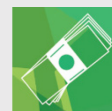


Специален доклад

Защита на бюджета на ЕС

Необходимо е по-добро използване на практиката на включване в „черен списък“



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VII
Въведение	01—14
Отговорности на ЕС и на държавите членки за защита на бюджета на ЕС	01—04
Отстраняване на ненадеждни контрагенти от получаване на средства	05—07
Правна рамка на ЕС за отстраняване на контрагенти	08—14
Обхват и подход на одита	15—20
Констатации и оценки	21—88
Пряко управление — въпреки някои силни страни на системата за отстраняване, недостатъците ограничават нейната ефективност	21—63
Системата за отстраняване на Комисията има широк обхват и стабилни процедури	21—29
Черният списък на EDES съдържа малко отстранени контрагенти	30—34
Недостатъци в механизмите за проверка на положенията, налагащи отстраняване, ограничават ефективността на EDES	35—63
Непряко управление — въвеждането на системата за ранно откриване и отстраняване отнема по-дълго от предвиденото	64—72
Партньорите по изпълнението имат малък принос за броя на случаите на ранно откриване и отстраняване	64—69
Налице са значителни закъснения при оценките на системите за отстраняване, използвани от партньорите по изпълнението	70—72
Споделено управление — различията в подхода подкопават цялостната ефективност на отстраняването	73—88
Различните подходи на държавите членки към отстраняването допринасят за неравномерна защита на финансовите интереси на ЕС	73—81
Държавите членки биха могли да използват по-добре данните и инструментите на равнище ЕС	82—87

Комисията не разполага с необходимия общ поглед върху механизмите
и данните за отстраняване на държавите членки 88

Заклучения и препоръки 89—97

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Европейският съюз и държавите членки носят споделена отговорност за защитата на финансовите интереси на ЕС по отношение на средствата на Съюза. Включването в „черен списък“ (или отстраняването) е основен инструмент, който международните органи и националните власти използват, за да защитят публичните си финанси. Целта е да се избегне сключването на финансови споразумения с ненадеждни контрагенти, като например такива, които са замесени в измами, корупция, професионални нарушения, пране на пари или неплащане на данъци. През 2020 г. ЕС е изплатил около 150 млрд. евро по финансови споразумения. От 2016 г. насам Комисията отговаря за функционирането на системата за ранно откриване и отстраняване (EDES) за една четвърт от разходите на ЕС (39 млрд. евро), които тя управлява пряко или непряко чрез партньори по изпълнението в съответствие с финансовите правила на ЕС. За останалите три четвърти от разходите на ЕС, в които участват национални органи (111 млрд. евро), държавите членки трябва да спазват задължителните правила, свързани с отстраняването на контрагенти, но от тях не се изисква да създават непременно системи за отстраняване или бази данни.

II Целта на одита беше да се оцени дали отстраняването се използва ефективно като механизъм за защита на средствата на ЕС от ненадеждни контрагенти. ЕСП се фокусира основно върху оценката дали системата за ранно откриване и отстраняване функционира ефективно при прякото и непрякото управление. По-специално, ЕСП провери ефективността на зададените в системата положения, налагащи отстраняване, процедурите за отстраняване, черния списък на отстранените контрагенти и мерките за идентифициране на контрагенти в положения, налагащи отстраняване. Що се отнася до споделеното управление, ЕСП избра четири държави членки, за да прегледа техните механизми за отстраняване и да идентифицира добри практики. ЕСП извърши одита с цел да допринесе за предложенията на Комисията за преразглеждане на финансовите правила на ЕС и планове за подобряване на използването на цифрови инструменти и данни за защита на финансовите интереси на ЕС.

III ЕСП стигна до заключението, че практиката на **отстраняване не се използва ефективно за защита на средствата на ЕС от ненадеждни контрагенти**. Въпреки че в системата за ранно откриване и отстраняване са определени множество положения, налагащи отстраняване, и стабилни процедури за вземане на решения, службите на Комисията са регистрирали малко случаи на отстраняване в системата поради недостатъци в механизмите за идентифициране на

контрагенти, които се намират в такова положение. При споделеното управление, където системата за ранно откриване и отстраняване не се прилага, различните подходи на държавите членки подкопават цялостната ефективност на използването на практиката на отстраняване на контрагенти за защита на бюджета на ЕС.

IV По отношение на **прякото управление** ЕСП установи, че системата за ранно откриване и отстраняване има широко приложно поле и стабилни процедури за отстраняване, основани на централна оценка на случаите от независима експертна комисия, която осигурява последователно и справедливо третиране на контрагентите. Въпреки това недостатъците в механизмите за идентифициране на контрагенти в положение, налагащи отстраняване, са допринесли за малкия брой отстранявания. Отговорността за отстраняването е разпокъсана, а службите на Комисията срещат правни и технически трудности при достъпа до данни на държавите членки относно положенията, налагащи отстраняване, като например търговски регистри и регистри за съдимост. Дори когато съществуват актуални данни на равнище ЕС, например във връзка с разследвания на измами, те не винаги се използват или са неизползваеми. На практика Комисията разчита в голяма степен на клетвени декларации от контрагентите от ЕС относно липсата на обстоятелства, налагащи отстраняване. В този контекст ЕСП установи, че централизираният мониторинг и надзор на установяването и регистрирането на случаи на отстраняване са ограничени, както и допълнителните възможности за насърчаване на използването на системата за ранно откриване и отстраняване и поощряване на обмена на данни и цифровите инструменти.

V По отношение на **непрякото управление** ЕСП установи, че партньорите по изпълнението са имали малък принос за броя на случаите на отстраняване, регистрирани в системата. Това до голяма степен се дължи на същите фактори, които са приложими и при прякото управление. Между другите фактори, допринасящи за тази ситуация, са споразуменията с партньорите по изпълнението, които не обхващат всички положения, налагащи отстраняване, и това, че на партньорите по изпълнението не е разрешено да отстраняват контрагенти преди наличието на окончателно съдебно решение или административен акт. ЕСП установи също така, че Комисията закъснява със завършването на оценката си на механизмите за отстраняване на партньорите по изпълнението.

VI По отношение на **споделеното управление**, което включва предимно разходите за селско стопанство и сближаване и не е обхванато от системата за ранно откриване и отстраняване, посещенията на ЕСП в четири държави членки показаха значителни различия в подхода към отстраняването, които допринасят за неравномерна защита на средствата на Съюза. ЕСП установи също така, че някои държави членки биха могли да използват по-добре данните и инструментите на равнище ЕС, включително данните за измами и нередности, както и инструмента за извличане на данни и оценка на риска Agrachne. И накрая, ЕСП установи, че Комисията няма общ поглед върху системите за отстраняване на държавите членки, нито върху наличните данни, необходими за разработването на стратегия за подобряване на собствените ѝ възможности, както и на възможностите на партньорите по изпълнението и органите на държавите членки, да идентифицират контрагенти в положение, налагащо отстраняване, или изложени на риск да попаднат в такова положение.

VII ЕСП препоръчва на Комисията:

- да разшири допълнително обхвата на практиката за отстраняване на контрагенти;
- да засили прилагането на системата за ранно откриване и отстраняване;
- да подобри наблюдението на системата за ранно откриване и отстраняване в рамките на непрякото управление;
- да разшири обхвата на системата за ранно откриване и отстраняване, за да се включи в него и споделеното управление;
- да използва по-добре данните и цифровите инструменти за целите на отстраняването.

Въведение

Отговорности на ЕС и на държавите членки за защита на бюджета на ЕС

01 През 2020 г. ЕС е изплатил около 150 млрд.¹ евро по финансови споразумения. Споразуменията обхващат главно отпускането на безвъзмездна финансова помощ, договори за работа, стоки или услуги и финансови инструменти, като например заеми, гаранции или капиталови инвестиции. Контрагентите по споразуменията варират от частни лица, като земеделски производители и изследователи, до големи субекти, като търговски предприятия, общини и неправителствени организации.

02 Комисията носи цялостната отговорност за управлението на бюджета на ЕС. През 2020 г. Комисията е разходвала около 19 % от оперативните разходи (28 млрд. евро) по споразумения пряко чрез своите генерални дирекции и други служби и още 7 % непряко (11 млрд. евро)² чрез избрани „партньори по изпълнението“, като например Групата на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Органите на държавите членки участват в разходването на останалите 74 % (111 млрд. евро) от годишните разходи на ЕС чрез така нареченото „споделено управление“, което обхваща най-вече разходите за селско стопанство и сближаване.

03 Комисията делегира отговорността за управлението на бюджета на ЕС в различните области на политика на „разпоредители с бюджетни кредити“ в своите служби (генерални дирекции)³. Техните задължения включват подписване на финансови споразумения с контрагентите на ЕС (при пряко управление)⁴ или с партньори по изпълнението (при непряко управление), на които се възлага сключването на споразумения с контрагенти от името на Комисията. При споделено управление управляващите органи и разплащателните

¹ Раздел 2.1.1 от [Годишния доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2020 г.](#), без „Други услуги и администрация“.

² Пак там.

³ Член 73 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 ([Финансов регламент](#)).

⁴ Член 74 от [Финансовия регламент](#).

агенции на държавите членки отговарят за сключването на споразумения с контрагенти.

04 Съгласно правото на ЕС Комисията, партньорите по изпълнението и органите на държавите членки трябва да защитават бюджета на ЕС срещу измами и нередности⁵. За тази цел от тях се изисква да въведат ефективни системи за контрол⁶. Държавите членки приемат същите мерки за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, каквито предприемат за борба с измамите, които засягат собствените им финансови интереси⁷. Комисията отговаря за осигуряването на сходно ниво на защита при всички видове управление — пряко, непряко и споделено⁸.

Отстраняване на ненадеждни контрагенти от получаване на средства

05 Отстраняването (или „изключването от участие“) е важен инструмент, който организациите, като например международни органи и национални власти, използват, за да попречат на ненадеждни контрагенти да кандидатстват и да получават безвъзмездна финансова помощ или обществени поръчки. Основните елементи на системата за отстраняване⁹ на дадена организация включват:

- „черен списък“ на контрагентите, които не се допускат до сключване на финансови споразумения с организацията;
- набор от основания за отстраняването на контрагент, като например професионално нарушение, измама, корупция, пране на пари или неплатени данъци („положение, налагащо отстраняване“);
- процедура за включване и изключване на контрагенти от черния списък („процедура за отстраняване“);

⁵ членове 36 и 63 от [Финансовия регламент](#).

⁶ Съображение 5 от Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред ([Директива за защита на финансовите интереси](#)).

⁷ Член 325 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#).

