „само за четене“ (вж. точка ***26***).

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
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.			Комисията е хармонизирала и опростила процедурите и договорните условия чрез приемането на „образец на договор за безвъзмездна финансова помощ“ и въвеждането му в електронната система eGrants. Тези стъпки са в процес на финализация. Освен това контролните листове са усъвършенствани така, че да се проверява дали няма подписани договори без съществуващо правно основание. Служителите в централата и в делегациите са били информирани за тези промени чрез докладна записка, изпратена през декември 2023 г.
	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 предоставяне на насоки, въвеждане на допълнителен контролен лист и участие в дейности за повишаване на осведомеността, по-специално на срещата през 2024 г. на Съвместната техническа референтна група на ЕК и ООН.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	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.	✓		
	Препоръка 2: Комисията следва да извърши проверка дали авансовото финансиране и фактурите се уравняват своевременно. Срок за изпълнение: до края на 2024 г.	✓		През 2024 г. ГД „Международни партньорства“ е извършила анализ на бюджетните рискове и е издала инструкции, насочени към допълнително намаляване на размера на старото все още неуравнено авансово финансиране.
	Препоръка 3: Комисията следва да предприеме подходящи мерки за подобряване на системите за контрол в делегациите на ЕС, така че сумите, които все още не са изразходвани, но са заявени като разходи, да бъдат идентифицирани преди извършването на плащанията или уравняването на разходите. Срок за изпълнение: до края на 2024 г.	✓		В момента Комисията преразглежда своята стратегия за контрол. Един от очакваните резултати е да се усъвършенстват насоките относно финансовото отчитане, но също така и да се подобрят предварителните проверки, за да се предотвратяват по-успешно грешките (в т. ч. завишеното уравняване).

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 4: Комисията следва да напомни на бенефициентите по проекти на ЕС, че трябва да спазват договорните условия, свързани с допустимостта на ДДС, и да извършват необходимите проверки, за да гарантират, че подлежащият на приспадане ДДС не се начислява по проектите. Срок за изпълнение: до края на 2024 г.			
	Препоръка 5: Комисията следва да взема предвид цялата налична техническа и финансова информация, за да предотврати или открие и коригира грешки, преди да одобри разходите. Срок за изпълнение: до края на 2024 г.			Комисията преразглежда своята стратегия за контрол и през 2024 г. е започнала проучване с подкрепата на консултантско дружество, за да изследва *ефикасността* и ефективността на съществуващия контрол и начините за усъвършенстването му. Очаква се заключенията да бъдат представени през 2025 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 6: Комисията следва да подобри методологията, използвана за проучването относно процента остатъчни грешки, така че елементите с висока стойност да се екстраполират правилно, и да провери дали външният изпълнител прилага правилно тази методология. Срок за изпълнение: до края на 2024 г.	⊗		Комисията не е приела тази препоръка. През май 2024 г. обаче, след прегледа на стратегията за контрол на ГД „Международни партньорства“, методологията за изчисляване на процента остатъчни грешки е била преразгледана и методологията за екстраполиране на позиции с висока стойност е била прецизирана. Тази нова методология за процента остатъчни грешки следва да влезе в сила през 2025 г. Подготвителната работа по нейното въвеждане е в ход и ЕСП следва да може да оцени правилното ѝ прилагане след тази година (вж. точка ***34***.)
2023	**Препоръка 1:** 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. Срок за изпълнение:— от отчетите за 2024 г. нататък	✓		

Отговори на Европейската комисия във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2024 година

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2024 Г.: ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ДЕЙНОСТИТЕ, ФИНАНСИРАНИ ОТ ДЕВЕТИЯ, ДЕСЕТИЯ И ЕДИНАДЕСЕТИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ ЗА ФИНАНСОВАТА 2024 Г.

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства доклада на Европейската сметна палата, взема под внимание констатациите и се ангажира да предприеме подходящи коригиращи действия, когато е необходимо. Комисията отбелязва със задоволство докладваното от Палатата намаляване на процента грешки на 6,5 % тази година в сравнение с 8,9 % и 7,1 % (съответно през 2023 г. и 2022 г.). Комисията увеличава усилията си за по-нататъшно намаляване на процента грешки в бъдеще. Комисията взема под внимание примера за успешно изпълнение на проект и следи отблизо изпълнението на финансираните от ЕС проекти. Комисията се ангажира да предприеме коригиращи действия в случаите, когато партньорите по изпълнението не спазват задълженията си.

