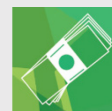


Специален доклад

Верификация на данните за брутния национален доход, използвани за финансиране на бюджета на ЕС

Адекватно обхващане на рисковете при
събирането на данни като цяло, но следва да
се подобри приоритизацията на действията



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—IX
Въведение	01—26
Бюджет на ЕС и собствени ресурси на база БНД	01—05
Изчисляване и прехвърляне на собствените ресурси на база БНД към бюджета на ЕС	06—09
Верификация на данните за БНД на държавите членки	10—26
Обхват и подход на одита	27—35
Констатации и оценки	36—104
Комисията ефективно е идентифицирала въпроси, характеризиращи се с висок риск, при компилацията на данни за БНД, но тяхната верификация не е сред най-важните приоритети	36—75
Процесът на Евростат за оценка на риска ефективно е определил високорискови въпроси	36—42
Евростат не е използвала в достатъчна степен резултатите от оценката на риска при приоритизирането на своите верификации за въпросите с най-висок риск	43—59
Евростат е предоставила адекватна подкрепа на държавите членки за справяне с въпросите, характеризиращи се с висок риск, но не е реагирала своевременно на въпроса за глобализацията	60—75
Цикълът на верификация на БНД е бил завършен по план, но няколко слабости са възпрепятствали ефективността му	76—104
Като цяло Комисията е извършила повечето верификации по план и е докладвала резултатите от тях своевременно	76—81
Евростат е проверила много въпроси, чието отражение върху БНД се е оказало слабо	82—99
Неефективност на цикъла на верификация по отношение на използваните инструменти за документиране	100—104
Заклучения и препоръки	105—109

Приложения

Приложение I — Вноски на държавите членки на база БНД в бюджета на ЕС за 2021 г. (в млрд. евро)

Приложение II — Основни процеси при изчисляването на собствените ресурси на база БНД

Приложение III — Ориентировъчен график за цикъла на верификация на Евростат за периода 2016—2019 г.

Приложение IV — Списък на високорискови „хоризонтални“ въпроси

Приложение V — „Хоризонтални“ резерви

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД) са основният източник на финансиране на бюджета на ЕС, които през 2021 г. възлизат на 116 млрд. евро. Комисията изчислява тези собствени ресурси като процент от годишния БНД на държавите членки — макроикономически показател, използван за измерване на икономическото благосъстояние на дадена държава.

II Комисията използва прогнози за БНД, за да изчисли вноските на държавите членки, и ги ревизира, когато са налице по-точни данни. Всяка корекция на данните за дадена държава членка се отразява на вноските на останалите държави членки. Поради това законодателството на ЕС изисква от Комисията да верифицира източниците и методите, използвани от държавите членки за съставяне на техните данни за БНД. Верификациите, които се извършват от Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат), трябва да гарантират, че държавите членки плащат справедливи и предвидими вноски на база БНД в бюджета на ЕС, а самият процес на верификация следва да бъде икономически ефективен.

III Евростат организира верификациите си в многогодишни цикли, така че процесите по своята същност са дълги. Те включват подробен анализ на данните за БНД, докладвани от държавите членки, за да се гарантира сравнимостта, надеждността и изчерпателността и в крайна сметка точността на сумите, внесени в бюджета на ЕС. Колкото по-дълъг е процесът и колкото по-голям е броят на въпросите, идентифицирани от Евростат, толкова по-ниска е предвидимостта на вноските на държавите членки. Това би могло да затрудни държавите членки при плащането на допълнителни суми.

IV ЕСП разгледа последния приключил цикъл на верификация на БНД (2016—2019 г.), за да оцени дали е бил управляван от Комисията ефективно и ефикасно. Одиторите анализираха дали Комисията е установила и намалила по ефективен начин най-високите рискове за сравнимостта, надеждността и изчерпателността на данните за БНД. Те също така разгледаха дали цикълът на верификация на БНД и съответната комуникация са били навременни и ефикасни. ЕСП извърши одита по това време, за да проучи приключилия цикъл, включващ промени в използвания от Комисията подход на верификация. ЕСП очаква работата ѝ да помогне на Комисията да подобри своя подход на верификация за следващия цикъл, който започва през 2025 г.

V Одиторите събраха одитни доказателства чрез проверки на съответната документация, две проучвания и интервюта с Комисията и с националните статистически институти на държавите членки. За да оцени ефикасността на Евростат, ЕСП провери досиетата за извършените от статистическата служба верификации за шест държави членки (Ирландия, Франция, Малта, Нидерландия, Полша и Испания).

VI Заключение на ЕСП е, че като цяло Евростат ефективно е идентифицирала високорискови въпроси, но не се е насочила своевременно към всички от тях.

VII Одиторите констатираха, че оценката на риска на Евростат като цяло е била добре разработена и че е идентифицирала високорисковите въпроси за всички държави членки. Въпреки това следва да се даде по-голям приоритет на работата по високорисковите въпроси, имащи най-голямо потенциално отражение. Като цяло Евростат е предоставила адекватна подкрепа на националните статистически институти в усилията им да се справят с високорисковите въпроси. Тя е предприела няколко инициативи във връзка с глобализацията, но не е реагирала своевременно на този въпрос.

VIII Като цяло цикълът на верификация е приключил по план през 2019 г., като Комисията е предоставила на държавите членки навременна информация за корекциите на техните вноски в резултат на верификациите на БНД. Въпреки това в края на цикъла много въпроси са останали отворени, което е можело да се отрази на бъдещите вноски на държавите членки. ЕСП установи, че Евростат е проверила много въпроси, които са се оказали със слабо отражение върху БНД, и че са налице недостатъци по отношение на инструментите, използвани от Евростат за документиране на нейните верификации

IX В резултат на своя одит ЕСП отправя препоръки, които да помогнат на Комисията, чрез Евростат:

- да дава по-голям приоритет на въпросите с висок риск;
- да предоставя по-навременна подкрепа за държавите членки и да обосновава по-добре решенията за ограничаване на срока на действие на резервите; и
- да подобри в още по-голяма степен цикъла на верификация.