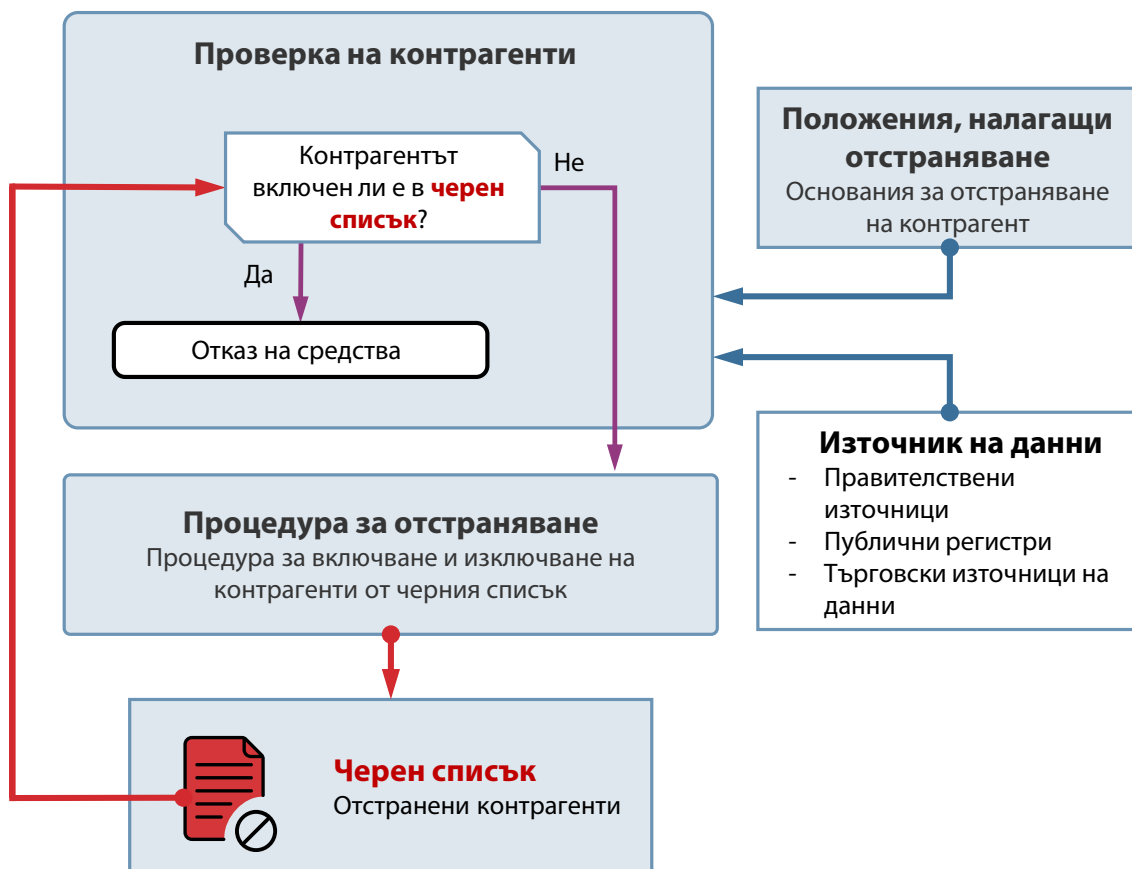
⁸ Вж. съображение 5 от [Директивата за защита на финансовите интереси](#).

⁹ Идентифицирани от ЕСП въз основа на анализ на Групата на Световната банка и федералното правителство на САЩ.

- механизми за проверка дали контрагентите са в положение, налагащо отстраняване, включително използване на черния списък.

06 На *фигура 1* са показани връзките между ключовите елементи на системата за отстраняване.

Фигура 1 — Ключови елементи на системата за отстраняване



Източник: ЕСП.

07 На практика черният списък дава възможност на финансовите ръководители в една част на организацията да разчитат на проверки, извършени преди това за даден контрагент от финансови ръководители в други части на същата организация. Оповестяването на имената на отстранените контрагенти разширява обхвата на това предимство и до финансовите ръководители в други организации и осигурява възпиращ ефект. Федералното правителство на САЩ и Групата на Световната банка отдавна използват черни списъци и са послужили като пример за системата за отстраняване, прилагана за бюджета на ЕС. В *каре 1* е представен общ преглед на системата за отстраняване на федералното правителство на САЩ, прилагана от федералните агенции на САЩ.

Каре 1

Система за отстраняване във федералните агенции на САЩ

Контрагенти, включени в черен списък, не могат да участват в процедури и договори за отпускане на безвъзмездна финансова помощ от федералните агенции на САЩ. Всички федерални агенции използват едни и същи системи, като например Федералната информационна система за изпълнение на договорите и добросъвестност на изпълнителите и Системата за управление на възлагането на обществени поръчки и отпускането на безвъзмездна финансова помощ, за да проверяват дали контрагентите се намират в положения, налагащи отстраняването им, и регистриране на контрагентите, включени в черен списък.

Всяка федерална агенция има „длъжностно лице, отговарящо за отстраняването“, което е независимо от функцията по възлагане на договори и отговаря за вземането на решения за отстраняването на контрагенти. Отстраняванията, извършени от една федерална агенция, се прилагат за всички останали федерални агенции и не позволяват на контрагента да получава допълнителна безвъзмездна финансова помощ или договори от федералния бюджет на САЩ. Имената на отстранените контрагенти се оповестяват онлайн.

Правна рамка на ЕС за отстраняване на контрагенти

08 Предотвратяването на отпускането на средства на контрагенти, на които не е разрешено да ги получават, е предпоставка за защита на финансовите интереси на Съюза¹⁰. Финансовите правила на ЕС (Финансовият регламент)¹¹ изискват от Комисията да създаде и управлява система за ранно откриване и отстраняване (EDES) за средствата на Съюза, изразходвани при **пряко и непряко управление**. Комисията е създала EDES през 2016 г.

¹⁰ Член 135 от Финансовия регламент.

¹¹ Пак там.

09 Финансовият регламент предвижда отстраняване и/или финансово санкциониране на контрагенти, за които е установено, че се намират в положение, налагащо отстраняване¹² (*каре 2*). При сериозни случаи името на контрагента може да бъде оповестено като възпиращ фактор¹³.

Каре 2

Положения, налагащи отстраняване съгласно EDES

Съгласно EDES може да се отстрани контрагент на следните основания:

- несъстоятелност, неплатежоспособност и аналогични положения;
- неплащане на данъци или социалноосигурителни вноски;
- тежко професионално нарушение;
- измама, корупция или друга незаконна дейност;
- нередности, свързани с дейности, финансирани от ЕС;
- неспазване в значителна степен на основни задължения по договори, финансирани от бюджета на ЕС;
- заобикаляне на данъчни, социални или други правни задължения или създаване на субект за тази цел.

10 Разпоредителите с бюджетни кредити на Комисията отговарят за идентифицирането на подлежащите на отстраняване контрагенти и за регистрирането¹⁴ на случаите на отстраняване в базата данни на EDES („черният списък“). Процедурата за отстраняване, която трябва да се следва, зависи от вида на положението, налагащо отстраняване. Разпоредителите с бюджетни кредити следва директно да отстраняват контрагенти при несъстоятелност или неплатежоспособност, както и при неплащане на данъци или социалноосигурителни вноски въз основа на окончателни съдебни решения или окончателни административни актове.

¹² Пак там.

¹³ База данни на EDES: [Списък на икономическите оператори, които са отстранени или подлежат на финансова санкция](#).

¹⁴ Член 135, параграф 3 от Финансовия регламент.

11 При други положения, налагащи отстраняване, разпоредителят с бюджетни кредити следва да изпрати искане за отстраняване до експертната комисия на EDES. Този орган се състои от независим председател, двама постоянни членове, определени от Генерална дирекция „Бюджет“, и представител на разпоредителя с бюджетни кредити, който подава искането за отстраняване. Експертната комисия има за задача да оцени установените факти и констатации, а когато няма окончателно съдебно решение или административен акт, да направи „предварителна правна квалификация“¹⁵.

12 Експертната комисия на EDES¹⁶ оценява случаите, отнесени до нея от разпоредителите с бюджетни кредити, и издава препоръки дали да се отстрани контрагента, да му се наложи финансова санкция и/или да се оповести името му¹⁷. Експертната комисия отговаря и за защитата на основните права на контрагентите, включително „правото на изслушване“. След като получи препоръката на експертната комисия, разпоредителят с бюджетни кредити, който е регистрирал случая, отговаря за вземането на окончателно решение относно санкционирането на контрагента.

13 Ранното откриване има за цел да предупреди всички разпоредители с бюджетни кредити за рискови контрагенти¹⁸. Разпоредителите с бюджетни кредити следва да регистрират даден контрагент по механизма за ранно откриване, ако предполагат, че той се намира в положение, налагащо отстраняване, но трябва да съберат необходимите доказателства, за да извършат отстраняването. Те следва да уведомят контрагента, освен ако това би навредило на някое текущо разследване. Контрагент, който е попаднал в обхвата на процедурата за ранно откриване, може да продължи да кандидатства и да получава средства от ЕС. Случаите на ранно откриване не трябва да остават отворени за повече от една година. За удължаване на срока отговорният разпоредител с бюджетни кредити следва да отнесе случая до експертната комисия.

¹⁵ Член 143 от Финансовия регламент.

¹⁶ Решение (ЕС) 2018/1220 на Комисията.

¹⁷ Член 143 от Финансовия регламент.

¹⁸ Член 135 от Финансовия регламент.

14 Понастоящем EDES е единствената система за отстраняване, която функционира на равнище ЕС. Въпреки че от държавите членки се изисква да създадат системи за контрол при споделено управление с цел защита на финансовите интереси на ЕС, правото на Съюза не изисква от тях да създават системи за отстраняване сами по себе си¹⁹. На **фигура 2** е показана частта от бюджета на ЕС, която е обхваната от EDES.

Фигура 2 — Част от бюджета на ЕС, обхваната от EDES



Източник: ЕСП.

¹⁹ Член 142, параграф 5 от Финансовия регламент.

Обхват и подход на одита

15 Целта на одита беше да се оцени дали практиката на отстраняване на контрагенти се използва ефективно като инструмент за защита на средствата на ЕС от ненадеждни контрагенти. Одитът обхваща периода 2016—2020 г.

16 ЕСП се фокусира основно върху оценката дали EDES функционира ефективно при **прякото и непрякото управление**. По-специално ЕСП разглежда дали в EDES:

- е определен достатъчен обхват на положенията, налагащи отстраняване, за да се осигури отстраняването на ненадеждни контрагенти;
- процедурата за отстраняване предвижда стабилен механизъм за вземане на решения по отношение на контрагентите, за които е установено, че се намират в положение, налагащо отстраняване;
- в базата данни за отстранените контрагенти („черния списък“) са включени актуални и приложими данни, за да може той да допринесе значително за защитата на финансовите интереси на ЕС;
- механизмите за идентифициране на контрагентите в положение, налагащо отстраняване, са адекватни.

17 ЕСП събра и анализира информация за функционирането на EDES от:

- две служби на Комисията, отговарящи за разрешаването на оперативни разходи: при пряко управление — Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA), и при непряко управление — Генерална дирекция „Международни партньорства“ (INTRA);
- две служби на Комисията, отговарящи за защитата на финансовите интереси на ЕС в различни области на политика — Генерална дирекция „Бюджет“ (BUDG) и Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ);
- основните партньори при непряко управление, които отговарят за прилагането на финансовите инструменти на ЕС, а именно Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и избрани финансови посредници в четири държави членки (Естония, Италия, Полша и Португалия).

18 ЕСП сравни EDES със системите за отстраняване на контрагенти на федералното правителство на САЩ и Групата на Световната банка, които ЕСП посети през февруари 2020 г. Освен това ЕСП анализира и извърши кръстосани проверки на информацията за контрагентите и налагащите отстраняване положения в EDES, счетоводната система на ЕС и други бази данни на равнище ЕС, национални източници на данни и един предлаган на пазара инструмент за данни за съответствието²⁰.

19 По отношение на **споделеното управление** ЕСП прегледа механизмите в четири държави членки (Естония, Италия, Полша и Португалия), които избра, за да отрази разнообразието на подходите по отношение на управлението на публичните средства. За всяка от тези държави членки ЕСП избра по една разплащателна агенция и един управляващ орган, отговарящи за разходите за селско стопанство и сближаване. Поради избухването на пандемията от COVID-19 ЕСП разчита на анализ на официални документи, писмени отговори от органите на държавите членки на въпросите на ЕСП относно използването на механизма за отстраняването и дистанционни интервюта със служители в тези органи. Също така ЕСП събра и анализира информация за отстраняването на контрагенти при споделеното управление от основните участващи служби на Комисията, а именно ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. ЕСП използва инструмента за данни за съответствие и за да извърши проверка на стратифицирана извадка от контрагенти при споделено управление за възможни положения, налагащи отстраняване.

20 ЕСП извърши този одит с цел да допринесе за предложението на Комисията за преразглеждане на Финансовия регламент през 2022 г., както и за плановите ѝ да подобри използването на цифрови инструменти и данни за защита на финансовите интереси на ЕС чрез предоставяне на интегрирана и оперативно съвместима система за информация и мониторинг, обхващаща всички получатели на средства от ЕС²¹.

