

Системи за гарантиране на съответствието на разходите по МВУ с правилата за обществените поръчки и държавната помощ

Подобрение, но все още недостатъчно



Съдържание

Точки

01—21 | Основни послания

01—04 | Защо тази област е от значение

05—21 | Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

22—92 | Подробни констатации и оценки

22—37 | В началната фаза на МВУ Комисията не е гарантирала, че държавите членки са въвели ефективни проверки на съответствието с правилата за възлагане на обществените поръчки и държавната помощ.

25—30 | Първоначалните насоки на Комисията и оценката на националните планове на държавите членки не обхващат в достатъчна степен контрола върху обществените поръчки и държавната помощ

31—37 | Одитната дейност на Комисията относно МВУ преди средата на 2023 г. не се фокусира върху контрола на обществените поръчки и държавната помощ, което се отразява на степента на увереност.

38—78 | Системите на някои държави членки имаха значителни слабости

42—53 | Системите за управление се различават значително по своя проект

54—68 | Увереността, предоставена от проверките и одитите на обществените поръчки в държавите членки, беше разколебана поради няколко проблема

69—78 | Въведени са системи за контрол на държавите членки в областта на държавната помощ, но проверки на някои одитни органи липсват или са извършени само след заявки за плащане

79—92 | Комисията е подобрила одитната си дейност в областта на обществените поръчки и държавната помощ, но тя все още не е достатъчна за предоставяне на увереност

80—83 | Комисията актуализира своята одитна стратегия, за да обхване системите на държавите членки за съответствие в областта на

обществените поръчки и държавната помощ, но все още остават някои слабости

84—87 | Декларацията за достоверност на Комисията от 2023 г. в областта на държавната помощ и обществените поръчки има ограничения

88—92 | Комисията не е приложила намаления за слабостите на системата и държавите членки не винаги възстановяват средства от крайните получатели.

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Цели, включени в извадката за обществени поръчки

Приложение III — Цели, включени в извадката за държавна помощ

Приложение IV — Критерии на Комисията за оценка на нивото на риска при проверките на обществените поръчки и държавната помощ

Съкращения

Речник

Отговори на Европейската комисия

Хронология

Одитен екип

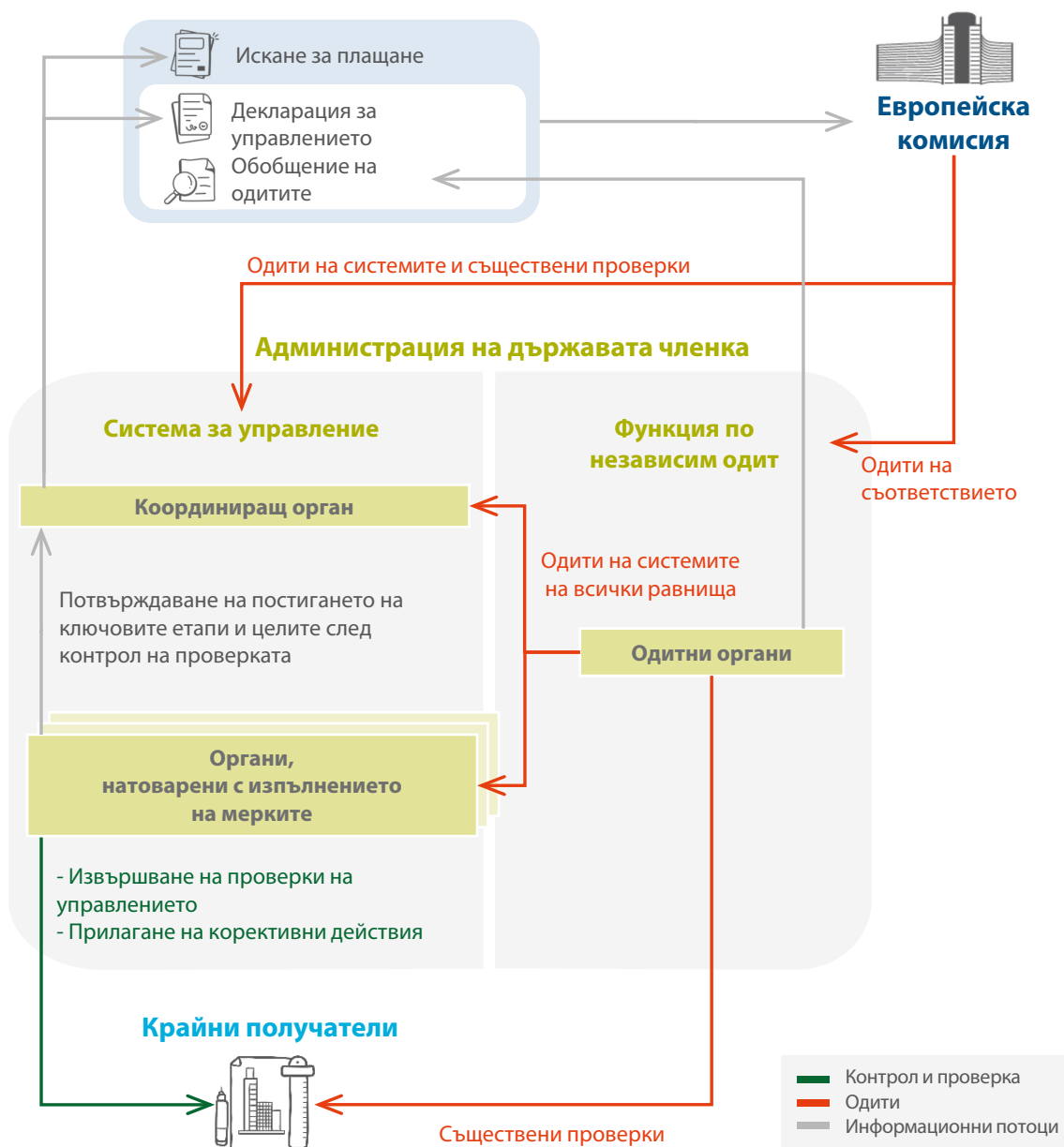
01

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) се основава на модела за „финансиране, което не е свързано с разходи“. Основното условие за плащанията по МВУ за държавите членки е задоволителното изпълнение на предварително определените ключови етапи или цели. От държавите членки се изисква да са изградили ефективни и ефикасни системи за вътрешен контрол на изпълнението на МВУ, за да защитават финансовите интереси на ЕС. Това включва мерки, с които да се гарантира, че средствата по МВУ се изразходват в съответствие с всички приложими правила на ЕС и национални правила, включително тези за обществените поръчки и държавната помощ, както и че измамите, корупцията и конфликтите на интереси (т.е. сериозни нередности) и двойното финансиране се предотвратяват, откриват и коригират. Въпреки че неспазването на правилата на ЕС и националните правила по принцип не оказва влияние върху редовността на средствата по МВУ, изплащани от Комисията на държавата членка, Комисията следва, в съответствие с [Регламента за МВУ](#), да получи достатъчна увереност, че държавите членки редовно и ефективно проверяват спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. На [фигура 1](#) е представен преглед на високо равнище на механизмите за контрол и одит на МВУ.

Фигура 1 | Преглед на механизмите за контрол и одит на МВУ



Източник: ЕСП.

- 02** Настоящият одит допълва **предишния одит на структурата на системата за контрол на Комисията за МВУ**, при който Сметната палата установи липса на увереност на равнището на ЕС по отношение на съответствието на финансираните по МВУ мерки с правото на ЕС и националното право. За целите на този одит оценихме системите за контрол на МВУ на ниво Комисия и държави членки и дали Комисията е успяла да получи достатъчна увереност, че системите за вътрешен контрол на държавите членки са ефективни, за да гарантират, че мерките, финансирани по МВУ, са в съответствие с правилата за обществените поръчки и държавните помощи. За тази цел ЕСП провери дали:

- в първоначалния етап, от февруари 2021 г. до началото на 2023 г., Комисията определи в достатъчна степен одитите и проверките на обществените поръчки и държавната помощ в своите насоки за държавите членки, оцени правилно националните планове за възстановяване и устойчивост и извърши достатъчна одитна дейност в тази връзка;
- системите за контрол на МВУ на държавите членки предоставят достатъчна степен на увереност, че нередностите са предотвратени, открити и коригирани; и
- неотдавнашната одитна дейност на Комисията, заедно със системите за контрол на държавите членки, предоставя солидна основа за нейната годишна декларация за достоверност.

03 Целта на настоящия доклад е да се придобие по-голяма увереност на равнище ЕС, че инвестиционните проекти по линия на МВУ съответстват на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. Това е важно, тъй като значителна част от инвестициите, включващи обществени поръчки и държавна помощ, все още предстои да бъдат осъществени през оставащата част от срока на МВУ до края на 2026 г. Неспазването на правилата за обществените поръчки и държавните помощи е постоянен проблем в областта на политиката на сближаване и другите бюджетни разходи на ЕС. Нашите препоръки ще бъдат полезни и за всички потенциални бъдещи програми и инструменти, които използват модела на „финансиране, което не е свързано с разходи“.

04 За целите на настоящия одит ЕСП избра пет държави членки (Хърватия, Чехия, Франция, Италия и Испания) от тези, подали искания за плащане до края на април 2023 г., които включват цели, когато обществените поръчки и държавната помощ са от значение. ЕСП разгледа одитната дейност на Комисията до май 2024 г. Допълнителна справочна информация и подробности за обхвата и подхода на одита са представени в [приложение I](#).

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

05 Като цяло Сметната палата заключи, че въпреки подобренията в одитната си дейност Комисията не е успяла да получи достатъчна увереност относно това дали държавите членки са изградили ефективна система за вътрешен контрол, за да се гарантира, че разходите по МВУ са в съответствие с правилата за обществените поръчки и държавната помощ.

06 В началния етап от изпълнението на МВУ Комисията не гарантира, че държавите членки са въвели ефективни проверки и одити на спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ. Липсват насоки относно системите за контрол и одит на държавите членки по отношение на обхвата, качеството, сроковете и документацията. Сметната палата установи, че някои държави членки, включени в извадката, са предоставили недостатъчно ниво на увереност с някои значителни слабости в своите системи за контрол и одит. От средата на 2023 г. Комисията засилва одитната си дейност и започва да проверява ефективността на системите на държавите членки. В много случаи обаче са налице пропуски в обхвата на тези одити и не е ясно как предварителната одитна дейност се е отразила на дейността на Комисията през 2023 г. за предоставяне на увереност.

В началната фаза на МВУ Комисията не е гарантирала, че държавите членки са въвели ефективни проверки на съответствието с правилата за възлагане на обществените поръчки и държавната помощ.

07 Въпреки че [регламентът за МВУ](#) изисква от държавите членки да гарантират съответствие с всички приложими европейски и национални правила, ЕСП установи, че изискванията, определени в регламента и насоките, не определят в достатъчна степен обществените поръчки и проверките на държавната помощ в първоначалния етап. По-конкретно:

- Критерият, посочен в [Регламента за МВУ](#) за оценка на системите за одит и контрол на държавите членки, е насочен единствено към системи за предотвратяване, откриване и коригиране на измами, конфликт на интереси, корупция и двойно финансиране, и няма налице критерий за оценка, обхващащ спазването на правилата на ЕС и националните правила, включително тези относно обществените поръчки и държавната помощ. (точка [25](#))
- В насоките на Комисията от 2021 г. за държавите членки относно изготвянето на техните национални планове за възстановяване и устойчивост не се посочва ясно до каква степен техните системи за контрол и одит следва да обхващат спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. (точка [26](#))

- Контролният списък на Комисията за оценка на националните планове включва въпрос дали държавите членки са посочили, че са създали процедури, гарантиращи спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ, но не е извършвана оценка на тези процедури при одобряването на националните планове. (точки [27—28](#))
- Ключовите изисквания на системите за контрол на държавите членки, определени в споразумението за финансиране, изискват от тях да определят отговорните органи, но не предвиждат предварително определени изисквания на системите. (точка [28](#))
- В насоките на Комисията от 2021 г. относно обобщението на одитите, които държавите членки трябва да представят заедно с исканията си за плащане, се посочва, че одитните органи следва да извършват целеви одити, за да гарантират спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. Въпреки че насоките изискват от одитните органи да прилагат професионална преценка и да използват представителни извадки, в тях не са предоставени подробности относно обхвата и качеството на тези одити. (точка [29](#))

08 Одитната стратегия на Комисията от 2021 г., в която се посочва, че спазването на правото на ЕС и националното право попада в сферата на отговорност на държавите членки, също показва липсата на внимание върху обществените поръчки и държавната помощ. В съответствие с това първоначалната одитна дейност на Комисията до средата на 2023 г. не включва съгласувани и пълни проверки на системите за контрол и одит на държавите членки в областта на обществените поръчки или съответствието с правилата за държавна помощ. (точки [31—36](#))

09 [Регламентът за МВУ](#) позволява на държавите членки да използват своите съществуващи национални системи за управление и контрол. Липсата на предварително определени изисквания на системите в областта на обществените поръчки и държавната помощ, съчетана с недостатъчно внимание към проверките в държавите членки, създаде среда, която не благоприятства въвеждането от държавите членки на системи за контрол, осигуряващи достатъчна степен на увереност в тези области последователно в целия ЕС. (точка [37](#)).



Препоръка 1

Осигуряване на съответствие с правилата за обществените поръчки и държавната помощ в бъдещите програми на ЕС

Ако разработва инструменти въз основа на финансиране, което не е свързано с разходи, и които трябва да се прилагат от държавите членки, Комисията следва:

- (а) да определи изискванията към системите за контрол и одит на държавите членки, например по отношение на обхвата, качеството, сроковете, документацията и коригиращите мерки, за да се гарантира, че се спазват правилата за обществените поръчки и държавната помощ;
- (б) да провери дали държавите членки осигуряват достатъчна увереност в началото на всеки предложен инструмент и по време на прилагането му.

Целеви срок за изпълнение: При разработването на инструменти, основани на финансиране, което не е свързано с разходи.