Въведение

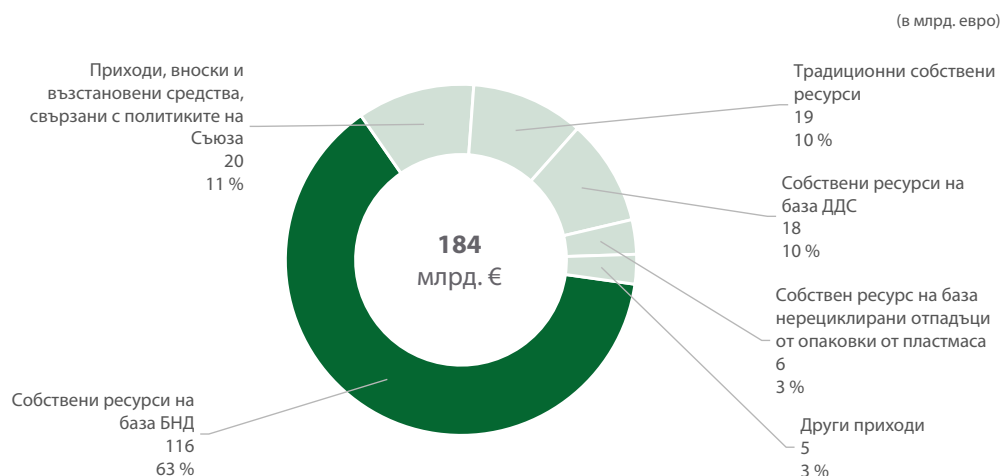
Бюджет на ЕС и собствени ресурси на база БНД

01 Собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД) са основният източник на финансиране на бюджета на ЕС. Те се изчисляват въз основа на БНД на държавите членки — макроикономически показател, използван за измерване на икономическото благосъстояние на дадена държава. Те са „остатъчният“ източник на финансиране на ЕС („балансираща позиция“). Това означава, че те гарантират наличието на достатъчно приходи за покриване на бюджетните разходи, след като са взети предвид всички други източници на приходи. Изчисляват се като процент от годишния БНД на държавите членки, известен като единна изискуема ставка. Например, изискуемата ставка, прилагана за финансовата 2021 г., е била 0,84 %. За да се осигури сравнимост между държавите членки, съставянето на БНД трябва да е в съответствие с Европейската система от национални и регионални сметки (ЕСС 2010)¹.

02 Първоначално собствените ресурси на база БНД е трябвало да се събират само ако другите собствени ресурси не покриват изцяло разходите. През годините обаче те са се превърнали в най-големия източник на приходи в бюджета на ЕС (вж. [фигура 1](#)). Вноските на база БНД, направени от държавите членки за 2021 г., са показани в [приложение I](#).

¹ Регламент (ЕС) № 549/2013.

Фигура 1 — Източници на приходи на ЕС през 2021 г.

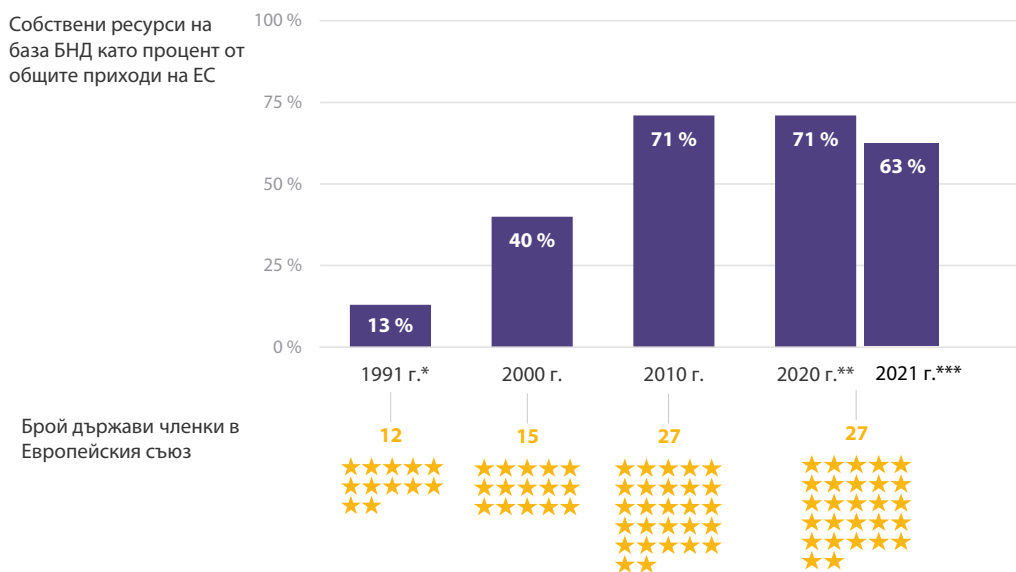


Забележка: Тази цифра не включва бюджетните приходи, свързани със стартирането на инструмента за възстановяване NextGenerationEU, поради неговия изключителен и временен характер.

Източник: ЕСП, въз основа на [консолидираните годишни отчети на ЕС за финансовата 2021 г.](#) (стр. 144), бюджетни приходи.

03 Собствените ресурси на база БНД са се утроили в абсолютна стойност от края на 90-те години на миналия век — от приблизително 40 млрд. евро до около 120 млрд. евро. Процентът от всички приходи на ЕС, които те представляват, почти се е удвоил за това време — от 40 % до 71 % през 2020 г., а през 2021 г. е 63 %, главно поради въвеждането на нов собствен ресурс на база рециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса (вж. [фигура 2](#)). Нарастването през годините се дължи най-вече на присъединяването на нови държави членки, на постепенното увеличение на бюджета и на факта, че приходите от другите собствени ресурси не са се повишавали със същия темп като разходите. Въпреки че в близко бъдеще могат да представляват по-малък дял от общите приходи на ЕС поради въвеждането на нови собствени ресурси, собствените ресурси на база БНД все пак ще останат основният източник на приходи за Съюза.

Фигура 2 — Нарастване на собствените ресурси на база БНД



Бележки:

*Използваната тук базова година е 1991 г., тъй като през 1990 г. собствените ресурси на база БНД са били изключително ниски.

**Процентът за 2020 г. се основава на общите приходи на ЕС, като не са включени приходите, свързани с оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС.

***Процентът за 2021 г. е изчислен без бюджетните приходи, свързани с инструмента за възстановяване NextGenerationEU.

Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети на ЕС — финансови години 1991, 2000, 2010, 2020 и 2021.

04 Управлението на тези собствени ресурси включва два основни процеса, и двата свързани с използването на статистически данни за изчисляване на вноските на база БНД на държавите членки. Първият е процесът на годишно бюджетиране, основан на *прогнозни данни за БНД*, а вторият — верификацията на *действителните данни за БНД*, докладвани ежегодно от държавите членки (вж. [приложение II](#)).