²⁰ Bridger Insight на LexisNexis.

²¹ Параграф 32 от [Междуинституционално споразумение от 16 декември 2020 г. относно бюджетната дисциплина](#).

Констатации и оценки

Пряко управление — въпреки някои силни страни на системата за отстраняване, недостатъците ограничават нейната ефективност

Системата за отстраняване на Комисията има широк обхват и стабилни процедури

EDES обхваща широк кръг от контрагенти, видове финансови споразумения и положения, налагащи отстраняване

21 ЕСП счита, че за да бъде максимално полезна, една ефективна система за отстраняване следва да се прилага за всички видове потенциални контрагенти, да обхваща всички видове финансови споразумения и да включва изчерпателен списък на положенията, налагащи отстраняване.

22 ЕСП установи, че отстраняването от участие може да се приложи за всички **видове контрагенти** от ЕС, които имат право да кандидатстват за средства и да получават такива. Възможността за отстраняване на свързани страни, като например свързани предприятия, действителни собственици и отговорни ръководители (когато те самите не са получатели на средства от ЕС), обаче е сравнително ограничена съгласно Финансовия регламент²².

23 ЕСП установи също така, че след преразглеждането на Финансовия регламент през 2016 г. налагащите отстраняване положения се прилагат за всички **видове финансови споразумения**, а именно договори, споразумения за безвъзмездна финансова помощ, награди и финансови инструменти.

24 И накрая, ЕСП установи, че Финансовият регламент предвижда широк набор от **положения, налагащи отстраняване**, които са сравними с използваните от федералното правителство на САЩ. ЕСП отбеляза само една съществена разлика: финансовите правила на ЕС не предвиждат отстраняване на контрагенти, които имат задължения към бюджета на ЕС, но разпоредителите с бюджетни кредити

²² Член 136, параграф 4 от [Финансовия регламент](#).

могат да намалят риска, като прихващат всякакви задължения от бъдещи плащания, така че да не се прибегва до отстраняване.

Процедурите на EDES осигуряват стабилен процес за вземане на решения за отстраняване

25 ЕСП очаква една стабилна процедура за включване и изключване на контрагенти да осигурява вземането на обосновани, последователни, справедливи и пропорционални решения за отстраняване. В *таблица 1* е представен общ преглед на направеното от ЕСП сравнение на EDES със системата за отстраняване в САЩ. Системата за отстраняване на Групата на Световната банка има общи характеристики с EDES и системата за отстраняване на САЩ.

Таблица 1 — Съпоставка на EDES със системата за отстраняване на САЩ

Характеристики	EDES	Система на САЩ
Изисквани доказателства	Окончателно съдебно решение или окончателен административен акт. Или достатъчно факти и констатации, че е налице положение, налагащо отстраняване (предварителна правна квалификация)	Съдебно решение по гражданско дело или присъда. Или достатъчно доказателства, че фактически условията за положение, налагащо отстраняване, е по-вероятно да са изпълнени, отколкото да не са (превес на доказателствата)
Лице, отговорно за вземането на решения	Разпоредител с бюджетни кредити от отговорната служба или агенция (след консултация с експертната комисия на EDES)	Длъжностно лице на отговорната агенция, отговарящо за спирането и отстраняването от участие
Уведомяване на контрагента	Да	Да
Право на изслушване	Да	Да
Последици за контрагентите	Отстраняване от получаване на ново финансиране за период от 1 до 5 години Оповестяване при сериозни случаи Възможно налагане на финансова санкция	Отстраняване от получаване на ново финансиране за период от 1 до 5 години Оповестяване във всички случаи

Източник: ЕСП.

26 ЕСП установи, че EDES разполага със **стабилни процедури за вземане на решения** за отстраняване. Обосноваността на взетите решения се осигурява от факта, че системата разчита на окончателни съдебни решения или окончателни административни актове. Освен това, при липсата на окончателно съдебно решение или административен акт (които могат да отнемат месеци или дори

години), Финансовият регламент позволява отстраняването на контрагенти, когато финансовите интереси на ЕС са изложени на значителен риск и наличните факти или констатации са достатъчни, за да подкрепят решението за отстраняване. При такива обстоятелства отговорният разпоредител с бюджетни кредити следва да отнесе случая до експертната комисия на EDES.

27 Както и в системата на САЩ, Финансовият регламент изисква контрагентите да бъдат предварително уведомявани и да им бъде дадена възможност да представят становище, преди да бъде взето решение за отстраняването им. Експертната комисия на EDES разглежда становищата на контрагентите заедно с фактите и констатациите, предоставени от разпоредителите с бюджетни кредити, и издава препоръки. Процедурата за оценка на експертната комисия защитава основните права на контрагентите, като например правото на изслушване²³.

28 От 2016 до 2020 г. разпоредителите с бюджетни кредити са отнесли 98 случая до експертната комисия. Експертната комисия е издала 57 препоръки — 43 за отстраняване и 14 за неотстраняване на съответния контрагент²⁴. Между останалите 41 случая са има такива, които са оттеглени от разпоредителите с бюджетни кредити поради промяна в обстоятелствата, случаи, по които експертната комисия не е била в състояние да издаде препоръка, и неприключени случаи. От 2016 г. насам разпоредителите с бюджетни кредити винаги са избирали да следват препоръките на експертната комисия²⁵. Съставът на експертната комисия и опитът ѝ в извършването на централизирани оценки на случаи на отстраняване помагат да се гарантира последователност при вземането на решения. Екипът от служители на ГД „Бюджет“, който предоставя административна подкрепа на експертната комисия на EDES, също помага за осигуряване на последователност, като съветва разпоредителите с бюджетни кредити в други служби относно това дали да отнасят случаи до комисията.

29 След като отговорният разпоредител с бюджетни кредити е взел решение за отстраняване, другите разпоредители с бюджетни кредити са длъжни да го спазват, докато не приключи срока на отстраняване на контрагента. Освен че имат достъп до базата данни на EDES, службите могат да проверят директно

²³ Член 143 от [Финансовия регламент](#).

²⁴ [Годишни доклади](#) относно защитата на финансовите интереси на ЕС от 2016 до 2020 г: SWD(2017)268, SWD(2018)382, SWD(2020)157, SWD(2021)256.

²⁵ Точка 7 от [SWD\(2020\)157](#).

в счетоводната система на Комисията дали даден контрагент е включен в EDES, преди да поемат нов финансов ангажимент. Контрагентите автоматично престават да бъдат включени в черния списък на EDES в края на техния срок на отстраняване. Разпоредителите с бюджетни кредити могат също така да поискат от експертната комисия да преразгледа препоръката за отстраняване, за да се вземат предвид нови факти или обстоятелства — например след като съответният отговорен орган е издал окончателно съдебно решение или административен акт, или контрагентът е предприел коригиращи действия.

Черният списък на EDES съдържа малко отстранени контрагенти

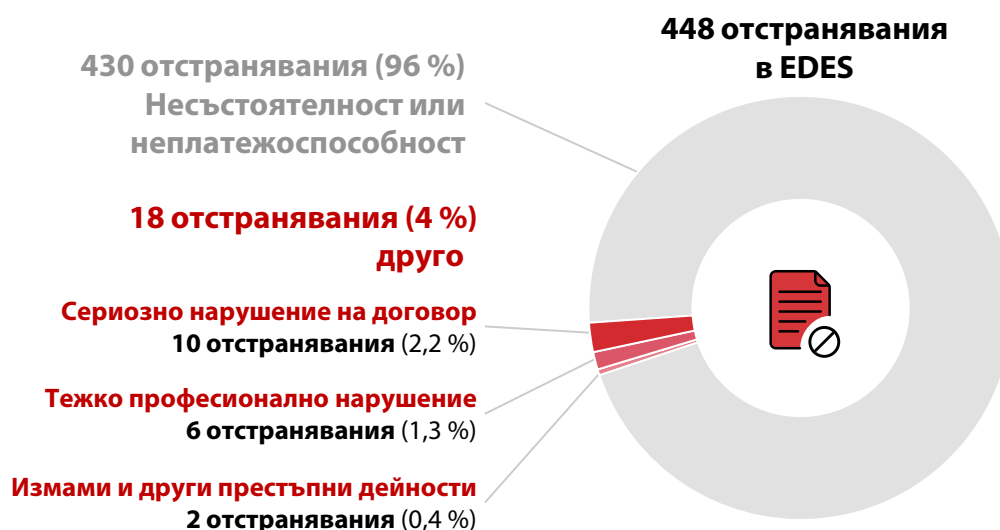
30 Полезността на „черния списък“ до голяма степен зависи от неговия размер и обхват, които се определят главно от други ключови елементи на системата за отстраняване (вж. [фигура 1](#) по-горе):

- обхванатите контрагенти, видове финансови споразумения и положения, налагащи отстраняване;
- действието на процедурата за отстраняване; и
- механизмите за проверка дали контрагентите се намират в налагащо отстраняване положение, които осигуряват основните данни за процедурата за отстраняване.

31 ЕСП анализира данните за случаите на отстраняване, регистрирани в базата данни на EDES през периода 2016—2020 г. Като цяло към 31 декември 2020 г. в черния списък на ЕС са били посочени 448 отстранени контрагенти, 430 от които поради неплатежоспособност и несъстоятелност и 18 по други причини. Контрагентите в неплатежоспособност и несъстоятелност представляват малък допълнителен риск за финансовите интереси на ЕС, тъй като е малко вероятно те да кандидатстват за допълнителни средства от ЕС²⁶. Само два случая са били свързани с измами и корупция. На [фигура 3](#) е представен общ преглед на отстраняванията според вида на обстоятелствата.

²⁶ Член 167, параграф 2 и член 198, параграф 2 от [Финансовия регламент](#).

Фигура 3 — Отстранявания според вида положение, налагащо отстраняване



Източник: ЕСП въз основа на базата данни на EDES на Комисията.

32 ЕС отстранява много малко контрагенти в сравнение с федералното правителство на САЩ и Световната банка. След равнение по размер на предвиденото финансиране, ЕСП изчислява, че федералното правителство на САЩ отстранява над петдесет пъти повече контрагенти, отколкото ЕС в рамките на EDES (*таблица 2*). Макар че има значителни разлики в бюджетите и контрагентите на правителството на САЩ и Световната банка в сравнение с ЕС, относително ниското ниво на отстранени контрагенти при EDES показва, че може да има недостатъци в механизмите на ЕС за идентифициране на контрагенти в положения, налагащи отстраняване.

Таблица 2 — Сравнение на нивата на отстраняване на контрагенти

Описание	EDES	Федерално правителство на САЩ	Група на Световната банка
Ниво на отстраняване (отстранени контрагенти на един милиард евро)	0,5 	25 	27 
Отстранени контрагенти към 31 декември 2020 г. (без да се включват случаите на несъстоятелност и неплатежоспособност)	18	140 000	1 250
Съответен годишен бюджет за 2020 г. (в млрд. евро)	39*	5 500**	46***

* Раздел 2.1.1 от [Годишния доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2020 г.](#), с изключение на „Други услуги и администрация“.

** Въз основа на [данни на правителството на САЩ](#) за 2020 г., 1 EUR=1.1922 USD (InforEuro, декември 2020 г.).

*** [Годишен доклад за 2020 г. на Групата на Световната банка](#), 1 EUR=1.1922 USD (InforEuro, декември 2020 г.).

Източник: ЕСП.

33 Федералното правителство на САЩ оповестява всички отстранявания. Съгласно Финансовия регламент оповестяването се счита за допълнителна санкция, която трябва да се прилага пропорционално. Към 31 декември 2021 г. в онлайн базата данни на EDES²⁷ са фигурирали седем контрагента.

34 ЕСП установи, че след отстраняване контрагентите е малко вероятно да получат допълнителни средства от ЕС при пряко управление. ЕСП сравни списъка на отстранените контрагенти в EDES със списъка на всички текущи финансови ангажименти, регистрирани в счетоводната система на Комисията. Не бяха открити случаи на разпоредители с бюджетни кредити, които да са поели нови финансови ангажименти с отстранени контрагенти.