Комисията желае да подчертае, че изпълнението на ЕФР се осъществява в рискова, сложна и все по-бързо променяща се среда. То се характеризира с разнообразие:

- по отношение на географското разпределение, включващо множество различни делегации на ЕС по целия свят;
- по отношение на участващите в изпълнението субекти и държави партньори с техния различен капацитет за управление и контрол — от малки местни НПО до международни организации; както и
- по отношение на начините за предоставяне на помощ: традиционни проекти, бюджетна подкрепа, програми за подкрепа на секторни политики, участие в инструменти със световен обхват, смесено финансиране, бюджетни гаранции и други начини за изпълнение на помощта.

Освен това Комисията е изправена пред предизвикателства при назначаването на персонал в делегации, намиращи се в държави, изпитващи сериозни трудности, както и пред недостиг на специалисти както в делегациите на Европейския съюз, така и в централата. Комисията предприема всички необходими мерки, за да осигури пълното и ефикасно разходване на средствата по ЕФР в съответствие с 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). По-специално Генерална дирекция „Международни партньорства“ на Комисията (ГД INTPA) адаптира цялостната си стратегия за контрол, за да отстрани първопричините за грешките и да отговори на препоръките на ЕСП.

Годишният процент грешки на ЕСП измерва, наред с другото, грешките в договорите, които все още могат да подлежат на проверки и корекции от страна на Комисията през следващите счетоводни години. Чрез проучването относно процента остатъчни грешки (RER) Комисията изчислява процента грешки въз основа на представителна извадка от приключени договори — до този момент много проблеми ще са били решени. По тази причина процентът грешки на ЕСП и процентът остатъчни грешки на Комисията за разходите на ЕФР през 2024 г. не са пряко съпоставими.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

1. Надеждност на отчетите

Комисията отбелязва, че от общо 446 милиона евро плащания по предварително финансиране, които остават неуравнени в продължение на повече от 10 години, 426 милиона евро са свързани с два договора по линия на Инфраструктурния доверителен фонд ЕС — Африка (AITF). Целта на този доверителен фонд е да предоставя финансова подкрепа с безвъзмездни средства за инфраструктурни проекти, като по този начин се използва дългосрочно финансиране, предоставяно от финансиращите проекти (специфични финансови институции в областта на развитието, определени от всеки донор на доверителния фонд). Двата договора ще приключат 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. За да се отразят по-добре договорните условия, сумата от 392 милиона евро беше прекласифицирана като дългосрочно предварително финансиране. Тези 2 случая представляват 96 % от общото неприключено предварително финансиране отпреди повече от 10 години. Освен това общо 2,8 милиона са свързани със старо дело.

За да намали оставащото старо неприключено предварително финансиране, Комисията вече е въвела и ще продължи да извършва различни годишни проверки. Освен това информационното табло на портфейла, което Комисията изпраща от октомври 2023 г. насам, допълнително ще подкрепи намаляването на старото отворено предварително финансиране по ЕФР чрез:

- подчертаване на усилията, които трябва да бъдат положени от всяка делегация или отдел; както и
- чрез определяне на това кои сделки следва да се третират приоритетно.

2. Редовност на операциите

Разходи

Комисията е съгласна, че биха били от полза допълнителни насоки относно еднократните суми (вж. препоръка 2, буква а) от доклада на ЕСП). В същото време тя счита, че 4 от 8 грешки са свързани с операции, управлявани при режим на непряко управление, с договори, изпълнявани от субекти, подлежащи на оценка по стълбове, които представят общ финансов доклад, не включващ подробен списък на разходите. За договорите, управлявани при режим на непряко управление, тези еднократни суми са компонент от други разходи (много често разходи за персонал) и не се виждат в доклада.

Комисията продължава усилията си за отстраняване на грешките, свързани с договори, управлявани при непряко управление, с организации, подлежащи на оценка по стълбове (вж. точка 25), като редовно повишава осведомеността на своите служители чрез бележки, бюлетини и обучения относно правилното прилагане на договорната рамка и съответните процедури, когато става въпрос за разглеждане на наличната техническа и финансова информация, преди да одобри разходите.

Комисията също така засили анализа си на повтарящи се и системни констатации с цел предотвратяване, откриване и коригиране на грешки. Този анализ, както и най-често срещаните

грешки, се обсъждат с партньорски организации, по-специално с ООН, на заседания на годишните работни групи, като например работната група по финансовото и административно рамково споразумение между ЕС и ООН (FAFA).

Комисията приветства наблюдението (вж. точка 26), че е засилила 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: тя 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 финансовото и административно рамково споразумение (FAFA) 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. Комисията ще продължи да предоставя подкрепа на одиторите и да работи с партньорските организации за улесняване на извършването на одитите на ЕСП.

