

Специален доклад

Приключване на финансовите инструменти в политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.:

проверките са дали добри общи резултати, но продължават да съществуват грешки



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—X
Въведение	01—08
Област на одита	01—03
Същественост и рискове при приключване	04—08
Обхват и подход на одита	09—14
Констатации и оценки	15—82
Насоки на Комисията за приключване на ФИСУ	15—21
Насоките на Комисията са навременни и подходящи, с изключение на една рискова област	15—21
Ефективност на проверките на одитните органи при приключването	22—40
Управление на ФИСУ от Групата на ЕИБ – включени са някои недопустими разходи поради ограничения на мандата за одит и ограничения на обхвата на външния одитор	22—25
Удълженият период на допустимост е увеличил работата на одитните органи и Комисията	26—31
Одитните органи са извършили повечето необходими проверки, но някои грешки са останали неоткрити	32—40
Ефективност на проверките на Комисията при приключване	41—51
До края на 2020 г. 19 % от оперативните програми с ФИСУ все още не са напълно приключени	41—44
Комисията е разгледала важните въпроси и е приложила подходящи корекции, освен в случая с най-голямата грешка	45—51
Окончателен доклад с обобщени данни и оценка на Комисията	52—64
Окончателният доклад с обобщени данни не представя окончателните данни поради това, че се публикува по-рано	52—56
Надеждността на данните се е подобрила	57—60
Оценката на Комисията на окончателните данни за прилагането на ФИСУ не предоставя полезна информация по два ключови показателя	61—64

Отражение на препоръките за периода 2014—2020 г. 65—82

Насоките са разширени, а видимостта — подобрена. Налице е информация за рисковите области 65—67

Преодоляно е нормативното ограничение на мандата на одитните органи 68—70

За по-голямата част от слабостите, установени от Сметната палата в работата на одитните органи, са посочени решения в насоките на Комисията за периода 2014—2020 г. 71—73

По-малка вероятност за възникване на проблеми, свързани с допустимостта на инструментите при МСП 74

Несигурността може да се отрази неблагоприятно на приключването на финансовите инструменти 75—79

Полагат се още усилия за повишаване на надеждността на данните, а допълнителните данни за ефекта на лоста и повторното използване на средствата способстват за изготвянето на по-добра оценка 80—82

Заклучения и препоръки 83—99

Насоките на Комисията за периода 2007—2013 г. са подходящи като цяло; трябва да се прецизират разпоредбите за приключването за периода 2014—2020 г. в законодателната рамка 84—88

Одитните органи са извършили по-голямата част от необходимите проверки, но някои грешки са останали неоткрити, което в някои случаи е довело до включването на недопустими разходи 89—93

Комисията е разгледала важните въпроси и е приложила подходящи корекции, освен в случая с най-голямата грешка 94—95

Надеждността на докладването се е подобрила във времето, но данните в окончателния доклад за изпълнението не са окончателни и липсата на информация по два важни показателя е довела до непълна оценка 96—99

Приложения

Приложение I — Доклади на ЕСП, в които се подчертава значението на проверката на ФИСУ при приключване

Акроними и съкращения

Речник

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Финансовите инструменти са сравнително нов, но важен метод за финансиране на политиката на сближаване в програмния период 2007—2013 г. Използвани са над 1000 финансови инструмента, прилагани в режим на споделено управление (ФИСУ) в 25 държави членки, като вноските от оперативните програми са в размер на над 16 млрд. евро, в т.ч. 11 млрд. евро финансиране от ЕС чрез Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд. При предишни наши одити на тези инструменти констатирахме редица грешки и слабости по време на изпълнението. Комисията заяви тогава, че тези недостатъци ще бъдат разгледани при приключването на периода.

II Целта на одита е да се направи анализ дали държавите членки и Комисията са предприели необходимите стъпки за извършване на точна проверка и оценка на разходите за ФИСУ при приключването на оперативните програми за периода 2007—2013 г. Обхватът на одита не включва предоставяне на увереност относно окончателните разходи за ФИСУ за периода 2007—2013 г. Решихме да изчакаме досега, за да извършим този одит и да докладваме по темата, тъй като процесът по приключване на оперативните програми отнема дълго време. Когато започнахме одитната си дейност през юни 2020 г. 23 % от оперативните програми, включващи ФИСУ, все още не бяха изцяло приключени (3 % поради неразрешени въпроси, свързани с ФИСУ).

III Като се има предвид, че все повече нараства ролята и обхватът на финансовите инструменти в политиката на сближаване за програмния период 2014—2020 г., заключенията на Сметната палата за разходите за ФИСУ в периода 2007—2013 г. при приключване ще бъдат от значение за следващия процес на приключване за периода 2014—2020 г. Цялостното значение на финансовите инструменти ще нарасне още повече в програмния период 2021—2027 г.

IV Одиторите установиха, че държавите членки и Комисията са предприели в значителна степен необходимите стъпки за проверка на допустимостта на разходите за ФИСУ при приключване. Комисията и националните одитни органи са извършили проверки, които са дали резултати. Въпреки това обаче бяха констатирани грешки с финансово отражение в три от седемте инструмента, които проверихме по време на одита за законосъобразност и редовност при приключване.

V Комисията е предприела необходимите стъпки за одобряване на окончателните разходи, с едно съществено изключение. Тя е приела като допустим един финансов инструмент в режим на споделено управление, който е отпуснал над 80 % от средствата на големи корпорации (някои от тях регистрирани на фондовата борса), вместо да отпусне средства преимуществено за малки и средни предприятия, както се изисква от приложимото законодателство.

VI Повечето от установените недостатъци, напр. ограниченията в правомощията на одитните органи, са премахнати за периода 2014—2020 г. По отношение на останалите слабости Комисията е в процес на актуализиране на своята методология за одит на финансови инструменти и разработване на насоки относно практиките за документиране на одит в сътрудничество с представители на одитните органи.

VII В своя Годишен доклад за 2018 г. ЕСП препоръча Комисията да прецизира законодателните разпоредби относно приключването на оперативните програми в периода 2014—2020 г. В разпоредбите не се определя ролята на всеки участник в процеса на приключване или работата, която трябва да се извърши, за да се направи преоценка и, ако е необходимо, да се коригира отражението на евентуални недопустими разходи върху процента остатъчни грешки за съответните години. От одитните органи не се изисква изрично да предоставят увереност относно съвкупността от разходи. Тези пропуски са от особено значение за финансовите инструменти, при които допустимостта на съществена част от разходите може да бъде оценена едва при приключването. Комисията изпълнява препоръката на Сметната палата и е в процес на финализиране на насоките, с оглед на това държавите членки да са добре запознати какво се очаква от тях при приключването на програмите.

VIII В окончателния доклад на Комисията относно изпълнението на ФИСУ за периода 2007—2013 г. бяха представени данни към 31 март 2017 г. — датата, на която държавите членки трябваше да представят документите по приключването. В него не са отразени измененията и корекциите от последващите дейности по приключването. Комисията не възнамерява да публикува актуализиран доклад с коригираните окончателни данни. Надеждността на данните в докладите за изпълнението се е подобрила през годините и тази тенденция изглежда продължава за периода 2014—2020 г.

IX В окончателния доклад се прави оценка и на резултатите на ФИСУ за периода 2007—2013 г. Тази оценка обаче е непълна поради липсата на данни за ефекта на лоста и повторното използване на средствата в рамките на периода (револвиращ ефект) — два важни показателя, които са сред основните предимства на използването на финансови инструменти вместо безвъзмездна финансова помощ. За докладите за периода 2014—2020 г. се събират данни за ефекта на лоста и повторното използване на средствата в рамките на периода, като вследствие на това оценката на изпълнението се е подобрила.

X Въз основа на своите заключения Сметната палата препоръчва Комисията да предприеме следните действия относно финансовите инструменти при споделено управление за периода 2014—2020 г.:

- Предоставяне на насоки, насочени към рисковите области, установени при одитите на Комисията и ЕСП
- Довършване на необходимите насоки за ролята и отговорностите на одитните органи при оценката на допустимостта на разходите за финансовите инструменти при приключване.

Въведение

Област на одита

01 В политиката на сближаване на ЕС финансовите инструменти са по-нов, алтернативен метод на изпълнение в сравнение с традиционната безвъзмездна финансова помощ. Те се състоят от различни финансови продукти (вж. [таблица 1](#)) и са предназначени да имат револвиращ характер. В края на договорения срок за изплащане средствата трябва да бъдат реинвестирани за сходни цели, за да се увеличи максимално въздействието на публичните инвестиции.

Таблица 1 — Основни видове финансови инструменти, подпомагани от бюджета на ЕС

Заем	Гаранция
„Споразумение, което задължава заемотателя да предостави на кредитополучателя договорена парична сума за договорен срок и по силата на което кредитополучателят е длъжен да изплати тази сума в договорения срок“. В сравнение с пазарните условия заемът може да предлага по-ниски лихвени проценти, по-дълги срокове на погасяване или по-ниски изисквания за обезпечение.	„Писмен ангажимент за поемане на отговорност за целия дълг или задължение на трета страна или за част от него, или за успешното изпълнение от тази трета страна на нейните задължения, ако настъпи събитие, което задейства такава гаранция, като например неизпълнение на задълженията по заем“. Гаранциите обикновено обхващат финансови операции като заеми.
Собствен капитал	Квазисобствен капитал
„Предоставяне на капитал на предприятие, инвестиран пряко или непряко в замяна на пълна или частична собственост на това предприятие и когато капиталовият инвеститор може да поеме някакъв управленски контрол върху предприятието и може да разпределя печалбите на предприятието“. Финансовата възвръщаемост зависи от растежа и рентабилността на предприятието.	„Вид финансиране, което се нарежда между собствен капитал и дълг, с по-висок риск от първостепенния дълг и по-нисък риск от базовия собствен капитал“. Квазикапиталовите инвестиции могат да бъдат структурирани като дълг и в някои случаи са конвертируеми в собствен капитал.

Източник: FI Compass — “Financial Instrument products”.

02 Финансовите инструменти могат да бъдат създадени като самостоятелни фондове или като отделни фондове в холдингова структура. Холдингов фонд обикновено се създава за управление на множество отделни фондове или различни видове продукти. При споделено управление холдинговият фонд или отделният фонд може също така да получава вноски от множество оперативни програми (ОП).

03 Когато се прилагат правилно, финансовите инструменти предлагат някои предимства в сравнение с безвъзмездната финансова помощ:

- възстановяването на средствата може да доведе до повторното им използване в нови проекти (револвиращ ефект), като по този начин се осигурява устойчивост;
- задължението за възстановяване дава силен стимул на бенефициентите да изпълняват успешни проекти, които постигат резултати, като по този начин се засилва ефективността на подпомагането от ЕС;
- способността за привличане на инвестиции от частния сектор (ефект на лоста) може да доведе до по-ефективно от гледна точка на разходите използване на подпомагането от ЕС.

Същественост и рискове при приключване

04 В края на периода 2007—2013 г. в 25 държави членки¹ имаше 1 058 ФИСУ². Общата стойност на приноса на ОП, изплатен на инструментите, възлиза на 16,4 млрд. евро, включително съфинансиране от ЕС в размер на 11,3 млрд. евро чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и в много по-малка степен Европейския социален фонд (ЕСФ) под надзора на Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (REGIO) и Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL).

¹ Освен ако не е посочено друго, в настоящия доклад терминът се отнася изключително до финансовите инструменти по ЕФРР и ЕСФ при споделено управление за програмния период 2007—2013 г.

² Всички държави членки с изключение на Хърватия, Ирландия и Люксембург.

05 Финансовите вноски от ОП за ФИСУ обикновено се правят чрез еднократно плащане веднага след създаването на правна структура. В съответствие с Регламент (ЕО) № 1083/2006³ („Общ регламент“) управляващите органи декларират тези вноски пред Комисията заедно с разходите, направени за безвъзмездната финансова помощ⁴. За целите на приключването⁵ бяха счетени за допустими само плащанията, извършени към крайните получатели, предоставените гаранции (в т.ч. сумите, за които са поети задължения) и разходите и таксите за управление⁶. Средствата, които са върнати или подлежат на връщане от допустимите инвестиции, стават наследени ресурси и следва да се използват отново от държавите членки за сходни цели в съответствие със специфични правила, като вече не представляват ресурси на ЕС.

06 В *таблица 2* са описани отговорностите на програмните органи на държавите членки и Комисията в процедурата на приключване:

³ Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

⁴ Член 78а от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁵ Освен ако не е посочено друго, в настоящия доклад терминът се отнася изключително до приключването на оперативните програми за програмния период 2007—2013 г.