²⁷ База данни на EDES:Списък на икономическите оператори, които са отстранени или подлежат на финансова санкция.

Недостатъци в механизмите за проверка на положенията, налагащи отстраняване, ограничават ефективността на EDES

35 Въпреки че EDES има широк обхват и стабилна процедура за отстраняване, съществуват редица недостатъци в механизмите за идентифициране на контрагенти в положения, налагащи отстраняване, които значително са допринесли за относително ниското ниво на отстраняване (вж. подразделите по-долу, точки [36—63](#)).

Отговорността за идентифициране на контрагентите, подлежащи на отстраняване, е фрагментирана в рамките на Комисията

36 В съответствие със своя модел на децентрализирано управление по отношение на финансовото управление Комисията е делегирала правомощията за вземане на решения за отстраняване на своите разпоредители с бюджетни кредити. Самата задача за проверка на това дали контрагентите се намират в налагащо отстраняване положение обаче обикновено се изпълнява от „оправомощени разпоредители с бюджетни кредити“ — множество служители във всяка служба, които отговарят за поемането на бюджетни и правни задължения и за разрешаването на плащанията.

37 Големият брой длъжностни лица, които могат да бъдат ангажирани в процеса, повишава риска от непоследователни подходи при определянето на това дали контрагентите се намират в положение, налагащо отстраняване. На пет служби, които отговарят за управлението на около 50 % от средствата под пряко управление, се падат около 80 % от всички случаи на отстраняване (включително случаите на несъстоятелност), като почти половината от тях са регистрирани от службата и изпълнителната агенция, отговарящи за разходите за научни изследвания и иновации (ГД „Научни изследвания и иновации“ и Европейската изпълнителна агенция за научни изследвания). На [фигура 4](#) са показани случаите, регистрирани в EDES, по служби на Комисията. Разглеждайки само положенията, които не са свързани с несъстоятелност и неплатежоспособност, ЕСП установи, че 17 от 56-те служби и изпълнителни агенции на Комисията са регистрирали случаи на отстраняване в периода 2016—2020 г. Тридесет и девет от службите и изпълнителните агенции на Комисията никога не са регистрирали случай на отстраняване в EDES, който не е свързан с несъстоятелност.

Фигура 4 — Случаи, регистрирани в EDES, по служби на Комисията



Източник: ЕСП въз основа на базата данни на EDES на Комисията.

38 В този контекст ЕСП отбелязва, че през 2019 г. Службата за вътрешен одит (IAS) на Комисията е докладвала²⁸, че Комисията няма систематичен подход за проверка дали контрагентите са в положение, налагащо отстраняване, и за тях следва да се приложи такава процедура. ЕСП установи, че в проверените от нас служби няма длъжностни лица, които да са специализирани или да са натоварени изключително с проверката на контрагентите за положения, налагащи отстраняване, и с регистрирането на случаите в EDES. IAS също така е съобщила за обща липса на осведоменост относно EDES в цялата Комисия. В отговор на доклада Комисията е започнала да провежда обучения и дейности за повишаване на осведомеността, включително относно инструментите, които разпоредителите с бюджетни кредити трябва да използват, за да идентифицират и докладват за контрагенти в положения, налагащи изключване.

39 Фрагментарната отговорност за идентифициране на контрагенти в положения, налагащи отстраняване, е видна и по отношение на случаите на съмнения за измама срещу бюджета на ЕС. В такива случаи отговорният разпоредител с бюджетни кредити е длъжен да уведоми Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) за съмненията за измама и следва да провери дали да регистрира случай на ранно откриване в EDES. ОЛАФ отговаря за провеждането на разследвания и съобщаването на резултатите от тях в доклад с препоръки. От

²⁸ Одитен доклад на Службата за вътрешен одит: IAS.B4-2017-BUDG-001 от 25 януари 2019 г.

ОЛАФ обаче не се изисква изрично да препоръчва регистрирането на случаи за ранно откриване или отстраняване. Отговорният разпоредител с бюджетни кредити следва да вземе предвид препоръките на ОЛАФ като цяло²⁹ и да провери дали да отнесе случая до експертната комисия, ако разследването на ОЛАФ потвърди наличието на измама.

40 ЕСП установи, че няма ясни насоки или процедури относно отправянето на препоръки от ОЛАФ към разпоредителите с бюджетни кредити за регистриране на случаи в EDES. Към момента на извършване на одита ОЛАФ преразглеждаше своите процедури за отправяне на препоръки и мониторинг на тяхното изпълнение. ОЛАФ също така работи с ГД „Бюджет“ по нови инструкции за изготвяне на препоръки, свързани с EDES. Освен това, въпреки че в своя доклад ОЛАФ посочва, че предварителната правна квалификация на установените факти е задължителна³⁰, описанието на фактите изисква по-задълбочен анализ и по-подробна информация, преди разпоредителите с бюджетни кредити да могат да отнесат даден случай на отстраняване до експертната комисия на EDES.

Службите на Комисията срещат трудности при достъпа до данни на държавите членки за контрагентите

41 Мерките на Комисията за установяване на това дали контрагентите се намират в налагащо отстраняване положение често разчитат на достъпа до данни на държавите членки, тъй като не съществуват регистри или записи за целия ЕС. На *фигура 5* са посочени основните видове национални източници на данни за редица налагащи отстраняване положения в EDES³¹.

²⁹ Член 136, параграф 2 от [Финансовия регламент](#).

³⁰ Член 11 от [Регламент 883/2013](#) относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ).

³¹ Член 136, параграф 1, букви а) до г) от [Финансовия регламент](#).

Фигура 5 — Данни на държавите членки за положения, налагащи отстраняване



Източник: ЕСП въз основа на член 136 от Финансовия регламент.

42 При прякото управление на разпоредителите с бюджетни кредити може да се наложи да работят с контрагенти от широк кръг държави членки и други държави. В този процес те се сблъскват с големи практически, правни и технически пречки, свързани с достъпа до данни. Като цяло службите, отговарящи за прякото управление, нямат привилегирован достъп до данните на държавите членки и затова трябва да разчитат на публични бази данни, които може да са платени и достъпни само на езика на държавата членка.

43 ЕСП установи, че достъпът до данни варира в зависимост от положението, налагащо отстраняване, и съответната държава членка. Например, достъпът до данни за дружества **в несъстоятелност и в неплатежоспособност** като цяло е добър. Естония, Италия, Полша и Португалия са предоставили публично достъпна информация за платежоспособност на дружествата; въпреки това конкретният характер на информацията се различава в отделните държави членки.

44 Механизмите за проверка на неплатени **данъци и социалноосигурителни вноски** също се различават в четирите държави членки. Например Естония предоставя безплатен публичен достъп чрез своя онлайн търговски регистър до информация за неплатените данъчни и социалноосигурителни задължения над 100 евро. Търговският регистър на Полша също предоставя безплатна публична информация за такива задължения, ако те все още не са платени 60 дни след началото на процедурата по събиране. В Италия специален орган предоставя удостоверение за неплатени данъци и социалноосигурителни вноски чрез специален уебсайт, но само ако заявителят регистрира самоличността си. В Португалия достъпът до информация за неплатени данъци и социалноосигурителни вноски е ограничен до упълномощени потребители на правителствената ИТ платформа.

45 Освен това съществуват правни ограничения за достъп до съответните **регистри за съдимост**. По-специално за информация относно контрагент може да се изисква разрешение от органите на държавата членка или дори от съответното лице. В някои случаи данните за съдимост на дадено лице са достъпни само под формата на свидетелство, като Комисията може да няма възможност лесно да провери автентичността му.

46 Друг проблем, с който се сблъсква Комисията, е **идентифицирането на контрагента** в различните регистри. Липсата на уникален идентификатор на ЕС за дадено дружество или лице затруднява съпоставянето на информация от различни набори от данни. Такива уникални идентификатори се използват в някои юрисдикции, например в САЩ. В четирите държави членки, които разгледахме, данъчните идентификационни номера на дадено дружество или лице могат да бъдат използвани от националните правителствени служби. Тези идентификатори обаче не са били публикувани във всички съответни публични регистри и поради това не са били на разположение на Комисията.

47 Един от начините за намаляване на въздействието на фрагментацията на данните и липсата на ясни идентификатори е използването на **инструменти за извличане на данни**. Такива инструменти се използват широко във финансовия сектор за идентифициране на рискови контрагенти. Съществуващите търговски инструменти за извличане на данни обаче не са добре адаптирани към нуждите на Комисията, тъй като не обхващат всички основания за отстраняване в ЕС и разчитат на публични данни с несигурно качество и пълнота. Макар че такива инструменти могат да събират информация, свързана със случаи на ранно откриване, те не могат да предоставят фактите и констатациите, необходими за отстраняване в EDES.

48 Комисията разработва инструмент за извличане на данни и оценка на риска, предимно за целите на одита и контрола при споделеното управление (точка **84**). Този инструмент би могъл да бъде полезен и при прякото и непрякото управление. Въпреки това, за да може да се използва за идентифицирането на контрагенти в положение, налагащо отстраняване, той ще трябва да намери решения на **практическите, техническите и правните пречки**, посочени по-горе. Това ще изисква законодателството на ЕС да отвори достъпа до съществуващите данни на държавите членки. Ще е необходима и по-нататъшна цифровизация, обмен на данни и анализ по отношение на управлението на средствата на Съюза.

Източниците на данни на равнище ЕС не се използват достатъчно за идентифициране на контрагенти, подлежащи на отстраняване

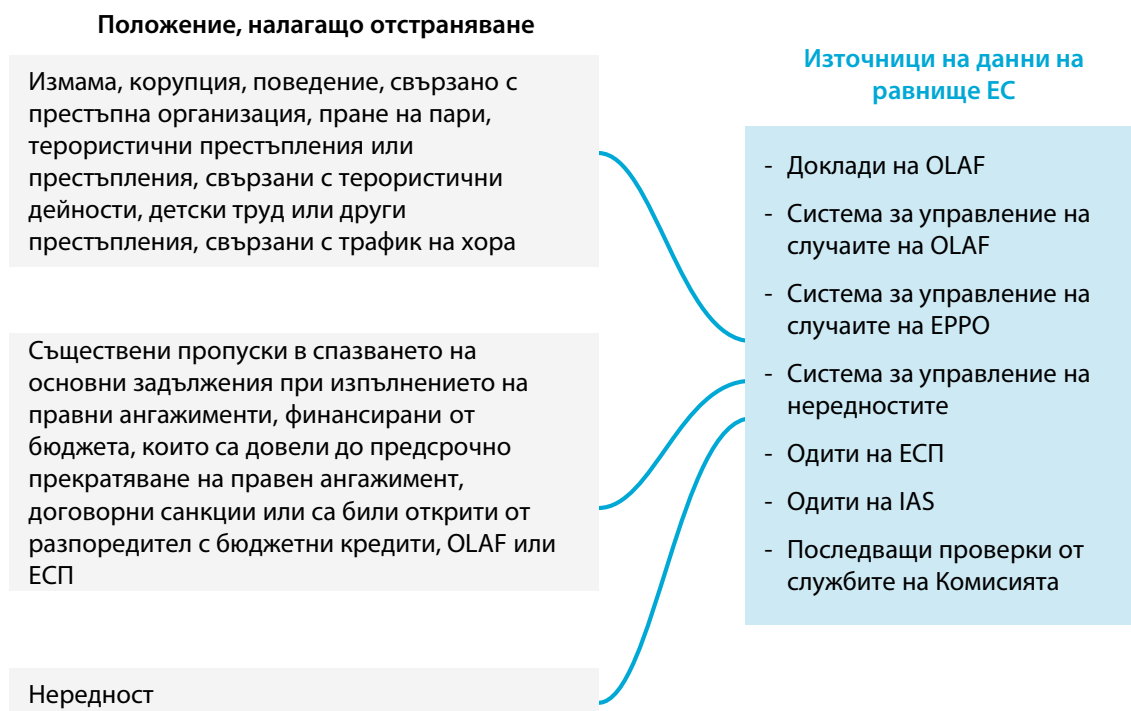
49 Финансовият регламент предвижда разпоредителите с бюджетни кредити да използват редица източници на данни на равнище ЕС за идентифициране на контрагенти в определени положения, налагащи отстраняване³². На **фигура 6** са показани основните положения, налагащи отстраняване, за които има източници на данни на равнище ЕС. Когато информацията от тези източници на данни показва риск, че даден контрагент се намира в положение, налагащо отстраняване, отговорният разпоредител с бюджетни кредити следва да регистрира случай на ранно откриване или отстраняване³³. Източниците се припокриват до известна степен, тъй като ранното откриване и отстраняване могат да бъдат резултат от разследвания на ОЛАФ, първоначално започнати въз основа на доказателства, събрани по време на одити на равнище ЕС или други

³² Член 136, параграф 1, букви г), д) и е) от [Финансовия регламент](#).