Системите на някои държави членки имаха значителни слабости

- 10** Когато подават искане за плащане по МВУ, от държавите членки се изисква да предоставят уверение в своята декларация за управлението, че средствата са били управлявани в съответствие с всички приложими правила, включително правилата за обществените поръчки и държавната помощ. Държавите членки основават тази увереност на проверките, извършени от националните органи, отговарящи за управлението на изпълнението на МВУ, и на независимите одити, извършени от националните одитни органи. (точка 38)
- 11** Структурата на системите за контрол и одит на МВУ се различава значително в петте държави членки, от които ЕСП взе извадка. Системите за контрол във Франция и Испания се основават изцяло на съществуващите национални институции за бюджетен контрол. В Чешката република и Италия те се основават на изпълнителни органи, които поемат отговорност за контрола, като всеки от тях разработва свои собствени механизми за контрол на изпълнението на МВУ, понякога използвайки същия подход като за други фондове на ЕС, а понякога използвайки съществуващите процедури в рамките на националните си системи. В Хърватия те отразяват до голяма степен институционалните договорености, използвани за изпълнението на други фондове на ЕС. (точки 42—53)

- 12** ЕСП отбеляза в своите [годишни доклади](#), че не може да се разчита напълно на работата на националните одитни органи по отношение на европейските структурни и инвестиционни фондове. Националните одитни органи по МВУ в четири от петте държави членки (Чехия, Хърватия, Франция и Испания) също извършват одит на европейските структурни и инвестиционни фондове. В случаите, когато един и същ орган извършва одит и на двата фонда, съществува риск системите за контрол и одит да не са достатъчно ефективни при откриването на несъответствие на финансираните по МВУ инвестиционни проекти с правилата за обществените поръчки и държавната помощ. (точки [51—52](#))
- 13** В някои държави членки работата в подкрепа на декларацията за управление не е предоставила достатъчна увереност поради слабости в обхвата, качеството, графика и документирането на проверките. Сметната палата установи сериозни недостатъци в повечето от изпълнителните органи в две включени в извадката държави членки (Чехия и Франция) и в механизмите за одит на една държава членка (Франция). ЕСП не откри доказателства за проверки или одити (проверки на системата и/или проверки по същество) на процедурите за възлагане на обществени поръчки (Франция), както и одити, които не обхващат всички съответни рискове, например изкуствено разделяне на договори и изменения на елементи на договори (Чехия). Освен това Сметната палата установи проблеми, свързани с графика на проверките и одитната дейност в Италия, както и документирането на проверките и графика на одитната дейност в Испания (вж. [таблица 2](#) и [таблица 3](#)). (точки [54—68](#))
- 14** От друга страна, контролът на държавите членки върху предоставянето на държавна помощ е въведен в повечето случаи и покрива основните рискове. [Регламентът за МВУ](#) не съдържа специфични изисквания относно графика на одитите. Проверки на одитните органи относно предоставянето на държавна помощ липсват или са извършени едва след като са били подадени искания за плащане, което е довело до липса на независима увереност относно държавната помощ преди извършването на първоначалните плащания по МВУ към държавите членки. Одитните органи по МВУ на държавите членки може да разполагат с ограничено време за приключване на одитната дейност преди подаването на искането да плащане. (точки [69—78](#))



Препоръка 2

Определяне на изисквания за системите за контрол и одит на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ

За останалата част от изпълнението на МВУ Комисията следва да съобщи на органите на държавите членки, че:

- (а) те следва да предоставят доказателства за проверки, обхващащи всички основни рискове, свързани с обществените поръчки и държавната помощ, поне до момента, в който държавата членка подаде искането за плащане до Комисията;
- (б) одитните органи следва да предоставят увереност за този контрол чрез комбинация от системи и тестове по същество.

Целеви срок за изпълнение: септември 2025 г.

Комисията е подобрила одитната си дейност в областта на обществените поръчки и държавната помощ, но тя все още не е достатъчна за предоставяне на увереност

- 15** През декември 2023 г. Комисията актуализира стратегията си за одит, в която вече се предвиждат проверки от страна на Комисията на системите за одит и контрол на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ. Комисията е включила такива проверки във всички свои одити и е приела специални одитни контролни списъци през септември 2023 г. Към крайната дата на нашата работа през май 2024 г. Комисията беше използвала тези контролни списъци при одитите си в 14 държави членки. (точка [80](#)).
- 16** Актуализираната стратегия за одит и проверките на обществените поръчки и държавната помощ са положително развитие с потенциал да намалят разликата в степента на достоверност на равнище ЕС, която установихме в предишния ни доклад (точка [02](#)). Същевременно ЕСП установи няколко проблема във връзка с обхвата на проверките и въздействието на констатациите върху общата увереност на Комисията. Одитите на Комисията не включват проверки на контрола, упражняван от предоставящите помощта органи на държавите членки, съгласно важни изключения, например [Общия регламент за групово освобождаване \(ОРГО\)](#) или рамката за [научни изследвания, развойна дейност и иновации \(НИРДИ\)](#). Що се отнася

до обществените поръчки, размерът на извадката, използван от Комисията до септември 2024 г. за тестване на системите на държавите членки, не е ясно определен, което води до риск от непоследователен обхват на проверките. (точки [81—83](#))

17 В годишния доклад за дейността за 2023 г. не се оповестява делът на изпълнителните органи с инвестиции, свързани с обществени поръчки и държавна помощ, във всяка държава членка, обхваната от одитите. Тъй като голяма част от плащанията са извършени в края на годината, свързаните с тях одити започват едва към края на 2023 г. или през 2024 г. Поради това, към момента на декларацията за достоверност за 2023 г., Комисията не е съобщила официално констатациите си на държавата членка чрез проектодоклади за 12 от 14-те държави членки. В методологията за оценка на риска не е ясно как потенциално критичните или важни въпроси, идентифицирани от предварителната одитна работа, влияят върху увереността, предоставена от Комисията. ЕСП установи също така проблеми, свързани с използваните критерии за риск. Например Комисията класифицира системите за контрол на държавите членки като характеризиращи се с нисък риск, ако все още не е извършила одитна дейност или, когато са установени важни проблеми, държавата членка просто потвърждава, че коригиращите действия ще бъдат предприети в бъдеще. Въпреки че Франция получава значително финансиране по МВУ, Сметната палата установи, че Комисията все още не е проверила нейната система за контрол и одит на обществените поръчки по МВУ. Работата на Сметната палата във Франция показва значителни недостатъци. (точки [84—85](#))

18 Въз основа на констатациите на ЕСП относно одитите на Комисията и различните нива на увереност, предоставени от системите на държавите членки, избрани за този одит, считаме, че Комисията все още не може да получи достатъчна увереност, че всички държави членки се изградили ефективна система за вътрешен контрол, за да гарантират, че мерките, финансирани по МВУ, са в съответствие с правилата за обществените поръчки и държавната помощ. Това не е в съответствие с годишните декларации за достоверност на Комисията, издадени до юни 2024 г., които са свързани без резерви със системите за контрол на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ. (точки [86—87](#))



Препоръка 3

Комисията да засили допълнително проверките на системите на държавите членки, гарантиращи спазването на правилата за възлагане на обществените поръчки и за държавната помощ

Комисията следва:

- (а) да оповестява в своя годишен отчет за дейността дела на изпълнителните органи с инвестиции, свързани с обществени поръчки и държавна помощ, във всяка държава членка, обхванати от одитите на Комисията;
- (б) да проверява контрола върху отпускането на държавна помощ на равнището на предоставящия орган или, когато това не е осъществимо, да оповестява в своя годишен отчет за дейността всички елементи, които не са обхванати от одитната дейност на Комисията;
- (в) да използва работата на одитните органи върху системите за контрол само ако одитът на съответствието е показал, че може да се разчита на такава работа.

Целеви срок за изпълнение: май 2025 г. при изготвянето на следващата декларация за достоверност.



Препоръка 4

Да се подобри степента на увереност на равнище ЕС, че се спазват правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ

Комисията следва:

- (а) да изясни в своята методология за оценка на риска как резултатите от проверките, извършени преди етапа на изготвяне на проекта на доклад, са отразени в оценката на риска на държавата членка;
- (б) ако не е извършила одити, да посочи това в годишния си доклад за дейността;
- (в) да класифицира системите на държавите членки като високорискови, когато при одитите са установени критични или много важни констатации за повече от един изпълнителен орган, до получаване на доказателства, че държавата членка е предприела препоръчаните корективни действия.

Целеви срок за изпълнение: май 2025 г. при изготвянето на следващата декларация за достоверност.

- 19** Държавите членки могат да използват своите национални системи за управление на бюджета, за да коригират нарушения на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. Що се отнася до държавната помощ законодателството на ЕС определя коригиращите мерки, които трябва да се предприемат, когато държавната помощ е неправомерна и несъвместима с вътрешния пазар на ЕС. (точки [90—91](#))
- 20** По отношение на обществените поръчки Сметната палата установи, че корективните мерки в петте държави членки, включени в извадката, се различават значително. Във Франция и Испания средствата не се възстановяват от крайните получатели, освен в случай на сериозни нередности. В държавите членки, в които средствата са възстановени, те не се връщат в бюджета на ЕС. Ако държавите членки не прилагат възстановявания за отделни нарушения на правилата, това би могло да намали възпиращия ефект и да създаде риск за репутацията на ЕС. (точки [91—92](#))

- 21** Когато открие сериозни слабости в системата, Комисията трябва да предприеме корективни действия, но не може да прави корекции за отделни нарушения на правилата за възлагане на обществените поръчки, освен в случаи на сериозни нередности (измама, корупция, конфликт на интереси и двойно финансиране), които не са били коригирани от държавата членка. Това означава, че в съответствие с концепцията на МВУ плащанията могат да се извършват изцяло дори в случаи на нередности в областта на обществените поръчки. Досега Комисията не е прилагала намаления на разпределените от държавите членки средства по МВУ за нарушения, свързани с контрола на обществените поръчки или държавната помощ. (точки **88**—**89**).



Препоръка 5

Да се определят последователни корективни мерки за нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

Комисията следва да определи корективни мерки, които да се прилагат последователно в държавите членки при нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки.

Целеви срок за изпълнение: май 2025 г.

02 Подробни констатации и оценки

В началната фаза на МВУ Комисията не е гарантирала, че държавите членки са въвели ефективни проверки на съответствието с правилата за възлагане на обществените поръчки и държавната помощ.

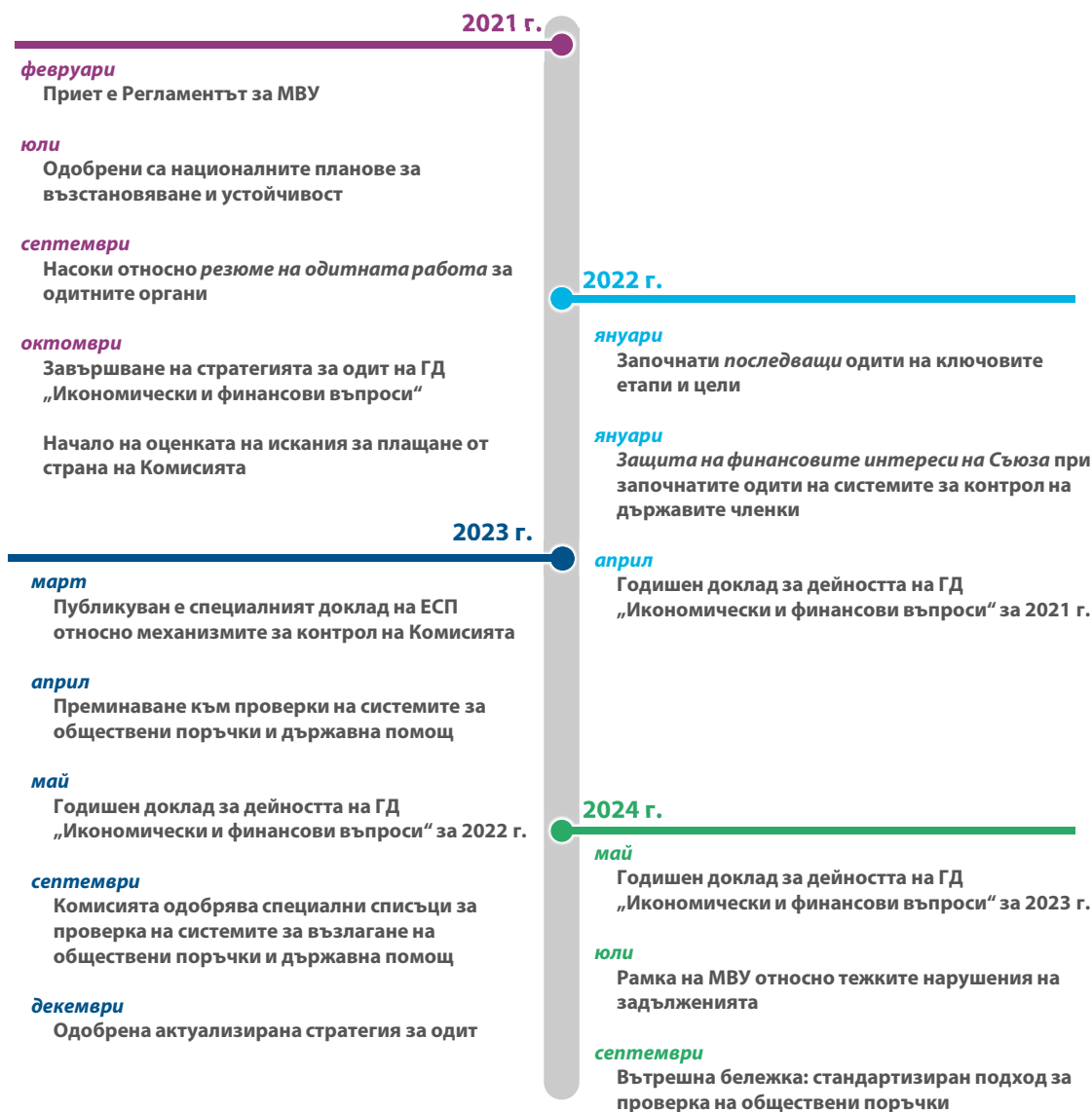
- 22** Комисията е изцяло отговорна за изпълнението на МВУ, тъй като пряко управлява механизма. В [Регламента за МВУ](#) обаче се посочва, че държавите членки, в качеството си на бенефициери и заемополучатели на средства, трябва да гарантират спазването на съответното законодателство на ЕС и националното законодателство, включително правилата за обществените поръчки и държавната помощ. [Регламентът](#) позволява на държавите членки да използват свои собствени национални системи. Въпреки това, в съответствие със споразумението за финансиране, държавите членки трябва да предоставят гаранции, че техните системи са ефективни. Поради това с основание може да се очаква Комисията да предоставя насоки на държавите членки относно проектирането на системите за контрол, да оценява съществуващите системи и непрекъснато да проверява как функционират системите на практика.

23 В предишен доклад¹ относно структурата на системата за контрол на Комисията за МВУ Сметната палата установи липса на увереност на равнището на ЕС по отношение на съответствието на финансираните от МВУ мерки с правото на ЕС и националното право. В средата на 2023 г. Комисията започна да проверява системите за контрол на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ. Сметната палата провери как Комисията е получила увереност относно спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ от началото на изпълнението на МВУ до юни 2024 г., когато Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Комисията (ГД „Икономически и финансови въпроси“) публикува своята декларация за достоверност за плащанията по МВУ, извършени през 2023 г.

¹ Специален доклад № 07/23.

- 24** На *фигура 2* е описано развитието на рамката на Комисията за контрол на МВУ в областта на обществените поръчки и държавната помощ от 2021 г. до юни 2024 г.