⁶ Член 78, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

Таблица 2 – Отговорности в процедурата на приключване

Орган	Функция
Управляващ орган	Представя окончателен доклад за изпълнението, обхващащ целия период ¹ .
Сертифициращ орган	Представя заявлението за плащане на окончателното салдо и окончателен отчет за разходите ² .
Одитен орган	Представя на Комисията декларация за приключване, подкрепена от окончателен доклад за контрола. В декларацията за приключване се прави оценка на валидността на заявлението за плащане на окончателното салдо, както и на законосъобразността и редовността на операциите, включени в окончателния отчет за разходите ³ .
Европейска комисия	Анализира документите, представени от държавите членки, и дава становище относно окончателния доклад за изпълнението и декларацията за приключване. По време на процеса на приключване изяснява и урежда всички нерешени въпроси, свързани с дейностите по контрол и одит, като провежда допълнителни одити и прилага финансови корекции, когато е необходимо. Изплаща окончателното салдо след приключване на процеса ⁴ .

¹ Член 67 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

² Членове 61, 78 и 89 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

³ Член 62, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁴ Член 67, параграф 4 и член 89, параграфи 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

Източник: Регламент (ЕО) № 1083/2006.

07 Одитите на Сметната палата във връзка с Декларацията за достоверност за програмния период 2007—2013 г. и някои от нейните специални доклади разкриват редица грешки в разходите за ФИСУ, както и слабости по време на изпълнението. Комисията призна тези проблеми и заяви, че в съответствие с многогодишния си подход ще се справи с тях чрез проверки на допустимостта при приключването. Следователно рисковете при приключването са свързани с надеждността на процедурите за проверка, прилагани от одитните органи и Комисията.

08 Тъй като ФИСУ като цяло са получили финансирането от програмите чрез еднократно авансово плащане и допустимостта на действително инвестираните суми като цяло не е била одитирана по време на изпълнението, по-голямата част от проверката на допустимостта от страна на Комисията и държавите членки е трябвало да бъде извършена при приключването. Това беше вече отбелязано в Годишния доклад на ЕСП за 2010 г.⁷ В *приложение I* са изброени други годишни и специални доклади, в които Сметната палата подчертава значението на проверките при приключването в тази област.

⁷ Вж. точка 4.36 от Годишния доклад на ЕСП за 2010 г.

Обхват и подход на одита

09 Целта на настоящия одит беше да се анализира дали държавите членки и Комисията са предприели необходимите стъпки за надлежна проверка и оценка на разходите за ФИСУ при приключването на оперативните програми от програмния период 2007—2013 г. В този контекст одитът се съсредоточи върху начина, по който държавите членки и Комисията проверяват допустимостта на декларираните разходи. Сметната палата също така провери как Комисията е анализирила надеждността на данните в окончателния доклад и как е оценила тези данни. За тази цел проверихме дали по отношение на разходите за ФИСУ при приключването:

- Комисията е предоставила навременни и подходящи насоки;
- одитните органи са извършили ефективни проверки;
- Комисията е извършила ефективни проверки;
- Комисията е оценила окончателните данни за изпълнението, за да направи заключения относно резултатите от ФИСУ; и
- има вероятност посочените в настоящия одит слабости да окажат въздействие върху приключването на финансовите инструменти за периода 2014—2020 г.

10 Сметната палата извърши своя одит като документна проверка, използвайки доказателства от предишните си одити на ФИСУ при приключването и от работата на Комисията по приключването. По-конкретно, Сметната палата получи одитни доказателства от следните източници:

- преглед на седемте одитирани ФИСУ за целите на нашата Декларация за достоверност за 2017 и 2018 г. (следователно одитът отразява резултатите от одитите в Германия (2), Литва, Полша, Испания (2) и Швеция);
- събеседвания със служители от ГД „Регионална и селищна политика „и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“;

- анализ на други документи за приключване, с които разполага Комисията, напр. преглед на извадка от 27 пакета документи за приключване, подбрана на база професионална преценка⁸;
- преглед на окончателния доклад с обобщени данни за изпълнението на ФИСУ, изготвен от Комисията при приключването; и
- кратък въпросник, изпратен на управляващите органи, отговарящи за изброените по-горе седем ФИСУ, с цел допълване на данните, получени по време на одитите.

11 Следователно не е в обхвата на настоящия одит да се предоставят:

- увереност относно окончателните разходи за ФИСУ за периода 2007—2013 г.;
- оценка на изпълнението на ФИСУ за периода 2007—2013 г. (Сметната палата посочва показателите за изпълнението, за да предостави информация относно инструмента за докладване, използван от Комисията, и за това дали показателите са били използвани в оценката на Комисията относно изпълнението); или
- пълен анализ на рамката за контрол и осигуряване на увереност за програмния период 2014—2020 г. за финансовите инструменти.

12 Констатациите и заключенията на Сметната палата са от значение в настоящия момент, тъй като финансовите инструменти се използват все повече и с по-голям обхват в политиката на сближаване за програмния период 2014—2020 г., а окончателното приключване за този период наближава. През програмния период 2021—2027 г., въз основа на настоящите планове за намаляване на ресурсите на политиката на сближаване, общото значение на финансовите инструменти ще се увеличи още повече.

⁸ 1) Заявлението за плащане на окончателното салдо и отчет за разходите в съответствие с членове 61, 78 и 89 от Регламент (ЕО) № 1083/2006; 2) окончателния доклад за изпълнението на програмата в съответствие с член 67 от Регламент (ЕО) № 1083/2006; и 3) декларацията за приключване, придружена от окончателния доклад за контрол в съответствие с член 62 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

13 След одитите на Сметната палата относно изпълнението на ФИСУ⁹ и разработването на процедурите по приключване¹⁰ настоящият одит има за цел да допълни картината за ФИСУ за периода 2007—2013 г.

14 Сметната палата реши да изчака досега, за да извърши одит и докладва по тема, свързана с програмния период 2007—2013 г., тъй като процесът на приключване отнема много време. Това се дължи на многогодишния характер на програмните периоди, така както са определени от Комисията. Въпреки че крайният срок за представяне на документите за приключване от държавите членки беше 31 март 2017 г., работата по проверката и валидирането все още продължава, седем години след края на програмния период 2007—2013 г. и пет години след края на периода на допустимост. Когато започнахме одитната си дейност през юни 2020 г. 23 % от оперативните програми, включващи ФИСУ (44 от 192), все още не бяха изцяло приключени (3 % поради неразрешени въпроси, свързани с ФИСУ).

⁹ Специален доклад на ЕСП № 19/2016.

¹⁰ Специален доклад на ЕСП № 36/2016:

Констатации и оценки

Насоки на Комисията за приключване на ФИСУ

Насоките на Комисията са навременни и подходящи, с изключение на една рискова област

15 Приложимите регламенти съдържат шест члена с разпоредби относно ФИСУ, които обхващат общо само четири страници¹¹. Необходимо е било да се предоставят допълнителни, подробни и навременни насоки, за да се даде възможност на програмните органи¹² успешно да определят допустимостта на разходите за ФИСУ при приключването.

16 Насоките на Комисията за приключване на програмите включват конкретна информация за разходите по ФИСУ¹³. В допълнение към обширната информация относно условията за допустимост, в насоките са дадени указания относно по-сложни теми – каквито са гаранционните фондове, разходите за управление и генерираните лихви. Те обхващат изискванията за докладване чрез образец, показващ подробната информация, изисквана за всеки инструмент.

17 В насоките е посочено изискваното съдържание на окончателния доклад за изпълнението на управляващите органи и на окончателния доклад за контрола на одитните органи с конкретни и подробни елементи за разходите по ФИСУ¹⁴. В него също така се съдържат указания за действията, които трябва да бъдат изпълнени при подготовката за приключване от управляващите и сертифициращите органи, както и за действията при приключването от одитните органи¹⁵.

¹¹ Членове 44 и 45 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 и членове 43—46 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 г. (ОВ L 371 27.12.2006 г., стр. 1).

¹² В настоящия доклад изразът „програмни органи“ се отнася до трите органа в държавите членки, изброени в точка **06** по-горе. Тези органи могат да бъдат на национално, регионално или местно ниво.

¹³ Решение С(2015) 2771 final на Комисията от 30 април 2015 г.

¹⁴ Два основни компонента на пакета от документи за приключване. Решение С (2015) 2771 final на Комисията от 30 април 2015 г., параграфи 5.2, 5.3 и приложение VI.

¹⁵ Решение С(2015) 2771 final на Комисията от 30 април 2015 г., приложение VI.

18 Комисията е събрала и отговорила на голям брой въпроси относно приключването от държавите членки, включително на 29 въпроса по теми, свързани с ФИСУ¹⁶. Отговорите съдържат подробности за повечето сложни аспекти на ФИСУ, множество препоръки от Комисията към програмните органи да представят окончателните разходи значително по-рано от крайния срок 31 март 2017 г. и съвети към одитните органи да извършват тематични одити на ФИСУ.

19 В сътрудничество с програмните органи Комисията е предоставила допълнителни насоки за приключване чрез обучения и семинари¹⁷.

20 Сметната палата установи, че насоките на Комисията за приключване на ФИСУ са били навременни и подробни и са включвали необходимите въпроси. Това е било особено важно, като се имат предвид малкото разпоредби за ФИСУ в законодателството. Насоките третират повечето от темите, по които Сметната палата откри недостатъци по време на фазата на изпълнение – тавани на разходите и на таксите за управление, точност на отчитането, договорни изисквания и изчисляване на допустимите разходи при гаранционните фондове.

21 Сметната палата обаче установи следната слабост:

- Комисията не е разгледала като особен риск оценката на статута на крайните получатели като малки и средни предприятия (МСП), въпреки че това е изискване за допустимост за повечето инструменти. Тази област е с по-висок риск за ФИСУ, тъй като оценката на статута на МСП се извършва от финансови посредници (често това са частни банки и други субекти от финансовия сектор), а не от управляващите органи. По-нататък в настоящия доклад Сметната палата описва установените по време на своите одити грешки по този въпрос (точка 35).

¹⁶ Документ на Комисията с въпроси и отговори относно приключването на програмите за периода 2007—2013 г.

¹⁷ Примери за това са техническите срещи с одитните органи: 1) Среща на Групата на партньорите (Homologues Group), септември 2015 г., на която беше поставен акцент върху приключването на ФИСУ и 2) среща на Групата на партньорите, септември 2016 г.

Ефективност на проверките на одитните органи при приключването

Управление на ФИСУ от Групата на ЕИБ – включени са някои недопустими разходи поради ограничения на мандата за одит и ограничения на обхвата на външния одитор

22 Приложимото законодателство ясно определя функциите на одитните органи за програмния период 2007—2013 г.¹⁸ От тях се изисква да представят на Комисията декларацията за приключване, подкрепена от окончателен доклад за контрола, като направят оценка на искането за плащане на окончателното салдо и предоставят становище относно законосъобразността и редовността на сумите, включени в окончателния отчет за разходите. Тази оценка се основава на цялата одитна дейност, извършена за програмния период.

23 През периода 2007—2013 г. групата на ЕИБ управлява около 11 % от броя на ФИСУ, или 16 % от размера на финансирането от ОП. Във всичките случаи с изключение на един тя е управлявала структура на холдингов фонд и е избирала финансови посредници за управление на отделните фондове¹⁹. По отношение на тези структури одитните органи не са били в състояние да извършват проверки на равнището на холдинговия фонд поради ограниченията на правата на достъп, наложени от групата на ЕИБ²⁰.

24 Те също така не са разполагали на практика с ясен одитен мандат за извършване на проверки на равнище отделен фонд или краен получател, така че повечето одитни органи не са извършвали своята работа на каквото и да е равнище. В **каре 1** са представени два примера за различни одитни подходи на одитните органи към ФИСУ, управлявани от групата на ЕИБ.

¹⁸ Член 62 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

¹⁹ Анализ на ЕСП на окончателния доклад с обобщени данни на Комисията към 31 март 2017 г. (при приключване).

²⁰ Годишен доклад на ЕСП за 2014 г., точка 6.67, Годишен доклад на ЕСП за 2015 г., точка 6.63.

Каре 1

Управление на ФИСУ от ЕИБ — различни подходи, различни резултати

За ФИСУ в Литва обхватът на доклада на външния одитор съгласно договорените процедури²¹ (AUP) не обхваща проверките на финансовите посредници или крайните получатели. Въпреки това при необходимост одитният орган е извършвал свои собствени подробни проверки на тези нива.

Сметната палата одитира този ФИСУ за целите на Декларацията за достоверност за 2018 г. и при повторното извършване на работата на одитният орган не установи недопустими разходи.

По подобен начин за ФИСУ в Испания обхватът на AUP на външния одитор не включва проверки на финансови посредници или крайни получатели. Одитният орган тълкува ограничението на своя мандат за управляваните от групата на ЕИБ инструменти като пречка за извършването на работа на всички равнища. За да получи увереност за приключването, одитният орган е разчитал на контрола на ЕИБ и на AUP.