05 Генерална дирекция „Бюджет“ на Комисията (ГД „Бюджет“) отговаря за годишния процес на бюджетиране. Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат) отговаря за верификацията на данните за БНД както на годишна, така и на многогодишна основа. Съгласно Регламента за БНД² Евростат следва да проверява сравнимостта, надеждността и изчерпателността на данните, като същевременно взема предвид принципа на ефективност на разходите. Този принцип (наричан преди това принцип на съотношението разходи—ползи) включва преценка на потенциалния размер и значение на специфични операции от съставянето на БНД. Целта е да се избегне изразходването на непропорционални ресурси за изчисляване на незначителни позиции³; Терминът „операции“ се използва често в националните сметки (вж. *каре 1*).

Каре 1

Операции в националните сметки

Операция: икономически поток; в повечето случаи взаимодействие между икономически субекти по взаимно съгласие.

Пример: закупуването на стоки от дружество представлява операция, която трябва да се запише в националните сметки.

Изчисляване и прехвърляне на собствените ресурси на база БНД към бюджета на ЕС

06 Всяка година през май ГД „Бюджет“ изчислява вноските на държавите членки, като използва прогнозните данни за БНД, предоставени от Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Комисията (ECFIN), и изисква плащане на 12 месечни вноски. Тя преизчислява вноските през февруари следващата година, като използва актуализирани данни въз основа на верификациите на Евростат. През март следващата година ГД „Бюджет“ събира дължимите суми от държавите членки, които не са платили достатъчно, и ги разпределя между държавите членки, които са платили повече, пропорционално на актуализирания им дял от общия БНД на ЕС⁴.

² Член 5 от Регламент (ЕС) 2019/516.

³ Член 5, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003.

⁴ Член 106, параграф 5 от Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014.

07 Данните за БНД се основават на разчети, които се прецизират в продължение на няколко години, преди да достигнат очакваното равнище на точност. Поради това правилата на ЕС за изчисляване на собствените ресурси позволяват разчетите за дадена финансова година „n“ да бъдат ревизирани до 30 ноември на годината „n+4“. Срокът за ревизиране може да бъде удължен, ако Комисията или държава членка прецени, че е необходимо да се подобри качеството на данните за БНД⁵. Това се постига чрез изразяване на „резерви“ по отношение на данните за БНД.

08 Тъй като собствените ресурси на база БНД са балансираща позиция, завишаването или занижаването на данните за БНД за конкретна държава членка не засяга общата сума, събрана като приход на ЕС. Това обаче намалява или увеличава вноските от другите държави членки, докато проблемът бъде открит и коригиран. Колкото по-дълго данните за БНД са отворени за ревизиране и колкото повече резерви бъдат изразени, толкова по-ниска е предвидимостта на вноските на държавите членки.

09 В миналото предоставянето на големи суми в кратки срокове за собствените ресурси на база БНД е създавало проблеми на държавите членки. През 2014 г. например ревизиите на данните за БНД са довели до безпрецедентен брой корекции на вноските на държавите членки, възлизащи на почти 10 млрд. евро, като това е имало по-голямо отражение върху някои държави членки, отколкото върху други. Обединеното кралство е трябвало да плати 2,1 млрд. евро в бюджета на ЕС в допълнение към обичайната си вноска (21 % от общия размер на национална си вноска, предвидена в бюджета за същата година).

⁵ Член 106, параграф 4 от Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014.

Верификация на данните за БНД на държавите членки

10 Националните статистически институти (НСИ) на държавите членки отговарят за събирането на данни за БНД⁶. Те предоставят на Евростат „опис на БНД“, в който подробно са описани източниците и методите, използвани за изготвянето на БНД и неговите компоненти (вж. *каре 2*) в съответствие с ЕСС 2010.

Каре 2

Компоненти на БНД

Компонент на БНД: всеки елемент на БНД

Пример: компенсация на наетите лица (един от основните компоненти на БНД), определена като общо възнаграждение в пари или в натура за извършена работа през отчетния период, платима от работодател на наето лице. Може да се разбие на:

- работна заплата, както и
- осигурителни вноски за сметка на работодателите;

11 Извършваната от Евростат верификация включва проверка на данните за БНД, използвани за целите на собствените ресурси. Тя обхваща следните два основни подпроцеса:

- годишна верификация на данните за БНД и промените в източниците и методите, докладвани от държавите членки във въпросниците за БНД и докладите относно качеството; както и
- многогодишна верификация („цикъл на верификация“) на статистическите източници и методи, използвани за изчисляването на БНД и изложени в описите на БНД на държавите членки.

12 При своите верификации Евростат е подпомагана от експертната група по БНД. Това е група от представители на всички държави членки, председателствана от представител на Комисията. Тя съветва Комисията и изразява своето мнение относно сравнимостта, надеждността и изчерпателността на изчисленията на БНД. Тя също така разглежда въпроси,

⁶ Член 2, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2019/516.

свързани с прилагането на Регламента за БНД, и изготвя годишни становища относно целесъобразността на данните за БНД, представени от държавите членки за целите на собствените ресурси. До 2019 г. дейностите на експертната група по БНД са се извършвали от Комитета по БНД.

Годишна верификация

13 Всяка година Евростат проверява данните от националните сметки, докладвани от държавите членки във въпросниците за БНД, които представляват таблици с данни за БНД за няколко години. Проверките обхващат, наред с другото, формалната и цифровата точност, съгласуваността на данните във времето и с публикуваните цифри. Евростат проверява и промените в източниците и методите, използвани за съставянето на БНД, описани в докладите относно качеството. Нейната годишна верификация е основа за официалното становище на експертната група по БНД относно използването на данните за целите на изчисляването на собствените ресурси.

Многогодишна верификация

14 Многогодишната верификация на Евростат е съсредоточена върху описите на БНД, които са изчерпателни документи, описващи статистическите източници и методи, използвани за съставяне на данни за БНД за няколко години. Тази работа включва подробен и стандартизиран анализ на процедурите за съставяне на БНД, за да се гарантира сравнимостта, надеждността и изчерпателността на данните. За тази цел Евростат провежда цикли на верификация с продължителност няколко години (обикновено четири или пет). Резултатите от многогодишната верификация се използват в годишното становище на експертната група относно качеството на данните за БНД.

