

Специален доклад

Система на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост

Въпреки заявените амбиции новият модел на изпълнение не осигурява необходимата увереност и отчетност на ниво ЕС



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VII
Въведение	01—16
Кратко описание на Механизма за възстановяване и устойчивост	01—05
Изпълнение на МВУ	06—12
Рамка на Комисията за контрол на МВУ	13—15
Одитна работа, предприета от ЕСП във връзка с МВУ	16
Обхват и подход на одита	17—23
Констатации и оценки	24—88
Налице са пропуски в предоставяната увереност и отчетността на равнище ЕС по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС	24—36
Оценката на Комисията на мерките за контрол е обстойна, но отчасти е направена въз основа на системи, които все още не са били въведени на практика	25—27
Чрез предварителните проверки и последващите одити се оценява изпълнението на ключовите етапи и целите	28—31
Липсата на информация води до недостатъчна увереност и отчетност на равнище ЕС по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС	32—36
Комисията е разработила обстоен процес за проверка на изпълнението на ключовите етапи и целите	37—70
Процесът на предварителни проверки на изпълнението на ключовите етапи и целите е обстоен, но продължават да са налице проблеми	40—55
Последващите одити могат да помогнат да се гарантира точността на декларираната информация относно изпълнението на ключовите етапи и целите	56—65
Липсата на насоки увеличава риска да не бъде установена отмяната на дадена мярка, за която вече са изпълнени ключови етапи и цели	66—70

Проверките на Комисията могат да ѝ помогнат при оценката на системите на държавите членки, но процедурите за докладване на измами и коригиране на слабости имат ограничения	71—88
Планираните от Комисията одити биха могли да помогнат при оценката на системите за контрол на държавите членки, свързани с измамите, корупцията, конфликтите на интереси и двойното финансиране	71—76
Недостатъчната информация относно одитната дейност на държавите членки може да се отрази на добавената стойност на техните декларации за управлението и обобщения на извършените одити	77—79
Докладването относно измамите и насоките относно коригирането на слабости в системите на държавите членки не са напълно разработени	80—88
Заклучения и препоръки	89—96
Съкращения	
Речник на термините	
Отговори на Комисията	
Хронология	
Одитен екип	

Кратко изложение

I Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) е основният елемент на инструмента NextGenerationEU и е създаден с цел предоставяне на мащабна финансова подкрепа за публични инвестиции и реформи в държавите членки. Той е финансиран със средства в размер на 723,8 млрд. евро (по текущи цени) под формата на заеми (385,8 млрд. евро) и безвъзмездна финансова помощ (338 млрд. евро). Предоставянето на подкрепа за такива реформи и инвестиции в държавите членки започва от началото на пандемията през февруари 2020 г. и ще продължи до 31 декември 2026 г. Регламентът за МВУ влиза в сила на 19 февруари 2021 г.

II Моделът на разходване на средства по МВУ се различава от този на други разходни програми на ЕС. Плащанията се извършват към държавите членки, когато съответните ключови етапи и цели са оценени от Комисията като задоволително изпълнени. Въпреки че това не е условие за извършване на плащанията, при финансирането на инвестиционни проекти на държавите членки по МВУ трябва да се спазват правилата на ЕС и националните правила, например относно обществените поръчки, както и разпоредбите, определящи допустимите и подлежащи на възстановяване разходи.

III Европейската сметна палата (ЕСП) извърши настоящия одит с оглед на значителния брой плащания по МВУ, които предстои да бъдат извършени през периода на действие на инструмента до края на 2026 г. Целта на одита на ЕСП беше да оцени и допринесе за осигуряването на подходяща система за контрол на МВУ от Комисията. В тази връзка ЕСП разгледа дали чрез своята структура към края на април 2022 г. системата за контрол ефективно следи за изпълнението на ключовите етапи и целите и гарантира защитата на финансовите интереси на ЕС. Получените от ЕСП доказателства в рамките на нейния преглед на процедурите на Комисията бяха допълнени със съответните констатации от одита за целите на Декларацията за достоверност относно редовността на разходите по МВУ за 2021 г.

IV Одиторите заключиха, че за сравнително кратък период от време Комисията е разработила система за контрол, в която се предвижда обстоен процес за проверка на изпълнението на ключовите етапи и целите. В рамките на тази система за контрол обаче на равнище ЕС не се предоставя достатъчен обем проверена информация относно спазването на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по МВУ. Липсата на

такава проверена информация се отразява върху увереността, която Комисията е в състояние да предостави, и не позволява да се осигури достатъчна отчетност на ниво ЕС.

V ЕСП установи, че процедурите, въведени с цел да се следи за изпълнението на ключовите етапи и целите, са много подробни. Извършваните проверки във връзка с предварителната оценка се допълват от одити на място. Различните етапи на предварителната оценка обаче не са достатъчно добре прецизирани и документирани. Одиторите отбелязаха също така, че все още не е въведен метод, с помощта на който да се определят количествено последиците от неизпълнението на ключови етапи или цели. Беше констатирано още, че не са издадени насоки за справяне с риска да не бъде установена отмяната на дадена мярка, за която по-рано са били изпълнени ключови етапи или цели.

VI Във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС ЕСП отбеляза, че Комисията е планирала одити на системите във всяка държава членка. Тези одити ще се съсредоточат върху системите за контрол на държавите членки, свързани с измамите, корупцията, конфликтите на интереси и двойното финансиране. Те обаче няма да разглеждат адекватността на проверките на държавите членки по отношение на спазването на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по МВУ. Вследствие на това на равнище ЕС не се предоставя достатъчен обем проверена информация относно съответствието на финансираните от МВУ инвестиционни проекти с тези правила. Липсата на такава проверена информация се отразява върху нивото на увереност, което Комисията е в състояние да предостави в това отношение. Отговорността на Комисията за защита на финансовите интереси на ЕС се простира само до това Комисията да предприеме необходимите действия за възстановяване на дължимите суми в случаи на измами, корупция и конфликти на интереси, когато държавите членки не са направили това, или при установяване на сериозно нарушение на споразумението за финансиране. ЕСП отбеляза също така, че системата за управление на нередностите не съдържа централизирана и стандартизирана информация относно измамите, свързани с МВУ. Освен това беше установено, че не са достатъчно добре дефинирани различните нива на корекции с единна ставка, които следва да се прилагат в случай на недостатъци в системите за контрол на държавите членки.

VII Европейската сметна палата отправя следните препоръки към Европейската комисия:

- да подобри процедурите за извършване на предварителни проверки;

- да изготви насоки относно отмяната на мерки, свързани с вече изпълнени ключови етапи или цели;
- да предприеме мерки за постигане на необходимата увереност по отношение на спазването на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по МВУ;
- да хармонизира докладването относно измамите, свързани с МВУ;
- да разработи вътрешни насоки относно корекциите, предвидени във финансовите споразумения.

Въведение

Кратко описание на Механизма за възстановяване и устойчивост

01 [NextGenerationEU](#) (NGEU) е временен фонд на ЕС, създаден с цел да подпомогне държавите членки в намаляването на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 и връщането към устойчив растеж. [Механизмът за възстановяване и устойчивост](#) (МВУ) е основният инструмент, в рамките на който ще бъдат разпределяни средствата по NGEU. Той осигурява мащабна финансова подкрепа за реформи и инвестиции, за да се ускори икономическото възстановяване на държавите членки от последиците от пандемията от COVID-19 и за да станат те по-устойчиви.

02 МВУ е създаден с [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) (наричан по-нататък „Регламентът“), който влиза в сила на 19 февруари 2021 г. По този инструмент се предоставя подкрепа за реформи и инвестиционни проекти в държавите членки от началото на пандемията през февруари 2020 г., като това ще продължи до 31 декември 2026 г. МВУ е финансиран със средства в размер на 723,8 млрд. евро (по текущи цени) под формата на заеми (385,8 млрд. евро) и безвъзмездна финансова помощ (338 млрд. евро).

03 При МВУ се прилага специфичен модел на разходване на средства. Комисията изпълнява този инструмент при пряко управление, при което държавите членки са бенефициенти¹. Условието за извършване на плащане към държавите членки по МВУ е задоволителното изпълнение на предварително определени ключови етапи и цели чрез осъществяването на реформи и инвестиционни проекти².

04 Законосъобразността и редовността на разходите по други програми на ЕС зависи предимно от това дали даденият бенефициент, проект или заявените разходи отговарят на условията за допустимост. За допустимостта на финансирането често се прилагат определени условия, свързани с разходите, които могат да бъдат извършени и заявени за възстановяване, като може да се изисква те да бъдат и установими и проверими. Условията за допустимост за този

¹ Член 8 и член 22, параграф 1 от [Регламента](#).

² Член 24, параграф 3 от [Регламента](#).