Сметната палата извърши одит на тези ФИСУ за целите на Декларацията за достоверност за 2018 г. и установи недопустими разходи.

25 Като цяло одитните органи са разчитали единствено на докладите на външния независим одитор на Групата на ЕИБ съгласно процедурата AUP. Тези доклади обхващат редица специфични проверки, свързани със създаването и изпълнението на инструментите на равнище холдингов фонд, но поради ограничения си характер не могат да изразят никаква увереност относно допустимостта на разходите, изплатени от финансовия инструмент.

²¹ AUP е процедура, договорена между дадена организация и трета страна за формулиране на фактически констатации относно финансовата информация или оперативните процеси (ISRS 4400). Вж. също приложението към Годишния отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2017 г., стр. 75.

Удълженият период на допустимост е увеличил работата на одитните органи и Комисията

26 Съгласно предвидения от Комисията график и както е посочено в точка **14** по-горе, приключването за програмния период 2007—2013 г. отнема много време. През 2015 г. насоките на Комисията относно приключването промениха крайната дата за вноските от ФИСУ за крайните получатели от 31 декември 2015 г. на 31 март 2017 г., с което ефективно бе удължен периодът на допустимост²².

27 Една от основните причини за това удължаване на периода на допустимост е ниският процент на усвояване. Държавите членки са били задължени да върнат на Комисията всички неусвоени средства при приключването. Без удължаването на срока значителна част от средствата е щяла да остане неизползвана, както е видно от допълнителните разходи за ФИСУ в размер на 2,6 млрд. евро, изплатени между 1 януари 2016 г. и 31 март 2017 г.²³ Прогнозното ниво на усвояване от крайните получатели се е увеличило от 75 % към 31 декември 2015 г. на 93 % към 31 март 2017 г.²⁴

28 В същото време, въпреки че удължаването на срока е подобрило усвояването на средствата, за одитните органи са се появили проблеми. Разрешаването на ФИСУ да извършват плащания към крайните получатели до 31 март 2017 г. е ограничило способността на одитните органи да получат увереност, че всички разходи са законосъобразни и редовни преди крайния срок за подаване на декларацията за приключване (също 31 март 2017 г.).

29 Комисията е била наясно с проблема и настоятелно е препоръчала в насоките за приключване управляващите и сертифициращите органи да представят на одитните органи декларацията за окончателните разходи

²² Решение С(2015) 2771 final на Комисията от 30 април 2015 г., параграф 3.6. Сметната палата докладва по този въпрос в Годишния си доклад за 2014 г., точка 6.52 и в Годишния си доклад за 2015 г., точка 6.45.

²³ Специален доклад № 19/2016 на ЕСП, точки 42—44. Сумата се основава на изчислението на Сметната палата, като се използват докладите с обобщени данни на Комисията към 31 декември 2015 г. и 31 март 2017 г.

²⁴ Доклади на Комисията с обобщени данни към 31 декември 2015 г. и 31 март 2017 г.

и заявлението за плащане на окончателното салдо до 31 декември 2016 г., а не до крайния срок 31 март 2017 г.²⁵

30 Въпреки тези препоръки на Комисията някои разходи за ФИСУ не са могли да бъдат включени в работата на одитните органи във връзка с декларацията за приключване. Комисията не разполага с информация за това колко допълнителни разходи са декларирани от държавите членки между 1 януари 2017 г. и 31 март 2017 г. и не беше възможно да се установи сумата въз основа на информацията, предоставена за одита на Сметната палата.

31 Сметната палата разгледа този аспект за редица ОП с ФИСУ (27 от общо 192 такива програми за сближаване). Единадесет от 27-те са имали ограничения на обхвата поради факта, че разходите, включително разходите за ФИСУ, са декларирани след датата, на която одитният орган е изготвил окончателната си извадка за декларацията за приключване. Въпреки че тези разходи на практика са били изключени от одитната работа, представена в пакетите за приключване, изпратени до 31 март 2017 г., те са били одитирани по-късно чрез допълнителна работа. Това изисква допълнително време и ресурси от страна на Комисията и одитните органи, което забавя процеса на приключване и го прави по-продължителен и по-неефективен.

Одитните органи са извършили повечето необходими проверки, но някои грешки са останали неоткрити

32 Сметната палата започна да прави преглед на работата на одитните органи по приключването на програмите на ниво операции, най-напред с Декларацията за достоверност за 2017 г., след като програмните органи представиха на Комисията пакети от документи за приключване. В *каре 2* е представено състоянието на одитната дейност на Сметната палата при приключването.

²⁵ Решение C(2015) 2771 final на Комисията от 30 април 2015 г., приложение 1, параграф 4.2 и приложение VI, параграф 11. Вж. също отговорите на Комисията на опасенията на държавите членки по този въпрос в документ на Комисията за въпроси и отговори относно приключването на програмите за периода 2007—2013 г., въпроси 88, 93, 98 и 99.

Капе 2

Оценка на Сметната палата на работата на одитните органи при приключването (годишни доклади за 2017 г. и 2018 г.)²⁶

Сметната палата провери 19 пакета за приключване (седем съдържащи ФИСУ), за всички, за които одитните органи са докладвали процент остатъчни грешки под 2 %. Сметната палата установи слабости в работата на одитните органи по отношение на извадката само в един от 19-те пакета.

При възникване на недостатъци, свързани с обхвата, качеството и документирането на работата на одитните органи, ЕСП извърши повторно работата на ниво операция. Поради грешките, установени в процеса на преглед и повторна проверка, Сметната палата преизчисли процента остатъчни грешки на над 2 % в четири от 19-те пакета. В един от четирите случая причината за увеличението е била установена важна грешка по отношение на разходите за ФИСУ.

33 При седемте одита на ФИСУ при приключване за целите на Декларацията за достоверност (точка **10**) Сметната палата установи, че използваните от одитните органи контролни листове са добре разработени. Те обхващат необходимите аспекти, изисквани от законодателството и насоките. Въпреки това, независимо от факта, че одитните органи извършват необходимите проверки, ние установихме някои слабости.

34 Основните слабости се отнасят до непълни проверки за допустимост. Например, когато контролните листове изискват от одитора:

- да провери дали са спазени всички изисквания за възлагане на обществени поръчки, следва да се проверят и вземат предвид също и анексите към договорите;
- да провери статута на МСП на крайния получател, следва да се вземат предвид всички критерии за статут на МСП, включително правилата за свързани и партньорски дружества;

²⁶ Годишен доклад на ЕСП за 2017 г., точки 6.44—6.50 и Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точки 6.41—6.50.

- да потвърди допустимостта на отпускането на заем, по време на одита следва да се извърши оценка на всички анулирани или прекратени операции.

35 В резултат на такива непълни проверки за допустимост одиторите установиха случаи на неразкрити недопустими получатели или отпуснати средства в три от седемте одита за целите на Декларацията за достоверност (вж. [таблица 3](#)).

Таблица 3 — Декларация за достоверност на ЕСП за 2017 г. и 2018 г. — недопустими получатели или отпуснати средства

Грешка	Описание
Недопустим финансов инструмент	Финансовият инструмент като цяло не отговаря на основното изискване за допустимост – да финансира предимно МСП.
Недопустим получател	Получателят на заема не е МСП, установено въз основа на анализ на свързаните дружества.
Недопустими плащания	Два заема, декларирани като допустими плащания, са били анулирани много преди приключването.
Неправилно деклариране на повторно използвани средства	Средствата, върнати от крайните получатели от първия кръг на инвестициите, са били реинвестирани и декларирани пред Комисията за повторно възстановяване.

Източник: ЕСП.

36 Сметната палата констатира слабости и при използването на контролните листове (вж. [таблица 4](#)). Тези слабости се отнасят до недостатъчната документация за извършената одитна дейност и липсата на събрани одитни доказателства в подкрепа на резултатите²⁷. Сметната палата не можа да провери потвърди обясненията, предоставени от одитните органи въз основа на тяхната одитна документация и други налични доказателства.

²⁷ Вж. също Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точки 6.46—6.48.

**Таблица 4 — Декларация за достоверност на ЕСП за 2017 г. и 2018 г.
— недостатъци при използването на контролните листове**

Грешка	Описание
Недостатъчна одитна документация	В одитния контролен списък се посочва, че разходите и таксите за управление са предмет на допълнителен одит. В одитната документация липсват доказателства за допълнителна одитна дейност или за допълнително проверени документи.
Недостатъчна одитна документация и слабости в работата	Одитните досиета не могат да докажат, че различни тестове са обхванали всички изисквания за допустимост. Проверката на критерия за МСП в случай на субекти, свързани с други субекти, невинаги е била правилно извършвана.
Недостатъчна одитна документация и недостатъчна одитна следа	Извършените проверки не са добре документираны в контролни списъци, доклади или други документи. Липсват препратки към съответните документи. Одитните доказателства не се съхраняват.

Източник: ЕСП.

37 Като цяло работата на Сметната палата във връзка с Декларацията за достоверност относно ФИСУ при приключването установи девет грешки в шест от седемте одитирани инструмента. Три от тези грешки имат финансово отражение, тъй като се е намалил размерът на допустимите разходи при приключване. В един случай грешката е довела до риск от остатъчни грешки за ОП над прага на същественост от 2 %, което изисква прилагането на екстраполирани финансови корекции (вж. **каре 3** за подробности).

38 Като част от настоящия одит Сметната палата разгледа също и пакетите от документи за приключване и всички последващи взаимодействия между програмните органи и Комисията за 27 от 192 ОП с ФИСУ. Беше установено, че повечето одитни органи са извършвали дейността си в съответствие със своите одитни стратегии, отчитайки приложимите регламенти и насоки, предоставени от Комисията. Не всички одитни органи обаче систематично са извършвали

тематични одити²⁸ и дори когато са ги извършвали, работата невинаги е била достатъчна, за да се установяват съществени нередности²⁹.

39 Сметната палата установи две слабости в докладването на одитните органи относно приключването:

- В някои случаи информацията за извършената работа по отношение на свързаните с ФИСУ разходи за ФИСУ е била твърде оскъдна, поради което е трябвало да се изискат допълнителни подробности от одиторите на Комисията и да се преработят докладите.
- В някои случаи липсва налична информация за корекциите, приложени към разходите за ФИСУ (сума, вид). Окончателните доклади за контрол, които Сметната палата провери, не са последователни по отношение на предоставените данни. Не е имало изискване одитните органи да представят своите корекции по вид (напр. обществени поръчки, държавна помощ, финансови инструменти и др.) и Комисията не разполага със структурирани данни за това.

40 Като цяло одитните органи са извършили необходимите проверки. Въпреки това разгледаните по-горе слабости са се отразили до известна степен върху надеждността на тяхната работа и някои грешки не са били открити, както е видно от откритите от нас и Комисията грешки.

²⁸ Тематичният одит на изпълнението представлява одит на конкретно основно изискване или област на разходи, когато се счита, че рискът е системен. Тематичните одити допълват редовните одити на системите.

²⁹ Годишен доклад на ЕСП за 2017 г., точка 6.35.

Ефективност на проверките на Комисията при приключване

До края на 2020 г. 19 % от оперативните програми с ФИСУ все още не са напълно приключени

41 След като програмните органи на държавите членки са представили на Комисията своите пакети за приключване до нормативно определения краен срок 31 март 2017 г.³⁰, Комисията е анализирала тези пакети и е отговорила в рамките на петмесечния срок. Когато е било уместно, Комисията е изисквала информация, както и извършване на допълнителна работа или е отправяла констатации и оценки с различно значение и финансово отражение.

42 В много случаи взаимодействието с програмните органи за решаване на проблемите, свързани с приключването, е продължило и след първоначалните писма с констатации и оценки, а в някои случаи то все още продължава.

В *таблица 5* и *таблица 6* е представено състоянието на дейността на Комисията по приключването към 31 декември 2020 г. по оперативните програми в областта на сближаването, съдържащи ФИСУ.

³⁰ Годишен отчет за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2017 г., точка А.2.3 и Годишен отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2017 г., точка А.2.