Фигура 2 | Хронология: еволюция на рамката на Комисията за контрол на МВУ за обществените поръчки и държавната помощ



Източник: ЕСП.

Първоначалните насоки на Комисията и оценката на националните планове на държавите членки не обхващат в достатъчна степен контрола върху обществените поръчки и държавната помощ

- 25** В съответствие с [Регламента за МВУ](#) държавите членки определиха свои собствени механизми за контрол и одит в националните си планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ), които трябваше да отговарят на критерий за оценка относно предотвратяването, откриването и коригирането на сериозни нередности и двойно финансиране². В [регламента](#) не е предвиден критерий за оценка, който да обхваща съответствието с правилата на ЕС и националните правила в областта на обществените поръчки и държавната помощ, въпреки че в член 22 от [Регламента за МВУ](#) се определя, че държавите членки следва да предприемат всички подходящи мерки за защита на финансовите интереси на Съюза и да гарантират, че използването на средства във връзка с мерките, получаващи подкрепа от механизма, е в съответствие с приложимото право на Съюза и националното право.
- 26** Насоките на Комисията от 2021 г. за държавите членки за изготвянето на техните НПВУ включват раздел относно механизмите за контрол и одит³, в който се препоръчва на държавите членки да опишат подробно структурата и функционирането на своите механизми. В настоящите насоки не са предоставени подробности относно начина, по който следва да се прилагат проверките и одитите на обществените поръчки и спазването на правилата за държавната помощ, за да се получи достатъчно ниво на увереност на равнище ЕС. В него не се уточняват обхватът, качеството и сроковете на проверките. Последващите [насоки относно НПВУ, издадени от Комисията през 2023 г., също не са били публикувани](#).
- 27** В началото на МВУ Комисията оцени всички НПВУ като имащи подходящи механизми за одит и контрол. ЕСП извърши преглед на оценката на Комисията на тези договорености в извадката от пет държави членки (Хърватия, Чехия, Франция, Италия и Испания). ЕСП отбеляза, че Комисията не е оценила системите за контрол за гарантиране на спазването на правилата на ЕС и националните правила, включително обществените поръчки и държавната помощ, което не се изисква изрично от Регламента за МВУ.

² [Регламент за МВУ](#), член 19 и приложение V, критерий за оценка 2.10.

³ [Работен документ на службите на Комисията](#), насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост, SWD (2021) 12, стр. 47—51.

- 28** През 2021 г. Комисията разработи вътрешни насоки, включително контролен списък, така че всички НПВУ да бъдат оценявани по един и същи начин. Един от включените въпроси е дали държавите членки са посочили, че са въведени процедури, гарантиращи спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ. Комисията обаче не е оценила тези процедури, тъй като в нейните насоки се посочва, че такава проверка би надхвърлила формалните изисквания на [регламента](#). Ключовите изисквания на системите за контрол на държавите членки, определени в споразумението за финансиране, изискват от държавите членки да определят отговорните органи, но не предвиждат предварително определени изисквания на системите.
- 29** През септември 2021 г. Комисията издаде отделни насоки относно обобщението на одитите, което държавите членки трябва да представят с всяко искане за плащане. Наред с другото, в тях се посочва, че одитните органи следва да извършват целеви одити, за да гарантират спазването на всички приложими правила, включително относно обществените поръчки и държавната помощ. Комисията не е предоставила подробни инструкции, образци на контролни списъци или методологии за получаване на увереност. В насоките се препоръчва на държавите членки да предприемат коригиращи мерки, ако установят слабости в системите за вътрешен контрол или сериозни нередности. В тях не се уточняват критериите или вида на корективните действия, които да се предприемат при отделни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки или правилата за държавна помощ.
- 30** Прегледахме протоколите от официалните двустранни срещи, проведени между Комисията и одитните органи на държавите членки през 2021 и 2022 г. В много от случаите не е проведена никаква или почти никаква дискусия за това какво очаква Комисията от системите за контрол и одит на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ. Когато държавите членки отправиха запитване относно работата, която трябва да се извърши в тези области, Комисията не изтъкна нейното значение. Сметната палата отбеляза, че от средата на 2023 г. Комисията е поставила по-голям акцент върху спазването в тези области.

Одитната дейност на Комисията относно МВУ преди средата на 2023 г. не се фокусира върху контрола на обществените поръчки и държавната помощ, което се отразява на степента на увереност.

- 31** В стратегията за одит на МВУ за 2021 г. на ГД „Икономически и финансови въпроси“ се посочва следното: „Спазването на националното право и правото на ЕС е

отговорност на държавите членки и следователно тази одитна стратегия няма да обхваща въпроси в тази област.“ Комисията съсредоточи своята одитна работна програма върху измамите, корупцията и конфликта на интереси, което означава, че в одитите, извършвани до септември 2023 г., не са включени специални проверки на системите за контрол и одит на държавите членки в областта на обществените поръчки или спазването на правилата за държавна помощ.

32 В резултат на това в одитите на ГД „Икономически и финансови въпроси“ до средата на 2023 г. не беше наблегнато върху въпросите, свързани с обществените поръчки и съответствието с държавната помощ, и не бяха разработени специални контролни списъци за целите на проверката на системите на държавите членки.

33 Този подход е отразен и в годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г., публикуван през май 2022 г., в който декларацията за достоверност на генералния директор не обхваща системите за контрол на държавите членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ⁴. Декларацията обхваща само законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции и прилагането на член 22, параграф 5 от [Регламента за МВУ](#) (намаляване на подкрепата за сериозни нарушения на задълженията, определени в споразуменията за финансиране или заем). Единственото плащане, извършено през 2021 г., включва етапи, свързани с реформите, които не засягат възлагането на обществени поръчки или проверките на държавната помощ.

34 Годишният доклад за дейността за 2022 г. на ГД „Икономически и финансови въпроси“, публикуван през май 2023 г., обаче включва декларация за достоверност относно държавната помощ и обществените поръчки. В него беше предоставена увереност, че държавите членки редовно проверяват дали финансирането по МВУ и мерките за изпълнение са в съответствие с всички приложими правила⁵. В своя [годишен доклад за 2022 г.](#) Сметната палата отбеляза, че в изявлението на Комисията не е ясно дали редовните проверки, извършвани от държавите членки, предоставят достатъчна увереност, че техните системи за контрол гарантират спазването на изискванията за държавната помощ и обществените поръчки⁶.

⁴ Годишен доклад за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г.

⁵ Годишен доклад за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2022 г.

⁶ Годишен доклад за 2022 г., точка 11.58.

- 35** ГД „Икономически и финансови въпроси“ разчита почти изцяло на алтернативни източници на увереност: одитните органи на държавите членки по МВУ и Дирекция за съвместен одит за областта „Сближаване“ на Комисията, която проверява системите на държавите членки в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ).
- 36** Сметната палата счита, че увереността, предоставена за 2022 г. по отношение на контрола от страна на държавите членки върху обществените поръчки и правилата за държавна помощ, не е достатъчна, тъй като:
- Дирекцията за съвместен одит не извършва одит на МВУ. В случаите, когато едни и същи одитни органи на държава членка отговарят както за МВУ, така и за ЕСИФ, ГД „Икономически и финансови въпроси“ получава увереност от работата на Дирекцията за съвместен одит, когато в резултат на тяхната работа е издадено становище без резерви или с резерви с ограничено въздействие. Въпреки че съществуват хармонизирани изисквания за системите за одит и контрол на държавите членки в рамките на ЕСИФ, няма нито едно за МВУ. Ето защо, дори ако органът за одит по МВУ в държавата членка е същият като този за ЕСИФ, много аспекти на одитната работа, извършвана за МВУ, често се различават. Сметната палата установи, че това е така в посещенията от Сметната палата държави членки (Хърватия, Чехия, Франция и Испания) (вж. точка 51). Освен това в годишния доклад на ЕСП беше установено, че на работата на одитните органи за ЕСИФ не може да се разчита напълно⁷;
 - Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ разчита пряко на работата на одитните органи на държавите членки, без да извършва проверки на техните одитни методологии и контролни списъци;
 - Работата на самата ГД „Икономически и финансови въпроси“ до април 2023 г. не включва специализирани проверки.

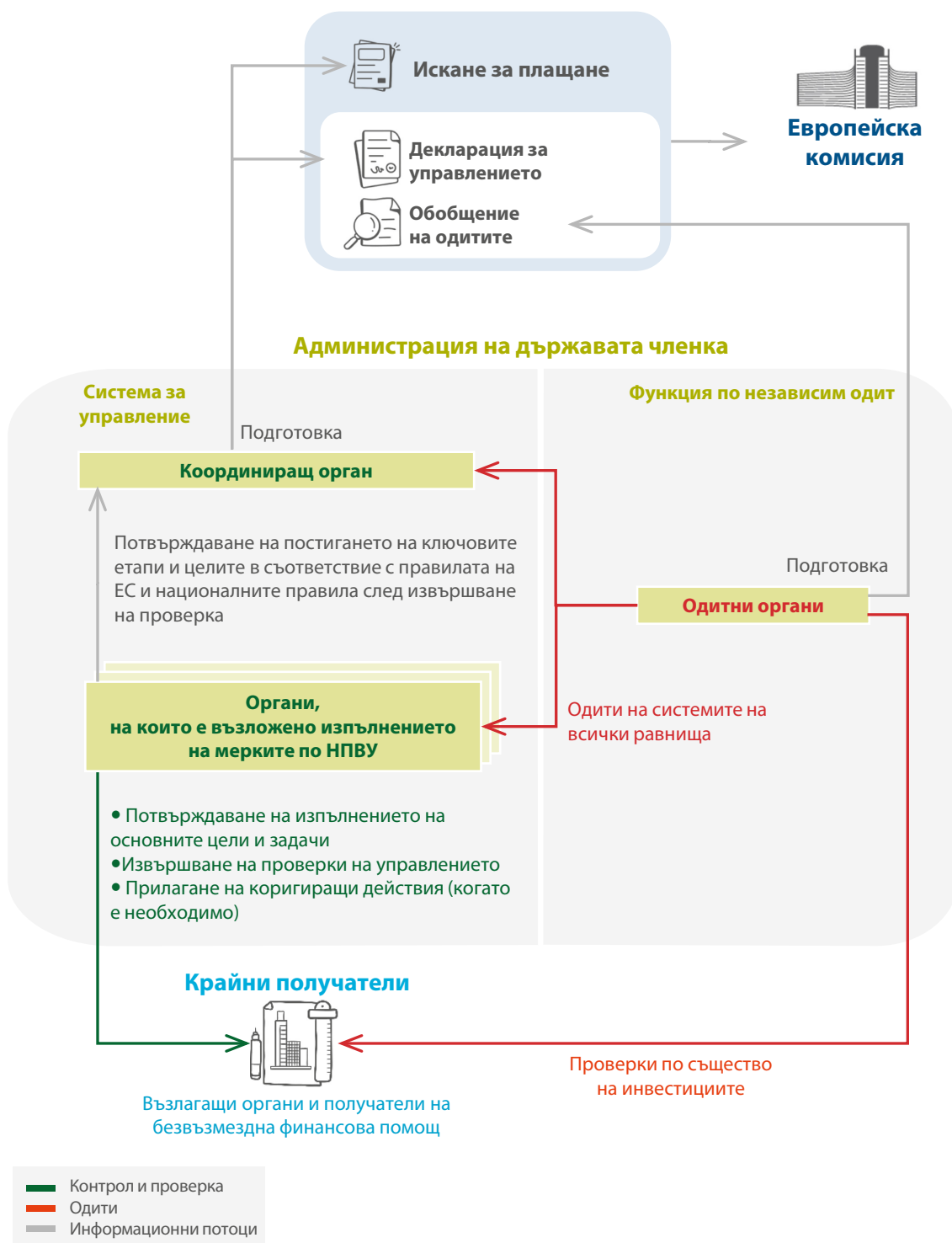
⁷ Годишен доклад за 2023 г., точка 6.73.

37 Регламентът за МВУ позволява на държавите членки да прилагат МВУ, като използват собствените си национални системи за управление на бюджета, без да посочва никакви допълнителни изисквания. Комисията не е предоставила подробни насоки на държавите членки относно проверките на спазването на правилата на ЕС в областта на обществените поръчки и държавната помощ, а до 2023 г. също така не включва подробни проверки на тези аспекти в своите собствени одити. На практика до средата на 2023 г. това създава среда, която не благоприятства държавите членки да прилагат системи за контрол на обществените поръчки и държавната помощ, които биха осигурили достатъчна степен на увереност постоянно в целия ЕС.

Системите на някои държави членки имаха значителни слабости

38 За да получат средства по МВУ, държавите членки представят на Комисията искания за плащане, обхващащи ключови етапи и цели, които считат за задоволително изпълнени. Исканията за плащане трябва да бъдат придружени от подписана декларация за управление и обобщение на съответните одити, извършени от държавата членка. Декларацията за управлението потвърждава, че въведените системи за контрол осигуряват необходимата увереност, че средствата са били управлявани в съответствие с всички приложими правила, включително правилата за обществените поръчки и държавната помощ. Обобщението на одитите включва анализ на слабостите, установени от одитния орган, и корективните действия, предприети или планирани от държавата членка. Механизмите за одит и контрол на МВУ в държавите членки са обобщени на [фигура 3](#).

Фигура 3 | Механизми за одит и контрол на МВУ в държавите членки



Източник: ЕСП.

- 39** Сметната палата провери дали разработването и прилагането на системи за контрол и одит на МВУ в областта на обществените поръчки и държавната помощ в извадка от пет държави членки (Хърватия, Чехия, Франция, Италия и Испания) представлява солидна основа, за да може Комисията да получи достатъчна увереност за тези държави членки. Бяха обхванати исканията за плащане, подадени до края на април 2023 г., и министерствата, отговорни за изпълнението, както и одитните органи на държавите членки.
- 40** Включените в извадката държави членки докладват, че всички междинни цели и целеви стойности, посочени в представените искания за плащане (вж. [приложение I](#)), са били изпълнени и техните системи за контрол са дали необходимата увереност, че средствата се управляват в съответствие с всички приложими правила. Освен това държавите членки потвърждават, че нередностите, установени в окончателните одитни или контролни доклади във връзка с изпълнението на техните НПВУ, са били подходящо коригирани (или в процес на коригиране) и съответните средства, възстановени от крайните получатели, и са били предприети подходящи последващи действия при установяването на недостатъци в системата за контрол.
- 41** Тъй като обобщението на одитите е в основата на увереността, дадена в декларацията за управление, Сметната палата прие, че одитните органи на държавите членки вече са извършили одит на елементите на техните системи за контрол, свързани с обществените поръчки и държавната помощ, и са се уверили, че всички недостатъци са били отстранени по време на нашата работа на място.