15 През 2016 г. Евростат е започнала последния приключен многогодишен цикъл на верификация — цикъла за периода 2016—2019 г. Тя е завършила работата си преди края на 2019 г. за всички държави членки с изключение на Франция, за която верификациите са приключили през 2021 г. поради късното представяне на нейния опис на БНД⁷. ГД „Бюджет“ официално е приключила цикъла на верификация през април 2020 г. Верификациите, извършени през цикъла 2016—2019 г., обхващат източниците и методите, използвани от държавите членки за съставяне на техните данни за БНД от 2010 г. нататък.

⁷ Годишни доклади за 2018 г., 2019 г. и 2020 г., съответно точки 4.18, 3.21 и 3.9.

16 Данните за БНД остават отворени след изразяването на резерви (вж. точка **07**) до решаването на въпросите, установени при верификациите на Евростат. Процесът може да отнеме няколко години, като в много случаи продължава след официалното приключване на цикъла на верификация и по този начин засяга предвидимостта на вноските на държавите членки. Това подчертава значението на ефективното насочване на верификациите към най-важните въпроси и възможно най-бързото приключване на цикъла на верификация.

17 През 2013 г. ЕСП публикува специален доклад⁸ относно одита на изпълнението на предходния цикъл на верификация — цикъла за периода 2007—2012 г. В доклада се заключава, че многогодишният цикъл на верификация е бил само частично ефективен, тъй като Евростат не е планирала и приоритизирала работата си по подходящ начин и не е прилагала последователен подход към всички държави членки. Вследствие на препоръките на ЕСП и с цел прилагане на принципа на ефективност на разходите Евростат е направила две основни промени в своя подход на верификация за цикъла за периода 2016—2019 г:

- оценка на риска с оглед приоритизирането на нейните верификации;
- праг на същественост за насочване на нейните верификации и за изразяване на резерви само в случай на въпроси със значително отражение.

18 Цикълът на верификация за периода 2016—2019 г. е започнал с представянето на описите на БНД в края на март 2016 г. Той е белязан от въвеждането на нова счетоводна рамка (ЕСС 2010), която е включвала няколко промени в сравнение с предходната (ЕСС 95⁹) и поради това е изисквала допълнителни усилия от страна на Евростат за контрол върху прилагането в държавите членки.

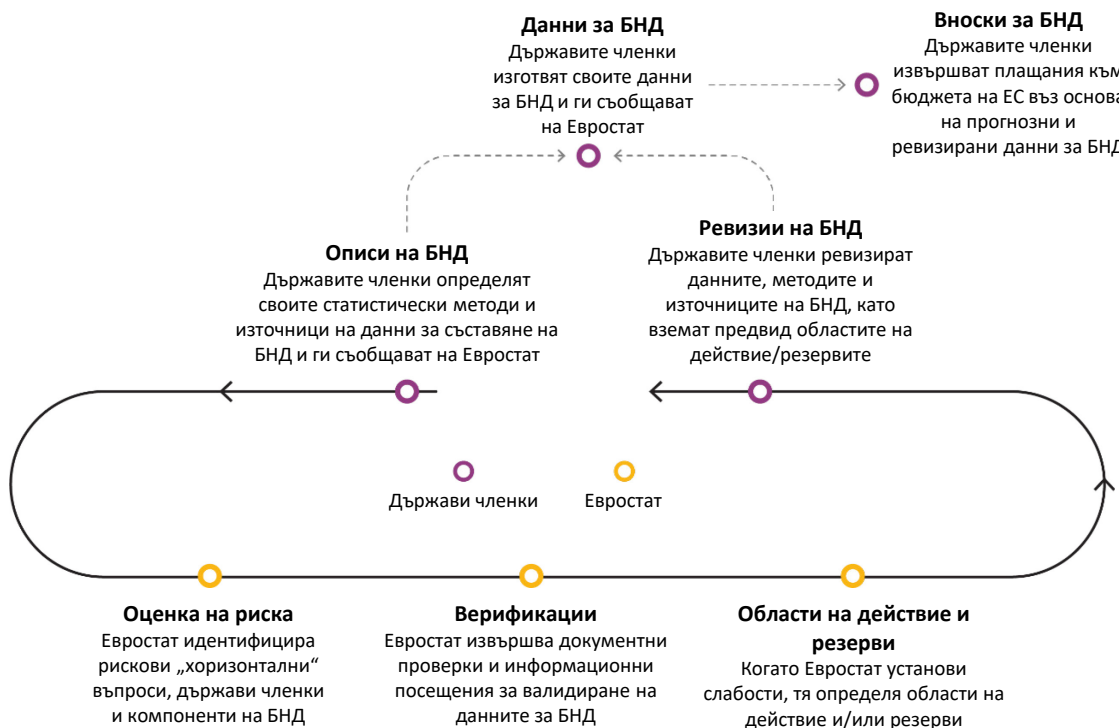
19 Следващите етапи на цикъла на верификация включват оценка на риска и верификации чрез документни проверки, като се използва въпросник за оценка на описа на БНД (GIAQ), както и информационни посещения в държавите членки. Верификациите са довели до определянето на области на действие и резерви, които оказват влияние върху данните за БНД. На **фигура 3** е показан преглед на

⁸ Специален доклад № 11/2013 на ЕСП: „Подобряване на данните за brutния национален доход (БНД) — прилагането на по-структуриран и по-добре насочен подход би увеличило ефективността на извършваната от Комисията верификация“.

⁹ Регламент (ЕО) № 2223/96.

основните елементи на цикъла на верификация за периода 2016—2019 г., а ориентировъчният му график е представен в [приложение III](#).

Фигура 3 — Преглед на основните елементи на цикъла на верификация за периода 2016—2019 г.



Източник: ЕСП, въз основа на документи на Евростат, описващи подхода ѝ на верификация.

20 Оценката на риска на Евростат е имала три основни резултата:

- списък с високорискови „горизонтални“ въпроси (вж. [приложение IV](#)) за верификация във всички държави членки чрез „сравнения по държави“, включително въпроси като глобализацията (вж. [каре 3](#)), износа и вноса и финансовите услуги;
- оценка на риска за всяка държава членка, за да се определи редът и обхватът за верификация;
- група от специфични области за съставянето на БНД с висок риск, от които да се изберат областите за пряка верификация във всяка държава членка, за да се проследи пътят на верификацията от избрания компонент на БНД до изходните данни и да се провери изчислението на основните ключови цифри.

Каре 3

Предизвикателството на глобализацията в националните сметки

Един от „хоризонталните“ въпроси, идентифицирани от Евростат, е свързан с отчитането на глобализацията в националните сметки, което е голямо предизвикателство за статистиците. Глобализацията се отнася до нарастващата интеграция на икономиките по света, особено чрез трансграничното движение на стоки, услуги и капитали.