Таблица 5 — Състояние на приключването на ОП в областта на сближаването, включващи ФИСУ

Състояние	В края на 2018 г.	В края на 2019 г.	В края на 2020 г.	Процент в края на 2020 г.
Приключени	123	143	156	81 %
Частично приключени ¹	39	32	32	17 %
Отворени	30	17	4	2 %
Общо	192	192	192	

¹ Комисията счита, че дадена ОП е частично приключена, ако е изпратено писмо за частично приключване. На практика една ОП може да се счита за частично приключена по редица причини: ако един фонд в нея е приключен (напр. ЕФРР), а другите са отворени (напр. КФ); в оперативните програми, в които участва само един фонд, ако всички неоспорвани суми са платени, но оспорваните суми все още не са приключени; или ако има други специфични отворени въпроси.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Таблица 6 – Деклариран разходи във връзка с ФИСУ при приключване в ОП в областта на сближаване — преди корекциите на Комисията (в млрд. евро)

Състояние	В края на 2018 г.	В края на 2019 г.	В края на 2020 г.	Процент в края на 2020 г.
Приключени	6,73	8,60	9,96	64 %
Частично приключени	4,41	3,75	3,32	21 %
Отворени	4,48	3,27	2,34	15 %
Общо	15,62	15,62	15,62	

Източник: ЕСП въз основа на данни от Комисията

43 Информацията показва, че 81 % от ОП с ФИСУ в областта на сближаването са били напълно приключени до края на 2020 г., което представлява оперативни програми, съдържащи 64 % от общия размер на декларираните разходи за ФИСУ за периода. Само пет от 36-те отворени или частично приключени оперативни програми, всички в Италия, все още имат неразрешени въпроси, свързани с ФИСУ.

44 Комисията е изисквала от ФИСУ разяснения или допълнителна работа по отношение на по-голямата част от тези 36 оперативни програми по време на процеса на приключване. Въпреки че това показва, че ФИСУ са една от причините за забавянето на приключването на тези програми, то е показателно и за вниманието, което те са получили в работата по приключването на Комисията.

Комисията е разгледала важните въпроси и е приложила подходящи корекции, освен в случая с най-голямата грешка

45 Сметната палата направи преглед на работата на Комисията по 27 пакета за приключване на оперативни програми с ФИСУ. Извършена е задълбочена работа и Комисията винаги е обръщала внимание на разходния компонент, свързан с ФИСУ, като е идентифицирала области за допълнително проучване, изисквала е разяснения и е анализирала отговорите. Отворените въпроси са били приключени един по един, често след задълбочено взаимодействие с програмните органи.

46 В много случаи Комисията е изразила официални констатации и оценки, изискващи пояснения или предоставяне на увереност. Тя е изисквала допълнителна работа от одитните органи, когато в работата на програмните органи е имало ограничения на обхвата или други отворени въпроси.

47 В допълнение към документните проверки Комисията е извършила и редица одити, свързани с разходите за ФИСУ при приключването. Тези одити засягат оперативни програми, представляващи почти 10 % от всички разходи за ФИСУ.

48 През програмния период 2007—2013 г. Сметната палата препоръча няколко пъти на Комисията да обърне специално внимание на финансовите инструменти при приключването като област с висок риск от недопустими разходи, тъй като почти не е имало проверки от одитните органи за допустимостта на инвестициите по време на изпълнението³¹. Констатирахме, че рискът е най-висок при гаранционните фондове, тъй като използването на изкуствено занижен мултипликатор може да доведе до завишени допустими разходи³².

³¹ Вж. *приложение I*.

³² ЕСП, Годишен доклад за 2016 година, глава 6, препоръка 1.

49 Комисията последва нашата препоръка и в частност разгледа внимателно въпроса за мултипликатора при гаранционните фондове. Когато е разбрала, че една държава членка е решила да изчисли мултипликатора по различен от предписания в насоките подход, тя е насочила своите одитори за проверка на този факт в работата им по приключването.

50 В резултат на работата по приключването към края на 2020 г. Комисията възнамерява да направи корекции за над 270 млн. евро по отношение на допустимите разходи за ФИСУ в 29 ОП. Не всички корекции са финализирани. След финализиране корекциите изключват разходите от инструмента и това се поема от държавата членка. В **таблица 7** са представени корекциите, приложени или предложени от ГД „Регионална и селищна политика“ към края на 2020 г. по отношение на разходите за ФИСУ при приключването, а в **таблица 8** е направено сравнение с корекциите, приложени от ГД „Регионална и селищна политика“ по отношение на всички разходи при приключването.

Таблица 7 — Корекции на ГД „Регионална и селищна политика“¹ към ФИСУ при приключването — състояние в края на 2020 г. (в млн. евро)

Вид корекция	Сума	Брой засегнати ОП
Неправилна мултипликационен коефициент, използван за гаранционните фондове	200,4	5
Грешки в искането за окончателно плащане	31,0	2
Недопустими лихви	19,5	2
Грешки при избора на финансови посредници	5,3	2
Недопустими лихвени субсидии и гаранционни такси	2,0	1
Недопустими плащания	1,6	1
Други корекции (изменения и други)	11,3	16
Общо	271,1	

¹ Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ не е приложила никакви корекции за ФИСУ по ЕСФ до края на 2020 г., но ФИСУ на ЕСФ представляват само 5 % от общите разходи за ФИСУ.

Таблица 8 — Сравнение на корекциите на ГД „Регионална и селищна политика“ — състояние в края на 2020 г. (в млн. евро)

	Сума
Декларирани разходи (всички източници на финансиране на ОП)	362 231,6
Корекции на Комисията	4 274,5
Процент	1,18 %
Декларирани разходи — само ФИСУ (всички източници на ОП)	14 828,5
Корекции на Комисията — само ФИСУ	271,1
Процент	1,83 %

Източник: ЕСП въз основа на данни от Комисията.

51 Комисията е приложила корекциите, произтичащи от констатациите с финансово отражение от одитите на ФИСУ при приключването, извършени от Сметната палата за целите на Декларацията за достоверност (вж. [таблица 3](#)), с изключение на една. Едно съществено изключение е констатацията с най-голямо финансово отражение. В [каре 3](#) по-долу подробно е представена тази съществена грешка.

Каре 3

Комисията не е приложила корекция за основната констатация на Сметната палата (финансово отражение в размер на 139 млн. евро)

Поради съществена грешка в един ФИСУ в Испания рискът от остатъчни грешки за оперативната програма се е увеличил над прага на същественост от 2 %. В своя годишен доклад за 2017 г. Сметната палата изчисли финансовото отражение на 139 млн. евро.

- Според общия регламент финансовите инструменти за предприятията **трябва да финансират главно МСП**, за да бъдат допустими.
- Здравият разум и логиката сочат, че намерението на законодателя е било **по-голямата част от стойността** на фондовете да бъде отпусната на МСП (това е било първоначалното виждане на управляващия орган през 2010 г.).
- Този финансов инструмент е инвестирал **почти 80 %** от общия размер на одобрените заеми (като стойност) в дружества, които **не са МСП**.

Испания и Комисията твърдят, че терминът „главно“ може да се тълкува и като означаващ по-голямата част от заемите като брой, а не като стойност. Не приемаме този аргумент, чието използване може да доведе до крайности, както е видно от представения по-долу хипотетичен случай:

Един фонд, който по закон е задължен да финансира главно МСП, отпуска 100 млн. евро чрез 10 заема. Осем от тези 10 заема отиват в МСП, на обща стойност 10 млн. евро. Два от 10 -те заема отиват в големи дружества, като общата им стойност е 90 млн. евро.

Използвайки аргумента на Испания и Комисията, цялата сума от 100 млн. евро би следвало да се счита за допустими разходи, инвестирани главно в МСП, въпреки че МСП биха получили едва 10 млн. евро (10 % от общата сума).

Окончателен доклад с обобщени данни и оценка на Комисията

Окончателният доклад с обобщени данни не представя окончателните данни поради това, че се публикува по-рано

52 В отговор на препоръка от Годишния доклад на ЕСП за 2010 г. Комисията измени общия регламент през 2011 г., като въведе задължение за ежегодно докладване във връзка с ФИСУ³³. В резултат на това Комисията започна ежегодно да изготвя доклад с обобщени данни, представящ преглед на напредъка в прилагането на ФИСУ, в който са включени както агрегирани данни, така и данни по държави. Той служи като инструмент за мониторинг и оценка на изпълнението.

53 В последната, шеста версия на доклада за периода 2007—2013 г. са изложени данните, въведени в системата на Комисията от управляващите органи до 31 март 2017 г.³⁴ Данните са представени само с информативна цел, тъй като проверката и сертифицирането на допустимите разходи са отделен и по-продължителен процес, който включва анализ и окончателно одобрение на пакетите за приключване, както е посочено по-горе. Данните, предоставени от управляващите органи и впоследствие събрани от Комисията за целите на настоящия доклад, също не са предмет на проверка от одитните органи.

54 Самата Комисия уточнява това както в резюмето, така и в заключението на окончателния доклад с обобщени данни и пояснява, че някои дейности ще трябва да бъдат извършени в процеса на приключване:

- Настоящият окончателен обобщен доклад не потвърждава допустимостта на сумите при приключването, докладвани до 31 март 2017 г. Управляващите и одитните органи ще трябва да проверят тези суми в процеса на приключване.

³³ Регламент (ЕС) № 1310/2011 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 337, 20.12.2011 г.).

³⁴ Обобщени данни за напредъка във финансирането и прилагането на инструментите за финансов инженеринг, програмен период 2007—2013 г., състояние към 31 март 2017 г. (при приключването), (EGESIF 17—0014—00, 20.9.2017 г.).

55 Съгласно общия регламент³⁵ окончателният доклад с обобщени данни е представил данни за изпълнението към март 2017 г., които са предварителни. Комисията не е публикувала актуализация на този доклад въз основа на последващата дейност при приключването. Тя е публикувала актуализирана таблица в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2018 г. и 2019 г., в която са посочени разходите за ФИСУ по ОП с корекциите, които Комисията е предвиждала да извърши (вж. точка **60** по-долу).

56 Намаляването на разходите за ФИСУ, предложено през 2017 г. в окончателния доклад с обобщени данни, от 16,1 млрд. евро на сегашната сума от 15,4 млрд. евро демонстрира резултатите от работата по приключването, извършена след 31 март 2017 г. от програмните органи и Комисията. На **таблица 9** е отразена разликата от 730 млн. евро (5 %) между предварителните и настоящите данни.

**Таблица 9 — Съпоставка на окончателните разходи за ФИСУ
(в млн. евро)**

	Разходи за ФИСУ — окончателен доклад с обобщени данни, 31 март 2017 г.	Допустими разходи за ФИСУ — данни на ЕК в края на 2020 г. (с корекции) ¹
ЕФРР	15 245	14 557
ЕСФ	837	795
Общо	16 082	15 352 (намаление с 5 %)

¹ С приложените или предложени от Комисията корекции сумата намалява от 15,62 млрд. евро (вж. **таблица 6**) на 15,35 млрд. евро.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията и доклада с обобщени данни към 31 март 2017 г.

³⁵ Член 67 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

Надеждността на данните се е подобрила

57 ЕСП разглежда надеждността на данните от окончателния доклад с обобщени данни. Налице е подобрене в изчерпателността и надеждността на данните спрямо предишните версии на доклада, благодарение на усилията на Комисията:

- Насоките за приключване за държавите членки предоставят подробен образец за изготвяне на доклада и ясни инструкции с отговор на въпроси от управляващите органи;
- По-голямата част от информацията, която е трябвало да представят програмните органи, е станала задължителна в окончателния доклад;
- Комисията е изпратила съобщение с инструкции за своите служители от отдела за работа по държави как да се проверява надеждността на получените данни.

58 С тези действия Комисията е разрешила повечето от предизвикателствата, установени в предишни анализи на доклада³⁶. В подкрепа на това, в своите одити, свързани с Декларацията за достоверност на ФИСУ при приключване, Сметната палата установи само един случай на неправилно докладване, докато при одитите в етапа на изпълнение тези проблеми са по-често срещани³⁷.

59 Комисията отчита някои от неразрешените въпроси и предоставя подробно обобщение. Остава един неразрешен проблем, установен от Комисията — едва 81 % от ФИСУ (по размер на разходите) са докладвали своите разходи и такси за управление, въпреки че това поле се попълва задължително. Това е все пак подобрене спрямо равнището от 64 % в предходния доклад. В *каре 4* е представена извадка на по-важните проблеми, свързани с качеството на данните, посочени в доклада на Комисията, а в последствие и в констатациите на ЕСП от този одит.

³⁶ 1) ГД „Регионална и селищна политика“, „Финансови инструменти за подкрепа на предприятията, Последваща оценка на програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.“, февруари 2016 г., и 2) Специален доклад № 19/2016 на ЕСП „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти“.

³⁷ Годишни доклади на ЕСП за периода 2014—2016 г., съответно точки 6.51, 6.43 и 6.25: съответно 5 от 7, 4 от 7 и 4 от 12 одитирани ФИСУ са имали проблеми с докладването.