вид финансиране включват също така спазване на правилата на ЕС, осигуряващи ефективното функциониране на единния пазар (т.е. правилата за обществените поръчки и държавната помощ) и на националните правила.

05 Въпреки че спазването на условията за допустимост на бенефициента, проекта и разходите за изпълнение на финансираните по МВУ инвестиционни проекти, не е част от оценката на Комисията при извършването на съответното плащане по МВУ към държавата членка, Регламентът обхваща този аспект, като възлага на държавите членки и на Комисията задължението заедно да гарантират защитата на финансовите интереси на ЕС съгласно техните съответни отговорности. В тази връзка в Регламента се предвижда, че финансирането за мерки, получаващи подкрепа от МВУ, следва да се извършва в съответствие с приложимото право на ЕС и с националното право, по-специално по отношение на предотвратяването, установяването и коригирането на измами, корупция и конфликти на интереси. Следва да се гарантира също така, че не са налице сериозни нарушения на задълженията, предвидени във финансовото споразумение, по-конкретно за избягване на двойното финансиране. За тази цел държавите членки следва да прилагат ефективна и ефикасна система за вътрешен контрол и да възстановят неправомерно изплатени или неправилно използвани суми³. Ако държавите членки не са възстановили неправомерно изплатени суми в случаи на измама, корупция и конфликти на интереси, те могат да бъдат събрани от Комисията⁴.

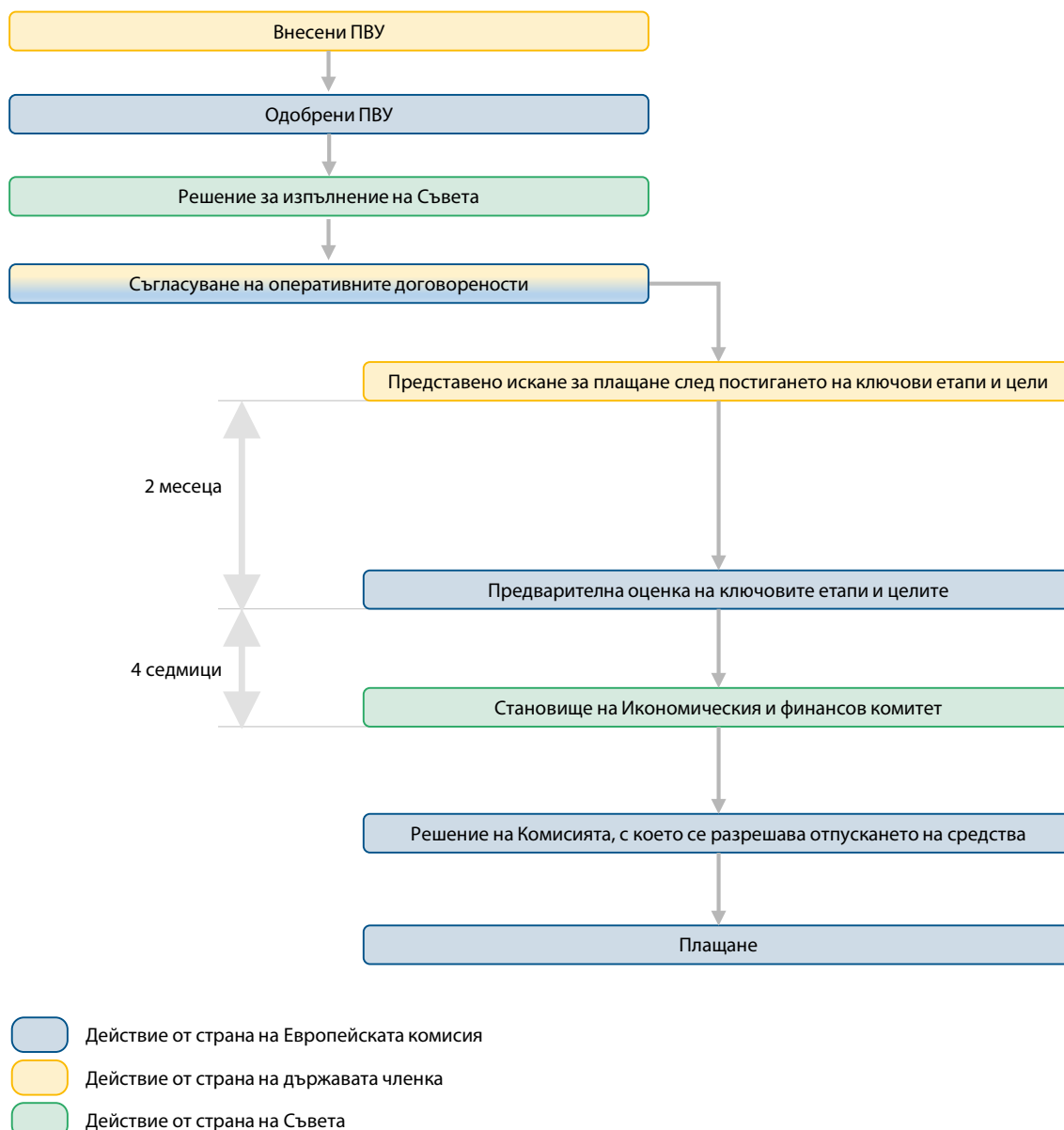
Изпълнение на МВУ

06 Различният модел на финансиране на МВУ в сравнение с други разходни програми на ЕС означава, че неговото изпълнение се осъществява чрез специфичен процес, който е обобщен на *фигура 1* и е описан подробно по-долу.

³ Член 22, параграф 1 от Регламента.

⁴ Член 22, параграф 5 от Регламента.

Фигура 1 — Процес на изпълнение на МВУ



Източник: ЕСП.

07 За да се възползват от МВУ, държавите членки трябва да изготвят национални планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ), които да отговарят на заложените в Регламента условия⁵. ПВУ следва да включват съгласуван пакет публични инвестиции и реформи, групирани в мерки, които от своя страна са групирани в тематични компоненти. Държавите членки трябва да определят ключови етапи и цели за всеки инвестиционен проект и реформа и да предоставят подробности за изходното (базово) равнище.

⁵ Вж. член 18, параграф 4 от Регламента за пълния набор от условия, на които трябва да отговарят ПВУ.

08 Държавите членки следва също така да разработят подходящи системи за управление и контрол. Те могат да разчитат на съществуващите национални системи за управление и контрол или да въведат нови такива, предназначени специално за МВУ.

09 Плащанията по МВУ са обвързани със задоволителното изпълнение от държавите членки на ключовите етапи и целите, определени в приложенията към съответното Решение за изпълнение на Съвета, с което се одобрява техният ПВУ. Взема се под внимание и допълнителното условие да не са отменени мерки, свързани с ключови етапи или цели, които по-рано са били изпълнени задоволително от държавите членки. Държавите членки могат да поискат плащания до два пъти годишно, ако предоставят достатъчно доказателства, че съответните ключови етапи и цели са задоволително изпълнени⁶.

10 За да бъдат извършени плащания към държавите членки по МВУ, те трябва да представят следните документи заедно с всяко искане за плащане:

- информация и данни, потвърждаващи, че ключовите етапи и целите, определени в приложението към Решението за изпълнение на Съвета, са изпълнени;
- обобщение на извършените от органите на съответната държава членка одити, включително подробности относно установените слабости и предприетите коригиращи действия⁷;
- декларация за управлението⁸, която да удостоверява, че:
 - средствата са използвани по предназначение;
 - информацията, предоставена с искането за плащане, е пълна, точна и надеждна;
 - въведените системи за контрол дават необходимата увереност, че средствата са били управлявани в съответствие с всички приложими правила, и по-специално правилата, целящи предотвратяването на:
 - конфликти на интереси и измами, корупция; и

⁶ Член 24 от [Регламента](#).

⁷ Член 22, параграф 2, буква в) от [Регламента](#).

⁸ Пак там.

- двойно финансиране.

11 Процесът на оценяване на Комисията се състои от два етапа. Първоначално Комисията оценява исканията за плащане въз основа на предоставените от държавите членки данни и информация. Целта на тази предварителна оценка е да потвърди, че ключовите етапи и целите са изпълнени задоволително⁹.

12 Въз основа на тази работа Комисията представя пред Икономическия и финансов комитет (ИФК) на Съвета предварителната оценка за становище. След получаване на становището на ИФК Комисията приема решение относно плащането, което първо трябва да бъде представено на комитет по комитология от представители на държавите членки в рамките на процедурата по разглеждане. Накрая, Комисията приема решение за изпълнение, с което разрешава плащането, след което средствата се отпускат.

Рамка на Комисията за контрол на МВУ

13 Поради специфичния модел за изпълнение на МВУ и размера на средствата от ЕС, предоставени по този инструмент, възниква необходимост от специална рамка за контрол на равнището на Комисията и на държавите членки, с която да се гарантира изпълнението на ключовите етапи и целите и защитата на финансовите интереси на ЕС.