Преглед на годишния отчет за дейността на ГД „Международни партньорства“

ГД „Международни партньорства“ следва корпоративните правила и насоки на Комисията относно това дали да се изрази резерва в рамките на годишния отчет за дейността. През 2024 г. остатъчните проценти на грешки, изчислени от ГД „Международни партньорства“, остават под прага на същественост от 2 %.

Проучване относно остатъчния процент на грешки за 2024 г.

Проучването относно остатъчния процент на грешки (RER) е важен елемент в основата на декларацията за достоверност на генералния директор на ГД „Международни партньорства“; то обаче не е единственият източник на увереност. ГД „Международни партньорства“ разполага с цялостна рамка за вътрешен контрол и стратегия за контрол, които обхващат целия цикъл на изпълнение. Увереността, която се отчита по линия на годишния отчет за дейността, се основава на всички елементи на рамката за контрол. Именно от годишния отчет за дейността идва основната информация във връзка с редовността за целите на годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ).

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. Комисията продължава да работи за подобряване на методологията за процента остатъчни грешки. С оглед на изпълнението на проучването относно процента остатъчни грешки от 2025 г. вече се използва нов подход във връзка с направените от Сметната палата коментари.

3. Оценка на постигнатото по проектите по време на одитните посещения на ЕСП

Комисията е съгласна, че е важно да се гарантира устойчивостта на инфраструктурните проекти (вж. точка 37 и каре 4 от доклада на ЕСП). За постигането на тази цел Комисията систематично

включва от самото начало националните (и когато е целесъобразно, местните) органи, стреми се към дългосрочни ангажименти, интегрира устойчивостта в разработването на проектите и търси координация и синергия с други партньори, по-специално за подкрепа/укрепване на институционалните рамки за поддръжка.

Дългосрочната трайност на инфраструктурните проекти обаче в крайна сметка зависи от националните стратегии и политики, както и от трайния ангажимент на националните органи да заделят достатъчно финансови и човешки ресурси, да надграждат върху съществуващия технически капацитет и да доразвиват регулаторната рамка. Това е стратегически проблем и за други донори, особено за държавите — членки на ЕС.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 1— Да се следи за спазването на правилата за публичност

Да се засили контролът върху спазването на правилата за публичност от организациите, изпълняващи договори, както и от техните партньори по изпълнението. Това може да включва изискване на доказателства за такова спазване на правилата преди уравняване на окончателната сума на авансовото финансиране или извършване на окончателното плащане.

Целеви срок за изпълнение: **края на 2027 г.**

Комисията **приема** препоръката.

Препоръка 2 — Да се засилят проверките, свързани с еднократни суми или други разходи, декларирани при опростените варианти за разходите

За да се намали рискът бенефициерите неправилно да заявяват за възстановяване еднократни суми или други разходи, декларирани по опростените варианти за разходите, Комисията следва:

а) да им предостави допълнителни насоки и да прецизира кое се счита за еднократна обща сума; и

б) да гарантира по отношение на разходите, декларирани по опростените варианти за разходите, че използваната методология е била подложена на положителна предварителна оценка в съответствие с процедурите на Комисията. Освен това тя систематично следва да проверява дали заявените за възстановяване разходи отговарят на договорните изисквания.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема** препоръката.

Препоръка 3 — Да се предприемат стъпки за осигуряване на по-голяма дълготрайност на проектите

Комисията следва да предприеме стъпки за постигане на по-голяма дълготрайност на проектите, така че да се запазва всяка изградена по проектите инфраструктура. Тя следва по-специално:

а) да поддържа по-добра връзка с националните органи, за да провери дали инфраструктурните проекти разполагат с достатъчно ресурси за ежедневните операции и поддръжка и дали крайните получатели разполагат с подходящо обучение и експертен опит;
б) да засили проверките, например чрез посещения на място, свързани с действителното използване на такава инфраструктура; и
в) да взема предвид констатациите от тези проверки при подобни бъдещи решения или инструменти за финансиране и да прилага извлечените поуки.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2026 г.

Комисията **приема** препоръката. Комисията ще продължи да проучва новаторски начини за укрепване на проектирането, ефективното използване и дълготрайността на подпомаганата инфраструктура.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2025 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 общо 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.

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.

- Фигура 6.4:

  Тази фигура е създадена с графичен елемент  от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.
- Фигура 6.5:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. 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 (CC BY-SA)

Глава 11:

- Фигура 11.5:

  Тази фигура е създадена с графични елементи , ,  и  от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

- Фигура 11.6:

  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

- Фигура 11.7:

  Фигура 11.7 е създадена с графични елементи  и  от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

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 (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 978-92-849-5397-4	ISSN 2600-1527	doi:10.2865/4821531	QJ-01-25-038-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, Годишни доклади относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2024 година и относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2024 година, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

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