Каре 4

Извадка на по-важните предизвикателства, установени при проверка на Комисията относно качеството на данните

- пълнота на задължителните данни за разходите и таксите за управление;
- плащания към крайни получатели, които не са докладвани в няколко случая;
- лихви и револвиращи суми, отчетени неправилно в няколко случая;
- данни, които са комбинирани и не са представени на равнище отделен фонд в няколко случая;
- нереалистични стойности на показателя за крайни продукти (брой на крайните получатели или създадените работни места) в няколко случая.

Други слабости, свързани с въвеждането на данните и тяхната пълнота, установени при настоящия одит

- грешки при въвеждането на данните от порядъка на милиарди при разходите за управление при около 50 ФИСУ (предимно с малки вноски от ОП), но коригирани в общите суми;
- платените вноски от холдингови фондове в отделни фондове не са посочени в няколко случая.

60 В допълнение към доклада с обобщени данни ГД „Регионална и селищна политика“ е включила таблица в своите годишни отчети за дейността за 2018 г. и 2019 г., в която са посочени разходите за ФИСУ по ОП с корекциите на Комисията³⁸. При една оперативна програма в доклада са посочени 4,2 млрд. евро повече от действителните разходи за ФИСУ, декларирани при приключването. Това е техническа грешка в доклада и тя не се е отразила на сумата за изплащане при приключването, но заради нея размерът на представените разходи за ФИСУ от ЕФРР е бил 19 млрд. евро вместо 14,8 млрд. евро (завишение с 28 %).

Оценката на Комисията на окончателните данни за прилагането на ФИСУ не предоставя полезна информация по два ключови показателя

61 В окончателния доклад с обобщени данни се съдържа и окончателният анализ на Комисията относно резултатите от функционирането на ФИСУ (вж. [таблица 10](#)).

³⁸ Годишни отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2018 г. и 2019 г., съответно приложения 10 Е и 10 З.

Таблица 10 — Четири ключови показателя за прилагането на ФИСУ, анализирани от Комисията

Процент на усвояване	Такси за управление
Процент, изчисляван на равнище ЕС и по държави членки. Процентът може да се изчислява и по тематични области (предприятия, градско развитие и др.), както и за всеки отделен фонд. Няма данни за общия процент по вид продукт (заеми, гаранции, собствен капитал). Анализът обхваща развитието на процента на усвояване и информацията за отклоняващите се стойности с нисък и висок процент на усвояване. <u>Процент на усвояване на равнището на ЕС</u>: 93 %. Големи разлики — от 60 % в Испания до изплащане на цялата наличност на фонда в четири държави членки.	Налични данни на равнище ЕС и по държави членки, отделни фондове, тематични области и видове продукти. Анализът обхваща дела на разходите и таксите за управление за периода и средногодишната стойност, спазването на нормативно определените прагове, сравнение по вид продукт и сравнение между холдингов фонд и отделен фонд. <u>Размер на разходите и таксите за управление на равнище ЕС</u>: Процентът за периода е бил 6,7 % от финансовото участие на ОП за ФИСУ и 9,1 % от инвестициите от ФИСУ за крайните получатели. Средният годишен процент е 1,26 % от финансирането от ОП за ФИСУ.
Ефект на лоста (ливъридж):	Повторно използване на средствата / револвиращ ефект
Налице са ограничени данни за ефекта на лоста, тъй като не се изискват по регламент за програмния период 2007—2013 г. Комисията е изисквала тази информация като допълнителна. Анализът в доклада е въз основа на малкото получени данни и включва обсъждане на фактори за въздействие върху потенциала на ефекта на лоста: вида на продукта и целта на политиката за справяне с неоптимални пазарни ситуации. Както признава Комисията, тази ограничена информация, предоставена на доброволен принцип, не може да се счита за представителна.	В насоките за приключване се изисква управляващите органи да подадат данни за ресурсите, върнати за използване през следващия период (наследени ресурси). Всички държави членки, с изключение на една, са предоставили информация за върнатите/подлежащите на връщане ресурси. Наследените средства, които са на разположение за повторна употреба, са оценени на 8,5 млрд. евро. Не е получена информация за реализирания револвиращ ефект в рамките на периода и затова такива данни липсват в анализа.

Източник: ЕСП въз основа на доклада на Комисията с обобщени данни към 31 март 2017 г.

62 Заключение на Комисията относно прилагането на ФИСУ има положителен характер. В него са отбелязани:

- устойчив напредък в отпускането на средствата, с увеличение от приблизително 20 % между 31 декември 2015 г. и 31 март 2017 г., и окончателен процент на усвояване 93 %;
- средни годишни разходи и такси за управление в размер на 1,26 % под нормативно определения таван;
- наследени ресурси в размер на 8,5 млрд. евро за повторно използване; и
- увеличение на броя на създадените работни места.

63 Окончателният доклад с обобщени данни не предоставя полезна информация по следните два показателя:

- Ефект на лоста: Тъй като информацията относно ефекта на лоста не е задължителна, получените данни не са представителни. Комисията е отбелязала, че въз основа на получената ограничена и непредставителна информация съществуват значителни различия между инструментите по отношение на постигнатия ефект на лоста. Сметната палата не е съгласна със заключението на Комисията, че получените резултати предполагат, че ФИСУ са в състояние да мобилизират ресурси, които са поне два пъти повече от наличните по програмите средства от структурните фондове, тъй като не е налице достатъчно информация в подкрепа на това цялостно заключение.
- Револвиращ ефект в рамките на периода: Комисията е получила и анализирала информация относно върнатите ресурси, които да бъдат използвани повторно за сходни цели (наследени ресурси), но не и за това дали ФИСУ са били в състояние да използват повторно ресурсите в рамките на периода (револвиращ ефект в рамките на периода). Извършеният от Сметната палата преглед на данните показва, че около 10 % от всички 981 отделни фонда са успели да използват повторно средствата в ограничена степен преди приключването.

64 В насоките за приключване не е предвидено управляващите органи да предоставят данни за ефекта на лоста и револвиращия ефект за окончателния доклад. Тъй като тези показатели са две от основните предимства на използването на финансови инструменти вместо безвъзмездна финансова помощ, Сметната палата счита, че те са били необходими за оценката на Комисията на функционирането на ФИСУ. В **каре 5** е представена информация за

ефекта на лоста и револвиращия ефект в седемте инструмента, одитирани при приключването.

Каре 5

Ефект на лоста и револвиращ ефект въз основа на одитите на Сметната палата във връзка с Декларацията за достоверност

- Ефект на лоста: При пет от седемте инструмента е постигнато известно равнище на ефекта на лоста чрез външни инвестиции, като той варира от 30 % до 70 % от капитала на фонда.
- Револвиращ ефект в рамките на периода: При три от седемте инструмента е постигнато равнище на повторно използване на средствата в рамките на периода, вариращо между 4 % и 11 % от капитала на фонда.

Отражение на препоръките за периода 2014—2020 г.

Насоките са разширени, а видимостта — подобрена. Налице е информация за рисковите области

65 В сравнение с периода 2007—2013 г. разпоредбите за финансовите инструменти в основния законодателен акт за политиката на сближаване са нараснали десетократно. Освен това съществуват множество делегирани актове и актове за изпълнение, насочени към конкретни теми, свързани с финансовите инструменти. В резултат на това понастоящем в законодателството се съдържа голям обем разпоредби, еквивалентни на бележките в насоките за периода 2007—2013 г. Тези разпоредби са допълнени с 16 документа с насоки по конкретни теми, свързани с финансовите инструменти.

66 Въпреки че в обхвата на настоящия одит не е включен преглед на насоките за приключването в програмния период 2014—2020 г., нашият кратък преглед показва, че те все още не са актуализирани така, че да посочват конкретните рискове въз основа на грешките, открити до момента от Сметната палата, Комисията и одитните органи на етапа на изпълнение. Одиторите считат, че предоставянето на тази информация на програмните органи ще бъде от полза за по-точното насочване на проверките и одитната дейност.

67 Продължават да се наблюдават някои недостатъци, като например това, че много одитни органи все още проверяват авансовите плащания към финансовите инструменти вместо действително извършените разходи, което има вероятност да доведе до занижаване на процента остатъчни грешки. Комисията прие препоръката на Сметната палата във връзка с този недостатък и предостави на одитните органи насоки за работа с авансовите плащания³⁹. Освен това се наблюдава подобрене по този въпрос за периода след 2020 г., тъй като съгласно настоящия проект на законодателство ще се извършва еднократно авансово плащане (за първата вноска), като следващите части ще се основават на действителните разходи.

Преодоляно е нормативното ограничение на мандата на одитните органи

68 Законодателството за програмния период 2014—2020 г. първоначално включваше подобни ограничения за одитните органи по отношение на инструментите, управлявани от Групата на ЕИБ. След като Сметната палата установи грешки, свързани с тези ограничения, по време на одитната дейност за Декларацията за достоверност за 2017 г., тя препоръча на Комисията да направи необходимото, за да може одитните механизми за финансовите инструменти, управлявани от Групата на ЕИБ, да бъдат адекватни⁴⁰. Сметната палата поиска от Комисията да определи минимални условия за ангажиментите по съгласуваната процедура (AUP), за да може да се предоставя необходимата увереност.

69 В резултат на това Комисията измени съответните разпоредби на Регламент 1303/2013⁴¹ („Регламента за общоприложимите разпоредби“), изготви образец на одитен доклад за външните одитори, съдържащ минимални изисквания за предоставяне на разумна увереност⁴², и възложи на одитните органи да извършват одити на системите и операциите на равнище финансови

³⁹ Годишен доклад на ЕСП за 2016 г., глава 6, препоръка 2, буква а).

⁴⁰ ЕСП, Годишен доклад за 2017 година, глава 6, препоръка 1.

⁴¹ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁴² В съответствие с международния стандарт на МФС (IFAC) за ангажименти за изразяване на увереност (ISAE) 3000.

посредници⁴³. Тези промени⁴⁴ не се отнасят до никоя от програмите по Инициативата за МСП, създадени преди 2 август 2018 г., т.е. шестте съществуващи понастоящем програми. От счетоводната 2018/2019 година обаче Групата на ЕИБ доброволно е разширила докладването във връзка с „разумната увереност“ до всички програми по Инициативата за МСП.

70 Тези мерки са насочени по подходящ начин към проблема. Сметната палата отчита това като ефективно подобрене в процеса на получаване на увереност за разходите за финансови инструменти.

За по-голямата част от слабостите, установени от Сметната палата в работата на одитните органи, са посочени решения в насоките на Комисията за периода 2014—2020 г.

71 За този програмен период Комисията е предоставила насоки за преодоляване на повечето слабости, установени от Сметната палата в работата на одитните органи⁴⁵ (вж. точки 33—39). Те изискват одитните органи да предоставят следната информация конкретно за финансовите инструменти в своите годишни доклади за контрола:

- информация за тематични одити с няколко предложени тематични области и с обяснение, ако одитите не са били извършени;
- описание на конкретни слабости, открити по време на одитите на системите, и предприетите последващи действия за коригирането им;
- извършената работа и конкретното описание на установените нередности, в това число корективни мерки;
- предоставената увереност по отношение на финансовите инструменти, изпълнявани от Групата на ЕИБ или други международни финансови институции;

⁴³ Член 40 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, изменен с Регламент „Омнибус“ (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1) и Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/1140 на Комисията от 3 юли 2019 г. (ОВ L 180, 4.7.2019 г., стр. 15).

⁴⁴ Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 6.38.

⁴⁵ Насоки за държавите членки (EGESIF 15—0002—04, от 19.12.2018 г.) и Насоки за държавите членки (EGESIF 15—0016—02, от 5.2.2016 г.).

- проверки на спазването на новите правила за разсрочено плащане на вноски към финансовите инструменти;
- подходът за стратификация за субпопулации като финансовите инструменти.

72 През 2018 г. за пръв път одитните органи докладваха за нередности, установени при одита на операциите във връзка с годишния доклад за контрола за 2016—2017 г., след въвеждането на обща типология, договорена и споделена между Комисията и държавите членки. В типологията са включени 16 подкатегории за грешки, свързани с финансовите инструменти. В насоките се посочва също, че в рамките на одитираната извадка одитните органи следва да проверяват дали сумите за вноските от програмата, постъпили във финансовите инструменти, са подкрепени от информацията, предоставена от управляващите и сертифициращите органи, както и да проверяват одитната следа.

73 За да се преодолеят оставащите слабости в работата на одитните органи, на техническа среща през декември 2019 г. беше представен „Документ за размисъл относно одитната документация“ от работна група от представители на Комисията и одитните органи. В документа се предоставят насоки относно одитното документиране и практиките за проследяване на одитната следа за одиторите при попълването на контролните списъци и документирането на тяхната работа с препратки към нормативната рамка и международните одитни стандарти. Тези насоки се прилагат и при одитирането на финансови инструменти.