14 Създадената за тази цел от Комисията рамка за контрол е описана в Годишния отчет за дейността на генерална дирекция (ГД) „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г. и включва:

- оценка на представените от държавите членки ПВУ по отношение на тяхната уместност, ефективност, ефикасност и съгласуваност преди извършването на плащания. Тази оценка предвижда също така проверка на целесъобразността на системите за контрол на държавите членки, описани в техните ПВУ;
- система за контрол, състояща се от два елемента, която предвижда предварителни проверки на исканията за плащане на държавите членки и допълнителни последващи одити след извършване на плащането. Изисква се също така да се извършват одити на системите, чиито предмет е защитата на финансовите интереси на ЕС. На [фигура 2](#) е представена системата за

⁹ Член 24, параграф 3 от [Регламента](#).

контрол на Комисията с нейните два елемента, проверките от които се осъществяват след оценката на ПВУ.

Фигура 2 — Елементи на системата за контрол на МВУ от Комисията



Източник: ЕСП.

15 ЕСП анализира извършената от Комисията оценка на плановете за възстановяване и устойчивост в рамките на предишен свой одит и представи резултатите от него в Специален доклад 21/2022¹⁰. В настоящия одит и доклад се разглежда системата за контрол на Комисията с нейните два елемента, представени на *фигура 2*.

Одитна работа, предприета от ЕСП във връзка с МВУ

16 Настоящият одит е част от поредица одити и прегледи относно МВУ. В *каре 1* е представена повече информация за работата, извършена до момента от ЕСП по свързани с контрола въпроси, и резултатите от нея.

¹⁰ Специален доклад 21/2022 „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“.

Каре 1

Одитна работа, предприета от ЕСП във връзка с МВУ

ЕСП предостави становище относно МВУ на етапа на разработването на инструмента¹¹. Въпреки че според одиторите МВУ има потенциал да подпомогне държавите членки за смекчаване на икономическите и финансовите последици от пандемията, те подчертаха значението, което имат ефективните мерки срещу измамите и нередностите, за справяне с рисковете от изразходване в кратък срок на значителни по размер допълнителни ресурси, какъвто е случаят с МВУ.

През 2022 г. ЕСП анализира извършената от Комисията оценка на националните ПВУ¹². Одиторите констатираха, че оценката на Комисията като цяло е адекватна предвид сложността на процеса и ограниченията във времето. ЕСП откри обаче редица слабости в процеса и рискове за успешното изпълнение на МВУ. В този контекст одиторите подчертаха, че оценката на мерките за мониторинг и контрол, предложени от държавите членки, в известна степен се основава на описанието на системи, които тепърва предстои да бъдат въведени.

В Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.¹³ е включена оценката на одиторите на единственото плащане, извършено от Комисията през декември 2021 г. Изпълнението на един етап беше оценено като незадоволително. Одиторите не счетоха въздействието на извършената от тях оценка, която не беше приета от Комисията, за съществено. В тази връзка ЕСП изтъкна, че Комисията все още не е определила метод за остойностяване на въздействието от неизпълнението на даден ключов етап или цел.

Сравнителният анализ на ЕСП на фондовете на политиката на сближаване и МВУ показва, че между двата инструмента има значителни прилики¹⁴. Същевременно те се различават в много отношения поради различното си предназначение. Що се отнася до мерките за контрол и одит на МВУ, ЕСП отбеляза, че те са насочени към задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите. При фондовете по политиката на сближаване мерките за контрол и одит на равнище Комисия и държави членки са насочени главно към редовността на разходите. При МВУ Комисията следва да гарантира, че финансовите интереси на ЕС са ефективно защитени; за тази цел тя следва да получи достатъчна увереност от държавите членки, че те изпълняват МВУ съгласно правото на ЕС и националното право.

¹¹ Становище № 06/2020 относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

¹² Специален доклад 21/2022.

¹³ Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2021 година, глава 10 „Механизъм за възстановяване и устойчивост“.

¹⁴ Преглед 01/2023 „Финансиране от ЕС по политиката на сближаване и по Механизма за възстановяване и устойчивост — сравнителен анализ“.

Обхват и подход на одита

17 Целта на одита на ЕСП беше да оцени системата за контрол на Комисията по МВУ. За тази цел ЕСП провери дали системата на Комисията за контрол гарантира, че:

- плащанията към държавите членки се извършват след изпълнение на предварително определените ключови етапи и/или цели;
- финансовите интереси на ЕС са защитени.

18 Най-напред ЕСП разгледа системата за контрол на Комисията по МВУ от по-обща концептуална гледна точка. Целта на този анализ беше да се установи какво обхваща системата за контрол и как тя гарантира задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите и защитата на финансовите интереси на ЕС. ЕСП включи в тази проверка първоначалната оценка на Комисията на системите за контрол, описани в плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки, тъй като тя е част от рамката за контрол. Одиторите завършиха своята оценка на структурата на системата за контрол на Комисията с подробен анализ на планираната работа и процедурите, предвидени за двата елемента на системата. Целта на този анализ беше да се установят потенциалните слабости в процедурите и одитите, които представляват част от системата за контрол на Комисията.

19 За да получат необходимите доказателства в подкрепа на своите констатации, заключения и препоръки, одиторите:

- проведеха събеседвания и срещи с представители на ГД „Икономически и финансови въпроси“ и Работната група за възстановяване и устойчивост на Генералния секретариат (RECOVER) на Комисията;
- разгледаха процедурите на Комисията и други документи, като например споразумения за финансиране и оперативни договорености;
- анализираха процедурите на Комисията за извършване на предварителни проверки и последващи одити, както и одитната стратегия, насоките за формиране на извадки, вътрешните контролни листове и насоки;
- разгледаха Годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г.

20 Доказателствата, получени от ЕСП в рамките на настоящия одит, бяха допълнени с констатациите, направени в контекста на нейния одит за целите на Декларацията за достоверност относно редовността на разходите по МВУ за 2021 г.¹⁵ В рамките на одита за целите на Декларацията за достоверност беше проверено задоволителното изпълнение на всички 52 ключови етапа, свързани с единственото плащане, извършено от Комисията към държава членка (Испания) през 2021 г. ЕСП също така направи преглед на предварителната оценка на Комисията на четири избрани цели, на които се основава плащането към Франция, извършено през март 2022 г.

21 ЕСП извърши настоящия одит на ранен етап от изпълнението на МВУ — след извършване на първото плащане, когато значителен брой други плащания предстои да бъдат направени. Поради това одитът беше съсредоточен върху структурата на системата за контрол по МВУ в нейния вид към края на април 2022 г., а не върху действителното ѝ функциониране.

22 Освен това в настоящия одит ЕСП не обхвана структурата или ефективността на системите за контрол на държавите членки по МВУ, които се планира да бъдат одитирани в бъдеще.

23 С проведения одит и отправените от нея препоръки ЕСП се стреми да допринесе към осигуряването на подходяща система за контрол, която Комисията да прилага както по отношение на условията за плащане, така и по отношение на ефективната защита на финансовите интереси на ЕС с оглед на значителния брой плащания по МВУ, които предстои да бъдат извършени по време на неговото действие до края на 2026 г.

¹⁵ Глава 10 от Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.

Констатации и оценки

Налице са пропуски в предоставяната увереност и отчетността на равнище ЕС по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС

24 В този раздел от доклада ЕСП разглежда системата за контрол на Комисията по МВУ от концептуална и по-обща гледна точка и анализира дали и по какъв начин тази система допринася за гарантирането на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите и за защитата на финансовите интереси на ЕС. За тази цел ЕСП взема предвид и оценката на Комисията на системите за контрол на държавите членки, описани в техните планове за възстановяване и устойчивост, тъй като тя е първият елемент от рамката за контрол по МВУ¹⁶. Констатациите на ЕСП имат отражение върху предоставяната увереност и отчетност, както е описано в следващите точки от доклада.

Оценката на Комисията на мерките за контрол е обстойна, но отчасти е направена въз основа на системи, които все още не са били въведени на практика

25 За да получат подкрепа по МВУ, държавите членки са представили на Комисията своите проекти на национални планове за възстановяване и устойчивост. Комисията е оценила тези планове въз основа на единадесет критерия, определени в Регламента. Един от тези критерии предвижда прилагането на системи за контрол и мерки, които предотвратяват, разкриват и коригират корупция, измами, нередности, конфликти на интереси и двойно финансиране.

26 В рамките на своя специален доклад 21/2022 ЕСП провери дали Комисията е направила оценка на мерките за контрол на държавите членки, по-специално яснотата на техните структури, ролите и отговорностите на различните органи, планираните системи и процеси и необходимия капацитет.

27 Общото заключение на ЕСП е, че извършената от Комисията оценка на плановете за възстановяване и устойчивост е била адекватна предвид сложността на процеса и ограниченията във времето. По-специално, във връзка със

¹⁶ Специален доклад 21/2022.