³³ Член 142, параграф 2 от [Финансовия регламент](#).

проверки. ЕСП провери използването на ранното откриване и на други източници на данни на равнище ЕС при проверките за случаи на отстраняване.

Фигура 6 — Източници на данни на равнище ЕС за положения, налагащи отстраняване



Източник: ЕСП въз основа на член 136 от Финансовия регламент.

Ранно откриване

50 Тъй като **ранното откриване** се отнася до контрагенти, за които се предполага, че са в положение, налагащо отстраняване, ЕСП предположи, че то често е имало за резултат отстраняването на тези контрагенти. От 2016 до 2020 г. са приключени само 90 случая на ранно откриване. От 90-те случая само 15 са довели до отстраняване, в осем от които поради несъстоятелност или неплатежоспособност, а седем по други причини. От останалите 75 случая 13 са били приключени преди изтичането на едногодишния срок, без да бъде записана причина в базата данни на EDES, а 62 са били автоматично прекратени в края на едногодишния период. Към 31 декември 2020 г. в базата данни на EDES е имало 11 неприключени случая на ранно откриване. Броят на случаите изглежда малък, като се имат предвид източниците на данни, които разпоредителите с бюджетни кредити трябва да използват.

51 Автоматичното прекратяване на случаите след една година³⁴ може да подкопае ролята на ранното откриване за наблюдението на рискови контрагенти, ако е необходима повече от година, за да се получи окончателно съдебно решение или административен акт. Разпоредителите с бюджетни кредити обаче могат да удължават срока на действие само за случаите, отнесени до експертната комисия на EDES за отстраняване³⁵.

Данни на ОЛАФ за разследвания на измами

52 ЕСП очакваше значителна част от **разследванията на ОЛАФ** да са довели до регистриране на съответните контрагенти като случаи на ранно откриване. ЕСП установи, че разпоредителите с бюджетни кредити регистрират малко случаи в EDES в отговор на разследвания на ОЛАФ. От 257 разследвания, приключени от ОЛАФ от 2016 г. до средата на 2020 г.³⁶ във връзка с пряко управлявани разходи, 143 случая са били или съмнения за измама (76 случая), или нередности (67 случая). Десет от съответните контрагенти са били отстранени — петима поради несъстоятелност и петима по други причини. Освен това шест контрагента са били регистрирани като случаи на ранно откриване.

53 Както е посочено по-горе (точки **39** и **40**), разпоредителите с бюджетни кредити получават информация за резултатите от разследванията на ОЛАФ под формата на доклади. Докладите се основават на данните, съхранявани в системата за управление на случаите на ОЛАФ. Също така е важно разпоредителите с бюджетни кредити да бъдат информирани за съответните текущи разследвания. Данните, свързани с ранното откриване и отстраняване, обаче не са пряко достъпни за Комисията.

54 От началото на дейността си през юни 2021 г. Европейската прокуратура (EPPO) отговаря за разследването, наказателното преследване и предаването на съд на престъпления срещу финансовите интереси на ЕС. Към момента на изготвяне на одита Европейската прокуратура беше в процес на създаване на собствена система за управление на случаите³⁷. В съответствие с Регламента за създаване на Европейска прокуратура обменът на информация за това дали

³⁴ Член 142, параграф 4 от [Финансовия регламент](#).

³⁵ Пак там.

³⁶ Данни, предоставени от ОЛАФ по искане на Европейската сметна палата.

³⁷ Член 44 от [Регламент \(ЕС\) 2017/1939](#).

даден контрагент е в процес на разследване е възможен между системите за управление на случаите на ОЛАФ и Европейската прокуратура. Освен това Европейската прокуратура информира Комисията за последващите действия, които предприема по отнесените до нея случаи³⁸.

Система за управление на нередностите

55 Финансовият регламент предвижда също така разпоредителите с бюджетни кредити при пряко управление да използват данните, които държавите членки са длъжни да докладват за измами и нередности при споделено управление³⁹. Докладването се извършва чрез системата за управление на нередностите (СУН), която е достъпна за всички разпоредители с бюджетни кредити. Те отговарят за проверката дали някой от „техните“ контрагенти е включен в системата⁴⁰. През 2019 г. Службата за вътрешен одит на Комисията е докладвала, че отговорните служби не проверяват систематично СУН за тази информация⁴¹. В хода на анализа ЕСП не откри данни някой от 2473-те случая, за които държавите членки са докладвали в периода 2016—2020 г., да е регистриран в EDES. Въпреки това установихме седем случая, в които Комисията е поела допълнителни договорености в рамките на прякото управление с контрагенти, регистрирани в системата, но за тях ЕСП не откри данни за предварителни оценки за отстраняване. Тези констатации показват, че данните от СУН могат да се използват по-добре за целите на отстраняването при пряко управление.

Одити и последващи проверки

56 Финансовият регламент също така признава одитите и последващите проверки, извършвани от ЕСП, Службата за вътрешен одит и ведомствата на Комисията, като потенциални източници на случаи за EDES. ЕСП предава подробна информация за установените от нея нередности на Комисията, а в случаите на подозрение за измама — и на ОЛАФ и Европейската

³⁸ Член 6 от [Споразумението за установяване на условията за сътрудничество между Европейската комисия и Европейската прокуратура](#).

³⁹ Член 142, параграф 2, буква г) от [Финансовия регламент](#).

⁴⁰ Член 136, параграф 2, буква г) от [Финансовия регламент](#).

⁴¹ Одитен доклад на Службата за вътрешен одит: IAS.B4-2017-BUDG-001 от 25 януари 2019 г.

прокуратура⁴². По подобен начин, когато при одити или последващи проверки на Комисията се установи съмнение за измама, разпоредителите с бюджетни кредити са длъжни да изпратят информацията на ОЛАФ за разследване. Разпоредителите с бюджетни кредити са отговорни за използването на тези източници на данни като основа за случаите на ранно откриване и отстраняване. Комисията не е извършила нито едно отстраняване на основание нередност, въпреки че въз основа на последващи проверки и одити е докладвала за близо 8000 нередности в рамките на прякото управление за периода 2016—2020 г.⁴³

Комисията разчита твърде много на декларациите на контрагентите относно липсата на положения, налагащи отстраняване

57 На практика, поради трудностите при проверката на контрагента в основните източници на данни на национално и европейско равнище (точки [41—56](#)), отговорните служби на Комисията не проверяват всеки партньор за всяко положение, налагащо отстраняване, преди да сключат финансови споразумения. Финансовият регламент обикновено изисква от контрагентите да декларират дали се намират в положение, налагащо отстраняване⁴⁴. Например от тях може да се изисква да декларират всички⁴⁵ „факти, установени по време на одити или разследвания“, извършени от Европейската прокуратура, ЕСП, ОЛАФ или при вътрешен одит, или установени чрез „всяка друга проверка, одит или контрол, за чието извършване отговаря разпоредителят с бюджетни кредити“.

58 В повечето случаи се изискват клетвени декларации за липса на положения, налагащи отстраняване. Разпоредителите с бюджетни кредити могат да решат да не изискват от контрагентите да представят доказателства в подкрепа на клетвената декларация. Например ГД „Международни партньорства“ не изисква клетвена декларация за безвъзмездна финансова помощ под 15 000 евро или представяне на подкрепящи документи за декларации при отпускане на безвъзмездна финансова помощ под 60 000 евро⁴⁶. При договорите за обществени поръчки разпоредителите с бюджетни кредити често изискват от контрагентите да представят документални доказателства или декларации,

⁴² Административна договореност между Европейската сметна палата и Европейската прокуратура.

⁴³ Таблица DM3 на стр. 133 от част 2 на „Statistical evaluation of irregularities reported for 2020“ — [SWD\(2021\) 258 final](#).

⁴⁴ Член 137, параграф 1 от [Финансовия регламент](#).

⁴⁵ Пример за [образец на клетвена декларация](#) на Комисията.

⁴⁶ [Contract Procedures for European Union External Action – A practical guide](#).

изисквани съгласно законодателството на тяхната държава, че не се намират в положение, налагащо отстраняване.

59 Фактът, че Комисията разчита на клетвени декларации при процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и възлагане на обществени поръчки, намалява вероятността да се установи, че даден контрагент се намира в положение, налагащо отстраняване, преди подписването на финансово споразумение. Това противоречи и на основната обосновка за въвеждането на система за отстраняване, а именно да се премине от модел за защита на финансите, зависещ от откриването и коригирането, към модел, основан на превенцията.

Отговорността за централизираното наблюдение и надзор на установяването на подлежащи на отстраняване контрагенти е ограничена

60 Като се има предвид, че множество разпоредители с бюджетни кредити в Комисията отговарят за идентифицирането на контрагенти в положения, налагащи отстраняване, мониторингът и надзорът на техните дейности са от съществено значение за осигуряване на ефективното функциониране на EDES. Въпреки че Финансовият регламент посочва, че трябва да бъде извършвана централизирана оценка на регистрираните случаи на отстраняване, той не предвижда централизирано наблюдение и отчитане на ефективността на отговорните служби при идентифицирането на такива случаи.

61 На практика ЕСП установи ограничено централизирано наблюдение и надзор по отношение на идентифицирането и регистрирането на случаи в EDES в периода 2016—2020 г. През януари 2021 г. ОЛАФ и ГД „Бюджет“ са докладвали на Общия управителен съвет на Комисията за последващите действия, предприети във връзка с препоръки, издадени в периода от 2012 г. до средата на 2019 г.⁴⁷ Докладът е изготвен в отговор на констатация на Службата за вътрешен одит на Комисията относно липсата на адекватен надзор на институционално равнище на последващите действия по препоръките на ОЛАФ⁴⁸. Към момента на одита не беше извършен централизиран мониторинг на използването от разпоредителите с бюджетни кредити на други източници на данни, като например случаи в СУН, одити на ЕСП и IAS или последващи проверки от служби на Комисията.

⁴⁷ Протокол от заседание на Общия управителен съвет на Комисията от 27 януари 2021 г.

⁴⁸ Одитен доклад на Службата за вътрешен одит: IAS.B4-2017-BUDG-001 от 25 януари 2019 г.

62 Службата за вътрешен одит също така е коментирала необходимостта от укрепване на насоките и прилагане на EDES на практика⁴⁹. По-конкретно тя е установила, че е необходимо да се подобрят механизмите в рамките на службите за идентифициране на случаите, които следва да задействат процедура по EDES, за да се превърне тя в по-интегрирана част от системата за вътрешен контрол. ЕСП отбелязва, че през октомври 2018 г. на институционално равнище е издадено ръководство за EDES. Ръководството предоставя ясна информация за това кога да се регистрират случаи в EDES, както и за обхвата и действието на процедурата за отстраняване. Липсват обаче насоки за това как разпоредителите с бюджетни кредити следва да използват различните източници на данни, за да идентифицират контрагенти в положения, налагащи отстраняване.