По-малка вероятност за възникване на проблеми, свързани с допустимостта на инструментите при МСП

74 Ситуация, в която даден финансов инструмент, създаден за подпомагане предимно на МСП, отпуска повече средства на големи дружества, е по-малко вероятно да се наблюдава през програмния период 2014—2020 г. Законодателството въведе фондове по Инициативата за МСП, които са финансови инструменти, предназначени единствено за финансиране на МСП. Тематичният обхват на финансовите инструменти също е разширен, което дава възможност за подпомагане на предприятия, различни от МСП, в областта на научноизследователската и развойната дейност, енергийната ефективност и други сектори.

Несигурността може да се отрази неблагоприятно на приключването на финансовите инструменти

75 За програмния период 2014—2020 г., въпреки годишното приемане на отчетите, въпросите за законосъобразността и редовността могат да бъдат решени едва по-късно през периода чрез годишни и многогодишни одити на съответствието. В Годишния доклад на Сметната палата за 2018 г. се посочва неяснотата по отношение на мандата на одитните органи за приключването на програмния период 2014—2020 г.⁴⁶

76 За приключването на ОП през периода 2014—2020 г. Регламентът за общоприложимите разпоредби изисква всяка държава членка да представи окончателен доклад за изпълнението на всяка оперативна програма, без да уточнява неговото съдържание и дата на подаване⁴⁷, както се изисква за годишните доклади за изпълнението⁴⁸. По-голямата част от разпоредбите, свързани с приключването на програмите от периода 2014—2020 г., отлагат окончателната оценка на допустимостта на разходите, декларирани за някои операции, включително финансовите инструменти, за по-късен етап, обикновено при приключването⁴⁹. По отношение на финансовите инструменти одитните органи могат да извършват одит на част от изплатените разходи преди приключването въз основа на изискванията на законодателството за деблокиране на второто и следващите плащания по траншове към инструмента⁵⁰.

77 За разлика от оценката на годишните финансови отчети, в Регламента за общоприложимите разпоредби не е определена в достатъчна степен ролята на програмните органи в процеса на приключване. В него не се уточнява и работата, която е необходимо да се извърши, за да се направи преоценка и да се коригира отражението на евентуални недопустими разходи върху процента остатъчни грешки за съответните години. Понастоящем няма изрично нормативно изискване нито държавите членки да представят окончателен набор от отчети за периода при приключването, нито одитните органи да предоставят увереност относно съвкупността от разходите за периода, както се изисква в окончателния

⁴⁶ Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точки 6.68—6.70.

⁴⁷ Член 50 и чл. 141 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

⁴⁸ Член 138 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 и член 63, параграф 7 от Финансовия регламент.

⁴⁹ Член 139, параграф 5 и член 145, параграф 7 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

⁵⁰ Член 41, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

доклад за контрола за периода 2007—2013 г.⁵¹ В регламента също така не се прецизира дали последният набор от годишни отчети следва да включва, под една или друга форма, окончателната оценка на допустимостта на изплатените суми за финансови инструменти при приключването. Ето защо съществува риск, в случаите, когато законодателството забавя оценката до етапа на приключването, одитната работа, извършена с цел да се гарантира окончателната допустимост на разходите, да не бъде достатъчна или дори извършена.

78 Сметната палата счита, че тази законодателна несигурност може да се отрази върху способността на държавите членки да извършват необходимите проверки, тъй като периодът на съхранение на документите може да изтече, ако някои задачи бъдат оставени за изпълнение след края на последната счетоводна година (30 юни 2024 г.).

79 В годишния си доклад за 2018 г. Сметната палата препоръча на Комисията да изясни тези аспекти своевременно (но не по-късно от декември 2022 г.), така че държавите членки да разберат какво очаква Комисията от тях да направят за приключването на програмите за периода 2014—2020 г.⁵² До момента Комисията е изпълнила част от препоръката. През 2019 г. тя е изготвила пакет от методики за одит на финансови инструменти, който включва инструкции към одитните органи за получаване на увереност относно допустимостта на съвкупността от разходи при приключването. Към момента тази одитна методология се актуализира. Комисията също така е в процес на финализиране на проекта на документа с насоки за приключване, включително за финансовите инструменти. Както актуализираната методология, така и насоките за приключване трябва да бъдат публикувани през 2021 г.

⁵¹ Член 62 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

⁵² Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., глава 6, препоръка 6.3.

Полагат се още усилия за повишаване на надеждността на данните, а допълнителните данни за ефекта на лоста и повторното използване на средствата способстват за изготвянето на по-добра оценка

80 За програмния период 2014—2020 г. подобренията в докладването относно финансовите инструменти бяха включени директно в законодателството⁵³. Сметната палата отбелязва следните подобрения:

- Понастоящем от държавите членки се изисква да представят на Комисията доклада за прилагането на финансовите инструменти като част от годишния доклад за изпълнението;
- Предвиденият образец за докладване относно финансовите инструменти е обсъден с управляващите органи и е предоставено онлайн обучение относно докладването, което е дало възможност на участниците, отговарящи за въвеждането на данните в системата, да разберат по-добре начините за подобряване на надеждността. Недостатъчното владение от страна на програмните органи на системата за докладване е било една от причините за проблемите с надеждността на данните през периода 2007—2013 г.;
- Образецът за докладване относно финансовите инструменти включва области за публично и/или частно финансово участие на всички равнища. Това дава възможност да се оцени правилно постигнатото равнище на ефекта на лоста и действително в последния доклад за периода 2014—2020 г. се съдържа подробен анализ на ефекта на лоста.
- Докладът предоставя подробна информация за върнатите ресурси от инвестициите и тяхното повторно използване (револвиращ ефект в рамките на периода).

81 Въпреки това в своя обобщен доклад към 31 декември 2018 г. Комисията отбелязва, че все още има някои пропуски и несъответствия в данните и тяхното качество може да бъде допълнително подобро. Това се дължи в известна степен на факта, че докладът е претърпял развитие и изисква повече информация от програмните органи. Одиторите отбелязват, че тези предизвикателства са относително малки и са в процес на преодоляване.

⁵³ Член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 и приложение I от Регламент за изпълнение (ЕС) № 821/2014 на Комисията от 28 юли 2014 г. (ОВ L 223, 29.7.2014 г., стр. 7).

82 Един аспект на обобщения доклад, който не може да бъде подобрен, е, че той не потвърждава сумите на допустимите разходи. Тъй като той се публикува най-късно до една година след приключване на съответния период, одитните органи не разполагат с време за одитиране на данните, а още по-малко за добавяне на промени и корекции от етапа на окончателното приключване на периода. Ето защо по принцип този доклад има само предварителен характер.

Заклучения и препоръки

83 Общото заключение на Сметната палата е, че държавите членки и Комисията са предприели в значителна степен необходимите стъпки за проверка на допустимостта на разходите за ФИСУ при приключване. Комисията и националните одитни органи са извършили проверки, които са постигнали резултати. Някои грешки обаче не са били открити и Комисията не е намерила решение за най-сериозната грешка, която е засегнала съществено приключването на съответната ОП.

Насоките на Комисията за периода 2007—2013 г. са подходящи като цяло; трябва да се прецизират разпоредбите за приключването за периода 2014—2020 г. в законодателната рамка

84 Един от ключовите фактори за успешно приключване е са добрите нормативни разпоредби и наличните насоки. Като се имат предвид твърде ограничените разпоредби за ФИСУ за периода 2007—2013 г. в законодателството, качеството на насоките е било дори от още по-важно значение (точка [15](#)).

85 Заклучението на Сметната палата е, че Комисията е предоставила необходимите насоки за приключване на ФИСУ навреме и достатъчно подробно. Качеството на насоките е било от ключово значение за работата на програмните органи. Те засягат повечето области, в които Сметната палата установи недостатъци по време на етапа на изпълнение (точки [16—20](#)). Насоките обаче не третират оценката на статута на МСП на крайните получатели като особен риск, въпреки че това е един от критериите за допустимост при повечето инструменти. Одиторите установиха грешки по този пункт при своите одити (точка [21](#)).

86 За периода 2014—2020 г. повечето насоки за финансовите инструменти са включени в законодателството и е предоставена допълнителна подкрепа чрез множество бележки, организирани по теми. Някои въпроси обаче все още са проблематични, а именно възприетият от някои одитни органи подход на одитиране на авансовите плащания във финансовите инструменти, вместо на действително направените разходи (точки [65—67](#)).

87 Въпреки подобренията в общите насоки за финансовите инструменти Сметната палата счита, че законодателните разпоредби за приключването за периода 2014—2020 г. са по-слаби от тези за периода 2007—2013 г. в едно отношение. Регламентът за общоприложимите разпоредби не е достатъчно ясен

относно ролята на програмните органи в процедурата по приключването. В него не се уточнява и работата, която трябва да се извърши, за да се направи преоценка и, ако е необходимо, да се коригира отражението на евентуални недопустими разходи върху процента остатъчни грешки за съответните години. Няма изрично изискване одитните органи да предоставят увереност относно съвкупността от разходи за периода 2007—2013 г. Това е от особено значение за финансовите инструменти, при които допустимостта на съществена част от разходите може да бъде оценена едва при приключването (точки 75—78).

88 Сметната палата препоръча в годишния си доклад за 2018 г. този въпрос да бъде изяснен и Комисията е постигнала напредък в решаването му. През 2019 г. тя предостави инструкции на одитните органи за получаване на увереност относно допустимостта на разходите за финансови инструменти при приключване. Комисията понастоящем е в процес на актуализиране на тези инструкции и на финализиране на насоките, с оглед на това държавите членки да придобият добра представа какво се очаква от тях при приключването (точка 79).

Препоръка 1 — Да се предоставят насоки с акцент върху рисковите области, установени при одитите на Комисията и Европейската сметна палата

С цел да се подготви оптимално за предстоящото приключване на периода 2014—2020 г., Комисията следва да допълни настоящите насоки за финансовите инструменти при споделено управление с конкретни съвети към държавите членки въз основа на най-често срещаните грешки, открити при одитите на Комисията и Сметната палата.

Срок на изпълнение — до края на 2021 г.

Препоръка 2 — Да се довършат необходимите насоки за ролята и отговорностите на одитните органи при оценката на допустимостта на разходите във връзка с финансовите инструменти при приключване

В своята актуализирана одитна методология и в очакваните нови насоки за приключването Комисията следва да осигури на одитните органи необходимите инструкции за предоставяне на увереност относно допустимостта на разходите за финансови инструменти при приключването. Също така Комисията следва активно да насърчава спазването на насоките от одитните власти в допълнение

към законодателството, за да протекат по-правилно процедурите по приключването.

Срок на изпълнение — до края на 2022 г.

Одитните органи са извършили по-голямата част от необходимите проверки, но някои грешки са останали неоткрити, което в някои случаи е довело до включването на недопустими разходи

89 Удължаването с 15 месеца на периода на допустимост при плащанията е позволило още около 2,6 млрд. евро да бъдат отпуснати на крайни получатели, което представлява увеличаване на процента на усвояване от 75 % на 93 % за програмния период 2007—2013 г. (точки **26** и **27**). Това обаче е създадо и проблеми за одитните органи, които често не са могли да отразят всички разходи за ФИСУ в своите одити преди приключването. Резултатът е ограничения на обхвата и допълнителна работа след 31 март 2017 г. за приключване на останалите проверки (точки **28—31**).

90 Работата на одитните органи е засегната и от ограничаването на техния мандат за извършване на одит на холдинговите фондове на инструментите, управлявани от Групата на ЕИБ. В тези случаи повечето одитни органи не са извършили своята работа на никое равнище и са разчитали единствено на работата на външния независим одитор на Групата на ЕИБ, който е имал ограничено поле на действие и не е предоставил увереност относно допустимостта на разходите, изплатени от финансовия инструмент (точки **22—25**).

91 Същото ограничение беше налице и в началото на програмния период 2014—2020 г. В резултат на грешките, установени при одита на Сметната палата и изготвената след това препоръка, са приети законодателни промени и положението до голяма степен е коригирано. Обхватът на работа на независимия одитор е разширен така, че да може да предоставя увереност и Групата на ЕИБ е поела доброволен ангажимент да прилага новите правила в случаите, които не са обхванати в законодателството (точки **68—70**).

92 Като цяло одитните органи са извършили необходимата работа за проверка на допустимостта на разходите във връзка с ФИСУ при приключване, като са обхванали цялата съвкупност и са разгледали важните въпроси. Основните слабости, установени от Сметната палата, са следните (точки **32—40**):

- неправилно документиране на одитната дейност;

- степента, до която са извършени някои проверки за допустимост във високорискови области, като например статут на МСП и обществени поръчки;
- непоследователно регистриране на извършената работа, което е наложило извършване на обстойни последващи действия от страна на Комисията за изясняване;
- тематичните одити не са извършвани систематично или не са извършвани близо до периода на/при приключването; и
- някои грешки не са били открити, както е видно от грешките, открити от Комисията и Европейската сметна палата.