21 В резултат на работата по извършваните верификации Комисията посочва области на действие (определени от Евростат) и резерви (определени от ГД „Бюджет“ въз основа на техническо предложение от Евростат). Областите на действие, насочени към НСИ, се отнасят до въпроси, изискващи евентуални изменения в методологията или коригиране на грешки при съставянето (области на действие „А“), или изясняване, коригиране или допълване на информацията, съдържаща се в описа на БНД (области на действие „Б“).

22 Евростат превръща областите на действие „А“ в резерви, когато счита, че те могат да имат съществено отражение (над 0,1 % от БНД) и не са били изпълнени от държавите членки преди крайния срок. Обикновено това се извършва в края на цикъла на верификация.

23 Резервите позволяват на държавите членки да ревизират своите данни за БНД след четиригодишния краен срок (вж. точка 07). Има два основни вида резерви:

- общи резерви, които обхващат съставянето на всички компоненти на БНД за дадена държава членка;
- специфични резерви, които се отнасят до даден аспект от изчисляването на БНД (резерви за конкретни операции) или до въпроси, изискващи сравнителен анализ на решенията, приети от държавите членки („хоризонтални“ резерви). Комисията също така използва специфични за процеса резерви, за да държи данните за БНД отворени след четиригодишния краен срок, докато приключи многогодишните си верификации.

24 Както областите на действие, така и резервите могат да доведат до ревизии на данните за БНД на държавите членки. Ревизиите се правят с цел повишаване на точността на данните, когато източниците на данни предоставят нова информация и/или за въвеждане на подобрения в методологията¹⁰. На всеки няколко години държавите извършват основни ревизии на своите национални сметки, известни като ревизии за съпоставяне спрямо референтни критерии, за да включат нови източници на данни и значителни промени в статистическите методи¹¹.

25 Ревизиите за съпоставяне спрямо референтни критерии оказват влияние върху данните, отчетани за БНД, БВП (брутния вътрешен продукт) и няколко други макроикономически показатели в продължение на много години. През 2012 г. е въведена хармонизирана европейска политика за ревизиите, за да се осигурят координирани и последователни ревизии в различните статистически области, държави и ЕС. Това включва препоръка за извършване на координирани ревизии за съпоставяне спрямо референтни критерии на всеки пет години, като се започне от 2014 г. Следващото координирана ревизия за съпоставяне спрямо референтни критерии следва да се извърши през 2024 г.

26 Проверките на Евростат оказват влияние върху сроковете на ревизиите за съпоставяне спрямо референтни критерии, които от своя страна оказват влияние върху началото на следващия цикъл на верификация, тъй като той се основава на актуализираните след тези ревизии описи на БНД. Държавите членки обикновено се нуждаят от съответната информация относно областите на действие, определени от Евростат, поне една година преди извършването на ревизиите за съпоставяне спрямо референтни критерии, за да ги вземат предвид при съставянето на националните сметки. Навременното определяне на области на действие зависи от навременното подаване на описите на БНД от страна на държавите членки, както и от ефективността на цикъла на верификация.

¹⁰ „ESA 2010 implementation“.

¹¹ „A Harmonised European Revision Policy for Macroeconomic Statistics“, Комитет по парична и финансова статистика и статистика на платежния баланс.

Обхват и подход на одита

27 Настоящият одит на изпълнението обхваща цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. по отношение на данните за БНД за целите на собствените ресурси. Одиторите избраха тази тема, тъй като собствените ресурси на база БНД, са най-големият източник на приходи на ЕС и е важно да се гарантира, че вноските на държавите членки за тези ресурси са справедливи и предвидими в съответствие с принципа на ефективност на разходите.

28 ЕСП извърши одита по това време, за да проучи приключилия цикъл, включващ двете основни промени в използвания от Комисията подход на верификация (оценка на риска и праг на същественост). ЕСП очаква работата ѝ да помогне на Комисията да подобри своя подход на верификация за следващия цикъл, който започва през 2025 г.

29 Основният одитен въпрос беше дали Комисията е управлявала цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. ефективно и ефикасно. В първата част на настоящия доклад одиторите разглеждат ефективността на оценката на риска на Комисията и нейните действия за намаляване на най-високите рискове за сравнимостта, надеждността и изчерпателността на данните за БНД. Във втората част ЕСП оценява дали цикълът на верификация и съобщаването на резултатите от него са били навременни и ефикасни.

30 Одитът обхваща системите за управление и контрол на Комисията за верификация и оценка на данните за БНД, предоставени от държавите членки за целите на собствените ресурси. По-специално, одиторите провериха целесъобразността на модела на верификация, установен от Евростат за цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. Те извършиха одита на равнището на Комисията, като се съсредоточиха върху дейностите на Евростат във връзка с цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. до януари 2022 г.

31 Одиторите събраха одитни доказателства чрез проверки на съответната документация (процедури, насоки, досиета относно верификациите и др.). Те провериха досиетата относно извършените от Евростат верификации за извадка от шест държави членки (Ирландия, Франция, Малта, Нидерландия, Полша и Испания). Тези държави бяха избрани поради разнообразието в: размера на вноските на база БНД; броя на резервите и областите на действие; категориите риск, определени от Евростат (нисък, среден и висок); служителите на Евростат, отговорни за верификациите; и географското разпределение.

32 Освен това одиторите проведоха интервюта с представители на ГД „Бюджет“ и звеното на Евростат, отговарящо за верификациите, други звена, участващи в свързани дейности относно националните сметки, и статистически експерти от НСИ на шестте избрани държави членки.

33 Горните източници на данни бяха допълнени с проучване сред 28-те НСИ (26 респонденти, 93 % отговорили) и сред 28-те национални органа, отговарящи за предоставянето на собствени ресурси в бюджета на ЕС във всички държави членки (10 респонденти, 36 % отговорили). Целта на проучванията беше да се получат техните мнения относно начина, по който Комисията управлява цикъла на верификация, и процеса на съобщаване на бюджетните корекции след ревизиите на данните за БНД.

34 ЕСП не направи пряка оценка на качеството на източниците и методите, използвани за съставяне на БНД. Въпреки това ЕСП се консултира с двама независими експерти по конкретни въпроси, като например потенциалното отражение на областите на действие върху БНД, и прегледа няколко публикации по теми, свързани с националните сметки (по-специално глобализацията и използването на праг на същественост за проверка на качеството на статистическите данни).