63 Липсата на централизирано наблюдение подкопава възможностите на Комисията да подобри ефективността на EDES. По-добрият мониторинг би предоставил база за идентифициране на добри практики и разработване на насоки за разпоредителите с бюджетни кредити. Такива насоки биха могли да помогнат за насърчаване на по-систематичен подход към използването на наличните източници на данни за идентифициране на контрагенти в положение, налагащо отстраняване, и регистрирането им в базата данни на EDES. Освен това службата, която отговаря за извършването на това централизирано наблюдение, би била в добра позиция да се бори за подобряване на наличността на данни на равнище ЕС и на национално равнище.

Непряко управление — въвеждането на системата за ранно откриване и отстраняване отнема по-дълго от предвиденото

Партньорите по изпълнението имат малък принос за броя на случаите на ранно откриване и отстраняване

64 От 2016 г. насам EDES се прилага за средства на ЕС, които Комисията управлява непряко по силата на споразумения с партньори по изпълнението. ЕСП разглежда изпълнението в рамките на непрякото управление на ключовите елементи на EDES (база данни на EDES за контрагенти в черния списък, положения и процедури за отстраняване и механизми за проверка на контрагентите).

⁴⁹ Пак там.

65 Съгласно Финансовия регламент Комисията може да разчита на определени партньори по изпълнението, при условие че те са в състояние да защитят адекватно финансовите интереси на ЕС. Финансовият регламент⁵⁰ изисква от разпоредителите с бюджетни кредити да извършват „оценка по стълбове“ на механизмите за финансово управление на основните партньори по изпълнението на Комисията.

66 Съгласно споразуменията си с Комисията партньорите по изпълнението не следва да предоставят финансова подкрепа от ЕС на контрагент, който се намира в положение, налагащо отстраняване, и следва да уведомяват Комисията за всички контрагенти, за които установят, че се намират в такова положение. Това дава възможност на разпоредителите с бюджетни кредити да преценят дали контрагентът следва да подлежи на процедура по отстраняване, обхващаща всички пряко и непряко управлявани средства. От 2016 до 2020 г. обаче ЕСП не откри в EDES данни за случаи на отстраняване, свързани с уведомления от партньори по изпълнението. Например ГД „Международни партньорства“, службата на Комисията с най-много партньори по изпълнението, е установила само един случай.

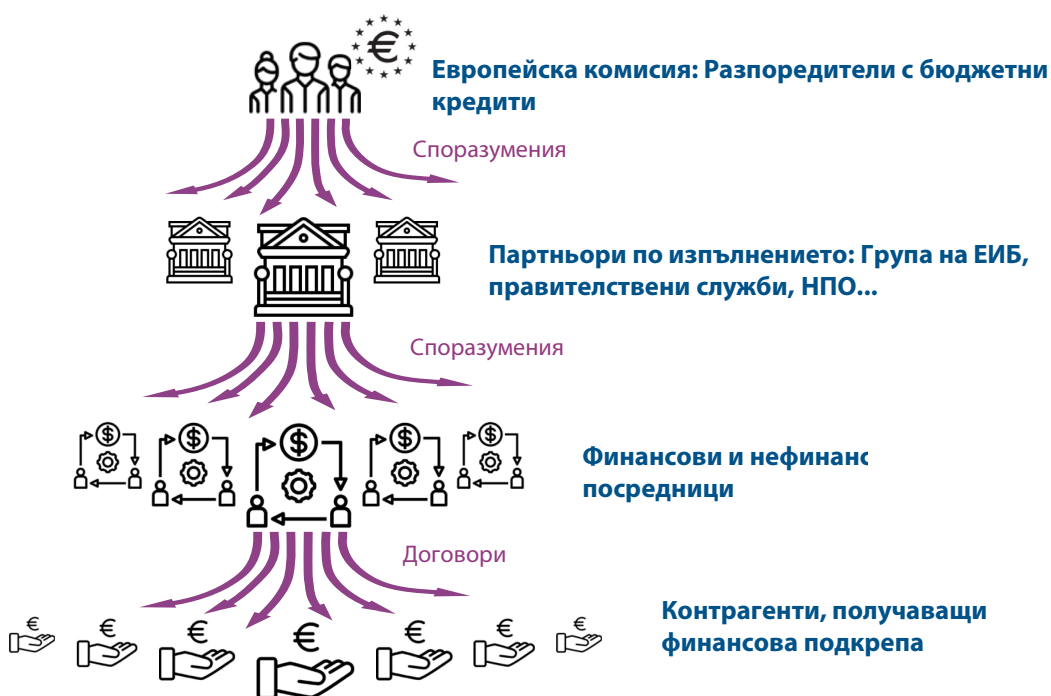
67 Липсата на случаи в EDES, свързани с контрагенти на партньори по изпълнението, се обяснява до голяма степен със същите фактори, които са приложими в прякото управление:

- **Фрагментирана отговорност за отстраняване** — Комисията е сключила споразумения с около 200 партньори по изпълнението, които на свой ред могат да разчитат на подизпълнители или други посредници при изпълнението на действията на ЕС. Например ЕИФ предоставя финансиране на малки и средни предприятия чрез финансови посредници. На [фигура 7](#) са показани многобройните участници и нива на споразумения в рамките на непрякото управление.
- **Трудности при достъпа до национални данни** — извършваните от партньорите по изпълнението проверки на контрагентите са ограничени от наличността или липсата на актуални национални данни за някои положения, налагащи отстраняване. Много от основните партньори по изпълнението, като например Групата на Европейската инвестиционна банка, работят с контрагенти, регистрирани в много различни юрисдикции.

⁵⁰ Член 154 от [Финансовия регламент](#).

- **Източници на данни на равнище ЕС** — Партньорите по изпълнението се сблъскват с подобни (или дори по-големи) ограничения като Комисията по отношение на използването на източници на данни на равнище ЕС. Например, за разлика от службите на Комисията, посредниците нямат достъп до непубличната част на базата данни на EDES или СУН.
- **Разчитане на клетвени декларации** — При сключването на споразумения с контрагенти партньорите по изпълнението могат (и често трябва) да разчитат на клетвени декларации за липсата на положения, налагащи отстраняване.
- **Слаби централизирани отговорности за мониторинг и надзор** — Комисията все още не е проучила защо партньорите по изпълнението са докладвали толкова малко случаи на контрагенти в положения, налагащи отстраняване.

Фигура 7 — Многобройни участници и нива на споразумения в рамките на непрякото управление



Източник: ЕСП.

68 ЕСП откри редица други фактори, които могат също да допринесат за малкия брой на уведомленията от партньорите по изпълнението за контрагенти в положения, налагащи отстраняване, във връзка с отпускането на безвъзмездна финансова помощ и възлагането на договори:

- Споразуменията с партньорите по изпълнението може да не обхващат всички положения, налагащи отстраняване, тъй като понякога се договарят

дерогации, които да отразят специфичните характеристики на използваните от партньорите по изпълнението механизми. Например рамковите финансови и административни споразумения с ЕИБ⁵¹ и ЕИФ⁵² обхващат пет от седемте налагащи отстраняване положения в EDES.

- Партньорите по изпълнението може да не са в състояние да отстранят контрагенти преди да има окончателно съдебно решение или административен акт.

69 Що се отнася до финансовите инструменти, ефективните системи за проверка на контрагентите намаляват вероятността за отпускане на финансова подкрепа от ЕС за контрагенти в положения, налагащи отстраняване. Например ЕИБ проверява надеждността на своите контрагенти, преди да прецени дали те отговарят на условията за получаване на финансиране от ЕС. Подобни процедури се прилагат и от финансовите посредници на ЕИФ.

Налице са значителни закъснения при оценките на системите за отстраняване, използвани от партньорите по изпълнението

70 Към момента на одита Комисията не разполагаше с цялостен преглед на конкретните положения, налагащи отстраняване, прилагани от партньорите по изпълнението, или на техните системи за отстраняване. Това се дължи отчасти на забавянето на оценките по стълбове на механизмите за финансово управление на партньорите по изпълнението за разходите на ЕС през периода 2021—2027 г.

71 Оценките изискват от партньорите по изпълнението да ангажират външни одитори, които да проверят и докладват за техните системи. Преди 2019 г. оценките по стълбове не са обхващали конкретно механизмите за отстраняване, прилагани от партньорите по изпълнението. През 2019 г. Комисията е добавила нов стълб относно отстраняването в оценките на партньорите по изпълнението за периода 2021—2027 г.⁵³ Разпоредбите във връзка с EDES са отразени в реда и условията за оценка по стълбове.

⁵¹ Рамково финансово и административно споразумение от 8 октомври 2019 г.

⁵² Рамково финансово и административно споразумение от 14 февруари 2020 г.

⁵³ Решение на Комисията [2019/C 191/02](#) от 17 април 2019 г.

72 Към 31 декември 2020 г. само 5 % от оценките по стълбове са били актуализирани поради закъснения, произтичащи от пандемията от COVID-19. Комисията е удължила срока за приключване на оценките до края на 2021 г. До края на 2021 г. са били актуализирани около 42 % от оценките по стълбове. Очаква се актуализираните оценки по стълбове да подобрят разбирането на Комисията за използването на конкретни положения, налагащи отстраняване, от страна на партньорите по изпълнението, както и за техните механизми за идентифициране на контрагенти за отстраняване. Въпреки това, без да извършва наблюдение на това как партньорите по изпълнението действат впоследствие, Комисията не може да гарантира напълно, че нейната информация относно прилагането на системите за отстраняване е точна.

Споделено управление — различията в подхода подкопават цялостната ефективност на отстраняването

Различните подходи на държавите членки към отстраняването допринасят за неравномерна защита на финансовите интереси на ЕС

73 Системите за отстраняване, като например EDES, могат да допринесат за осигуряване на равномерна защита на финансовите интереси на ЕС по отношение на европейските средства под споделено управление. ЕСП разглежда задълженията на държавите членки съгласно правото на ЕС във връзка с отстраняването и извърши преглед на механизмите, които се прилагат за разходите за сближаване и селско стопанство в четири държави членки (Естония, Италия, Полша и Португалия).

74 Правото на ЕС не изисква от държавите членки да създадат системи за отстраняване, сравними с EDES, нито за фондовете на ЕС, нито за собствените си публични средства. Въпреки това Финансовият регламент, секторното законодателство за разходите при споделено управление и директивите на ЕС за обществените поръчки създават редица задължения за държавите членки, свързани с отстраняването, с цел защита на финансовите интереси на Съюза.

75 Финансовият регламент изисква от органите на държавите членки да въведат ефективни системи за вътрешен контрол за предотвратяване или откриване и коригиране на нередности и измами⁵⁴, но не изисква от тях да поддържат черен списък и да прилагат положения, налагащи отстраняване, и процедури за отстраняване, аналогични на EDES, която обхваща само пряко и непряко управляваните разходи. Финансовият регламент и секторното законодателство⁵⁵ също така предвиждат държавите членки да използват СУН, за да докладват за случаи на измами и нередности, свързани с фондовете на ЕС под споделено управление⁵⁶. Комисията обаче трябва да се консултира с държавите членки, преди да използва така докладваните данни⁵⁷, и може да ги използва само за да отстранява контрагенти от получаването на пряко или непряко управлявани средства.

⁵⁴ Член 36, параграф 2, буква г) от [Финансовия регламент](#).

⁵⁵ Член 144 от [Финансовия регламент](#), член 5 от Делегиран регламент (ЕС) [2015/1971](#) на Комисията и член 5 от Делегиран регламент (ЕС) [2015/1970](#) на Комисията.

⁵⁶ Член 122, параграф 2 от [Регламент \(ЕС\) № 1303/2013](#); член 50, параграф 1 от [Регламент \(ЕС\) № 1306/2013](#), член 30, параграф 2 от [Регламент \(ЕС\) № 223/2014](#); член 5, параграф 5 от [Регламент \(ЕС\) № 514/2014](#); член 21, параграф 1, буква г) от [Регламент \(ЕС\) № 1309/2013](#).