93 За периода 2014—2020 г. някои от тези слабости са преодолені с помощта на подробни разпоредби в законодателството и насоките на Комисията. За да се преодолеят оставащите слабости, в документ, изготвен в края на 2019 г. от представители на Комисията и одитните органи, са предоставени насоки относно одитната документация и одитната следа, които се прилагат и за одитите на финансовите инструменти (точки [71—73](#)).

Комисията е разгледала важните въпроси и е приложила подходящи корекции, освен в случая с най-голямата грешка

94 Комисията е направила подробен преглед на всички пакети за приключване и е извършила систематични допълнителни проверки във връзка с допустимостта на разходите за ФИСУ (точки [41—44](#)). Тази дейност е довела до изготвянето на официални констатации към програмните органи, които изискват предоставяне на увереност, прецизиране или допълнителна работа. Областите с висок риск, като например прилагането на правилния мултипликатор към разходите на гаранционните фондове, са били внимателно наблюдавани и са приложени необходимите корекции (точки [45—50](#)).

95 Като цяло Комисията е открила недопустими разходи и е отстранила установените недостатъци в своята работа по приключването. Тя обаче е отхвърлила най-съществената констатация, изготвена при един от одитите на Сметната палата. Комисията е одобрила допустимостта на един ФИСУ, който е инвестирал почти 80 % от одобрената обща стойност на заемите в дружества, които не са МСП, въпреки че в законодателството се посочва, че за да бъде допустим, финансовият инструмент следва да подпомага предимно МСП (точка [51](#)). Тази ситуация е по-малко вероятно да се наблюдава през периода 2014—2020 г., тъй като законодателството въведе финансови инструменти,

предназначени единствено за финансиране на МСП. Тематичният обхват на финансовите инструменти също е разширен, като се включва възможността за подпомагане на предприятия, различни от МСП (точка 74).

Надеждността на докладването се е подобрила във времето, но данните в окончателния доклад за изпълнението не са окончателни и липсата на информация по два важни показателя е довела до непълна оценка

96 В окончателния доклад на Комисията за периода 2007—2013 г. са отразени данните, въведени в системата за докладване от управляващите органи до 31 март 2017 г., съгласно изискванията на законодателството. Това са били предварителни данни, без извършените при последващи дейности по приключването промени и корекции, което е довело до намаляването на допустимите разходи във връзка с ФИСУ с 730 млн. евро (5 %). Въпреки че този подход може да изглежда разумен, тъй като докладът е предназначен за своевременно използване от различни заинтересовани страни, извършващи оценка на ползите от ФИСУ, Комисията не е актуализирала доклада с окончателни данни, тъй като липсва такова правно изискване (точки 52—56).

97 В окончателния доклад се отбелязва подобрение спрямо предишните версии по отношение на надеждността на данните. Това се дължи на усилията, положени от Комисията в нейните насоки за докладване и в собствената ѝ работа по качеството на данните (точки 57 и 58). Въпреки това, както признава Комисията в доклада, продължават да съществуват някои предизвикателства, свързани с надеждността (точки 59 и 60).

98 Комисията е дала положителна оценка на прилагането на ФИСУ, като се обосновава с няколко фактора, като например окончателен процент на усвояване 93 %, средни разходи за управление под нормативно определения таван и наследени ресурси в размер на 8,5 млрд. евро (точки 61 и 62). Въз основа на ограничаваната и непредставителна информация, получена относно капацитета на ФИСУ за привличане на допълнителни инвестиции и относно повторното използване на средствата в рамките на периода, Сметната палата счита, че съществува пропуск в оценката, като се има предвид, че това са две от основните предимства на използването на финансови инструменти вместо безвъзмездна финансова помощ. Ето защо заключението на Комисията, че получените резултати предполагат, че ФИСУ са в състояние да мобилизират ресурси, които са поне два пъти повече от наличните по програмите средства от структурните фондове, не е подкрепено от достатъчно доказателства (точки 63 и 64).

99 За периода 2014—2020 г. се наблюдават значителни подобрения в структурата на докладването, включително по-обстойно докладване относно разходите и таксите за управление и включването на анализи относно ефекта на лоста и повторното използване на средствата в рамките на периода. Останалите проблеми относно надеждността на данните не са първостепенно важни и са в процес на решаване. Но тъй като докладът се публикува в срок до една година след приключване на съответния период, той по принцип има предварителен характер (точки **80—82**).

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 17 март 2021 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I — Доклади на ЕСП, в които се подчертава значението на проверката на ФИСУ при приключване

- A. **Годишен доклад за 2015 г.** — ЕСП отправи препоръка (глава 6, препоръка 5) на Комисията да направи необходимото, за да могат всички разходи, свързани с ФИСУ за периода 2007—2013 г., да бъдат включени достатъчно рано в декларациите за приключване, за да могат одитните органи да извършват своите проверки.
- B. **Годишен доклад за 2016 г.** — ЕСП посочи, че грешките, установени в доклада на Комисията за изпълнението, са довели до завишаване на резултатите и ако не бъдат коригирани, биха могли изкуствено да завишат декларирания размер на допустимите разходи при приключването, особено при гаранционните фондове. Ето защо ЕСП препоръча на Комисията да обърне специално внимание на това при приключването (точки 6.25 и 6.41 — препоръка 1, буква а).
- C. **Годишен доклад за 2017 г.** — ЕСП отбеляза препоръката на Комисията към одитните органи да извършват „тематични“ одити на финансовите инструменти, за да предоставят увереност при приключването, че сумите, изплатени на крайните получатели, са били използвани по предназначение. ЕСП установи, че не всички одитни органи са извършвали систематично такива одити, а в случаите, когато са провеждани, невинаги е извършвана достатъчно работа, за да бъдат открити съществени нередности (точки 6.34 и 6.35).
- D. **Годишен доклад за 2018 г.** — ЕСП посочи, че въпреки значителните усилия на Комисията за подобряване на качеството на данните при приключването, одиторите са продължили да откриват неточности в доклада за изпълнението на приключването въз основа на един от одитите на ЕСП през същата година (точка 6.35).

- Е. **Специален доклад № 2/2012 на ЕСП**⁵⁴ — В този доклад ЕСП отбеляза, че Комисията ще бъде в състояние да коригира прекалено големия размер на отпуснатите средства за фондовете едва при приключването (точка 56).
- Ф. **Специален доклад № 19/2016 на ЕСП**⁵⁵ — В този доклад ЕСП изтъква отново, че Комисията може да определи общите допустими разходи едва при приключването (каре 1, стр. 30).
- Г. **Специален доклад № 36/2016 на ЕСП**⁵⁶ — В този доклад ЕСП установи, че по-специално при ФИСУ съществува риск да се декларират недопустими разходи при приключването и отбеляза, че Комисията също е открила това като рискова област и е предоставила насоки на одитните органи (точки 107, 113 и 141). ЕСП препоръча на Комисията да следи дали държавите членки прилагат специфични процедури за проверка на допустимостта на разходите, свързани с финансовите инструменти (препоръка 7).
- Н. **Специален доклад № 17/2018 на ЕСП**⁵⁷ — В този доклад ЕСП установи редица непоследователни и неточни данни в окончателния доклад за прилагането на ФИСУ в периода 2007—2013 г. ЕСП отбеляза, че тъй като все още процесът на приключване е бил в ход, Комисията е имала възможност да провери надеждността на данните, използвани при приключването на оперативните програми (точка 72).

⁵⁴ Специален доклад № 2/2012 на ЕСП „Инструменти за финансов инженеринг за МСП, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие“.

⁵⁵ Специален доклад № 19/2016 на ЕСП „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“

⁵⁶ Специален доклад № 36/2016 на ЕСП „Оценка на разпоредбите за приключване на програмите за сближаване и развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г.“

⁵⁷ Специален доклад № 17/2018 на ЕСП „Действията на Комисията и на държавите членки през последните години на програмния период 2007—2013 г. са довели до преодоляване на ниската степен на усвояване на средствата, но не са били достатъчно съсредоточени върху резултатите“.

Акроними и съкращения

ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO): Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия

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

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

МСП: Малки и средни предприятия

ОП: Оперативна програма

ФИСУ: Финансови инструменти при споделено управление

Речник

Група на ЕИБ: Европейската инвестиционна банка и Европейският инвестиционен фонд.

Декларация за достоверност: Декларация, публикувана в Годишния доклад на ЕСП, в която е представено нейното одитно становище относно надеждността на отчетите на ЕС и редовността на операциите, свързани с тях.

Европейски социален фонд: Фонд на ЕС, насочен към създаването на възможности за образование и заетост и подобряване на положението на хората, изложени на риск от бедност.

Европейски фонд за регионално развитие: Фонд на ЕС, който засилва икономическото и социалното сближаване в ЕС чрез финансиране на инвестиции, намаляващи различията между регионите.

Общ регламент: Правилата, уреждащи Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд за програмния период 2007—2013 г., заменени за следващия период от регламента за общоприложимите разпоредби.

Одитен орган: Независим орган в държава членка, който отговаря за одитиране на системите и операциите на дадена разходна програма на ЕС.

Окончателен доклад за изпълнението: Част от пакета за приключване, представян от управляващите органи при приключването.

Окончателен доклад за контрола: Част от пакета за приключване, представян от одитните органи при приключването.

Политика на сближаване: Политика на ЕС, чиято цел е намаляване на икономическите и социалните различия между регионите и държавите членки чрез насърчаване на създаването на работни места, конкурентоспособността на предприятията, икономическия растеж, устойчивото развитие и трансграничното и междурегионалното сътрудничество.

Приключване: Уреждане на финансовите задължения по отношение на дадена програма или фонд на ЕС чрез изплащане на дължимото салдо към дадена държава членка или друга страна бенефициент или възстановяване на средства от нея.

Регламент за общоприложимите разпоредби: Регламент, в който се определят приложимите правила за петте европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕСИФ).

Сертифициращ орган: Орган, определен от държава членка за сертифициране на точността и съответствието на декларациите за разходи и на заявленията за плащане.

Споделено управление: Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който, за разлика от прякото управление, Комисията делегира на държавите членки задачи по изпълнението, като същевременно запазва крайната отговорност.

Управляващ орган: Национален, регионален или местен орган (публичен или частен), на който държавата членка е възложила да управлява финансирана от ЕС програма.

Финансов инструмент: Финансово подпомагане от бюджета на ЕС, което може да бъде под формата на капиталови или квазикапиталови инвестиции, заеми или гаранции или други инструменти за поделение на риска.

**ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД
НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА „ПРИКЛЮЧВАНЕ НА
ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ В ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ ЗА
ПЕРИОДА 2007—2013 Г.: ПРОВЕРКИТЕ СА ДАЛИ ДОБРИ ОБЩИ
РЕЗУЛТАТИ, НО ПРОДЪЛЖАВАТ ДА СЪЩЕСТВУВАТ ГРЕШКИ“**

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Финансовите инструменти играят съществена роля за постигането на целите на политиката на сближаване. През периода 2007—2013 г. този инструмент за изпълнение бе приложен в почти всички държави членки. При изпълнението и приключването на програмите с финансови инструменти бяха извлечени голям брой важни поуки. За да се насърчи по-широкото използване на финансови инструменти, през периода 2014—2020 г. законодателната рамка бе значително подобрена, като бяха осигурени ясни разпоредби и по-голяма правна сигурност за държавите членки. Както държавите членки, така и Комисията предприемат необходимите мерки, за да се постигне увереност, че през целия период на изпълнение на програмите и при приключването им разходите се проверяват и са законосъобразни и редовни. Изискванията за докладване също бяха подобрени чрез включване в обхвата им на по-широк спектър от данни и чрез предприемане на действия, целящи да се съдейства на държавите членки да предоставят по-точни и надеждни данни. Комисията продължава да работи по одитната методика, като взема предвид опита от одитите, извършени по отношение на финансовите инструменти в програмите за периода 2014—2020 г. Значението на проверката от одитните органи при приключването също се подчертава в предстоящите насоки за приключването. В резултат на всичко това законодателната рамка, както и одитната методика и насоките за приключването би трябвало да бъдат подходяща основа за осигуряване на увереността, необходима за приключване на програмите за периода 2014—2020 г.

V. При все че подкрепата за МСП е важна, както се посочва в отговора на Комисията по глава 6 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г., член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 не изключва възможността заеми да се отпускат и на големи предприятия, ако са изпълнени всички останали условия. Тъй като в тази разпоредба не се посочва минимално равнище на финансирането за МСП, думата „главно“ може да се тълкува и като отнасяща се до броя на отделните заеми (а не непременно до размера на сумите).