Системите за управление се различават значително по своя проект

- 42** Степента на увереност, предоставена от проверките на органите на държавите членки, зависи от тяхното естество и обхват. Колкото по-всеобхватни и подробни са проверките, толкова по-висока е степента на увереност, която те предоставят.
- 43** [Регламентът за МВУ](#) позволява на държавите членки да прилагат МВУ, като използват собствените си национални системи за управление на бюджета, и не уточнява никакви допълнителни изисквания. Това е довело до сложна рамка за контрол на равнището на ЕС. Системите за контрол и механизмите за одит на изпълнението на МВУ във включените в извадката държави членки:
- разчитат изцяло на съществуващите национални институции за бюджетен контрол; или

- отразяват в голяма степен институционалните разпоредби, използвани за изпълнението на други фондове на ЕС, особено европейските структурни и инвестиционни фондове, или
- разчитат на изпълнителните органи, които поемат отговорност за контрола, като всеки от тях разработва свои собствени механизми за контрол за изпълнението на МВУ. Тези органи понякога използват системите на ЕСИФ, понякога просто използват съществуващите процедури в рамките на националните си системи, а понякога разработват нов специфичен подход за МВУ, когато се развиват нови функции.

44 Посетихме всяка от петте държави членки, за да се запознаем с техните системи за контрол и одит. В [таблица 1](#) са представени основните характеристики на системата за контрол и одит на МВУ за обществените поръчки и държавната помощ в пет държави членки.

Таблица 1 | Основни характеристики на системата за контрол и одит на Механизма за възстановяване и устойчивост в областта на обществените поръчки и държавната помощ

Държава членка (изпълняващи органи)	Основни характеристики	
	Система за контрол за МВУ	Одитен орган по МВУ
Чехия 12 министерства и една агенция	Разчита на голямо разнообразие от системи, вариращи от съществуващи механизми за контрол, използвани за националния бюджет, до институционални договорености, използвани за изпълнение на други фондове на ЕС.	Седалището на одитния орган е в Министерството на финансите. Функцията за одит на други фондове на ЕС също е базирана в това министерство.

Държава членка (изпълняващи органи)	Основни характеристики	
	Система за контрол за МВУ	Одитен орган по МВУ
Испания 12 министерства 17 региона	Използва вече съществуващите механизми за контрол, използвани за националния бюджет. Централизираните национални органи (Държавната прокуратура и Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)) осъществяват надзор върху обществените поръчки и държавната помощ в обхвата на централната администрация. В регионалните администрации надзорът се осъществява от собствените им органи.	Одитен орган, установен централно в рамките на IGAE, който извършва одит на всички средства на ЕС. Той също така използва услугите на регионалните одитни органи.
Франция 8 министерства	Разчита на съществуващите механизми за контрол, използвани за изготвянето на националния бюджет, като министерствата са отговорни за собствените си проверки по МВУ.	Одитен отдел, създаден в рамките на междуетаботен комитет за координиране на контрола. Комитетът извършва одит на всички фондове на ЕС. По отношение на МВУ той разчита до голяма степен на функциите за вътрешен одит на управляващите министерства.
Хърватия 20 министерства	Отразява в голяма степен институционалните договорености, използвани за изпълнението на други фондове на ЕС (ЕСИФ).	Специализиран орган, който извършва одит на повечето други фондове на ЕС.
Италия 27 министерства и други публични органи	Разчита на голямо разнообразие от системи, вариращи от съществуващи механизми за контрол, използвани за националния бюджет, до специфични за МВУ проверки, извършвани от отговорните министерства	Седалището на одитния орган е в Министерството на финансите. Той не отговаря за извършването на одит на други фондове на ЕС.

Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от държавите членки.

- 45** Мерките за контрол и одит на МВУ на Хърватия са сходни с механизмите, използвани за други фондове на ЕС (например ЕСИФ). Това се постига чрез общи национални правила, изискващи подробна управленска проверка на обществените поръчки и държавната помощ. Хърватският одитен орган е отделен от министерствата, които осъществяват надзор върху изпълнението на МВУ.
- 46** В Чехия, въпреки че в последния НПРЗД като изпълнителни органи са посочени 12 министерства и една агенция, на практика изпълнението на МВУ е разпределено между много отдели дори в рамките на тези министерства. Те трябва сами да разработят и приложат мерки за проверка и контрол, за да се уверят в спазването на правилата на ЕС и националните правила, но не са задължени да прилагат последователен контрол. Поради това установихме различни подходи, като някои органи използват методи за проверка, получени от споделеното управление, други използват подходи, преработени специално за МВУ, а трети разчитат изцяло на своите национални бюджетни процедури.
- 47** Във Франция органите по МВУ разчитат единствено на своите съществуващи национални системи за управление на бюджета за контрол на обществените поръчки и държавната помощ. Одитният орган по МВУ, който е отделен от изпълняващите министерства, разчита на работата на функциите за вътрешен одит на тези министерства или на други местни одитни функции.
- 48** В Италия министерствата са отговорни за разработването и прилагането на собствени проверки и контрол, за да получат увереност. Координиращият орган установява основните изисквания за докладване и изпълнение, но съществуват различни подходи за контрол, като някои министерства и публични органи използват методи за проверка, получени от споделеното управление, а някои използват подходи, преработени специално за МВУ.
- 49** В Испания системите за възлагане на обществените поръчки и за контрол на държавната помощ разчитат на националните системи за управление на бюджета, използвани за надзор на всички проверки на публичните разходи. Тази функция се изпълнява от [Intervención General de la Administración del Estado \(IGAE\)](#) заедно с държавния прокурор. IGAE, която е отделна от министерствата, отговаря за контрола на първо ниво (т.е. за гарантиране на законосъобразността и редовността на разходите по МВУ на първо място), като същевременно служи и като одитен орган по МВУ, което би могло да създаде впечатление за липса на разделение на задълженията. Съществува обаче известна степен на функционално разделение между отделите на IGAE и тази договореност е налице за изпълнението на други фондове на ЕС, например европейските структурни и инвестиционни фондове.

- 50** Броят на министерствата и органите, участващи в изпълнението на МВУ, варира между включените в извадката държави членки — от осем във Франция до 27 в Италия. Сметната палата констатира, че някои изпълнителни органи имат голям опит от споделеното управление, докато други нямат опит в прилагането на контрол за фондовете на ЕС.
- 51** Определените одитни органи по МВУ в четири от петте държави членки (Хърватия, Чехия, Франция и Испания) участват в одити на различни фондове на ЕС. В три от тези одитни органи (Хърватия, Чехия и Франция) звената, отговарящи за одита по МВУ, са използвали различни процедури и методологии в сравнение с други фондове на ЕС, въпреки че са разположени в рамките на същия одитен орган или със седалище в същото министерство като отделите, извършващи одит на тези други фондове.
- 52** В годишните ни доклади установихме, че в областта на сближаването не всички национални или регионални системи за контрол и одит са достатъчно ефективни за предотвратяване или откриване на нередности, включително неспазване на правилата за обществените поръчки и държавната помощ⁸. В повече от половината от пакетите за увереност, на които извършихме одит в периода 2017—2022 г., открихме грешки, които не са били установени при проверките на одитните органи.
- 53** Регламентът за МВУ не съдържа специфични изисквания относно графика на одитите. В насоките на Комисията се предвижда възможността одитните органи на държавите членки да извършват своята работа, след като вече са подадени искания за плащане, тъй като не се изисква одитите да бъдат специфични за инвестициите и реформите, които са в основата на съответното искане за плащане. Одитните органи по МВУ на държавите членки може да разполагат с ограничено време за приключване на одитната дейност преди подаването на искането за плащане. Това се дължи на факта, че ключовите етапи и целите могат да бъдат изпълнени до подаването на искането за плащане до Комисията.

⁸ 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.“, точки 56—64.

Увереността, предоставена от проверките и одитите на обществените поръчки в държавите членки, беше разколебана поради няколко проблема

Повечето от включените в извадката държави членки са имали слабости при контрола на спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки.

54 ЕСП определи четири одитни критерия, за да оцени системите за контрол на МВУ за обществените поръчки в петте включени в извадката държави членки въз основа на преглед на тези системи и анализ на контрола, прилаган за процедурите за възлагане на обществени поръчки за 18 цели ([приложение II](#)):

- обхват, т.е. степента, в която органите, прилагащи мерки по МВУ, проверяват процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- качество, т.е. дали проверките обхващат всички основни рискови области, посочени в [Директивата за обществените поръчки](#);
- срокове, т.е. дали проверките се извършват преди дадена държава членка да подаде до Комисията съответната заявка за плащане с декларация за управлението; и
- одитна следа, т.е. дали има достатъчно документация за проверките.

55 В [таблица 2](#) е представен нашият анализ на системите за контрол на държавите членки, включени в извадката, по отношение на спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки.

Таблица 2 | Оценка на системите за контрол на МВУ за обществени поръчки в държавите членки, включени в извадката (въз основа на нашата извадка от цели)

Министерства на държавите членки (брой на одитираните цели на отговорно министерство)		Покритие	Качество	Срокове — преди подаване на заявката за плащане и декларацията за управление?	Одитна пътека на контролните органи по МВУ
Чехия	селско стопанство (1)	○ няма	○ няма	○ не	○ не

Министерства на държавите членки (брой на одитираните цели на отговорно министерство)		Покритие	Качество	Срокове — преди подаване на заявката за плащане и декларацията за управление?	Одитна пътека на контролните органи по МВУ
	образование (1)	недостатъчно покритие	някои рискове	не	да
	транспорт (3)	извадка въз основа на риска	всички основни рискове	да	да
Испания	селско стопанство (2)	всички	недокументирано**	да	не
	култура (1)				
Франция	планиране (1)				
	икономика (1)				
	екология (1)	няма*	няма*	няма*	няма*
	вътрешни работи (1)				
Хърватия	икономика (2)		всички основни рискове		
	труд (1)	всички	не е приложимо	да	да
Италия	труд (2)	извадка въз основа на риска	всички основни рискове	отчасти	да
	околна среда (1)				

*Няма налична информация относно увереността по отношение на обществените поръчки за избраните цели по МВУ.

**Законодателството определя проверките, които трябва да се извършват, но не е в състояние да провери качеството, тъй като не се използват контролни списъци.

56 Френските органи разчитат на своите съществуващи национални системи за управление на бюджета за контрол на обществените поръчки, включително в рамките на МВУ. Поради това министерствата не извършват проверки на управлението за МВУ. Органите на местно ниво (напр. префектурите) са оправомощени да потвърждават законосъобразността на публичните разходи, включително на обществените поръчки, но няма установени линии за докладване на министерствата. Степента, в която префектурите проверяват на практика съответствието на разходите по МВУ с изискванията за обществени поръчки, не е ясна за координиращия орган или за изпълнителните органи, тъй като в информационните системи не е възможно да се идентифицират отделните

обществени поръчки, финансирани по МВУ. В резултат на това френските власти не можаха да предоставят доказателства за обхвата, качеството или сроковете на всички подобни проверки, свързани с нашата извадка ([каре 1](#)).

Каре 1

Пример за липса на доказателства за проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки за проект по МВУ във Франция

В първото искане за плащане, подадено от Франция до Комисията, френските власти заявяват, че цели 1—8 (енергийно саниране на обществени сгради) са изпълнени. Искането за плащане е придружено от декларация на ръководството, в която се посочва, че въведените системи за контрол дават необходимите гаранции, че средствата се управляват в съответствие с всички приложими правила. Тази цел включва множество процедури за възлагане на обществени поръчки.

Министерството на икономиката, финансите и възстановяването е отговаряло за изпълнението на целта. То заявява, че са приложени рутинни национални системи за бюджетно управление, но не е в състояние да предостави доказателства за каквито и да било проверки от префектури или друг орган. Министерството не е извършило свои собствени проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки, преди да подаде искането за плащане.

- 57** В Чехия, където контролът в областта на обществените поръчки не е стандартизиран, има значителни разлики в прилаганите механизми за контрол в трите наблюдавани министерства. Първото министерство (на транспорта) е извършило подробни проверки на извадка, основана на риска, преди да подаде искания за плащане. Второто министерство (на земеделието) е събирало само необходимата документация, без да извършва проверки, а третото министерство (на образованието) не е извършвало проверки преди подаването на исканията за плащане, но е извършвало някои проверки след това. Според чешките власти проверките могат да варират в рамките на някои отговорни министерства. В [каре 2](#) са показани примери за слабости в механизмите за контрол.

Каре 2

Пример за слабост в контрола на процедурите за възлагане на обществени поръчки в Чехия

В първото искане за плащане, подадено от Чехия до Комисията, чешките органи заявяват, че цел T-135 (завършване на 50 % от проектите за малки речни корита и язовири) е била изпълнена. Искането за плащане е придружено от декларация на ръководството, в която се посочва, че въведените системи за контрол дават необходимите гаранции, че средствата се управляват в съответствие с всички приложими правила.

Тази цел включва множество процедури за възлагане на обществени поръчки. Преди да подаде искането за плащане обаче отговорното министерство е получило само част от документацията за обществената поръчка от възлагащите органи и не е проверило съответствието на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

- 58** В Испания обществените поръчки се проверяват от IGAE и от държавния прокурор, преди исканията за плащане да бъдат представени на Комисията. Тяхното одобрение е необходимо, за да може да се пристъпи към всеки етап от процедурата за възлагане на обществена поръчка. Съществува опростена процедура за МВУ в сравнение с други области на националния бюджет, резултатите от която са обобщени в докладите, изготвени от тези органи, както е посочено в испанското законодателство. Въпреки това подробни данни за проверките не са документирани, поради което Сметната палата не може да установи качеството на проверките, извършени в прегледаната извадка. Като се има предвид опростената процедура, документирането на извършените проверки е важно, за да се осигури хомогенна проверка на обществените поръчки.
- 59** В Хърватия се извършват подробни проверки на всички обществени поръчки, които се документират преди подаването на искания за плащане. Координиращият орган поддържа база данни за всички установени нередности. Тази добра практика е представена в [каре 3](#).

Каре 3

Пример за добра практика в областта на контрола на процедурите за възлагане на обществени поръчки в Хърватия

Във второто искане за плащане на Хърватия, подадено до Комисията през 2022 г., националните органи заявяват, че цели 63 (Изградена или реконструирана обществена канализационна мрежа) и 68 (Изградена или реконструирана обществена водоснабдителна мрежа) са изпълнени. Те включват много процедури за възлагане на обществени поръчки с висока стойност за изграждането на водоснабдителни и канализационни тръбопроводни системи. Искането за плащане е придружено от декларация за управлението, която дава увереност, че всички средства, използвани за постигането на тези цели, са управлявани в съответствие с всички приложими правила. Министерството на икономиката делегира отговорността за изпълнението на главния орган за водната инфраструктура — Croatian Waters — който също така е трябвало да проверява всички договори за обществени поръчки. За извадка от тях Сметната палата потвърди, че такива проверки са били извършени.