системите за контрол, одиторите установиха, че оценката на Комисията на предложените от държавите членки мерки за мониторинг и контрол действително е установила пропуски и недостатъци, изискващи допълнителни мерки. Тя обаче се основава частично на описанието на системи, които все още не са били въведени на практика. Поради тази причина оценката трябва да бъде потвърдена чрез още проверки на място. Освен това Комисията е въвела допълнителни ключови етапи за 16 държави членки, когато тези пропуски или недостатъци са изисквали допълнителни мерки, и е трябвало те да бъдат изпълнени преди извършване на първото плащане¹⁷. Липсата на напълно функционираща система за контрол поражда риск от недостатъчна защита на финансовите интереси на ЕС, докато тези ключови етапи не бъдат изпълнени.

Чрез предварителните проверки и последващите одити се оценява изпълнението на ключовите етапи и целите

28 Предварителните проверки на Комисията на исканията за плащане от страна на държавите членки и свързаните с тях последващи одити са съсредоточени върху условията за плащане и представените от държавите членки доказателства за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите. Проверките и последващите одити, свързани с ключовите етапи и целите, не обхващат случаите на неспазване на правилата на ЕС и националните правила (вж. точка **09**).

29 Например, ако даден инвестиционен проект, финансиран от МВУ, не спазва правилата на ЕС и националните правила, като например правилата за възлагане на обществени поръчки, за държавна помощ, или за допустимост на разходите и проектите, това няма да повлияе на резултата от предварителната оценка на Комисията за задоволителното изпълнение на съответната цел. Стига целта да е изпълнена в съответствие с приложението към Решението за изпълнение на Съвета, Комисията е задължена да извърши плащането към съответната държава членка¹⁸.

¹⁷ Годишен отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г., приложение XIV.

¹⁸ Член 24, параграф 5 от [Регламента](#).

30 Освен това ЕСП отбелязва, че в Регламента се предвижда хоризонталните принципи да бъдат спазвани¹⁹. Съгласно тези принципи подкрепата от МВУ не следва, освен в надлежно обосновани случаи, да замества периодичните национални разходи и се отпуска в съответствие с принципа на допълняемост на финансирането от ЕС, както е посочено в член 9 от Регламента, както и в съответствие с принципа за ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ). Тъй като според Регламента тези принципи не представляват условие за плащане²⁰, те не са обхванати в предварителните проверки на Комисията, освен ако спазването им не е задължително съгласно Решението за изпълнение на Съвета, което може да е случаят с принципа за ненанасяне на значителни вреди. Този принцип се разглежда в рамките на оценката на Комисията на плановете за възстановяване и устойчивост. Що се отнася до спазването му, ЕСП отбеляза в предишния си одит, че в резултат на оценката на Комисията приетите планове за възстановяване и устойчивост включват само мерки, които са в съответствие с принципа на ненанасяне на значителни вреди, както се наблюдава за включените в извадката на ЕСП мерки. Мерките за намаляване на въздействието върху околната среда обаче не са систематично включени под формата на ключов етап или цел в плановете за възстановяване и устойчивост, а мерките, които не спазват този принцип могат да бъдат финансирани от източници, различни от МВУ²¹.

31 В своя Специален доклад 21/2022 ЕСП отбеляза също така, че ключовите етапи и целите като цяло са ограничени по-скоро до измерване на крайните продукти, отколкото на въздействието²². Поради тази причина оценката на плановете за възстановяване и устойчивост и плащанията към държавите членки по своята същност не са обвързани с въздействието на реформите и инвестициите.

¹⁹ Член 5 от [Регламента](#).

²⁰ Член 24 от [Регламента](#).

²¹ Вж. точки 56—61 от [Специален доклад 21/2022](#).

²² Вж. точка VIII от [Специален доклад 21/2022](#).

Липсата на информация води до недостатъчна увереност и отчетност на равнище ЕС по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС

32 Държавите членки, съвместно с Комисията, следва да гарантират съгласно съответните си отговорности, че финансовите интереси на ЕС са ефективно защитени²³. В този контекст държавите членки „предприемат всички подходящи мерки, за да защитават финансовите интереси на ЕС и за да гарантират, че използването на средствата във връзка с мерките, получаващи подкрепа от Механизма, е съобразено с приложимото право на ЕС и с националното право, по-специално по отношение на предотвратяването, разкриването и коригирането на измами, корупция и конфликти на интереси“²⁴. Това задължение е посочено и в споразуменията за финансиране, подписани с държавите членки. Ако държавите членки не са възстановили неправомерно изплатени суми в случаи на измама, корупция и конфликти на интереси или тежки нарушения по споразумението за финансиране, като например двойно финансиране, те могат да бъдат събрани от Комисията.

33 В този контекст в Годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г. Комисията е определила своята „второстепенна отговорност“ за защита на финансовите интереси на ЕС, което означава, че държавите членки носят цялостна отговорност за извършването на проверка на това дали финансирането от МВУ е било правилно използвано в съответствие с всички приложими национални разпоредби и разпоредби на ЕС. Отговорността на Комисията е ограничена до случаите на трите сериозни нередности: измами, корупция и конфликт на интереси, както и на нарушения на задълженията по споразумението за финансиране, по-специално за избягване на двойното финансиране²⁵. Съответно в одитната стратегия за МВУ не се предвижда Комисията да провежда одити за проверка на спазването на правилата на ЕС и националните правила²⁶. Одитите на системите на Комисията са насочени към

²³ Вж. точка 80 от [Преглед 01/2023](#).

²⁴ Член 22, параграф 1 и съображение 54 от [Регламента](#).

²⁵ Годишен отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г., стр. 52.

²⁶ Одитна стратегия на Комисията за МВУ, стр. 3.

системите на държавите членки за предотвратяване, откриване и отстраняване на тези три сериозни нередности, както и на двойното финансиране.

34 Опитът на ЕСП показва, че грешките, свързани с неспазването на правилата на ЕС и националните правила, като например правилата относно обществените поръчки, държавната помощ, както и правилата за допустимост, преобладават в други разходни програми на ЕС²⁷ и следователно представляват значителен риск. ЕСП обаче отбелязва, че спазването на тези правила не се обхваща в одитите на системите на Комисията, както и че няма достатъчно насоки за държавите членки в това отношение.

35 Вследствие на това на равнище ЕС не се предоставя достатъчен обем проверена информация за това доколко и по какъв начин системите на държавите членки осигуряват адекватно покритие на значителния риск от неспазване на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по МВУ. Този проблем оказва влияние върху това какво покрива Комисията с увереността, която предоставя. Тя не обхваща съответствието на финансираните по МВУ инвестиционни проекти с правилата на ЕС и националните правила.

36 Отговорността на Комисията за защита на финансовите интереси на ЕС е отразена в декларацията за достоверност в Годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г. Тази декларация се ограничава до специфичния аспект, посочен в член 22, параграф 5 от Регламента. Комисията предоставя увереност, че ще възстанови дължимите на бюджета на ЕС суми в случаи на измами, корупция и конфликти на интереси, когато държавите членки не са направили това, или при установяване на сериозни нарушения на споразумението за финансиране. Поради тази причина не се осигурява достатъчна отчетност на равнище ЕС.

²⁷ Фигура 1.8 от [Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.](#)

Комисията е разработила обстоен процес за проверка на изпълнението на ключовите етапи и целите

37 Системата за контрол на Комисията трябва да следи за това плащанията по МВУ да се извършват въз основа на задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите²⁸. Тя трябва да следи и за това мерките, свързани с изпълнени по-рано ключови етапи и цели, да не са отменени.

38 За тази цел е въведен процес, в рамките на който се предвижда да се извършват предварителни проверки, преди да бъде направено плащане към дадена държава членка. Те се основават предимно на документна проверка на представените от държавата членка доказателства, че ключовите етапи и целите са задоволително изпълнени. Комисията провежда последващи одити след извършването на плащане към дадена държава членка.

39 ЕСП разгледа процедурите и документацията на Комисията с цел да прецени дали предварителните проверки и последващите одити на Комисията са разработени така, че да позволяват да се извърши правилна оценка на изпълнението на ключовите етапи и целите. В рамките на одита за целите на Декларацията за достоверност относно МВУ за 2021 г. ЕСП провери също така как Комисията извършва своите предварителни проверки на практика, с цел да установи евентуални слабости в нейните процедури.

Процесът на предварителни проверки на изпълнението на ключовите етапи и целите е обстоен, но продължават да са налице проблеми

Предварителната проверка на изпълнението на ключовите етапи и целите осигурява обстоен процес на оценяване

40 Регламентът изисква от Комисията да оценява дали ключовите етапи и целите, определени в съответното Решение за изпълнение на Съвета, са изпълнени задоволително²⁹. Предвидените от Комисията предварителни проверки във връзка с плащанията по МВУ, следва да ѝ позволят да потвърди, че искането за плащане на дадена държава членка е подкрепено с доказателства за

²⁸ Член 24, параграф 3 от Регламента.