IX. Въпреки че не за всички ФИСУ бяха докладвани данни за ефекта на лоста и повторното използване на средствата в рамките на периода (револвиращ ефект), Комисията публикува окончателния доклад съгласно съответното правно основание и събирането на такава информация в рамките на новото поколение финансови инструменти ще даде възможност за по-голям обхват на докладването в бъдеще.

X.

Първо тире: Комисията изразява съгласие с препоръката. Тя ще актуализира одитната методика за ФИСУ, като тази методика ще бъде споделена с одитните и управляващите органи.

Второ тире: Комисията изразява съгласие с препоръката. Тя ще актуализира одитната методика за ФИСУ, като наблегне на аспектите, свързани с приключването, и тази методика ще бъде споделена с одитните и управляващите органи. Освен това в проекта на насоки за приключването се разглеждат специфични одитни аспекти, свързани с приключването на ФИСУ.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

08. Одитните служби на Комисията разработиха одитна методика за финансовите инструменти и извършиха одити както на създаването на финансовите инструменти, така и на изпълнението им. Освен това одитните органи извършиха и одити на системите и на операциите във връзка с ФИСУ, главно при приключването.

21. Когато се взема инвестиционното решение, изпълняващите ФИСУ органи следва да проверяват допустимостта на крайните получатели съгласно подписаните споразумения за финансиране.

Въз основа на резултатите от проведените от Комисията одити, констатациите на ЕСП и опита от националните одити на проведената през 2019 г. (6 декември 2019 г.) техническа среща Комисията обсъди с одитните органи въпроса как и кога да се оценява статутът на МСП на даден бенефициер или краен получател. Комисията предостави на одитните органи информация как да оценяват статута на МСП, включително инструмент за самооценка. Инструментът за самооценка може да се използва от крайните получатели, когато декларират статута си в заявлението за заем или капиталови инвестиции.

24. Ограниченията по отношение на достъпа на одитните органи до информацията, съхранявана от групата на ЕИБ, не бяха пречка за тях да извършват собствена одитна дейност или да проверяват допустимостта на разходите, изплатени от финансовия инструмент. Комисията отбелязва, че такива одити са извършени в България и Литва.

26. Комисията е действала съобразно с препоръките на Европейския съвет от декември 2014 г. и в рамките на маржа, предвиден в съществуващата регулаторна рамка по отношение на периода на допустимост.

28. Общ отговор на Комисията по точки 28—31:

Одитните органи извършиха допълнителна работа след 31 март 2017 г., за да получат необходимата увереност за приключването на програмите.

37. Що се отнася до коментара на ЕСП относно работата на отделните органи, която е счтена за недостатъчна, вж. отговора на Комисията по каре 3.

50. Към датата на публикуване на този доклад Комисията все още работи по приключването на останалите програми с ФИСУ. Посоченият от ЕСП размер на корекциите все още може да бъде променен въз основа на допълнителна информация, получена от държавите членки.

Каре 3 — Както се посочва в отговора на Комисията по глава 6 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г., член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 не изключва възможността заеми да се отпускат и на големи предприятия, ако са изпълнени всички останали условия. Тъй като в тази разпоредба не се посочва минимално равнище на финансирането за МСП, думата „главно“ може да се тълкува и като отнасяща се до броя на отделните заеми (а не непременно до размера на сумите).

63. Първо тире: Източник на информацията са данните за инструментите, за които са докладвани данни и за които Комисията е могла да извърши съответните изчисления и да направи заключения. Ето защо Комисията посочи, че „резултатите предполагат“, но не са представителни, тъй като броят на финансовите инструменти, за които е докладвана такава използвана информация, не е голям, поради това че тя не се изисква в законодателната рамка, приложима за програмния период 2007—2013 г.

64. Обобщението на данните предостави информацията въз основа на правната рамка, приложима за 2007—2013 г. Поради елементите, посочени от ЕСП в нейните доклади през годините, правните изисквания за докладване относно ФИСУ за програмния период 2014—2020 г. бяха значително подобрени.

66. Комисията ще актуализира одитната методика за ФИСУ, като тя ще бъде споделена с одитните органи (чрез технически срещи) и с управляващите органи (чрез EGESIF).

67. Съгласно член 137 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 счетоводните отчети за програмите се основават на сумите, декларирани пред Комисията, включително авансовите плащания за финансовите инструменти. Одитните органи посочват процентите остатъчни грешки въз основа на включените в отчетите разходи. С цел да се предприемат конструктивни последващи действия във връзка с препоръката на ЕСП от 2016 г., одитните органи се съгласиха да предоставят на Комисията допълнителна подробна информация, която да ѝ позволи да изчисли в годишните отчети за дейността процентите остатъчни грешки, без да се включва въздействието на авансовите плащания за финансови инструменти, както се потвърждава и в годишния доклад на ЕСП за 2019 г.

Насоките за третиране на авансовите плащания, които вече бяха предоставени на одитните органи с одитната методика от 2019 г., в момента се актуализират. Актуализираните насоки ще бъдат предоставени през 2021 г.

76. Подходът за годишно приемане на отчетите има за цел да се изпревари проверката на допустимостта на разходите (независимо от авансовите плащания), които са включени в годишните отчети, представяни през целия период на изпълнение, докато част от последните авансови плащания за финансовите инструменти трябва да бъдат одитирани при приключването спрямо изпълнението.

Според Комисията датата за представяне на документите за приключването е определена в член 138 от Регламента за общоприложимите разпоредби, т.е. 15 февруари 2025 г. (до 1 март 2025 г. по искане на държава членка), което съответства на последната счетоводна година от програмния период (2023—2024 г.). Съдържанието на документите за приключването, изисквани съгласно Регламента, и на окончателния доклад за изпълнението е същото като за всяка счетоводна година. Някои особености на последната счетоводна година ще бъдат изяснени в насоките за приключването, които ще бъдат публикувани през 2021 г., включително разпоредби относно увереността за окончателния размер на допустимите разходи, декларирани при приключването за финансовите инструменти, и искане за допълнително докладване от одитните органи.

77. В проекта на насоки за приключването за 2014—2020 г. разделът „Одитно становище и контролен доклад“ съдържа разпоредби относно увереността за окончателните суми, декларирани като допустими разходи при приключването за финансовите инструменти, включително искане за допълнително докладване от одитните органи. Проектът на насоки бе представен на държавите членки на 20 октомври 2020 г. и ще бъде приет като решение на Комисията през 2021 г.

Освен това методиката за одит на финансовите инструменти в момента се актуализира, за да се предоставят допълнителни разяснения относно увереността за разходите по финансовите инструменти при приключването.

78. Очакванията за проверките и контрола по отношение на финансовите инструменти, включително при приключването, са описани в методиката за одит на финансовите

инструменти и в насоките за приключването, които ще бъдат приети като решение на Комисията през 2021 г.

82. Целта на обобщения доклад не е да се потвърди допустимостта на разходите, тъй като това следва да продължи да е отделен процес.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

83. Що се отнася до последното изречение от тази точка, както се посочва в отговора на Комисията по глава 6 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г., член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 не изключва възможността заеми да се отпускат и на големи предприятия, ако са изпълнени всички останали условия. Тъй като в тази разпоредба не се посочва минимално равнище на финансирането за МСП, думата „главно“ може да се тълкува и като отнасяща се до броя на отделните заеми (а не непременно до размера на сумите).

85. Когато се взема инвестиционното решение, изпълняващите ФИСУ органи следва да проверяват допустимостта на крайните получатели съгласно подписаните споразумения за финансиране.

Въз основа на резултатите от проведените от Комисията одити, констатациите на ЕСП и опита от националните одити на проведената през 2019 г. (6 декември 2019 г.) техническа среща Комисията обсъди с одитните органи въпроса как и кога да се оценява статутът на МСП на даден бенефициер или краен получател. Комисията предостави на одитните органи информация как да оценяват статута на МСП, включително инструмент за самооценка. Инструментът за самооценка може да се използва от крайните получатели, когато декларират статута си в заявлението за заем или капиталови инвестиции.

86. Съгласно член 137 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 счетоводните отчети за програмите се основават на сумите, декларирани пред Комисията, включително авансовите плащания за финансовите инструменти. Одитните органи посочват процентите остатъчни грешки въз основа на включените в отчетите разходи. С цел да се предприемат конструктивни последващи действия във връзка с препоръката на ЕСП от 2016 г., одитните органи се съгласиха да предоставят на Комисията допълнителна подробна информация, която да ѝ позволи да изчисли в годишните отчети за дейността процентите остатъчни грешки, без да се включва въздействието на авансовите плащания за финансови инструменти, както се потвърждава и в годишния доклад на ЕСП за 2019 г.

Насоките за третиране на авансовите плащания, които вече бяха предоставени на одитните органи с одитната методика от 2019 г., в момента се актуализират. Актуализираните насоки ще бъдат предоставени през 2021 г.

87. Регламентът за общоприложимите разпоредби е достатъчна основа за определяне на ролята на всеки участник от държавите членки и на Комисията в процеса на приключване. Според Комисията датата за представяне на документите за приключването е определена в член 138 от Регламента за общоприложимите разпоредби, т.е. 15 февруари 2025 г. (до 1 март 2025 г. по искане на държава членка), което съответства на последната счетоводна година от програмния период (2023—2024 г.). Съдържанието на документите за приключването, изисквани съгласно Регламента, и на окончателния доклад за изпълнението е същото като за всяка счетоводна година. Някои особености на последната счетоводна година ще бъдат изяснени в насоките за приключването, които ще бъдат публикувани през 2021 г., включително разпоредби относно увереността за окончателния размер на допустимите разходи, декларирани при приключването за финансовите инструменти, и искане за допълнително докладване от одитните органи.

Препоръка 1 — Да се предоставят насоки с акцент върху рисковите области, установени при одитите на Комисията и Европейската сметна палата

Комисията изразява съгласие с препоръката.

Тя ще актуализира одитната методика за ФИСУ, като тази методика ще бъде споделена с одитните и управляващите органи.

Препоръка 2 — Да се довършат необходимите насоки за ролята и отговорностите на одитните органи при оценката на допустимостта на разходите във връзка с финансовите инструменти при приключване

Комисията изразява съгласие с препоръката.

Тя ще актуализира одитната методика за ФИСУ, като наблегне на аспектите, свързани с приключването, и тази методика ще бъде споделена с одитните и управляващите органи. Освен това в проекта на насоки за приключването се разглеждат специфични одитни аспекти, свързани с приключването на ФИСУ. Тези насоки ще бъдат публикувани през 2021 г.

95. Както се посочва в отговора на Комисията по глава 6 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г., член 44 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 не изключва възможността заеми да се отпускат и на големи предприятия, ако са изпълнени всички останали условия. Тъй като в тази разпоредба не се посочва минимално равнище на финансирането за МСП, думата „главно“ може да се тълкува и като отнасяща се до броя на отделните заеми (а не непременно до размера на сумите).

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват 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 II с ръководител Илиана Иванова — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Ladislav Balko, със съдействието на Branislav Urbanič — ръководител на неговия кабинет; Juan Ignacio Gonzalez Bastero — главен ръководител; Viorel Cirje — ръководител на задача, и Adrian Rosca и Borja Martin Simon — одитори.



Ladislav Balko



Branislav Urbanič



Juan Ignacio Gonzalez
Bastero



Adrian Rosca



Borja Martin Simon

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	1.7.2020 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана организация)	29.1.2021 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателна процедура	17.3.2021 г.
Получаване на официални отговори от Комисията (или от друга одитирана организация) на всички езици	26.3.2021 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2021 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява в съответствие с [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 повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя или заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

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 и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове 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 Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-5862-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/164431	QJ-AB-21-006-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-5890-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/27	QJ-AB-21-006-BG-Q

Финансовите инструменти са важен метод за финансиране на политиката на сближаване за програмния период 2007—2013 г. При предишни наши одити на тези инструменти констатирахме редица грешки и слабости по време на изпълнението. Комисията заяви тогава, че тези недостатъци ще бъдат разгледани при приключването на периода.

Одиторите установиха, че Комисията и държавите членки са предприели в значителна степен необходимите стъпки за проверка на допустимостта на тези разходи при приключване. Въпреки че са установени някои грешки с финансово отражение, като цяло тяхната работа е постигнала добри резултати. Повечето от установените от нас недостатъци са преодоленни за програмния период 2014—2020 г., но одиторите препоръчват на Комисията да предостави консултации относно най-често срещаните грешки, открити при одитите. Освен това препоръчваме на Комисията да завърши указанията за одитните органи за получаване на увереност относно допустимостта на разходите на финансовите инструменти при приключване.

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
Туитър: @EUAuditors