Освен това в случаите, в които Croatian Waters е установила нарушения в процесите на възлагане на обществени поръчки, тя е възстановила неправомерно изплатените суми и е докладвала за всички нередности и коригиращи действия на координиращия орган.

- 60** В Италия, преди да подадат искания за плащане, министерствата проверяват пълнотата на досиетата за обществените поръчки. Освен това отговорните министерства извършват подробни проверки на основана на риска извадка от процедури за възлагане на обществени поръчки, за които крайните получатели са поискали възстановяване на разходите от министерството. В резултат на това проверките на процедурите за възлагане на обществени поръчки могат да се извършват преди или след подаването на исканията за плащане до Комисията. И за трите цели от нашата извадка министерствата са извършили такива проверки след подаване на искането за плащане до Комисията.
- 61** Работата на органите, отговарящи за изпълнението в държавите членки, е ключово равнище на контрол в рамката на МВУ, тъй като това е основата за декларациите за управлението на държавите членки. Сметната палата обаче констатира сериозна липса на контрол в областта на обществените поръчки от страна на изпълнителните органи в две държави членки (Чехия и Франция). Сметната палата също така отбелязва проблеми във връзка с графика (Италия) и документирането (Испания) на контрола в две други държави членки.

Увереността на одитните органи за МВУ относно спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки е повлияна от проблеми, свързани с обхвата и графика

- 62** ЕСП извърши проверка на работата на одитните органи по МВУ относно спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки в нашата извадка от плащания. Използвахме същите критерии, както при оценката на системите за контрол по МВУ (вж. точка 54), с изключение на това, че за „обхвата“ анализирахме степента, в която одитните органи за МВУ са извършили работа по системите за контрол (системна проверка) и са извършили одит на отделни процедури за възлагане на обществени поръчки (съществена проверка).
- 63** Сметната палата установи, че работата на одитните органи варира значително сред държавите членки, включени в извадката. Резултатите от нашата оценка са представени в [таблица 3](#).

Таблица 3 | Оценка на работата на одитните органи в областта на обществените поръчки в държавите членки, включени в извадката (въз основа на целите, включени в извадката)

Държава членка	Обхват (съществена проверка и системна проверка)	Качество (съществена проверка)	Срокове: преди искането за плащане и декларацията за управление?	Одитна следа
Чехия	✓ системна	определени рискове	✓	✓
	✓ съществена		✓	
Испания	✗ системна	всички основни рискове	не е приложимо	✓
	✓ съществена		✗	
Франция	✗ системна	няма	не е приложимо	не е приложимо
	✗ съществена		не е приложимо	
Хърватия	✓ системна	всички основни рискове	✓	✓
	✓ съществена		✓	

Държава членка	Обхват (съществена проверка и системна проверка)	Качество (съществена проверка)	Срокове: преди искането за плащане и декларацията за управление?	Одитна следа
Италия	✓ системна	всички основни рискове	✓	✓
	✓ съществена		✗	

64 В Хърватия, Чехия и Италия одитните органи са извършвали комбинация от системни и съществени проверки на обществените поръчки. Одитният орган на Испания е извършил само съществени проверки. Въпреки че одитният орган на Франция се е съсредоточил върху сериозните нередности, той не е извършил одит на системите или съществени проверки на обществените поръчки преди първото искане за плащане (вж. точка [67](#)).

65 В Испания и Хърватия одитните органи извършват подробни съществени проверки въз основа на контролните списъци за ЕСИФ. В Италия и Чехия одитните органи са разработили нов специфичен за МВУ контролен списък за съществени проверки. В Чехия обаче проверките не обхващат всички рискове, свързани с обществените поръчки, например изкуствено разделяне на договори, промяна на елементи на договора или тайно споразумение между участниците в търга (известно като „манипулиране на оферти“).

66 В Хърватия и Чехия работата на одитните органи е извършена преди съответните цели да бъдат включени в искането за плащане, а свързаните с тях подробности са включени в придружаващите резюмета на одитите. Обратно, в Испания и Италия одитните органи проверяват отделни процедури, след като съответните цели са включени в искането за плащане, а подробностите за тази работа са приложени само към последващите искания за плащане. Извършването на одити след подаване на искането за плащане намалява тяхното значение за обосноваване на декларацията за управление.

67 През 2021 г., преди Франция да подаде първото си искане за плащане до Комисията, одитният орган на държавата извършва общ одит на системата за контрол на МВУ на равнището на министерствата и координиращия орган. Общият одит не посочва слабостите в контрола на обществените поръчки, установени от ЕСП (вж. точка [56](#)). По-късно, през 2022 г., одитният орган е извършил тематичен одит (одит на системите) на контрола на обществените поръчки, при който са разгледани само 15 процедури за възлагане на обществени поръчки по МВУ спрямо извадка от

възлагащи органи и не са установени никакви проблеми с тях. При този одит обаче не са разглеждани механизмите за контрол в областта на обществените поръчки.

В одитния доклад не се изтъква системната слабост, която установихме и описахме по-горе в [каре 1](#), а именно, че компетентните министерства не са извършвали собствени проверки на обществените поръчки, провеждани от възлагащите органи, и не са знаели за такива проверки или контрол от страна на друг публичен орган.

- 68** Работата на одитните органи е важна, за да се потвърдят декларациите за управлението и да се даде на Комисията независима увереност по отношение на проверките от страна на органите на държавите членки, отговарящи за прилагането на МВУ. Проблемите, които установихме по отношение на обхвата, качеството и времето на проверките от страна на одитните органи в държавите членки, включени в извадката, пораждаат опасения относно тази увереност.

Въведени са системи за контрол на държавите членки в областта на държавната помощ, но проверки на някои одитни органи липсват или са извършени само след заявки за плащане

Мерките за контрол от страна на държавите членки покриват основните рискове, свързани с държавната помощ

- 69** Сметната палата извърши оценка на системите за контрол на МВУ за държавната помощ в петте включени в извадката държави членки, като провери 13 цели ([приложение III](#)), които потенциално включват държавна помощ. Като част от своите проверки на държавната помощ държавите членки оценяват пет от тези цели като невяклучващи държавна помощ. От другите осем [ОРГО](#) е от значение за две, рамката за [НИРДИ](#) е от значение за три, [помощта de minimis](#) е от значение за две държави членки, а останалата цел е свързана с помощ, за която е постъпило уведомление. Към момента на одита само малък брой искания за плащане, отправени от държавите членки, включват цели, потенциално свързани с държавна помощ. Поради тази причина не успяхме да оценим контрола за всички видове държавна помощ във всички държави членки, включени в извадката.

- 70** ЕСП определи пет одитни критерия за оценка на контрола върху държавната помощ:

- наличие, т.е. дали отговорните органи са оценили дали мерките са от значение за държавната помощ и при необходимост са уведомили Комисията;

- съответствие с изискванията за отпускане на безвъзмездни средства, т.е. дали отговорните органи проверяват предоставянето на помощ съгласно специфични режими (например [ОРГО](#));
- качество, т.е. дали се проверяват всички изисквания на вида държавна помощ;
- срокове, т.е. дали проверките са извършени преди дадена държава членка да подаде съответна заявка за плащане с декларация за управление; и
- одитна следа, т.е. дали проверките са достатъчно добре документирани.

71 В [таблица 4](#) е представен нашият анализ на системите за контрол на държавите членки, включени в извадката, по отношение на спазването на правилата за държавната помощ.

Таблица 4 | Оценка на системите за контрол по МВУ за държавната помощ във включените в извадката държави членки (въз основа на целите, включени в извадката)

Министерства на държавите членки (брой на целите, които потенциално включват държавна помощ)		Наличие	Съответствие с изискванията за отпускане на безвъзмездни средства	Качество	Срокове: преди искането за плащане и декларацията за управление?	Одитна следа
Чехия	образование (1 схема за НИРИ)	✓	✓	всички изисквания	✓	✓
Испания	наука (2 схеми за НИРИ)	✓	✓	всички изисквания	✓	✓
	селско стопанство (1 <i>de minimis</i> , 1 с уведомление)					
Франция	икономика (1 схема ОРГО)	✓	✓	някои аспекти*	✓	частично**
	труд (3)		не е приложимо*	не е приложимо*		✓
Хърватия	икономика (а) (1 схема ОРГО)	✓	✓	всички изисквания	✓	✓
	икономика (б) (1)		не е приложимо*	не е приложимо*		

Министерства на държавите членки (брой на целите, които потенциално включват държавна помощ)		Наличие	Съответствие с изискванията за отпускане на безвъзмездни средства	Качество	Срокове: преди искането за плащане и декларацията за управление?	Одитна следа
Италия	вътрешни въпроси (1 <i>de minimis</i>)	✓	✓	всички изисквания	✓	✓
	околна среда (1)		не е приложимо*	не е приложимо*		

*Държавата членка е преценила, че няма държавна помощ, поради което няма нужда от допълнителни проверки.

**Държавата членка е представила собствени декларации от получателите, но проверките по тях не са документирани.

72 Въз основа на извадката от цели Сметната палата установи, че държавите членки като цяло са извършвали добри проверки за наличие на държавна помощ. В случаите, в които държавната помощ беше потвърдена, наблюдавахме добро спазване на изискванията за отпускане на безвъзмездни средства и проверка на най-важните аспекти на държавната помощ. Всички проверки са били извършени, преди да са били отправени искания за плащане, и в повечето случаи е имало достатъчно документация за проверките.

73 Във Франция ЕСП преразглежда схемата **ОРГО**, която предоставя безвъзмездна помощ на частни предприятия за декарбонизация. Нямахме достатъчно доказателства за проверките, извършени от предоставящия орган към момента на предоставяне на индивидуалните безвъзмездни средства. Проверките се основаваха главно на лични декларации на заявителите, но не бяха документирани. От предоставените документи не стана ясно как е получена увереност, че са приложени специфични изисквания от Регламента за ОРГО, което води до риск от неправилно прилагане. Сметната палата вече препоръча на органите на държавите членки да разполагат с подходящи методи за проверка на валидността и надеждността на личните декларации⁹.

74 Три цели във Франция, една в Италия и една в Хърватия, които ЕСП определи като потенциално значими за държавната помощ, са счетени за съвместими с правилата на националните органи. Поради това те не са уведомили Генерална дирекция „Конкуренция“ (ГД „Конкуренция“) на Комисията за такива случаи и не са извършили допълнителни проверки. Въпреки че са извършени проверки за наличие на

⁹ Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 6.5.

държавна помощ, ЕСП счита, че за трите цели във Франция националните органи е трябвало да уведомят ГД „Конкуренция“ за схемите за анализ на съвместимостта на държавните помощи, преди да ги приложат. В **каре 4** е показан един такъв пример.

Каре 4

Пример за схема за държавна помощ във Франция, за която ГД „Конкуренция“ не е уведомена за целите на анализа

Въпреки че е анализирана за наличието на държавна помощ от компетентното френско министерство, считаме, че схемата за помощ по цел 8—10 (субсидии за наемане на работа, изплащани за договори за стажуване) отговаря на всички кумулативни критерии за държавна помощ, посочени в **член 107, параграф 1 от ДФЕС**, за да бъде счетена за несъвместима с вътрешния пазар, включително като облагодетелства предприятия с по-малко от 250 служители. Сметната палата счита, че тази схема е трябвало да бъде съобщена на ГД „Конкуренция“ за анализ на съвместимостта на държавната помощ.

Одитните органи по МВУ на държавите членки не са имали увереност относно държавната помощ преди извършването на плащанията по МВУ

- 75** Сметната палата оцени работата на одитните органи по МВУ по отношение на съответствието на държавната помощ в петте включени в извадката държави членки въз основа на същите критерии, използвани за системите за контрол (вж. точка **70**). В **таблица 5** е обобщена нашата оценка.

Таблица 5 | Оценка на работата на одитните органи в областта на държавната помощ в държавите членки, включени в извадката (въз основа на целите, включени в извадката)

Държава членка	Наличие	Съответствие с изискванията за отпускане на безвъзмездни средства	Качество	Срокове: преди искането за плащане и декларацията за управление?	Одитна следа
Чехия	✗	✗	няма	не е приложимо	не е приложимо
Испания	✓	✓	всички изисквания	✗	✓
Франция	✗	✗	няма	не е приложимо	не е приложимо
Хърватия	✓	✗	няма	✓	✓
Италия	✓	✓	всички изисквания	✗	✓

76 Регламентът за МВУ не съдържа специфично изискване относно графика на одитите. Нито една от петте включени в извадката държави членки не е извършила одит на предоставянето на държавна помощ на дружествата получатели, преди да представи разгледаните от ЕСП искания за плащане, което е довело до липса на независима гаранция за въведените системи за контрол. Това е така въпреки факта, че всяко искане включва цели, за които се прилагат правилата за държавна помощ, както и редица цели, които потенциално включват държавна помощ. В Хърватия проверките за съществуването и подробностите по схемата бяха извършени преди подаването на искането за плащане до Комисията. Във Франция и Чехия не е извършена одитна дейност относно спазването на държавната помощ нито преди, нито след исканията за плащане по включените в извадката цели.

77 В Италия и Испания подробна одитна дейност по схемите за държавна помощ е извършена едва след като съответните искания за плащане са били подадени и изплатени. В Испания са използвани контролни списъци въз основа на контролните списъци на ГД „Конкуренция“. Обобщения на тази одитна дейност бяха представени с последващи искания за плащане — практика, която е разрешена в насоките на Комисията. Одитната работа, осъществена след като плащанията вече са извършени, намалява увереността, предоставена за плащанията, свързани с целите, включващи държавна помощ. В Италия, въпреки че одитите на отпускането на държавна помощ

на получателите се извършват след подаването на исканията за плащане, системните проверки на процедурите за контрол на първо ниво на министерствата, отговарящи за отпускането на помощи, обикновено се извършват преди подаването им.

- 78** Одитните органи в Хърватия и Чехия ни информираха, че при последващи искания за плащане планират да проверяват подробно спазването на правилата за държавна помощ, включително на ниво безвъзмездни средства, като проверките се основават на контролните списъци на ГД „Конкурентоспособност“. Въпреки че френският одитен орган не е извършил никаква работа, съсредоточена върху държавната помощ, той е възнамерявал да проведе тематичен одит на спазването на правилата за държавна помощ в бъдеще. Испания е посочила, че в бъдеще може да промени подхода си за извършване на одитна дейност, преди да подаде искания за плащане.

Комисията е подобрила одитната си дейност в областта на обществените поръчки и държавната помощ, но тя все още не е достатъчна за предоставяне на увереност

- 79** Сметната палата оцени основата за увереността на Комисията за 2023 г. по отношение на обществените поръчки и системите за държавна помощ на държавите членки, като провери обхвата, качеството и графика на нейните одити и въздействието на констатациите върху увереността, която тя предоставя. Сметната палата провери също така корективните мерки за нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ както на равнището на Комисията, така и на равнището на държавите членки.