²⁹ Член 24, параграф 3 от Регламента.

задоволително изпълнение на съответните ключови етапи и цели, като тези проверки следва да бъдат добре документирани.

41 След като съответните договорени ключови етапи и цели бъдат изпълнени, държавите членки представят на Комисията за оценка надлежно обосновано искане за плащане (вж. точка **10**). Комисията проверява доказателствата, представени от държавите членки, в рамките на своята предварителна оценка на това дали ключовите етапи и целите, свързани с искането за плащане, са изпълнени по задоволителен начин.

42 Процесът на предварителна оценка на Комисията включва редица участници. Най-важните от тях са референтните бюро за географски райони на генералните дирекции „Икономически и финансови въпроси“ и Работната група за възстановяване и устойчивост на Генералния секретариат (RECOVER), които имат водеща роля в предварителната проверка и оценката на исканията за плащане. След като държавите членки представят своите искания за плащане, референтните бюро за географски райони извършват документната проверка и оценката на доказателствата, придружаващи искането за плащане.

43 Процесът на предварителна оценка включва различни елементи:

- Референтните бюро за географски райони работят в постоянно взаимодействие с органите на държавите членки по напредъка и изпълнението на ключовите етапи и целите до подаването на исканията за плащане, както и след това.
- Няколко от хоризонталните звена на ГД „Икономически и финансови въпроси“ участват в оценката, например правният отдел на ГД „Икономически и финансови въпроси“ отговаря за прегледа на предварителната оценка, за да се увери в нейното качество и точност от правна гледна точка.
- Комисията първо провежда неофициални технически, а след това официални вътрешноведомствени консултации със съответните генерални дирекции и служби, чиято цел е да се използва по-големият експертен опит на структурите на Комисията, работещи пряко и ежедневно със съответните области на политика, при преценката дали конкретни ключови етапи или цели са постигнати.

44 Въз основа на описания по-горе процес на предварителна оценка и проведените обсъждания със службите на Комисията ЕСП счита, че Комисията е разработила обстойни предварителни проверки за оценка на изпълнението на ключовите етапи и целите. Одиторите обаче установиха някои слабости, свързани с яснотата на процеса и документирането на оценката, които са описани в следващите точки от доклада.

Различните етапи на процеса на оценяване не са достатъчно добре прецизирани и документирани

45 Във Финансовия регламент се посочва, че ефективният вътрешен контрол се основава на най-добрите международни практики и включва по-специално осигуряването на адекватна одитна следа³⁰. Одитната следа трябва да дава яснота за целите на извършения контрол, източника на информация и достигнатите заключения.

46 Комисията е решила да използва график за процеса по обработване на исканията за плащане с цел да го направлява по-добре. В този график се обобщават стъпките, които трябва да бъдат предприети, отговорните участници и сроковете, които следва да се спазват от екипите, ангажирани в предварителната оценка.

47 Оценката на всеки ключов етап или цел се документира и обобщава в т.нар. „фиш за оценка“. Това включва изготвяне на регистър на събраната информация и документиране на извършения от Комисията анализ във връзка с предварителната оценка на ключовите етапи и целите.

48 Въпреки че както „фишът за оценка“, така и горепосоченият график включват важна информация относно процеса на оценяване, приносът на отделните участници към неговите различни етапи, въз основа на който се изготвя предварителната оценка, не е достатъчно прецизиран и документиран. Поради това при този начин на работа невинаги може да се предоставят достатъчно доказателства, че за дадени ключови етапи или цели е извършена подходяща и подробно документирана оценка.

³⁰ Член 36, параграф 3 от [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза](#).

Липса на яснота относно обхвата на техническата консултация със съответните генерални дирекции и служби на Комисията

49 Въпреки че отговорността за оценката на изпълнението на ключовите етапи и целите се носи от Работната група за възстановяване и устойчивост на Генералния секретариат (RECOVER) и ГД „Икономически и финансови въпроси“, по време на предварителните проверки може да бъде отправено искане към съответните генерални дирекции и служби на Комисията да допринесат за оценката със своите технически познания.

50 Когато се търси техническа помощ от служителите по политиките в генералните дирекции и службите на Комисията, те се приканват по-специално да посочат дали има някаква причина даден ключов етап или цел да не могат да бъдат оценени като задоволително изпълнени. В края на процеса на предварителна оценка и с цел да приключат процеса на консултация, на генералните дирекции и службите на Комисията се дава допълнителна възможност да изразят становището си относно цялостната оценка чрез официална вътрешноведомствена консултация.

51 Въпреки че според ЕСП консултацията с експерти е важен елемент от процеса на оценяване, нейният обхват, както и ролята на генералните дирекции и службите на Комисията в нея, не са ясно определени (вж. точка [47](#)). Освен това документирането на техническите консултации невинаги дава ясна представа за това по кои елементи/аспекти на съответния ключов етап или цел консултираните генерални дирекции са изразили становище и как са достигнали до него. Тъй като естеството на техническата консултация и решението, взето след извършената оценка, не са добре документирани, няма яснота за това какво всъщност е обхванала консултацията. В [каре 2](#) е показан един пример от одита на ЕСП за целите на Декларацията за достоверност за 2021 г.

Каре 2

Пример за недостатъчно ясен принос и непълно документиране в рамките на техническата консултация с генералните дирекции и службите на Комисията

Ключов етап 330:

„Двата подзаконовни акта се прилагат за равното заплащане на жените и мъжете и за плановете за равенство и тяхната регистрация. Целите на регламента са следните: i) да се гарантира принципът на прозрачност на заплащането, за да се установи дискриминация, дължаща се на неправилни оценки на работата; и ii) разработване на плановете за равенство и гарантиране на тяхната регистрация в публичен регистър.“

Проведена е консултация с ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и към нея е отправено искане да допринесе към оценката на този ключов етап.

Въпреки че са проведени устни дискусии със службите на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и тя не е повдигнала възражения по време на официалната вътрешноевропейска консултация, ЕСП не откри информация за това какво включва приносът на тази генерална дирекция към оценката. Не е ясно дали по време на техническата консултация службите на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ са оценили този ключов етап като задоволително изпълнен. Също така няма яснота кои елементи от този ключов етап са разгледани от службите на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, както и дали те само са потвърдили, че не им е известна информация, която би поставила под съмнение изпълнението на този ключов етап.

Същото се отнася и за други ключови етапи (329 и 333), чиято оценка е извършена едновременно с тази на ключов етап 330³¹.

Непълно документиране на процеса на оценяване

52 Комисията извършва оценката си за задоволителното изпълнение на ключовите етапи или целите въз основа на съответните елементи, съдържащи се в тяхното описание, както и в описанието на свързаната с тях мярка, като и двете са посочени в съответното Решение за изпълнение на Съвета. В своята оценка тя взема предвид също така оперативните договорености.

³¹ Приложение към [Решението за изпълнение на Съвета](#).

53 В своя [Годишен доклад за 2021 г.](#) ЕСП установи, че описанието на дадена мярка в приложението към Решението за изпълнение на Съвета невинаги е било съгласувано със съответния ключов етап и/или цел. Поради тази причина е неясно кои от елементите са от значение за оценката, като са възможни различни тълкувания на този въпрос³². ЕСП обаче установи, че липсва обосновка на това защо Комисията счита, че някои елементи, посочени в описанието на мярката, не са от значение за оценката. Одиторите констатираха също така, че насоките на Комисията за извършването на оценка на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите не предвиждат такава обосновка и поради това не изискват изрично нейното документиране. Липсата на ясни насоки и документация в подобни ситуации прави трудно, а вероятно дори невъзможно, трето лице, което не е участвало в преговорите по плана за възстановяване и устойчивост или което не е предварително запознато с процеса, да разбере обосновката на решенията на Комисията.

Все още не е въведена методология за спиране на плащания

54 Сумата, изплатена на дадена държава членка след представяне на искане за плащане, не се основава непременно на прогнозните разходи за постигане на ключовите етапи и целите, включени в искането за плащане, а по-скоро е резултат от преговорите със съответната държава членка. При тези преговори се взема предвид делът на ключовите етапи и целите, както и тяхната относителна важност³³. Когато Комисията установи, че ключовите етапи и целите не са изпълнени задоволително, в Регламента се предвижда „плащането на цялото или на част от финансовото участие и, когато е приложимо, на заема [да] се спира“³⁴. Спирането не може да бъде отменено, освен ако държавите членки не предоставят на Комисията доказателства за задоволително изпълнение на ключовите етапи или целите в рамките на шест месеца, като в противен случай от Комисията се изисква да намали пропорционално размера на финансовото участие или заема (когато е приложимо). ЕСП посочи в своя [Годишен доклад за 2021 г.](#), че Комисията не е разработила методология за определяне на размера на сумата, която трябва да бъде спряна³⁵.