35 Когато не е посочено изрично, че ЕСП се позовава на шестте избрани държави членки, констатациите се отнасят за всички държави членки, обхванати от цикъла на верификация за периода 2016—2019 г.

Констатации и оценки

Комисията ефективно е идентифицирала въпроси, характеризиращи се с висок риск, при компилацията на данни за БНД, но тяхната верификация не е сред най-важните приоритети

Процесът на Евростат за оценка на риска ефективно е определил високорискови въпроси

36 За да бъдат ефективни, верификациите на Евростат (и съответно усилията на НСИ за усъвършенстване на данните за БНД) следва да бъдат насочени към въпросите, за които се счита, че биха могли да имат значително отражение („високорискови въпроси“). Това позволява те да бъдат разглеждани приоритетно. За тази цел в доклада на ЕСП от 2013 г. се препоръчва Евростат да въведе модел за оценка на риска за приоритизиране на въпросите, които трябва да бъдат проверени¹².

37 ЕСП разгледа модела за оценка на риска на Евростат и начина, по който е бил приложен за цикъла на верификация за периода 2016—2019 г., за да се определят високорисковите „хоризонтални“ въпроси, държавите членки и компонентите на БНД.

38 Одиторите констатираха, че Евростат е разработила и приложила структурирана и формализирана процедура за оценка на риска за цикъла на верификация за периода 2016—2019 г., като е използвала съответните критерии за оценка на риска. Те обхващат специфичните рискове, свързани със съставянето на националните сметки на държавите членки и относителния размер на съответните компоненти на БНД, в съответствие с препоръката на ЕСП. Критериите, използвани за идентифициране на „хоризонтални“ въпроси и за избор на области, подлежащи на преки верификации, са отчитали както вероятността от реализиране на рисковете, така и тяхното отражение.

¹² Специален доклад № 11/2013, препоръка 4.

39 След съответното планиране, в началото на цикъла на верификация през 2016 г. Евростат е идентифицирала 18 високорискови „хоризонтални“ въпроса (вж. [приложение IV](#)). Тя също така е разпределила държавите членки в три рискови категории (седем високорискови, девет среднорискови и 12 нискорискови), които са определяли минималния брой на преките верификации във всяка държава членка. Службата е извършила и актуализирала и оценката на риска, в резултат на която са били избрани областите за пряка верификация.

40 За да провери пълнотата на списъка на високорисковите „хоризонтални“ въпроси, определени от Евростат, ЕСП сравни данните за БНД за периода 2010—2019 г., публикувани на национално равнище, с данните за БНД за целите на собствените ресурси. Одиторите избраха тези години, тъй като периодът е обхванат от цикъла на верификация за 2016—2019 г. Това сравнение позволи на ЕСП да определи дали държавите членки са открили съществени въпроси (изискващи ревизия на техните данни за БНД), които не са установени в оценката на риска на Евростат. ЕСП не откри такива случаи.

41 Евростат е представила своя модел за оценка на риска на Комитета по БНД заедно със списъка на идентифицираните „хоризонтални“ въпроси и категориите на риска на държавите членки. Комитетът по БНД се е съгласил с прилагането на този модел и с резултатите от него. След приключването на цикъла на верификация почти всички (96 %) от отговорилите на проучването на ЕСП НСИ смятат, че Евростат правилно е определила повечето или всички високорискови „хоризонтални“ въпроси.

42 Фактите по-горе (точки [40](#) и [41](#)) показват, че Евростат е обхванала всички релевантни високорискови въпроси в своята оценка. Правилното определяне на рисковите области е осигурило добра основа за планирането и приоритизирането на верификациите на Евростат и за ефективното намаляване на рисковете.

Евростат не е използвала в достатъчна степен резултатите от оценката на риска при приоритизирането на своите верификации за въпросите с най-висок риск

43 ЕСП провери дали Евростат е извършила верификациите си в съответствие с резултатите от оценката на риска и дали е дала приоритет на въпросите с най-висок риск, както е било планирано. Одиторите очакваха Евростат да е извършила верификации на въпроси (или държави членки) с по-висок риск преди тези на въпроси (или държави членки) с по-нисък риск. Те очакваха също така да

установят, че по време на цикъла е извършена повече работа по високорискови въпроси, отколкото по средно- или нискорискови въпроси. Такъв подход би дал на държавите членки повече време за решаване на по-рисковите въпроси преди приключването на цикъла на верификация. Това потенциално би могло да намали броя на резервите по тези въпроси, което ще направи вноските на държавите членки в бюджета на ЕС по-предвидими.

Приоритизиране на „хоризонтални“ въпроси

44 През 2017 г. Евростат е използвала информацията, събрана при първоначалните верификации, за да оцени отново нивото на риска и да изчисли потенциалното отражение на 18-те „хоризонтални“ въпроса, идентифицирани през 2016 г. (вж. точка 39). След този анализ тя е премахнала два въпроса от списъка и е намалила планираната работа по три въпроса, за които се е счело, че имат намалено ниво на риск. Евростат е потвърдила предишното високо ниво на приоритет за останалите 13 въпроса, като по отношение на потенциалното им отражение четири от тях са оценени с „много високо“, а девет — с „високо“.

45 Евростат е извършила сравнения по държави за високорисковите „хоризонтални“ въпроси по план, като е анализирала описите на БНД и в някои случаи е изпратила въпросници на НСИ. За трите въпроса с по-нисък приоритет Евростат е ограничила верификациите си до анализ на информацията от описите на БНД и е изготвила по-малко доклади за напредъка, отколкото за другите въпроси. Не е имало конкретно приоритизиране сред останалите 13 „хоризонтални“ въпроса, въпреки че Евростат е счела, че четири от тях са с по-висок риск от останалите.

46 ЕСП анализира отражението на областите на действие „А“, определени от Евростат за „хоризонталните“ въпроси, отнасящи се до шестте държави членки, обхванати от настоящия одит, за да провери дали в тези държави членки се е потвърдила извършената от Евростат оценка на очаквания ефект. Одиторите взеха предвид и областите на действие, преобразувани в резерви, когато имаше налична информация за тяхното отражение. Анализирани области на действие представляват една четвърт от общия брой области на действие „А“, определени за „хоризонталните“ въпроси, което дава представа за значението им.