Комисията актуализира своята одитна стратегия, за да обхване системите на държавите членки за съответствие в областта на обществените поръчки и държавната помощ, но все още остават някои слабости

- 80** През май 2023 г. в [резолюцията на Европейския парламент за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2021 г.](#) са отразени констатациите и препоръките от [Специален доклад 07/2023](#) на Сметната палата, в който Комисията се призовава да *„осигури разумен брой проверки на отделните досиета за обществени поръчки, за да се гарантира ефективността на практика на системите за вътрешен контрол“*.

- 81** През септември 2023 г. Комисията въведе стандартизирани контролни списъци относно системите на държавите членки за гарантиране на спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. През декември 2023 г. ГД „Икономически и финансови въпроси“ актуализира одитната си стратегия, за да отрази използването на тези контролни списъци. Контролният списък за обществените поръчки обхваща всички основни рискове. Контролният списък на държавната помощ обаче не обхваща проверките на държавите членки за безвъзмездни средства, отпускани на предприятия по схемите [ОРГО](#) или [НИРИ](#).
- 82** До края на май 2024 г. Комисията е започнала одити в 14 от 17-те държави членки, които са получили плащания през 2023 г., като е използвала одобрените стандартизирани списъци за проверка на обществените поръчки и държавната помощ. Комисията възнамерява да продължи да използва новите контролни списъци в одитната си дейност, за да обхване всички държави членки.
- 83** За одитите, започнати до средата на 2024 г., няма ясни инструкции относно равнището на проверките, които трябва да бъдат извършени, например броя на изпълнителните органи, които трябва да бъдат проверени, или броя на отделните проверки на обществени поръчки, които трябва да бъдат извършени повторно, за да се гарантира увереност в ефективността на проверките. Това поражда риск от непоследователно обхващане на проверките при извършването от Комисията одити на системите на държавите членки. Едва през септември 2024 г. вътрешните инструкции на ГД „Икономически и финансови въпроси“ изискват всеки одит на системите да обхваща най-малко три процедури за възлагане на обществени поръчки за всеки изпълнителен орган. В настоящото ръководство не се изяснява обхватът, необходим за гарантиране, т.е. колко изпълнителни органа трябва да бъдат проверени за всяка система на държава членка, тъй като броят на тези органи може да варира значително (вж. [таблица 1](#)).

Декларацията за достоверност на Комисията от 2023 г. в областта на държавната помощ и обществените поръчки има ограничения

- 84** За своя годишен отчет за дейността за 2023 г. ГД „Икономически и финансови въпроси“ е разчитала на собствената си одитна дейност за своето увереност по отношение на системите за контрол на държавите членки, които са получили плащания през 2023 г. В [таблица 6](#) е представен анализ на различните одити на обществени поръчки и държавна помощ в подкрепа на декларацията за

достоверност за 2023 г. и тяхната степен на завършеност към момента на издаване на декларацията през май 2024 г.

Таблица 6 | Одитна дейност на ГД „Икономически и финансови въпроси“ в областта на обществените поръчки и държавната помощ, на която се основава декларацията за достоверност за 2023 г.

Държава членка	1 трим. на 2023 г.	2 трим. на 2023 г.	3 трим. на 2023 г.	4 трим. на 2023 г.	1 трим. на 2024 г.
Чехия					
Дания					
Германия					
Естония					
Гърция					
Испания					
Франция					
Хърватия					
Италия					
Литва					
Люксембург					
Малта					
Австрия					

Държава членка	1 трим. на 2023 г.	2 трим. на 2023 г.	3 трим. на 2023 г.	4 трим. на 2023 г.	1 трим. на 2024 г.
Португалия					
Румъния		 ОП ДП		 ДП	
Словения				 ОП	
Словакия		 ОП		 ОП ДП	

Забележки: Извършени одити/констативни командировки:  приключени;  неприключени.
Използвани контролни списъци:  не са използвани подробни контролни списъци;  одобрени подробни контролни списъци;  проекти на версии на подробни контролни списъци.
Одитирани:  не са използвани подробни контролни списъци за обществени поръчки или държавна помощ; **ОП:** използвани са подробни контролни списъци за обществени поръчки; **ДП:** използвани са подробни контролни списъци за държавна помощ.

Източник: ЕСП, въз основа на информацията, получена от Комисията.

85 В своя преглед на одитната дейност на ГД „Икономически и финансови въпроси“ Сметната палата установи няколко проблема, които разколебават увереността:

- От 14-те държави членки, в които при одитите на ГД „Икономически и финансови въпроси“ са използвани новите одобрени контролни списъци (вж. точка 81), към датата на декларацията за достоверност и точност за 2023 г. одитната работа е приключила само в две от тях (Германия и Словакия). За останалите държави членки Комисията не е съобщила официално своите констатации чрез проектодоклади и поради това не е ясно как потенциално критични или важни проблеми, установени в рамките на предварителната одитна дейност, оказват въздействие върху предоставената увереност.
- Контролните списъци за държавната помощ на Комисията не обхващат контролните механизми на държавите членки за проверка на отпускането на помощ по различни схеми за държавна помощ (вж. точка 81).
- За три държави членки (Австрия, Дания и Испания) Комисията разчита на одитна дейност, извършена в началото на 2023 г., при която не са използвани одобрените стандартизирани контролни списъци за обществени поръчки или държавна помощ.

- Комисията не определи ясно методологията и размера на извадката, използвана за тестване на системите за обществени поръчки на държавите членки (вж. точка 83). В годишния отчет за дейността не се оповестява делът на изпълнителните органи, които имат инвестиции в областта на обществените поръчки и държавната помощ във всяка държава членка, обхваната от одитите.
- За Франция, която получава значително финансиране по МВУ, Комисията все още не е проверила системата за контрол и одит на обществените поръчки по МВУ. Работата на Сметната палата във Франция е показала значителни недостатъци (вж. точки 56, 64 и 67).

86 Въз основа на резултатите от своята одитна дейност ГД „Икономически и финансови въпроси“ класифицира системите за контрол на държавите членки като нискорискови, средно или високорискови, като използва критериите, посочени в годишния отчет за дейността (вж. [приложение IV](#)). Ако през отчетната година Комисията определи дадено плащане към държава членка като високорисково, нейната годишна декларация за достоверност и точност по принцип следва да включва резерва, освен ако то не попада в обхвата на правилото *de minimis*. За плащанията за 2023 г. Комисията не е оценила като високорискова нито една система за контрол на държава членка във връзка с обществени поръчки и държавна помощ, така че не е изразила резерви. Тя е оценила системите за контрол на седем държави членки в областта на обществените поръчки и държавната помощ като среднорискови, а десет — като нискорискови.

87 ЕСП извърши преглед на категоризирането на риска от страна на Комисията и установи следните въпроси, които оказват въздействие върху основанието за изразяване на увереност на Комисията:

- Ако при одитите на ГД „Икономически и финансови въпроси“ или одитите на други органи се установят критични или много важни проблеми, но държавата членка е потвърдила, че в бъдеще ще бъдат предприети коригиращи действия, рискът се категоризира като нисък. Ако държавата членка все още не се е съгласила да приложи коригиращи действия или ако коригиращите действия се забавят, рискът се класифицира като среден. Категоризирането на риска като нисък или среден въз основа на бъдещо поемане на задължение от страна на държавата членка или в случаи на забавени корективни действия може наистина да не отразява действителното ниво на риск към момента на декларацията за достоверност. Това е така, тъй като коригирането на недостатъчни или несъществуващи проверки на обществените поръчки или спазването на правилата за държавна помощ често отнема много време.

- Комисията също така категоризира системите за контрол на държавите членки като нискорискови, когато все още не е извършила одитна дейност. Определянето на нисък риск за случаи, в които не е извършен одит, може да не отразява правилно ситуацията. Такъв е например случаят във Франция, в който Комисията е класифицирала системата за контрол като нискорискова, тъй като не е извършвала одити на обществени поръчки. Въпреки това нашият одит показва сериозни недостатъци (вж. точки [56](#), [64](#) и [67](#)). Освен това за 12 държави членки не е ясно как одитните констатации, които не са финализирани (не е изпратен проект на доклад), се вземат предвид в оценката на риска. Тъй като към 31 май 2024 г. тези одити все още не са били приключили, всички потенциални критични или важни констатации все още не са били съобщени и коригирани.

Комисията не е приложила намаления за слабостите на системата и държавите членки не винаги възстановяват средства от крайните получатели.

- 88** Ако Комисията установи сериозни недостатъци в системите за контрол или одит на дадена държава членка в областта на обществените поръчки и държавната помощ, тогава тази държава членка е в сериозно нарушение на задълженията си по споразуменията за финансиране и заем. Ако държавата членка не успее да коригира установените слабости или някое от предишните си въздействия, Комисията може да приложи фиксирано намаление на цялото разпределение на МВУ на държавата членка¹⁰. Размерът на намалението зависи от сериозността на слабостта. Към края на май 2024 г. Комисията не е приложила никакви корекции с фиксирана ставка за обществени поръчки или слабости в системата за държавна помощ, тъй като счита, че всички установени недостатъци или са били отстранени по подходящ начин, или са в процес на отстраняване от страна на държавата членка.
- 89** В отделни случаи на сериозни нередности (измама, корупция и конфликт на интереси) [регламентът за МВУ](#) и споразуменията за финансиране ясно предвиждат, че Комисията е длъжна да възстанови засегнатите суми, ако държавата членка не е направила достатъчни корекции. В тях не се предвиждат никакви корективни действия, които да бъдат предприети от Комисията или държавата членка за отделни нарушения на правилата за обществените поръчки или държавната помощ, които не се считат за измама, корупция или конфликт на интереси.

¹⁰ Известие на Комисията, Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост, приложение IV ([C/2024/4618](#)).

- 90** В насоките на Комисията от 2021 г. за националните планове за развитие се пояснява, че ако държава членка открие нередности при разходването на средства по линия на МВУ, задължение на самата държава членка е да възстанови съответните суми от получателя¹¹. По отношение на държавните помощи законодателството на ЕС определя коригиращите мерки, които следва да бъдат предприети, когато държавната помощ е неправомерна и несъвместима с вътрешния пазар на ЕС: получателят следва да възстанови 100 % от предоставената помощ плюс приложимите лихви¹². В директивите на ЕС за обществените поръчки не се предвиждат никакви корективни мерки.
- 91** Тъй като държавите членки могат да използват свои собствени национални системи за управление на бюджета, Комисията не е издала допълнителни насоки относно вида корективни действия, които държавите членки следва да предприемат по отношение на нередностите в областта на обществените поръчки. В [таблица 7](#) са представени петте подхода на държавите членки, включени в извадката, към събирането на вземания в случаи на нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки. Това показва, че използваните механизми за корекция се различават значително.

¹¹ SWD (2021) 12.

¹² Съобщение на Комисията — известие относно възстановяването на неправомерна и несъвместима държавна помощ, [2019/C 247/01](#).

Таблица 7 | Възстановявания в случаи на нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки

Държава членка	Възстановени суми поради нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки (които не са свързани с измама, корупция или конфликт на интереси)
Чехия	Националният орган за защита на конкуренцията може да възстанови до 10 % от стойността на договора при определени нарушения. Това е в съответствие с правилата за управление на бюджета, които се прилагат за всички национални органи. Едно от трите посетени министерства също е приело насоките относно корекциите, издадени от Комисията за ЕСИ фондовете.
Испания	Контролните органи по МВУ нямат правно основание за възстановяване на средства от получателите, освен в случаи на сериозни нередности. Това е в съответствие с националните правила за управление на бюджета.
Франция	Контролните органи по МВУ не се стремят да възстановяват средства от получателите/договарящите органи, освен в случаите на сериозни нередности. Това е в съответствие с националните правила за управление на бюджета.
Хърватия	Сумите, които следва да бъдат възстановени от получателите на средства по МВУ, са в съответствие със сумите, посочени в насоките на Комисията за същите нарушения в рамките на ЕСИФ.
Италия	Сумите, които трябва да бъдат възстановени от получателите на средства по МВУ, са в съответствие със сумите, посочени в насоките на Комисията за същите нарушения при прилагането на ЕСИФ.

92 Всички средства, възстановени от държавите членки поради отделни нередности в областта на обществените поръчки (различни от измами, корупция или конфликт на интереси), се задържат в националните бюджети и не се връщат в бюджета на ЕС, нито се приспадат от последващите плащания по МВУ. Това е в съответствие със структурата на МВУ, при която задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите е основното условие за плащане от бюджета на ЕС. Това означава обаче, че плащанията от бюджета на ЕС по линия на МВУ могат да бъдат извършени изцяло, дори в случаи на нередности в областта на обществените поръчки или държавната помощ. Възстановяването на неправомерно изплатени суми е ключов инструмент за предотвратяване на извършването на допълнителни нередности от страна на бенефициерите. Ако държавите членки не прилагат принципа на възстановяване за отделни нарушения на правилата, това би могло да намали възпиращия ефект.

Настоящият доклад е приет от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 27 февруари 2025 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Въведение

Кратко описание на Механизма за възстановяване и устойчивост

- 1) Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) е създаден с [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) (наричан по-нататък „Регламентът за МВУ“), който влиза в сила на 19 февруари 2021 г. Това е най-големият финансов елемент от плана за възстановяване на ЕС — NextGenerationEU. Той беше изменен през февруари 2023 г. с [Регламент \(ЕС\) 2023/435](#), който позволява на държавите членки да добавят [глава за REPowerEU](#) към своите национални планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ). Фондът за регионално развитие подкрепи реформите и инвестициите в държавите членки от началото на пандемията COVID-19 през февруари 2020 г. и ще продължи да действа до 31 декември 2026 г.
- 2) По МВУ бяха отпуснати финансови средства в максимален размер от 723 млрд. евро под формата на безвъзмездни средства (338 млрд. евро) и заеми (385 млрд. евро). До края на 2024 г. са поети задължения на стойност 650 млрд. евро, от които 359 млрд. евро се отпускат под формата на безвъзмездна финансова помощ, а 291 млрд. евро — под формата на заеми. Тази сума включва изменението във връзка с REPowerEU.

- 3) МВУ се основава на модела за финансиране „финансиране, което не е свързано с разходи“¹. Плащанията по МВУ зависят от задоволителното изпълнение от страна на държавите членки на ключовите етапи и целите, определени в приложенията към решенията за изпълнение на Съвета за одобряване на техните НПВУ. Друг елемент, който трябва да се вземе предвид, е, че целите или междинните цели, които държавите членки преди са изпълнили задоволително, не е трябвало да бъдат отменени. Условието за допустимост, определени в [Регламента за МВУ](#), включват също спазването на периода на допустимост и на принципа за ненанасяне на значителни вреди, както и изискването да не се заместват периодични национални бюджетни разходи². От държавите членки се изисква да разполагат с ефективни и ефикасни системи за вътрешен контрол³.