³² Вж. точки 10.24—10.26 от [Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.](#)

³³ Вж. точка 73 от [Специален доклад 21/2022 на ЕСП.](#)

³⁴ Член 24, параграф 6 от [Регламента.](#)

³⁵ Точка 10.28 от [Годишния доклад на ЕСП за 2021 г.](#)

55 Въпреки че липсата на такава методология не е от значение за предварителната оценка на ключовите етапи и целите, тя представлява важен елемент от системата за контрол на МВУ, който е необходим за гарантиране на редовността на плащанията по инструмента. Липсата на такава методология също така намалява прозрачността на правилата на МВУ за държавите членки и другите заинтересовани страни, тъй като са неясни критериите за изчисляване на финансовото отражение при неизпълнението на даден ключов етап или цел. В тази връзка ЕСП се позовава на препоръка 10.2 в своя [Годишен доклад за 2021 г.](#)

Последващите одити могат да помогнат да се гарантира точността на декларираната информация относно изпълнението на ключовите етапи и целите

56 Докато предварителните проверки на Комисията се основават предимно на документни прегледи, последващите одити ѝ позволяват да се запознае със ситуацията на място. Тези одити са предвидени във Финансовия регламент³⁶ и споразуменията за финансиране, подписани с държавите членки. Чрез тях се цели да се открият и предприемат корективни действия при неизпълнение на ключови етапи или цели в случаите, в които това може да бъде установено едва след извършване на плащанията. При тези одити следва да се взема предвид цялата относима информация, като те трябва да се основават на ясни и добре разработени процедури и адекватна оценка на риска.

57 ЕСП оцени дали последващите одити на Комисията са подходящо разработени, за да постигнат тази цел. Одиторите не бяха в състояние да проверят практическото изпълнение на последващите одити на Комисията (вж. точка [21](#)).

58 По отношение на изпълнението на ключовите етапи и целите Комисията извършва основани на риска последващи одити, които допълват нейните предварителни проверки. Освен това Комисията извършва одити на системите във връзка с ключовите етапи и целите, които са насочени към събирането на данни и докладването относно тези ключови етапи и цели в държавите членки.

³⁶ Член 74, параграф 6 от [Финансовия регламент](#).

59 Тези одити имат за цел да оценят управлението на данните и ИТ или други системи за съхраняване, събиране, агрегиране и докладване относно ключовите етапи и целите, както и да проверят надеждността на докладваната информация относно постигнатите ключови етапи и цели, включително нейното агрегиране.

60 Одитите на ключовите етапи и целите са основани на риска и обхващат всички ключови етапи и цели, определени в оценката на риска на Комисията като „високорискови“, както и, в зависимост от наличните ресурси, възможно най-голям брой от класифицираните като „среднорискови“. Тяхната цел е да потвърдят на място информацията, която държавите членки са докладвали на Комисията на етапа на предварителната проверка.

61 Комисията избира органите на държавите членки и ключовите етапи и целите, които да бъдат одитирани, въз основа както на цялостна оценка на риска, така и на оценка на риска на исканията за плащане. Първоначалният подбор на държавите членки, които ще бъдат одитирани, се ръководи също така от тяхното ниво на подготвеност и от това кога са представили искания за плащане.

62 Оценката на риска се основава на редица фактори, като например:

- сложността на националните системи за контрол;
- одитите, извършени от държавите членки;
- риска за това мерките по плановете за възстановяване и устойчивост да бъдат съфинансирани от други фондове на ЕС;
- вида крайни получатели.

63 Целта на последващите одити на ключовите етапи и целите е да се предостави допълнителна увереност относно тяхното задоволително изпълнение, докато целта на одитите на системите, свързани с ключовите етапи и целите, е да има увереност, че националните системи за събиране и съхраняване на информация за докладване относно ключовите етапи и целите са адекватни и надеждни.

64 В „Меморандума за планиране на проучване“ на ГД „Икономически и финансови въпроси“ се предоставят подробни насоки относно тези одити на ключовите етапи и целите и одитите на системите, както и редица образци, които да се използват при провеждането им.

65 Въз основа на своя преглед на документите за планиране на последващите одити ЕСП заключи, че като цяло те са добре разработени по отношение на планираната одитна работа и документация, но ефективността на тяхното изпълнение може да бъде оценена едва на по-късен етап. Първоначалното планиране на одитите за 2022 г. и 2023 г. показва, че се предвиждат проверки с широк обхват. Планирани са одити в 20 държави членки, като двадесет от тях обхващат управление на данни и информационни системи, а седем — проверка на надеждността на докладваните данни.

Липсата на насоки увеличава риска да не бъде установена отмяната на дадена мярка, за която вече са изпълнени ключови етапи и цели

66 Ако даден ключов етап или цел вече е изпълнен и е извършено плащане въз основа на неговата целесъобразност и ефективност, то той не следва да бъде отменен на по-късен етап. В Регламента се взема предвид този риск и се предвижда, че „Задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите предполага съответната държава членка да не е отменила мерките, свързани със задоволително изпълнените по-рано ключови етапи и цели.“³⁷ Съгласно споразуменията за финансиране, със своето искане за плащане съответната държава членка следва да потвърди, че не е извършена такава отмяна.

67 Потвърждаващата декларация на държавите членки е ключов компонент на контрола за неотмяна на мерките, свързани с вече изпълнени ключови етапи или цели. Освен това според Комисията, тъй като референтните бюра за географски райони извършват постоянно наблюдение на органите на държавите членки и провеждат дискусии с тях, те също могат да установят дали са били отменени ключови етапи и цели.

68 Отмяната може да се осъществи само след като даден етап или цел бъде оценен като задоволително изпълнен и поради това не може да бъде проверена в рамките на предварителните процедури. Ето защо проверката за отмяна на мерки, свързани с предварително изпълнени ключови етапи и цели, трябва да се извърши впоследствие.

69 Към настоящия момент Комисията не е разработила насоки относно това какво точно представлява отмяната на дадена мярка, свързана с вече изпълнен ключов етап или цел, обстоятелствата, при които се счита, че е направена такава

³⁷ Член 24, параграф 3 от [Регламента](#).

отмяна, и по какъв начин службите на Комисията и органите на държавите членки трябва да следят това. Липсата на такива насоки увеличава риска държавите членки и Комисията да не могат да установят по подходящ и последователен начин ключовите етапи и целите, които са били отменени.

70 Комисията също така все още не е предоставила насоки относно това как отмяната на дадена мярка, свързана с вече изпълнен ключов етап или цел, следва да се отрази на предишно или текущо искане за плащане.

Проверките на Комисията могат да ѝ помогнат при оценката на системите на държавите членки, но процедурите за докладване на измами и коригиране на слабости имат ограничения

Планираните от Комисията одити биха могли да помогнат при оценката на системите за контрол на държавите членки, свързани с измамите, корупцията, конфликтите на интереси и двойното финансиране

71 За да бъдат защитени финансовите интереси на ЕС, МВУ следва да се изпълнява в съответствие с приложимото право на ЕС и националното право, по-специално по отношение на предотвратяването, разкриването и коригирането на измами, корупция и конфликти на интереси. Това важи и за риска от двойно финансиране.

72 Комисията определя своята отговорност за защита на финансовите интереси на ЕС като остатъчна, като се ограничава до това да се увери, че държавите членки са въвели подходящи системи, и да се намесва в случаите, когато държавите членки не изпълняват своите задължения за контрол по отношение на предотвратяването, разкриването и коригирането на измами, корупция и конфликти на интереси, както и на двойно финансиране (вж. точка [33](#)).

73 Това ограничение е отразено в планираните от Комисията одити, като те ще бъдат съсредоточени върху системите за контрол на държавите членки за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами, корупция, конфликти на интереси и двойно финансиране. При тези одити следва да се взема предвид цялата относима информация, като те трябва да се основават на ясни и добре разработени процедури и адекватна оценка на риска. ЕСП разгледа процедурата на Комисията и документите за планиране за тези одити.

74 Комисията е планирала одитната си дейност във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС в своята одитна стратегия.

75 В одитната стратегия за МВУ се предвижда Комисията да извърши поне по един одит на системите във всяка държава членка по време на изпълнението на инструмента. Целта на тези одити е да предоставят увереност на Комисията, че чрез системите за контрол на държавите членки могат да се предотвратяват, откриват и коригират случаи на измами, корупция, конфликти на интереси и двойно финансиране. Според първоначалното планиране на одитната дейност за 2022 г. и 2023 г. е предвидено да бъдат извършени 21 одита във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС.