⁵⁷ Член 144 от [Финансовия регламент](#).

76 Секторното законодателство, обхващащо разходите при споделено управление, не изисква от държавите членки да създават системи за отстраняване в съответните области, въпреки че при разходите за сближаване и развитие на селските райони някои разпоредби имат отношение към отстраняването. Например правилата в областта на сближаването не позволяват на дружества във финансови затруднения да получават средства от ЕС⁵⁸, което е сравнимо с налагащо отстраняване положение в EDES по отношение на несъстоятелността и неплатежоспособността⁵⁹. В селското стопанство, освен възможността за отстраняване от участие по същите мерки за две години⁶⁰, не съществуват правни изисквания за прилагане на такива положения по отношение на контрагенти, кандидатстващи за безвъзмездна финансова помощ за отпусканите директни плащания, които съставляват по-голямата част от разходите на ЕС в тази област, въпреки че получателите могат да бъдат големи дружества или физически лица с висока нетна стойност на активите.

77 Директивата на ЕС за обществените поръчки⁶¹ изисква от органите на държавите членки да отстраняват контрагенти, намиращи се в определени положения. Това изискване се прилага за всички обществени поръчки в държавите членки, включително за обществени поръчки, включващи средства на ЕС. В директивата са изброени задължителни и незадължителни положения, налагащи отстраняване, които държавите членки трябва да въведат в националното си законодателство. Незадължителните положения включват тези, които са задължителни за EDES, като например несъстоятелност, неплатежоспособност и всякакви аналогични положения. На практика в някои юрисдикции органите на държавите членки могат да упражняват значителна свобода на действие по отношение на това кои налагащи отстраняване положения да прилагат в конкретни процедури за възлагане на обществени поръчки.

⁵⁸ Регламент (ЕС) № 1301/2013 относно Европейския фонд за регионално развитие и Регламент (ЕС) № 1300/2013 относно Кохезионния фонд.

⁵⁹ Член 136, параграф 1, буква а) от [Финансовия регламент](#).

⁶⁰ Член 19 и член 35, параграф 5 от Регламент № 640/2014.

⁶¹ Член 57 от [Директива 2014/24/ЕС](#) за обществените поръчки.

78 Несъгласуваността на задълженията, свързани с отстраняването, е пречка за създаването на ефективна основа за използване на отстраняването за защита на бюджета на ЕС при споделено управление. По-специално, това означава, че няма обща правна класификация на това какво представлява налагащо отстраняване положение за контрагентите, които получават средства на ЕС при споделено управление. Също така не е предвидено контрагентите, отстранени от получаването на средства от ЕС в една държава членка, да бъдат отстранени по същия начин и в други държави членки. Освен това органите на държавите членки не са задължени да се консултират или да се съобразяват със списъка на отстранените контрагенти на EDES (точка **83**)⁶².

79 При липсата на съгласуван набор от задължения на равнище ЕС ЕСП установи значителни различия в подхода към отстраняването, възприет от държавите членки. Степента, в която държавите членки използват практиката на отстраняване, за да предотвратят получаването на средства при споделено управление от ненадеждни контрагенти, зависи от тяхното национално законодателство. Нито една от четирите държави членки, обхванати от одита на ЕСП, не е въвела пълноценна система за отстраняване, която да обхваща всички различни видове средства на ЕС, управлявани от тях.

80 Липсата на последователност в споделеното управление означава, че контрагенти в сходни положения могат да бъдат третирани по различен начин. Например в националното законодателство на Полша в областта на публичните финанси е създадена ограничена система за отстраняване, която обхваща получатели на средства от структурните фондове на Съюза, които имат задължения или са осъдени за измама, корупция или други престъпления срещу бюджета на ЕС. В Естония контрагентите могат да бъдат възпрепятствани да получат средства на ЕС, ако са осъдени за измама, корупция или други престъпни дейности, които не са свързани със средства на Съюза. В Италия националното законодателство изисква от крайните получатели да преминат през проверки за борба с мафията и да получат удостоверение, преди да им бъдат отпуснати средства от селскостопанските или кохезионните фондове на ЕС. В Португалия контрагентите със задължения по кохезионните фондове нямат право да получават допълнително финансиране от Съюза.

⁶² Член 142, параграф 5 от [Финансовия регламент](#).

81 Контрагентите, намиращи се в подобни положения, също ще бъдат третираны по различен начин при споделеното управление в сравнение с прякото управление. По-специално, при споделеното управление няма правно основание в ЕС за прилагане на концепцията за предварителна правна квалификация за отстраняването на контрагенти. В четирите държави членки, обхванати от одита, по отношение на различните налагащи отстраняване положения ЕСП установи разлики в това до каква степен се изискват окончателни съдебни решения или административни актове преди органите да могат да отстранят даден контрагент от кандидатстване или получаване на средства от ЕС. На практика, действащите понастоящем финансови правила на ЕС предоставят по-малко възможности за използване на отстраняването за защита на финансовите интереси на ЕС при споделено управление, отколкото при пряко управление.

Държавите членки биха могли да използват по-добре данните и инструментите на равнище ЕС

82 Органите на държавите членки разполагат с три основни източника на данни на равнище ЕС за целите на отстраняването: EDES; данни на ОЛАФ за измами и нередности; и Arachne — инструмент за извличане на данни и оценка на риска. ЕСП проучи как държавите членки използват наличните източници на данни и инструменти на равнище ЕС.

83 Въпреки че органите на държавите членки могат да се консултират с EDES, те не са задължени да го правят съгласно финансовите правила на ЕС. Както се посочва в доклада на IAS относно EDES за 2019 г., само 16 държави членки са назначили национален администратор на потребителите за EDES и само четири от тях са осъществявали редовен достъп до EDES. По подобен начин IAS е установила, че управляващите органи не са запознати с разследванията на ОЛАФ и случаите в СУН, отнасящи се до контрагенти на управляващите органи на други държави членки.

84 Arachne е инструментът за извличане на данни на ниво ЕС за защита на финансовите интереси на Съюза. Той е предназначен за идентифициране на рискови контрагенти, макар и не конкретно на такива, които са в положение, налагащо отстраняване. Първоначално Комисията е разработила Arachne, за да подпомогне управляващите органи на държавите членки в областта на сближаването при извършването на одити и проверки. По пилотния проект в областта на селското стопанство седем разплащателни агенции използват Arachne, а други четири агенции са в тестова фаза.

85 Полезността на даден инструмент за извличане на данни до голяма степен зависи от количеството и качеството на наличните базови данни. ЕСП установи, че полезността на Arachne за целите на отстраняването се намалява поради ограничения обхват на приложението му в рамките на споделеното управление (сближаване и пилотен проект в селското стопанство) и липсата на:

- данни на ЕС от ОЛАФ, СУН и EDES;
- проверки на пълнотата и точността на проектите от страна на държавите членки;
- ясно определени показатели, обхващащи налагащите отстраняване положения от EDES.

86 ЕСП отбелязва, че Комисията е поела ангажимент да проучи възможностите за разширяване на използването на Arachne, за да се обхванат всички видове управление (пряко, непряко и споделено) като част от своята стратегия за борба с измамите⁶³.

87 Секторното законодателство за периода 2021—2027 г., обхващащо фондовете по Регламента за общоприложимите разпоредби и общата селскостопанска политика, както и Механизма за възстановяване и устойчивост, Европейския фонд за приспособяване към глобализацията и резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брекзит, предвижда използването на единния инструмент на Комисията за извличане на данни и оценка на риска (т.е. Arachne). Въпреки че инструментът ще остане доброволен за държавите членки, междуинституционалното споразумение относно бюджетната дисциплина за периода задължава Комисията да предостави инструмента с оглед на това той в крайна сметка да бъде използван от всички държави членки⁶⁴.

⁶³ Стратегия на Комисията за борба с измамите: засилени действия за защита на бюджета на ЕС [COM/2019/196 final](#).

⁶⁴ Параграф 32 от [Междуинституционално споразумение от 16 декември 2020 г. относно бюджетната дисциплина](#).

Комисията не разполага с необходимия общ поглед върху механизмите и данните за отстраняване на държавите членки

88 Проведените от ЕСП интервюта с основните генерални дирекции, отговарящи за споделеното управление, показаха, че те не разполагат с цялостна информация относно механизмите за отстраняване, прилагани от държавите членки. Такъв общ поглед би могъл да помогне за насочване на усилията за подобряване на практиката на отстраняване за защита на финансовите интереси на Съюза при всички видове управление. Той би могъл да се използва и за информиране на служителите, участващи в изпълнението на бюджета на ЕС, относно наличието на национални източници на данни, които са от значение за отстраняването. По-доброто използване и повторно използване на наличните данни на национално равнище и на равнище ЕС е предпоставка за създаването на ефективен инструмент за извличане на данни, който може да помогне на разпоредителите с бюджетни кредити на Комисията да идентифицират контрагенти в положение, налагащо отстраняване, или са изложени на риск да попаднат в такова положение.

Заклучения и препоръки

89 Целта на одита беше да се оцени дали практиката на отстраняване на контрагенти се използва ефективно като инструмент за защита на средствата на ЕС от ненадеждни контрагенти. Като цяло одиторите установиха, че това не е така. Въпреки че системата за ранно откриване и отстраняване има широк обхват и стабилни процедури за вземане на решения, в края на 2020 г. Комисията е регистрирала в нея само 18 случая на отстраняване, които не са били свързани с несъстоятелност, поради недостатъци в механизмите за идентифициране на контрагенти в положения, налагащи отстраняване. Това се дължи главно на фрагментираната отговорност по отношение на практиката на отстраняване, трудности при достъпа до данни на държавите членки, недостатъчно използване на данните на ЕС, прекомерно разчитане на лични декларации от страна на контрагентите и ограничен централизиран мониторинг и надзор. При споделеното управление, където системата за ранно откриване и отстраняване не се прилага, различията в подходите на държавите членки подкопават цялостната ефективност на използването на отстраняването за защита на бюджета на Съюза.

90 По отношение на прякото управление ЕСП установи, че системата за ранно откриване и отстраняване обхваща широк кръг от контрагенти, видове финансови споразумения и положения, налагащи отстраняване. Налице е обаче възможност за разширяване на обхвата на положенията, налагащи отстраняване (точки [21](#)—[24](#)).

Препоръка 1 — Разширяване на обхвата на положенията, налагащи отстраняване

При изготвянето на предложението си до законодателя за преразглеждане на Финансовия регламент Комисията следва да разгледа въпроса за отстраняването на свързани предприятия, действителни собственици и отговорни ръководители на контрагенти на ЕС, дори ако те самите не са контрагенти на ЕС.

Целеви срок за изпълнение — 2022 г.

91 Също така ЕСП установи, че процедурите за отстраняване на системата за ранно откриване и отстраняване осигуряват стабилен процес за вземане на решения относно контрагентите в положения, налагащи отстраняване. По-специално, те позволяват отстраняването на контрагенти, без да се налага да се чака с години изготвянето на окончателно съдебно решение или

административен акт. Централизираната оценка на случаите от независима експертна комисия помага да се осигури последователно и справедливо третиране на контрагентите (точки 25—29).

92 Въпреки това ЕСП откри редица недостатъци в механизмите за установяване на това дали контрагентите се намират в положение, налагащи отстраняване. Те са допринесли за малкия брой отстранявания:

- Фрагментираната отговорност за идентифициране на контрагентите, подлежащи на отстраняване, подкопава систематичната оценка на контрагентите;
- Комисията не използва в достатъчна степен някои от основните източници на данни на равнище ЕС;
- Комисията среща трудности при достъпа до национални данни за някои положения, налагащи отстраняване, поради правни ограничения и технически пречки;
- Комисията често разчита на декларации от контрагентите за липса на положения, налагащи отстраняване, без да извършва допълнителни проверки (точки 30—59).