Рамка за управление и контрол по МВУ за защита на финансовите интереси на ЕС

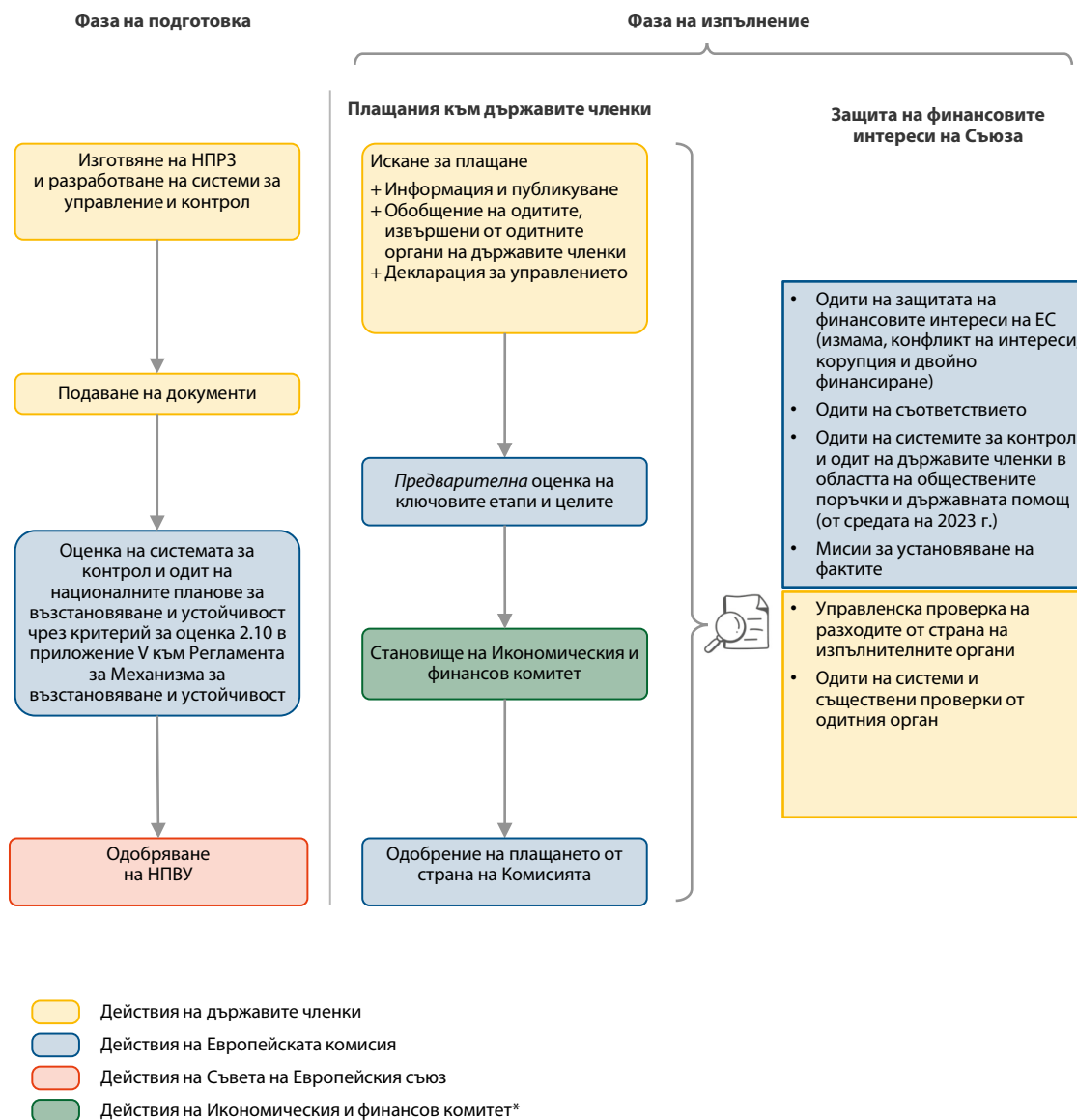
- 4) Моделът за изпълнение на МВУ изисква специална рамка за контрол на равнището на Комисията и на държавите членки, която да гарантира, че финансовите интереси на ЕС са защитени. На [фигура 1](#) са показани ролите и отговорностите на Комисията и на държавите членки за гарантиране на законосъобразността и редовността на плащанията и за защита на финансовите интереси на ЕС.

¹ [Финансов регламент](#), член 125, параграф 1, буква а), подточка ii).

² [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#), член 5, член 9, член 17, параграф 2 и член 24, параграф 3.

³ [Пак там:](#), член 22.

Фигура 1 | Отговорности на Комисията и държавите членки за защита на финансовите интереси на ЕС



*Комитетът насърчава координацията на политиките между държавите членки и се състои от висши служители от националните администрации и централните банки.

Източник: ЕСП.

Рамка за контрол на Комисията

- 5) Комисията отговаря за гарантирането на защитата на финансовите интереси на ЕС. В това отношение Агенцията трябва да получи достатъчна увереност от държавите членки, че системите им осигуряват съответствие с всички приложими европейски и национални правила и че измами, корупция, конфликт на интереси (т.е. сериозни нередности) и двойно финансиране са предотвратени, открити и коригирани⁴.
- 6) Рамката за контрол на Комисията за защита на финансовите интереси на ЕС включва:
 - оценка на НПВУ на държавите членки, която включва също така проверка на целесъобразността на системите за контрол, посочени в техните планове;
 - системни одити на системите за контрол на държавите членки за предотвратяване, разкриване и коригиране на сериозни нередности и спазване на условията, определени в споразуменията за финансиране и заеми (одити за защита на финансовите интереси на ЕС). В първоначалната одитна стратегия на Комисията се предвижда, че Комисията ще извърши поне един отделен системен одит за всяка държава членка по време на изпълнението на МВУ.
- 7) Комисията може да намали размера на подкрепата по линия на МВУ на дадена държава членка (като намали разпределението ѝ или като възстанови вече отпуснати средства), ако установи:
 - сериозни нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС, които не са били коригирани от държавата членка, или
 - сериозни нарушения на задълженията, определени в споразуменията за финансиране или заем⁵, например задължението редовно да се проверява дали мерките по МВУ са в съответствие с всички приложими правила на ЕС и националните правила, включително правилата относно обществените поръчки и държавната помощ.
- 8) Генералните дирекции на Комисията предоставят декларация за достоверност заедно със своя годишен отчет за дейността, който е основният инструмент за докладване дали разполагат с достатъчна увереност, че процедурите за контрол гарантират редовността на разходите.

⁴ Регламент за МВУ, съображение 54 и член 22, параграф 1.

⁵ Пак там, член 22, параграф 5.

Рамка за контрол на държавите членки

- 9) Държавите членки са длъжни да прилагат ефективна и ефикасна система за вътрешен контрол, редовно да проверяват дали мерките по МВУ са правилно приложени в съответствие с всички приложими правила и да възстановяват неправомерно изплатени или неправилно използвани суми⁶. Държавите членки могат да използват своите съществуващи национални системи за управление и контрол и свързаните с тях органи, включително тези, които се използват за други фондове на ЕС, например европейските структурни и инвестиционни фондове, или тези, които участват в управлението на техния национален бюджет. Същото се отнася и за прилагането на корективни мерки, въпреки че това не е посочено в [Регламента за МВУ](#).
- 10) При представянето на своите първоначални или преразгледани НПВУ на Комисията държавите членки трябва да предоставят информация за мерките, предвидени в тяхната система за предотвратяване, разкриване и коригиране на сериозни нередности, както и за мерките, целящи избягване на двойното финансиране⁷. В споразуменията за финансиране/заем са изложени по-подробни ключови изисквания (общо шест). Тези ключови изисквания не включват специални разпоредби за системите за одит и контрол на държавите членки, гарантиращи спазването на правилата на ЕС и националните правила.
- 11) Основните органи в рамките на системите за контрол и одит на държавите членки са:
- (а) **Координиращ орган** е орган, определен от държавата членка като „координатор“ за изпълнението на МВУ. Той носи цялостната отговорност за наблюдението на изпълнението на НПРД от името на държавата членка и е единствената точка за контакт с Комисията;
 - (б) **Изпълнителни органи** са органи, натоварени от държавата членка с изпълнението на индивидуалните мерки. Тези органи, заедно с делегираните изпълнителни или контролни органи, са натоварени на първо място да осигурят изпълнението на мерките, но също така трябва да осъществяват достатъчен контрол, за да получат необходимата увереност относно спазването на правилата на ЕС и националните правила за координиращия орган и подписването на декларацията за управление;

⁶ Пак там., член 22, параграф 1, точка 2.

⁷ Регламент за МВУ, критерий за оценка 2.10, член 18, параграф 4, буква с) и приложение V.

- (в) **Одитен орган** е орган (или органи), определен (и) от държавата членка, извършващ (и) одити на системи и на отделни случаи на подкрепа за инвестиции и реформи. Този орган трябва да има функционална независимост от изпълнението на мерките по МВУ в рамките на държавата членка, както и да разполага с достатъчно ресурси, за да изпълнява своите одитни отговорности във връзка с МВУ.
- 12) По време на етапа на изпълнение държавите членки трябва да придружават всяко искане за плащане с декларация за управление, с която да удостоверят, че техните системи за контрол дават необходимите гаранции, че средствата са били управлявани в съответствие с всички приложими правила, по-специално тези за избягване на сериозни нередности и двойно финансиране. Държавите членки трябва също така да предоставят обобщение на извършените одити, включително установените слабости и предприетите корективни действия.
- 13) Рамката за контрол на МВУ за гарантиране на защитата на финансовите интереси на ЕС включва задължението на държавите членки да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират спазването на всички приложими правила, включително тези относно обществените поръчки и държавната помощ.

Значение на правилата на ЕС за обществените поръчки и държавната помощ

- 14) С правната рамка на ЕС⁸ за обществените поръчки се цели прилагането на хармонизирани правила и процедури при възлагането на поръчки. Основната цел на директивите на ЕС е да се гарантира откритост и прозрачност на обществените поръчки, свободна конкуренция между икономическите оператори и равно и справедливо третиране на икономическите оператори, като се отчита и ефективното използване на публичните средства.
- 15) Целта на регламента на ЕС за държавната помощ е да се предотврати нарушаване на лоялната конкуренция в рамките на вътрешния пазар. Държавната помощ по принцип е забранена, освен ако не е оправдана при изключителни обстоятелства. За всички нови мерки за помощ държавите членки трябва да уведомят предварително Комисията и да изчакат нейното решение, преди да могат да приведат мярката в действие. Регулаторната рамка допуска няколко изключения от задължителното уведомяване, например:

⁸ Директива 2014/23/ЕС, Директива 2014/24/ЕС, Директива 2014/25/ЕС.

- помощ, обхваната от [групово освобождаване](#);
 - [помощ de minimis](#), която, наред с други ограничения, не може да надвишава 300 000 евро на предприятие за всеки период от 3 финансови години; или
 - помощ, предоставена съгласно [схема за помощ, която вече е одобрена от Комисията](#).
- 16) При одитите на законосъобразността и редовността на разходите по политиката на сближаване на ЕС ЕСП установих, че неспазването на правилата за държавната помощ и обществените поръчки е постоянен проблем⁹. За разлика от ЕСИФ, съответствието на разходите, направени от крайните получатели и изпълнителните органи, с правилата на ЕС и националните правила не е условие за плащанията по МВУ към държавите членки. Като се има предвид обаче, че европейските структурни и инвестиционни фондове и някои проекти по МВУ са сходни и често се контролират от едни и същи национални органи, според Сметната палата съществува риск подобни случаи на неспазване да съществуват в разходите по МВУ.

Обхват и подход на одита

- 17) Целта на този одит беше да се оценят системите за контрол на МВУ на равнище Комисия и държави членки и дали Комисията е успяла да получи достатъчна увереност, че системите за вътрешен контрол на държавите членки са ефективни, за да гарантират, че мерките, финансирани по МВУ, са в съответствие с правилата за обществените поръчки и държавната помощ. За тази цел ЕСП провери дали:
- в първоначалния етап, от февруари 2021 г. до началото на 2023 г., Комисията определи в достатъчна степен одитите и проверките на обществените поръчки и държавната помощ в своите насоки за държавите членки, оцени правилно националните планове за възстановяване и устойчивост и извърши достатъчна одитна дейност в тази връзка;
 - системите за контрол по МВУ на държавите членки осигуряват постоянна степен на увереност, че нередностите са предотвратени, открити и коригирани; и

⁹ [Преглед 03/2024](#), точка 71 и фигура 6.

- неотдавнашната одитна дейност на Комисията, заедно със системите за контрол на държавите членки, предоставя солидна основа за нейната годишна декларация за достоверност.
- 18) Настоящият одит допълва [предишния одит на Сметната палата относно структурата на системата за контрол на Комисията за МВУ](#), в която установихме недостиг на увереност на равнище ЕС по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС поради ограничената наличност на проверена информация, че финансираните по МВУ инвестиционни проекти са в съответствие с правилата на ЕС и националните правила.
- 19) На първо място проверихме дали в началния етап Комисията е изтъкнала значението на обществените поръчки и държавната помощ чрез насоките си към държавите членки, оценката на НСРП и собствената си одитна дейност. Сметната палата провери също така системите за контрол и одит на МВУ на извадка от пет държави членки от тези, които са изпратили искания за плащане, съдържащи цели, които са от значение за обществените поръчки и спазването на правилата за държавната помощ. Сметната палата оцени системите им за контрола и проверка за предотвратяване и откриване на нередности в областта на обществените поръчки и държавната помощ, както и начина, по който коригират установените нередности. Освен това Сметната палата анализира степента, в която Комисията е обхванала спазването на обществените поръчки и държавната помощ в своята одитна дейност и до която тази дейност подкрепя увереността, която тя предоставя.
- 20) За настоящия одит ЕСП:
- разгледа отговорностите и изискванията на Комисията и държавите членки, както са определени в правната рамка ([регламента за МВУ](#), както и други относими документи, например споразумения за финансиране и декларации за управление);
 - проведе събеседвания и срещи с представители на ГД „Икономически и финансови въпроси“ и Работната група за възстановяване и устойчивост в рамките на Генералния секретариат на Комисията;
 - проведе интервюта и срещи с представители на извадка от пет органа на държавите членки (изпълнителни органи, координиращи органи и одитни органи);
 - анализира процедурите на Комисията за извършване на *предварителни* проверки и *последващи* одити, както и нейната одитна стратегия, насоки за формиране на извадки, вътрешните контролни листове и насоки;

- анализира процедурите, проверките и одитите на държавите членки по отношение на обществените поръчки и държавната помощ, включително националните насоки за МВУ, контролните списъци за управленска проверка, контролните списъци за одит и съответните корективни мерки;
 - направи справка с годишните отчети за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г., 2022 г. и 2023 г., за да разбере дали и до каква степен Комисията е получила увереност, че държавите членки извършват редовни и ефективни проверки в областта на обществените поръчки и държавната помощ.
- 21) Избрахме пет държави членки от 18-те, които бяха подали искания за плащане, включващи цели, потенциално свързани с процедури за обществени поръчки и/или спазване на правилата за държавна помощ до края на април 2023 г. Сметната палата провери 10 искания за плащане на обща стойност 98,2 млрд. евро, обхващащи 58 цели и 348 ключови етапа. Всички суми са били изплатени преди нашите одитни посещения (вж. [таблица 1](#)).