76 Одитите на системите, свързани с измамите, корупцията, конфликтите на интереси и двойното финансиране, биха могли да помогнат на Комисията да оцени съответните системи на държавите членки в тази област, но ефективността на тези одити може да бъде проверена едва на по-късен етап. Одиторите установиха също така някои ограничения, засягащи отделни елементи на системата за контрол на Комисията, които са изложени в следващите точки.

Недостатъчната информация относно одитната дейност на държавите членки може да се отрази на добавената стойност на техните декларации за управлението и обобщения на извършените одити

77 Искането за плащане на съответната държава членка трябва да бъде придружено от декларация за управлението, подкрепена от обобщение на извършените на национално равнище одити (вж. точка **10**). ГД „Икономически и финансови въпроси“ извършва преглед на тези документи с цел да установи дали те съдържат информация, която би могла да бъде от значение за предварителните проверки на изпълнението на ключовите етапи и целите или за нейните одити. Декларациите за управление на държавите членки следва да предоставят увереност, че средствата се управляват в съответствие с всички приложими правила на ЕС и националните правила, по-специално правилата относно избягването на конфликти на интереси, предотвратяването на измами и корупция. Държавите членки трябва също така да потвърдят, че нередностите, установени в рамките на извършените от тях одити, са били коригирани по подходящ начин, а съответното финансиране — надлежно възстановено от крайните получатели. Комисията извършва преглед на тези документи, за да провери дали са установени слабости в системите или отделни случаи на измама,

корупция или конфликти на интереси, както и дали са предприети коригиращи действия за защита на финансовите интереси на ЕС. При първото искане за плащане тя проверява също дали са изпълнени ключовите етапи по отношение на контрола и одита, добавени в рамките на оценката на плана за възстановяване и устойчивост.

78 Добавената стойност на декларациите за управлението и обобщенията на извършените одити ще зависи от обхвата и качеството на одитната работа на националните органи. Комисията е издала насоки за държавите членки за изготвянето на обобщението на одитите в рамките на МВУ, в които се определя какъв вид информация се предполага да съдържа това обобщение, и се обяснява какви видове одити се очаква да извършат органите на държавите членки. ЕСП обръща внимание на факта, че обхватът и концепцията на тези одити не са прецизирани в насоките, тъй като Регламентът не съдържа правни разпоредби в това отношение.

79 Във връзка с четирите искания за плащане, получени през 2021 г., Комисията отбелязва, че поради краткия период от време между одобряването на плановете и представянето на тези искания за плащане одитната дейност, извършена от националните органи, като цяло е с ограничен обхват³⁸. Информацията на Комисията относно качеството на одитната работа, въз основа на която се изготвя обобщението на одитите, както и информацията относно това върху кои елементи от МВУ ще бъдат съсредоточени одитите на държавите членки през периода на действие на инструмента, се базира на обмен с националните одитни органи и нейната оценка на техните национални одитни стратегии. Комисията информира ЕСП, че ще разчита на увереността, която ѝ предоставят резултатите от националните одити само ако тяхната надеждност бъде потвърдена от одитната дейност на Комисията.

Докладването относно измамите и насоките относно коригирането на слабости в системите на държавите членки не са напълно разработени

Липсва централизиран и стандартизиран подход при докладването на измами

80 По отношение на средствата за областта на сближаването органите на държавите членки са задължени да докладват на Комисията чрез системата за

³⁸ Годишен отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г., стр. 60.

управление на нередностите (СУН) всички установени нередности, свързани или несвързани с измами. Информацията от СУН е един от елементите, използвани от Комисията като основа за изготвяне на нейната оценка на риска от измами и стратегия за борба с измамите, които играят важна роля за насочването на нейните одити и проверки. За разлика от задължението на държавите членки за докладване по изпълнението на фондовете в областта на сближаването, докладването към Комисията на установени при изпълнението на МВУ нередности, свързани и несвързани с измами, е предвидено да се извършва посредством декларацията за управлението, като няма изискване да се използва интегрирана информационна система.

81 Държавите членки са задължени да докладват в декларацията за управлението всички установени случаи на измама, корупция и конфликти на интереси (и предприетите коригиращи действия). За разлика от СУН, не е ясно в кой момент следва да се докладва установен случай на измама, дали има определен праг за докладване и каква стандартна информация следва да се докладва в различните случаи и относно предприетите коригиращи мерки. Липсата на централизирана и стандартизирана информация на равнището на Комисията относно предполагаеми измами, конфликти на интереси и случаи на корупция, установени от органите на държавите членки, затруднява извършването на подходяща оценка на риска от измами, която е от изключителна важност за ефективното насочване на последващите одити във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС.

82 Заедно с държавите членки Комисията е длъжна да докладва ежегодно на Европейския парламент и на Съвета относно мерките, предприети за борба с измамите и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС (доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС (ЗФИ)). Предоставянето на годишна информация и данни относно измамите и нередностите, засягащи разходването на средства от ЕС, представлява ключов елемент от настоящия доклад. Липсата на централизирана и стандартизирана информация на равнището на Комисията относно измами и други незаконни дейности, засягащи плащанията по МВУ, води до риск годишният доклад на Комисията относно ЗФИ да не дава пълна представа за ситуацията.

Понастоящем ненадеждните контрагенти не подлежат на докладване или изключване

83 Към настоящия момент държавите членки не са задължени да използват Системата за ранно откриване и отстраняване (EDES) на Комисията за мерки по МВУ. Това означава, че един от наличните инструменти за защита на финансовите интереси на ЕС не се прилага при МВУ.

84 Поради това, в своето становище относно предложението за преработване на Финансовия регламент, ЕСП приветства факта, че Комисията предвижда да се гарантира прилагането на подходящи механизми за отстраняване при разходните програми в режим на пряко управление, като например МВУ, при който държавите членки са бенефициенти³⁹. От ключово значение за ефективното функциониране на EDES ще бъде наличието и надеждността на информацията относно потенциално ненадеждни контрагенти.

Не са разработени вътрешни насоки по отношение на корекциите

85 Регламентът предоставя на Комисията правото да се намесва, когато установи, че системата на дадена държава членка не защитава адекватно финансовите интереси на ЕС. В него се предвижда Комисията „да намалява пропорционално подкрепата по линия на Механизма и да събира всички суми, дължими на бюджета на ЕС, или да иска предсрочно погасяване на заема в случаи на измама, корупция и конфликти на интереси, засягащи финансовите интереси на ЕС, които не са били коригирани от държавата членка, или в случай на сериозни неизпълнения на задължението, произтичащо от такива споразумения“⁴⁰.

86 В същия член от Регламента се предвижда още, че „При вземането на решение относно размера на възстановяването и намаляването или на сумата, която трябва да бъде предсрочно погасена, Комисията спазва принципа на пропорционалност и взема предвид тежестта на измамата, корупцията и конфликта на интереси, засягащи финансовите интереси на Съюза, или на неизпълнението на задължението.“

³⁹ Становище 06/2022 (съгласно член 322, параграф 1 от ДФЕС) относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст).

⁴⁰ Член 22, параграф 5 от Регламента.

87 Въпреки че в споразуменията за финансиране са предвидени общи разпоредби за корекциите с единна ставка, Комисията все още не е разработила вътрешни насоки за прилагането им. Като пример ЕСП се позовава на „[Насоките за изчисляване на финансовите корекции в рамките на процедурите за уравниване по съответствие и финансово уравниване на сметките](#)“.

88 Липсата на вътрешни насоки относно прилагането на тези единни ставки намалява прозрачността и пречи да се осигури съгласуваност на правилата за МВУ за държавите членки и други заинтересовани страни⁴¹.

⁴¹ Вж. точка 106 от [Преглед 01/2023](#).

Заклучения и препоръки

89 Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) е инструмент с нов модел на изпълнение, при който плащанията от Комисията към съответната държава членка се извършват въз основа на постигнати ключови етапи и цели. Европейската сметна палата (ЕСП) заключи, че за сравнително кратък период от време Комисията е разработила система за контрол, включваща набор от обстойни предварителни проверки, които се допълват от одити на място, с цел да се оцени дали ключовите етапи и целите са задоволително изпълнени. В рамките на тази система за контрол обаче на равнище ЕС не се предоставя достатъчен обем проверена информация относно спазването на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по МВУ. Липсата на такава информация се отразява върху увереността, която Комисията е в състояние да предостави във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС, и не позволява да се осигури достатъчна отчетност на ниво ЕС.

90 ЕСП установи, че предварителните проверки, които Комисията извършва с цел да оцени изпълнението на ключовите етапи и целите, са обстойни. Както ЕСП вече докладва в глава 10 от своя [Годишен доклад за 2021 г.](#), бяха констатирани ограничения по отношение на документирането на оценката на Комисията и беше установено, че все още липсва методология за (частично) спиране или намаляване на плащанията, във връзка с което бяха отправени съответните препоръки 10.1 и 10.2. ЕСП отбеляза също така, че обхватът и целите на различните етапи на предварителната оценка биха могли да се дефинират и документирант по-добре, особено по отношение на техническите консултации с други генерални дирекции и служби на Комисията (вж. точки [40—55](#)).