47 ЕСП установи, че Евростат е определила области на действие „А“ за 14 от 18-те „хоризонтални“ въпроса. Анализът на ЕСП показва, че очакваният от Евростат висок или много висок потенциален ефект се е реализирал само по един „хоризонтален“ въпрос (услуги за отдаване под наем на жилища) със средна

стойност 0,39 % от БНД в шестте държави членки. Областите на действие, определени за останалите 13 въпроса, идентифицирани като „високорискови“, са имали сравнително малко отражение (средно 0,08 % от БНД). Освен това 27 % от НСИ, отговорили на проучването на ЕСП, са отбелязали, че някои „горизонтални“ въпроси не са от значение за всички държави членки или имат само незначително отражение върху техните данни за БНД. Някои от тези въпроси са били предмет на специфични или „горизонтални“ резерви, така че все още могат да имат значително отражение върху приключването на текущата работа.

48 Макар да е трудно да се оцени потенциалното отражение на конкретен въпрос преди началото на работата по верификациите, Евростат е в по-добра позиция да оцени отражението по време на цикъла, тъй като от анализа на описите на БНД се получава повече информация. Тази информация обаче не е променила приоритизацията на тяхната работа.

Приоритизиране въз основа на нивото на риск на държавите членки

49 Както е отбелязано в точка **20**, Евростат е планирала да приоритизира верификациите си въз основа на нивото на риск на държавите членки. Тя е замислила да постигне това в рамките на портфейла от държави членки, разпределен на всеки отговорен служител. Поради това ЕСП очакваше от Евростат да е съсредоточила верификациите си върху високорисковите и среднорисковите държави членки през първата половина на цикъла на верификация и да е оставила верификациите за нискорисковите държави членки за втората половина от цикъла (вж. [приложение III](#)).

50 ЕСП анализира реда, по който отговорните служители са определили областите на действие, произтичащи от техните верификации, за да определи дали са дали приоритет на държавите членки с по-висок риск. Определянето на области за действие е основен момент в цикъла на верификация, тъй като на този етап Евростат уведомява държавите членки за идентифицираните въпроси и те могат да започнат да работят по решаването им. Одиторите изключиха областите на действие, определени за „горизонтални“ въпроси, тъй като може някои от тях да са били определени на по-късен етап от цикъла на верификация поради необходимостта да се сравнят различните методологии, използвани от държавите членки.

51 Те констатираха, че отговорните служители са извършили верификациите за три от седемте високорискови държави членки в началото на цикъла на верификация, преди други държави членки с по-нисък риск в техния портфейл. Що се отнася до другите четири, ЕСП установи, че:

- за две високорискови държави членки отговорните служители са започнали да определят области на действие, след като са направили това за други държави членки (една нискорискова и една високорискова);
- за една високорискова държава членка отговорният служител е извършил едновременно верификации и на една нискорискова държава членка, което е намалило времето, отделено за високорисковата държава;
- за последната високорискова държава членка отговорният служител е започнал да определя области на действие сравнително късно в цикъла на верификация (юни 2017 г.), въпреки че в портфейла му не е имало други държави членки.

52 Като цяло отговорните служители са дали приоритет на верификациите за държави членки със среден риск пред тези за държави с нисък риск. Въпреки това ЕСП установи един случай, при който отговорният служител е трябвало да провери три държави членки (една с нисък риск и две със среден риск) и е дал приоритет на верификациите за държавата членка с нисък риск.

53 Одиторите констатираха, че около една четвърт от свързаните с конкретни операции резерви, изразени от Евростат в края на цикъла на верификация, се отнасят до четирите високорискови държави членки, които не са били ефективно приоритизирани (вж. точка **51**). Макар че някои методологични въпроси могат да бъдат сложни по своята същност и да изискват резерви дори ако са приоритизирани, идентифицирането им на по-ранен етап е можело да даде на високорисковите държави членки по-добър шанс да ги решат преди приключването на цикъла.

Приоритизиране чрез преки верификации

54 Както е отбелязано в точка **20**, Евростат е планирала да избере областите за пряка верификация от група специфични области за съставянето на БНД с висок риск, идентифицирани съгласно нейния модел за оценка на риска. Евростат си е запазила правото да променя състава на групата, получена от модела за оценка на риска, въз основа на качествен анализ. Процедурата за оценка на риска е определила минималния брой преки верификации, както следва:

- държави членки с нисък риск: една;
- държави членки със среден риск: три;
- държави членки с висок риск: четири.

55 ЕСП провери дали Евростат е приложила модела за оценка на риска, за да определи групата от области за пряка верификация, дали е избрала области от групата (или дали е предоставила обосновка, ако не е) и дали е извършил поне минималния брой преки верификации, изисквани за всяка категория риск.

56 Одиторите установиха, че Евростат е приложила модела за оценка на риска, за да определи групата от области за директна верификация, както е било планирано. Въпреки това за осем от 28-те държави членки отговорните служители на Евростат са решили да извършат преки верификации за области, които не са избрани в досиетата за оценката на риска, за да постигнат минималния брой верификации. Макар процедурата да позволява качествен анализ, обосновката на това решение не е документирана. Това пречи на Евростат да направи преглед на причините, поради които служителите са променили резултатите от оценката на риска, и да анализира потенциала за подобряване на модела чрез превръщане на някои от тези причини в критерии за риска.

57 Евростат е извършила поне минималния брой преки верификации, изисквани от нивото на риск за всяка държава членка. Това показва, че службата е обхванала добре рисковите области и е отделила повече време и ресурси за преки верификации в държавите членки с по-висок риск, както е планирано. В 11 от 28-те държави членки Евростат е извършила повече преки верификации от минимално изискуемия брой, като е избрала между една и четири допълнителни области за верификация.

Приоритизиране на областите на действие

58 Евростат не е определила или не е посочила нивото на приоритет, което НСИ следва да дават на по-рисковите области на действие, за които се счита, че биха имали по-голямо отражение, например като поиска от НСИ да започнат по-рано своята работа или като определи по-ранни срокове. Всеки НСИ е решавал в какъв ред да разгледа областите на действие въз основа на сроковете, договорени с Евростат.

59 Без указания от страна на Евростат относно приоритетните въпроси НСИ може да решат да разпределят ресурсите си към области на действие, които са по-лесни за изпълнение, като отложат тези, които са по-сложни и изискват по-значителни методологически промени. Според Евростат е възможно да се предположи, че областите на действие, превърнати в резерви, касаят по-сложни и/или по-големи въпроси от областите, които могат да бъдат разгледани и приключени по-бързо, и следователно ще доведат до по-големи ревизии.