Таблица 1 | Искания за плащане и плащания по ФРПИ до края на април 2023 г. (без предварителното финансиране)

Държава членка	Брой на исканията	Размер
Чехия	1	0,9 млрд. евро
Испания	3	28 млрд. евро
Франция	1	7,4 млрд. евро).
Хърватия	2	1,4 млрд. евро.
Италия	3	60,5 млрд. евро

Източник: ЕСП въз основа на данни от Европейската комисия.

- 22) В плановете за възстановяване и устойчивост на включените в извадката държави членки ЕСП установи 23 цели, потенциално включващи процедури за възлагане на обществени поръчки, и 16 цели, свързани с държавната помощ, от които за одита беше подбрана извадка от 18 процедури за възлагане на обществени поръчки и 13 цели, свързани с държавна помощ. При подбора си взехме предвид и финансовата значимост и географското покритие.
- 23) Одитът беше извършен в ранната до средната фаза на изпълнение на МВУ през 2023 г., след като вече бяха извършени редица плащания към държавите членки, но те включваха само 38 цели, които потенциално биха могли да бъдат

предмет на правилата за възлагане на обществени поръчки, и само 18 цели, които потенциално подлежат на правилата за държавна помощ. Този одит не обхваща ефективността на системите за контрол по МВУ на Комисията и на държавите членки във връзка със сериозни нередности или двойно финансиране¹⁰, но тези теми са разгледани в други одити.

- 24) С настоящия одит и препоръките на ЕСП целта на Сметната палата е да допринесе за укрепването на системите, които осигуряват съответствие с правилата за обществени поръчки и държавна помощ в рамките на МВУ както на равнището на Комисията, така и на равнището на държавите членки. Това е важно, тъй като все още има значителен брой неизпълнени плащания, обхващащи ключови етапи и цели, включващи обществени поръчки и държавна помощ през оставащата част от срока на МВУ. Констатациите и препоръките на Сметната палата биха могли да бъдат взети предвид и при внедряването на инструменти с подобни модели на финансиране на МВУ в бъдеще.

¹⁰ Специален доклад 22/2024

Приложение II — Цели, включени в извадката за обществени поръчки

Държава членка	Отговорни и/или изпълняващи органи	Цел	Наименование на целта
Чехия	Министерство на земеделието	135	T1: Завършване на 50 % от проектите за малки водни течения и водохранилища
Чехия	Министерство на транспорта	92	Завършване на железопътни прелези с повишена безопасност
Чехия	Министерство на транспорта	93	Завършване на изградени велосипедни алеи, тротоари и маршрути без бариери
Чехия	Министерство на транспорта	94	Завършване на модернизираните железопътни мостове или тунели
Чехия	Министерство на образованието	172	Брой цифрови устройства, закупени от училища за дистанционно обучение
Испания	Министерство на земеделието, рибарството и храните	46	Влизане в сила на договорното споразумение между Министерството на земеделието, рибарството и храните (MAPA) и SEIASA за подпомагане на подобряването и устойчивостта на напояваните зони (етап I)
Испания	Министерство на земеделието, рибарството и храните	57	Закупуване на акустични сонди за научни изследвания в областта на рибарството

Държава членка	Отговорни и/или изпълняващи органи	Цел	Наименование на целта
Испания	Министерство на културата и спорта	360	Цифровизация и популяризиране на основните културни услуги
Франция	Генерална дирекция за планиране, жилищно настаняване и природа (DGALN) — (DHUP)	1—6	Брой на жилищата в категорията на социалните жилища, които получават безвъзмездна помощ за саниране
Франция	Министерство на икономиката, финансите и възстановяването, отдел „Държавна недвижима собственост“	1—8	Брой проекти за саниране на обществени обекти, принадлежащи на държавата, за които е бил нотифициран договорът за саниране
Франция	Министерство на екологичния преход Дирекция „Местообитания, урбанизъм и ландшафти“	2—6	Брой на общините, които се възползват от помощта
Франция	Министерство на вътрешните работи — SG/DEPAFI	3—27	Брой електрически и плуг-хибридни превозни средства, закупени от френската администрация
Хърватия	Министерство на икономиката и водите на Хърватия	63	Изградена или реконструирана обществена канализационна мрежа
Хърватия	Министерство на икономиката и водите на Хърватия	68	Изградена или реконструирана обществена водоснабдителна мрежа
Хърватия	Министерство на труда	309	Обучение на специалисти в областта на социалното наставничество

Държава членка	Отговорни и/или изпълняващи органи	Цел	Наименование на целта
Италия	Министерство на труда и социалните въпроси	M5C2-7	Социалните райони са осъществили поне един проект във връзка със санирането на жилищни пространства и/или предоставянето на ИКТ устройства на хора с увреждания, придружен от обучение по цифрови умения
Италия	Министерство на труда и социалните въпроси	M5C1-6	Публичните служби по заетостта (ПСЗ) изпълняват дейностите, предвидени в плана за укрепване за тригодишния период 2021—2023 г.
Италия	Министерство на околната среда и енергийната сигурност	M2C4-19	Засаждане на дървета за защита и оползотворяване на градските и крайградските зелени площи T1

Източник: Въз основа на решението за изпълнение на Съвета и оперативните договорености за държавите членки.

Приложение III — Цели, включени в извадката за държавна помощ

Държава членка	Отговорни и/или изпълняващи органи	Цел	Наименование на целта
Чехия	Министерство на образованието	224	Възлагане на обществени поръчки на най-малко четири консорциума за научноизследователска и развойна дейност
Испания	Министерство на науката, иновациите и университетите и CDTI	258	Споразумения, подписани от Министерството на науката и иновациите с автономните общности за изпълнението на „Допълнителни планове за научноизследователска и развойна дейност“
Испания	Министерство на науката, иновациите и университетите и CDTI	270	Подкрепа за проекти за научноизследователска и развойна дейност I в областта на устойчивата автомобилна промишленост
Испания	Министерство на земеделието, рибарството и храните	51	Инвестиционен план за насърчаване на устойчивостта и конкурентоспособността на селското стопанство и животновъдството
Испания	Министерство на земеделието, рибарството и храните	61	Финансиране на инвестиционни проекти в сектора на рибарството
Франция	Министерство на икономиката, финансите и възстановяването — DGE	2—4	Избегнати емисии на парникови газове
Франция	Министерство на труда — (DGEFP)	8—10	Субсидии за наемане на работа, изплатени за договори за стажуване

Държава членка	Отговорни и/или изпълняващи органи	Цел	Наименование на целта
Франция	Министерство на труда — (DGEFP)	8—12	Субсидии за наемане на работа, изплатени за договори за наемане на младежи под 26 години
Франция	Министерство на труда — (DGEFP)	8—22	Изплатени субсидии
Хърватия	Министерство на икономиката и екофонда	46	Брой на дружествата, които получават подкрепа за енергийна ефективност и използване на енергия от възобновяеми източници в промишлеността
Хърватия	Министерство на икономиката	6	Изпълнение на плана за действие за намаляване на неданъчните и парафискалните такси за 2020 г.
Италия	Министерство на външните работи и международното сътрудничество	M1C2-27	МСП, които са получили подкрепа от фонд 394/81
Италия	Министерство на околната среда и енергийната сигурност	M3C2-8	Зелени пристанища: възлагане на строителни работи

Източник: Въз основа на решението за изпълнение на Съвета и оперативните договорености за държавите членки.

Приложение IV — Критерии на Комисията за оценка на нивото на риска при проверките на обществените поръчки и държавната помощ

Оценка	Критерии
Ниско ниво на риск	○ не са извършени съответните одити от звеното за одит на ГД „Икономически и финансови въпроси“; или ○ одити, извършени от одитното звено на ГД „Икономически и финансови въпроси“, с констатации, които не засягат системата на държавата членка за проверки на обществените поръчки или държавната помощ, или такива констатации не са критични или много важни; или ○ одити, извършени от звеното за одит на ГД „Икономически и финансови въпроси“, при които са установени проблеми, свързани със системата на държавата членка за проверки на обществените поръчки или държавната помощ, които са критични или много важни, и е потвърдено, че държавата членка ще предприеме коригиращи действия; както и ○ не е получено съответното писмо за съгласуване на предварителни одитни констатации на ЕСП; или ○ било е получено съответното писмо за съгласуване на предварителни одитни констатации от ЕСП, което не съдържа констатации относно системата на държавите членки за проверки в областта на обществените поръчки или държавната помощ; или Комисията не е съгласна с констатациите на ЕСП; или счита, че те не биха оправдали констатация, която е критична или много важна; или коригиращото действие на държавата членка е било/е потвърдено, че ще бъде изпълнено.
Средно ниво на риск	○ одити, извършени от звеното за одит на ГД „Икономически и финансови въпроси“, при които са установени въпроси, свързани със системата на държавите членки за проверки на обществените поръчки или държавната помощ, които са критични или много важни, и

Оценка	Критерии
	а) държавата членка все още не е приела да приложи коригиращо действие, коригиращото действие е забавено или б) държавата членка не е приложила корективно действие, но Комисията е започнала корективно действие; или ○ е получено съответното писмо за съгласуване на предварителни одитни констатации на ЕСП, в което се съдържат констатации относно системата на държавата членка за проверки на обществените поръчки или държавните помощи, Комисията е съгласна с констатациите, направени от ЕСП, и счита, че те биха дали основание за констатация, която е критична или много важна, и а) държавата членка все още не е приела да приложи коригиращо действие, коригиращото действие е забавено или б) държавата членка не е приложила корективни действия, но Комисията е започнала корективни действия.
Високо ниво на риск	○ одити, извършени от одитния отдел на ГД „Икономически и финансови въпроси“, при които са установени въпроси, свързани със системата на държавите членки за проверки на обществените поръчки или държавната помощ, които са критични или много важни; и Комисията все още не е започнала коригиращи действия; или ○ получено е съответното писмо за съгласуване на предварителни одитни констатации на ЕСП, което включва констатации относно системата на държавата членка за проверки на обществените поръчки или държавната помощ, Комисията е съгласна с констатациите, направени от ЕСП, и счита, че те биха дали основание за констатация, която е критична или много важна, държавата членка не е успяла да приложи коригиращи действия; и Комисията все още не е започнала коригиращи действия.

Източник: Годишен отчет за дейността за 2023 г. на ГД „Икономически и финансови въпроси“

Съкращения

ГД „Икономически и финансови въпроси“: Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“

ГД „Конкуренция“: Генерална дирекция „Конкуренция“

ГОД: Годишен отчет за дейността

ЕСИФ: Европейски структурни и инвестиционни фондове

МВУ: Механизъм за възстановяване и устойчивост

НИРИ (RDI): Научни изследвания, развойна дейност и иновации

НПВУ: Национални планове за възстановяване и устойчивост

ОРГО: Общ регламент за групово освобождаване

Работна група по възстановяването и устойчивостта: Работна група за възстановяване и устойчивост към Генералния секретариат

ЦАП/ДАС Дирекция за съвместен одит за областта „Сближаване“

IGAЕ: Обща намеса на държавната администрация (Испания)

Речник

Декларация за управлението: Декларация, придружаваща искането за плащане на държавата членка, в която се потвърждава, че са изпълнени условията за получаване на финансиране, че цялата подкрепяща информация е пълна и точна и че държавата членка е получила увереност, че са спазени всички приложими правила.

Ключов етап: Качествено измерване на напредъка в изпълнението на дадена реформа или инвестиция.

Механизъм за възстановяване и устойчивост: Механизъм на ЕС за финансова подкрепа, разработен за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от COVID-19, и стимулиране на възстановяването, както и за посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещите екологични и цифрови промени.

Ненанасяне на значителни вреди: Принцип, според който инвестиционните мерки следва да не оказват значително вредно въздействие върху околната среда.

План за възстановяване и устойчивост: Документ, в който се излагат планираните от дадена държава членка реформи и инвестиции по Механизма за възстановяване и устойчивост.

Цел: Количествено измерване на напредъка на дадена държава членка в изпълнението на дадена реформа или инвестиция.

Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2025-09>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2025-09>

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“ с ръководител Jan Gregor — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Jorg Kristijan Petrovič, подкрепен от Martin Puc, ръководител на частната канцелария, и Mirko Iaconisi, аташе на частната канцелария; Judit Oroszki, главен управител; Raymond Larkin, ръководител на задачата; Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Gareth Roberts, Georges Kohn, Jan Olsakovsky, Jaroslav Pavlik и Paolo Murgia, одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа. Jesús Nieto Muñoz предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Mirko Iaconisi, Jan Olsakovsky, Paolo Murgia, Martin Puc, Judit Oroszki, Aleksejs Cekalovs, Jorg Kristijan Petrovič, Georges Kohn, Raymond Larkin, Gareth Roberts, Adrian Rosca.

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 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.

Фигури 1, 3 и приложение I, фигура 1 — всички икони (с изключение на иконата на Европейската комисия): Тези фигури са създадени с ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-4695-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/2192849	QJ-01-25-016-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4696-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/3534830	QJ-01-25-016-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 09/2025](#): „Системи за гарантиране на съответствието на разходите по линия на МВУ с правилата за обществените поръчки и държавната помощ — Подобряване, но все още недостатъчно“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

Значителна част от инвестициите, включващи обществени поръчки и държавна помощ, все още предстои да бъдат осъществени през оставащата част от срока на МВУ. Неспазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ е постоянен проблем в областта бюджетните разходи на ЕС.

В рамките на настоящия одит Европейската сметна палата (ЕСП) извърши проверка на системите за контрол на МВУ в Комисията и в държавите членки и на това дали те предоставят достатъчна увереност относно спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ. ЕСП установи, че въпреки подобренията в одитната си дейност Комисията не е успяла да получи достатъчна увереност относно това дали държавите членки са изградили ефективни системи за контрол, за да се гарантира, че разходите по МВУ са в съответствие с правилата.

ЕСП отправя препоръки за подобряване на насоките и прозрачността и за повишаване на увереността на равнище ЕС в тези области.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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
X: @EUauditors