Препоръка 1 — Подобряване на процедурите за извършване на предварителни проверки

Въз основа на натрупания до момента опит Комисията следва да продължи процеса на разработване на процедури, които да осигурят достатъчно добро документиране на нейната оценка и да изяснят ролята и обхвата на техническите консултации с други нейни генерални дирекции и служби.

Целева дата за изпълнение — 2023 г.

91 Комисията възнамерява да извърши задълбочени последващи одити на изпълнението на ключовите етапи и целите. Планирането на одитната дейност за 2022 г. също показва, че се предвиждат проверки, които обхващат значителна част от държавите членки. Дали обаче планираните последващи одити са подходящи ще може да се оцени едва в бъдеще (вж. точки **56—65**).

92 Успешното изпълнение на МВУ зависи от постигането на ключовите етапи и целите, както и от това те да не бъдат отменени впоследствие. ЕСП констатира, че понастоящем няма насоки, които да осигуряват последователно тълкуване на понятието за отмяна на мерки, свързани с вече изпълнени ключови етапи или цели, и които да прецизират как да се намали рискът от такава отмяна и какво въздействие би оказала тя върху вече направените и текущите плащания (вж. точки **66—70**).

Препоръка 2 — Изготвяне на насоки относно отмяната на мерки, свързани с вече изпълнени ключови етапи или цели

Комисията следва да разработи насоки и процедури относно отмяната на мерки, свързани с изпълнени по-рано ключови етапи или цели, за да се осигури последователно тълкуване на това понятие и съгласуван подход в такива ситуации.

Целева дата за изпълнение — 2023 г.

93 Комисията е изготвила документи за планиране на одити на системите, с които цели да обхванат системите за контрол, свързани със защитата на финансовите интереси на ЕС, на всяка държава членка (вж. точки **71—76**). ЕСП подчертава обаче, че тези одити ще се съсредоточат само върху системите на държавите членки, свързани с измамите, корупцията, конфликтите на интереси и двойното финансиране. Вследствие на това на равнище ЕС не се предоставя достатъчен обем проверена информация относно спазването на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по МВУ. Липсата на такава информация оказва влияние върху увереността, която Комисията е в състояние да предостави на ниво ЕС. Отговорността на Комисията за защита на финансовите интереси на ЕС е отразена в декларацията за достоверност в Годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2021 г. Тя се ограничава до това Комисията да предприеме необходимите действия за възстановяване на дължимите суми в случаи на измами, корупция и конфликти на интереси, когато държавите членки не са

направили това, или при установяване на сериозни нарушения на споразумението за финансиране (вж. точки [28—36](#)).

Препоръка 3 — Предприемане на мерки за постигане на по-голяма увереност по отношение на спазването на правилата на ЕС и националните правила

Комисията следва да формулира мерки, които ще ѝ позволят да постигне необходимата увереност на равнище ЕС във връзка със спазването на правилата на ЕС и националните правила при финансирането на инвестиционни проекти по Механизма за възстановяване и устойчивост.

Целева дата за изпълнение — 2023 г.

94 ЕСП счита, че реалната стойност на декларациите за управление и обобщенията на извършените от държавите членки одити до голяма степен ще зависи от обхвата и качеството на тези одити, и подчертава, че липсват точни насоки относно техния обхват и подход. Одитната дейност, предприета от националните органи през първата година, като цяло е с ограничен обхват. Информацията на Комисията относно качеството на одитната работа се базира на обмен с националните одитни органи и оценката ѝ на техните национални одитни стратегии (вж. точки [77—79](#)).

95 По отношение на докладването на измами, свързани с МВУ (вж. точки [80—84](#)), ЕСП отбеляза следното:

- Липсата на централизирана и стандартизирана информация относно измамите, която да се регистрира в системата за управление на нередностите, означава, че наличните данни, въз основа на които се планират и насочват одитите на системите, са непълни.
- Понастоящем ненадеждните контрагенти (крайните получатели) не се докладват в системата за ранно откриване и отстраняване, нито се изключват от финансиране от ЕС. Това обаче се предвижда в предложените изменения на разпоредбите на Финансовия регламент (преработен текст).

Препоръка 4 — Хармонизиране на докладването относно измами, свързани с Механизма за възстановяване и устойчивост

Комисията следва да хармонизира докладването относно измами, свързани с Механизма за възстановяване и устойчивост, и да вписва случаите на измами и други незаконни дейности, засягащи този инструмент, в системата за управление на нередностите.

Целева дата за изпълнение — 2023 г.

96 В споразуменията за финансиране, подписани с държавите членки, се предвиждат различни равнища на корекции с единна ставка в случаите, когато Комисията установи недостатък в системата за контрол на дадена държава членка, който представлява сериозно нарушение на задължението ѝ за защита на финансовите интереси на ЕС, както е предвидено в съответното финансово споразумение. Настоящите определения на различните равнища обаче не позволяват тези единни ставки да се прилагат последователно (вж. точки **85—88**).

Препоръка 5 — Разработване на вътрешни насоки относно корекциите

Комисията следва да разработи вътрешни насоки относно определените във финансовите споразумения корекции с единна ставка, прилагани при слабости в системите за контрол на държавите членки за защита на финансовите интереси на ЕС.

Целева дата за изпълнение — 2023 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Jan Gregor — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 15 февруари 2023 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Съкращения

ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN): Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Европейската комисия

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL): Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Европейската комисия

ГД: Генерална дирекция

ЗФИ: Защита на финансовите интереси

ИФК: Икономически и финансов комитет

МВУ: Механизъм за възстановяване и устойчивост

ПВУ: План за възстановяване и устойчивост

ПНЗВ: Принцип за ненанасяне на значителни вреди

СУН: Система за управление на нередностите

ЕDES: Система за ранно откриване и отстраняване

NGEU: NextGenerationEU

RECOVER: Работна група за възстановяване и устойчивост на Генералния секретариат на Европейската комисия

Речник на термините

Икономически и финансов комитет: Комитет на ЕС, създаден с цел насърчаване на координацията на политиките между държавите членки.

Механизъм за възстановяване и устойчивост: Механизъм на ЕС за финансова подкрепа с цел смекчаване на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 и за трансформация в сферата на околната среда и цифровизацията.

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

Система за управление на нередностите: Приложение, което държавите членки използват, за да докладват на ОЛАФ за нередности, включително подозрения за измами.

EDES: Система, създадена от Комисията, за подобряване на защитата на финансовите интереси на ЕС и за осигуряване на добро финансово управление. Целта на EDES е защита на финансовите интереси на ЕС срещу ненадеждни лица и субекти, които кандидатстват за финансиране от ЕС или са поели правни задължения към Комисията, други институции, органи, служби или агенции на ЕС.

NextGenerationEU: Пакет за финансиране, който има за цел да помогне на държавите — членки на ЕС, да се възстановят от икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата 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 оказат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от одитен състав V „Финансиране и администрация на ЕС“, с ръководител Jan Gregor — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Tony Murphy, с подкрепата на Wolfgang Stolz — ръководител на неговия кабинет и Brian Murphy и Peter Borsos — аташета в кабинета; Judit Oroszki — главен ръководител; Gediminas Macys — ръководител на задача; Kristina Kosor и Raymond Larkin — одитори. Valérie Tempez предостави секретарска подкрепа.



От ляво надясно: Peter Borsos, Judit Oroszki, Kristina Kosor, Tony Murphy, Brian Murphy, Gediminas Macys, Wolfgang Stolz, Raymond Larkin, Valérie Tempez.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2023 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права:

Фигура 2 (икони): Тази фигура е създадена с използването на 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.

PDF	ISBN 978-92-847-9592-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/175895	QJ-AB-23-008-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-9612-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/415369	QJ-AB-23-008-BG-Q

Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) се финансира със средства в размер на 723,8 млрд. евро (по текущи цени) и представлява основният инструмент на ЕС за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19. Европейската сметна палата (ЕСП) провери как е разработена системата за контрол на МВУ от Комисията с цел да анализира ролята на тази система за осигуряване на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите и за гарантиране на защитата на финансовите интереси на ЕС. Одиторите констатираха, че за сравнително кратък период от време Комисията е разработила система за контрол, в която се предвижда обстоен процес за проверка на изпълнението на ключовите етапи и целите. Все още обаче са налице пропуски в предоставяната увереност и отчетността на равнище ЕС по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС. ЕСП отправя препоръка към Комисията да формулира действия, за да се постигне необходимата увереност, както и да изготви насоки относно корекциите и отмяната на мерки, свързани с вече изпълнени ключови етапи или цели.

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/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туйтър: @EUAuditors