93 Ограниченият централизиран мониторинг и надзор на идентифицирането от службите на Комисията на контрагенти, подлежащи на отстраняване, са спомогнали за затвърждаването на тези недостатъци. Според ЕСП по-силни механизми за мониторинг и надзор ще бъдат от ключово значение за по-доброто използване на практиката на отстраняване на контрагенти. За този мониторинг би била полезна една система за управление на случаите, която да може да осигурява общ поглед върху текущите и приключените случаи. От полза ще бъдат и по-добрите последващи проверки дали контрагентите се намират в положение, налагащо отстраняване, както и формулирането на насоки за разпоредителите с бюджетни кредити относно използването на наличните данни и допълнителното насърчаване на използването на системата за ранно откриване и отстраняване (точки 60—63).

Препоръка 2 — По-добро прилагане на системата за ранно откриване и отстраняване при прякото и непрякото управление

Комисията следва:

- 1) Да развие система за управление на случаите, която да може да предоставя цялостен поглед върху текущите и приключените случаи.
- 2) Да засили корпоративния надзор върху ефективността на операциите на EDES, в т.ч. като извършва мониторинг на извършваните от разпоредителите с бюджетни кредити:
 - i) последващи действия във връзка с препоръките на Европейската службата за борба с измамите и Европейската прокуратура относно ранното откриване или отстраняването;
 - ii) действия и използване на източници на данни за идентифициране на случаи на отстраняване, като например случаи на ранно откриване, данни от системата за управление на нередностите, текущи случаи на разследване на измами от Европейската служба за борба с измамите и Европейската прокуратура, окончателни констатации от одити, решения в областта на конкуренцията и уведомления от партньори по изпълнението;
 - iii) изпълнение на препоръките на експертната комисия на EDES.
- 3) Да извършва последващи проверки, за да установи дали контрагентите се намират в положения, налагащи отстраняване, по-специално когато разпоредителите с бюджетни кредити разчитат на клетвени декларации.
- 4) Да разработи стандартни процедури и насоки за разпоредителите с бюджетни кредити относно използването на източници на данни на равнище ЕС, като например случаи на ранно откриване, записи от системата за управление на нередностите, случаи на разследване на измами на Европейската служба за борба с измамите и Европейската прокуратура, констатации от одити, случаи от областта на конкуренцията и уведомления от партньори по изпълнението.

- 5) Да насърчава осведомеността относно ранното откриване и отстраняване сред службите на Комисията, партньорите по изпълнението и органите на държавите членки, участващи в управлението на средства на ЕС.

Целеви срок за изпълнение — 2023 г.

94 Що се отнася до непрякото управление, ЕСП установи, че партньорите по изпълнението са допринесли незначително за броя на случаите на отстраняване, регистрирани в системата за ранно откриване и отстраняване. Това до голяма степен се дължи на същите фактори, които са приложими и при прякото управление. ЕСП откри и три други фактора, които допринасят за това: споразуменията с партньорите по изпълнението не обхващат всички случаи на отстраняване; партньорите по изпълнението не могат да отстраняват контрагенти преди окончателно съдебно решение или административен акт; и практиката да се проверяват и изключват ненадеждни контрагенти, преди да бъдат разгледани за финансова подкрепа от ЕС (точки **64—69**).

95 Комисията закъснява с оценката на системите за отстраняване на партньорите по изпълнението. След като тя бъде завършена, Комисията ще бъде в по-добра позиция да проучи и да се справи с основните причини за малкия брой отстранени контрагенти при непрякото управление. След това от съществено значение за Комисията ще бъде и мониторингът на функционирането на системите за отстраняване, които партньорите по изпълнението са въвели (точки **70—72**).

Препоръка 3 — Подобряване на мониторинга на ранното откриване и отстраняване в рамките на непрякото управление

За да се постигне стабилно ниво на защита на средствата на ЕС при непряко управление, Комисията трябва да следи нейните партньори да изпълняват задълженията си да я уведомяват при откриването на контрагенти в положения, налагащи отстраняване.

Целеви срок за изпълнение — от 2023 г. нататък

96 По отношение на споделеното управление, което обхваща предимно разходите за селско стопанство и сближаване, Европейската сметна палата установи, че няма механизъм на равнище ЕС за отстраняване на контрагенти. При липсата на съгласуван набор от задължения да се използва практиката на отстраняване на контрагенти, извършеният от ЕСП преглед на четири държави членки показва значителни различия в подхода, които допринасят за неравномерна защита на средствата на ЕС. ЕСП установи също така, че някои държави членки биха могли да използват по-добре данните и инструментите на равнище ЕС, по-специално базата данни на системата за ранно откриване и отстраняване, данните за измами и нередности на Европейската служба за борба с измамите и инструмента за извличане на данни и оценка на риска (Arachne), за да защитят финансовите интереси на Съюза (точки [73—87](#)).

Препоръка 4 — Разширяване на обхвата на ранното откриване и отстраняване, за да се включи и споделеното управление

При изготвянето на предложението си до законодателя за преразглеждане на Финансовия регламент Комисията следва да разгледа въпроса за прилагането на ключовите елементи на EDES за фондовете при споделено управление, така че контрагентите, за които е установено, че се намират в налагащо отстраняване положение, да бъдат третирани еднакво при всички видове управление.

Целеви срок за изпълнение — 2022 г.

97 На последно място ЕСП установи, че Комисията не разполага с общ поглед върху системите и данните за практиката на отстраняване в държавите членки. Тази информация би могла да помогне за насочване на усилията към по-добро използване на отстраняването и данните за защита на финансовите интереси на ЕС при всички видове управление и за създаването на инструмент за извличане на данни, който да помогне за идентифицирането на контрагенти в положение, налагащо отстраняване, или в риск да попаднат в такова положение (точка [88](#)).

Препоръка 5 — По-добро използване на съществуващите данни и цифрови инструменти

В контекста на по-широките си усилия за използване на данни и цифрови инструменти за защита на бюджета на ЕС, Комисията следва да предприеме мерки за подобряване на използването на данни, които са свързани с отстраняването на контрагенти, по-специално чрез:

- 1) извършване на анализ за установяване на източниците на актуални данни, които са свързани със защитата на бюджета на ЕС, в т.ч. национални данни, и определяне как може да се получи достъп до тях;
- 2) предлагане на подходяща правна база относно достъпа до и използването на данни за контрагентите на ЕС, в т.ч. национални данни, за целите на одита и контрола;
- 3) разработване на общ инструмент за извличане на данни и оценка на риска с достъп до всички съответни данни на ЕС и на национално равнище, управляван на централно ниво;
- 4) осигуряване на наличността на данните и насърчаване на споделянето им на нивото на организацията; и
- 5) разработване на стратегия, която да осигури цифрови, достъпни, стандартизирани и оперативно съвместими данни за контрагентите на ЕС на национално и европейско равнище.

Целеви срок за изпълнение — за препоръка 5, точка 1) и точка 2) до 2023 г.; за препоръка 5, точка 3) до 2025 г.; за препоръка 5, точка 4) в началото на следващата Многогодишна финансова рамка, за препоръка 5, точка 5) до 2023 г. за данните на ЕС и до датата на влизане в сила на преразгледания Финансов регламент за националните данни

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Tony Murphy — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 26 април 2022 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

Акроними и съкращения

ГД „Бюджет“ (BUDG): Генерална дирекция „Бюджет“

ГД „Международни партньорства“ (INTPA): Генерална дирекция „Международни партньорства“

ЕИБ: Европейска инвестиционна банка

ЕИФ: Европейски инвестиционен фонд

ОЛАФ: Европейска служба за борба с измамите

СУН: Система за управление на нередностите

Arachne: Инструмент за извличане на данни и оценка на риска, разработен от Европейската комисия

EDES: Система за ранно откриване и отстраняване

EPPO: Европейска прокуратура

IAS: Служба за вътрешен одит на Европейската комисия

REA: Изпълнителна агенция за научни изследвания

Речник на термините

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

Европейска инвестиционна банка: Банката на ЕС, собственост на държавите членки, която предоставя финансиране за проекти в подкрепа на политиката на ЕС, главно в рамките на ЕС, но също и извън него.

Европейски инвестиционен фонд: Специализиран доставчик на рисково финансиране за малките и средните предприятия в ЕС и някои държави извън Съюза. Част от Групата на Европейската инвестиционна банка.

Измама: Умишлено и незаконно използване на заблуда за придобиване на материално предимство чрез лишаване на друга страна от имущество или пари.

Малки и средни предприятия: Дефиниция на размера на дружества и други организации на базата на броя на заетите лица и на определени финансови критерии. „Малки предприятия“ са тези, които имат по-малко от 50 служители и оборот или балансово число до 10 млн. евро. „Средни предприятия“ са тези, които имат по-малко от 250 служители и оборот до 50 млн. евро или балансово число до 43 млн. евро.

Обществени поръчки: Закупуване от публичен орган или друга организация на продукти, услуги и строителни дейности посредством открита и състезателна процедура с цел постигане на качество и икономическа ефективност.

Оценка по стълбове: Оценка на Комисията на механизмите за финансово управление на партньор по изпълнението.

Предварителна правна квалификация: Правна оценка на фактите и констатациите по конкретен въпрос, извършена преди компетентният орган да се е произнесъл с окончателно съдебно решение или административен акт.

Пряко управление: Управление на фонд или програма на ЕС само от Комисията, за разлика от споделеното управление или непрякото управление.

Разплащателна агенция: Орган, определен от държавата членка за администриране на разходите на ЕС в областта на земеделието.

Разпоредител с бюджетни кредити: Лице, което отговаря за изпълнението на приходите и разходите на даден орган на ЕС.

Регламент за общоприложимите разпоредби: Регламентът, в който се определят приложимите правила за петте Европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕФСИ) за периода 2014—2020 г.

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 цялостната 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.

Цифровизация: Преход към включването и използването на цифрови технологии и цифровизирана информация с цел опростяване и ускоряване на процесите и задачите и превръщането им в по-ефикасни и/или по-икономични.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=61175>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=61175>

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 окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Tony Murphy — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Helga Berger със съдействието на Silvia Janik — ръководител на нейния кабинет, и Franz Ebermann — аташе в кабинета; Judit Oroszki — главен ръководител; James McQuade — ръководител на задача; Tomasz Kokot и Attila Horvay-Kovacs — одитори. Thomas Everett предостави езикова подкрепа.



Първи ред, от ляво надясно: Judit Oroszki, James McQuade, Helga Berger, Silvia Janik, Attila Horvay-Kovács

Втори ред, от ляво надясно: Thomas Everett, Tomasz Kokot, Franz Ebermann

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2022 г.

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

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

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

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

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

Фигура 7: Икони от Pixel Perfect от <https://flaticon.com>.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

PDF	ISBN 978-92-847-7775-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/690856	QJ-02-22-006-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-7751-8	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/874950	QJ-02-22-006-BG-Q

Включването в „черен списък“ е мярка за предотвратяване на измами. Чрез своята база данни на EDES Европейският съюз се опитва да изключи ненадеждните партньори, като например дружествата, участващи в измами, корупция или други неправомерни практики, от финансиране с обществени средства. Одитът на Европейската сметна палата (ЕСП) разглежда дали черният списък се използва ефективно за защита на бюджета на ЕС. ЕСП заключи, че прилаганата понастоящем система не е ефективна, тъй като няма съгласуван набор от задължения за различните режими на плащане. Освен това за средствата, управлявани от държавите членки, използването на системи за отстраняване на контрагенти не е задължително. Поради фрагментираните отговорности и недостатъците при установяването на партньорите, подлежащи на отстраняване, в черния списък на EDES са включени малко случаи. Ето защо ЕСП препоръчва да се разшири използването на EDES, за да може системата да обхване и средствата, управлявани от държавите членки, за които понастоящем се прилагат разнородни правни задължения, свързани с отстраняването. ЕСП препоръчва също така да се използват по-добре данните и цифровите инструменти за разкриване на ненадеждните партньори.

Специален доклад на Европейската сметна палата (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

Твитър: @EUAuditors