Евростат е предоставила адекватна подкрепа на държавите членки за справяне с въпросите, характеризиращи се с висок риск, но не е реагирала своевременно на въпроса за глобализацията

Подкрепа и насоки за националните статистически институти

60 За да могат държавите членки да се справят своевременно с високорисковите въпроси, Евростат следва да предоставя подходяща подкрепа и насоки на НСИ.

61 ЕСП установи, че като цяло Евростат е оказала ефективна подкрепа на НСИ в усилията им да се справят с „хоризонталните“ въпроси. Това е станало най-вече чрез: създаване на подгрупи за изясняване на методологическите аспекти в рамките на експертната група по БНД; координиране на работата по разработването на насоки с други звена в Евростат и с международни организации; организиране на семинар; и стартиране на пилотен проект за анализ на дейностите на многонационалните предприятия (МНП). Евростат е изготвила доклади за напредъка и заключителни доклади с информация за работата, която е извършила за решаването на тези въпроси, и за решенията, приети от различните НСИ.

62 Отговорилите на проучването на ЕСП статистически институти оцениха високо подкрепата, насоките и информацията, предоставена от Евростат по време на цикъла на верификация. Всички съобщиха за добро или отлично сътрудничество с Евростат, а 88 % се съгласиха, че в повечето случаи службата е предоставяла адекватни и навременни насоки. Освен това всички НСИ се съгласиха, че Евростат е дала достатъчно информация за обхвата и напредъка на своите верификации.

63 Два НСИ подчертаха, че Евростат е предоставила насоки относно дневните надбавки след определянето на резервата, а не преди това, какъвто е бил и случаят с маржовете върху търгуваните финансови активи. НСИ предложиха също така Евростат да предоставя по-ясни и/или по-практични насоки, да организира повече двустранни срещи между отговорните служители и НСИ и да предоставя повече техническа подкрепа.

Отговор на Евростат на предизвикателствата на глобализацията

64 Глобализация означава, че фирмите интернационализират своята дейност и преместват операциите или активите си, за да се възползват от изгодни данъчни режими. За Евростат и НСИ е предизвикателство да отчетат правилно тези дейности при изчисляването на БНД, тъй като всеки НСИ може да види само икономическите дейности на организациите, които извършват дейност в неговата юрисдикция.

65 ЕСП провери дали Евростат е реагирала своевременно на този въпрос и дали подходът ѝ (предоставяне на насоки и подкрепа на НСИ и накрая изразяване на резерва) е бил ефективен за получаване на достатъчна увереност относно целесъобразността на системите от национални сметки, създадени за измерване на отражението на глобализацията върху БНД.

66 Одиторите установиха, че въпросите, свързани с измерването на дейностите на МНП в националните сметки, са възникнали преди началото на цикъла на верификация на БНД за периода 2016—2019 г. и е можело да бъдат разгледани от Евростат по-рано. Още през 2011 г. са били налице няколко индикации, че глобализацията и свързаните с нея промени в счетоводните рамки ще имат значително отражение върху националните сметки, което е изисквало по-задълбочен анализ за намиране на практически решения, като например профилиране на МНП, координирано на равнището на ЕС (вж. *каре 4*).

Каре 4

Признаци, че въпросът за глобализацията е изисквал практически решения

- Системата от национални сметки от 2008 г. (международна статистическа рамка) и ЕСС 2010 са въвели нови правила за отчитане на глобализираните модели на стопанска дейност.
- През 2011 г. Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации е отбелязала, че новите изследвания следва да бъдат насочени към МНП, за да се даде възможност за пряко измерване на техните операции.
- През 2012 г. и 2014 г. експертната група на директорите по макроикономическа статистика към Комисията е отбелязала, че наличните насоки не разглеждат научноизследователската и развойната дейност в МНП и че глобализацията и тези предприятия поставят нови проблеми пред националните сметки, които изискват решения като например профилиране.
- През 2014 г. промените в режима на ДДС и премахването на някои схеми за намаляване на данъците в ЕС са предизвикали бързи промени в моделите на стопанска дейност на някои МНП.

67 Въпреки че Евростат е идентифицирала риска, свързан с глобализацията, и вече беше предоставила подкрепа на държавите членки по отношение на някои аспекти на глобализацията, преди 2016 г. тя не е разполагала със система, която да помага на държавите членки да откриват преместването на дейността на МНП и да осигурява ефективно сътрудничество между държавите членки за улесняване на профилирането на тези предприятия.

68 През юли 2016 г. Ирландия е докладвала увеличение от 24 % (39 млрд. евро) в данните за БНД за 2015 г. в сравнение с 2014 г., дължащо се на преместването на активите на няколко големи МНП. Евростат е разгледала методологията, залегнала в основата на данните за БНД, докладвани от Ирландия, а Комитетът по БНД ги е валидирал.

69 След установяването на проблема в Ирландия Евростат е започнала да работи по-практично по въпроса за дейностите на МНП. Тя е създавала нови работни групи по темата и е стартирала дейности по събиране на информация и пилотен проект (вж. точка **60**), за да помогне да се установи надеждността на отразяването на въпросите на глобализацията в данните за БНД и присъщите

проблеми. Евростат е предложила също така въвеждането на система за ранно предупреждение за откриване на преструктуриране на МНП. Ако беше стартирала тези инициативи по-рано, това е щяло да даде възможност на НСИ да събират съответната информация от МНП на ранен етап.

70 В края на цикъла на верификация Евростат е заключила, че всички държави членки трябва да извършат още работа по въпросите, свързани с глобализацията. За тази цел Комисията е изразила „хоризонтална“ резерва с краен срок септември 2022 г. Това е най-важната от петте „хоризонтални“ резерви, изразени в края на цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. (вж. [приложение V](#)), поради нейната сложност и широк обхват. Докато другите четири „хоризонтални“ резерви се прилагат към данните за БНД от 2010 г. нататък, Комисията е решила да ограничи прилагането на „хоризонталната“ резерва относно глобализацията до годините от 2018 г. нататък.

71 Ограничаването на срока на действие на тази резерва намалява сравнимостта, надеждността и изчерпателността на данните за БНД на държавите членки за периода 2010—2017 г.¹³ Възможно е някои държави членки да не са отчетели правилно това явление в своите национални сметки преди 2018 г., докато други (като Ирландия) са докладвали надеждни данни за този период.

72 Комисията (Евростат и ГД „Бюджет“) е обосновала ограничението на срока, като се е позовала на практическите трудности при получаване на необходимата информация от МНП за по-ранните години. Тя е счела, че бюджетната несигурност, която поражда една поддържана от дълго време резерва относно БНД, не е пропорционална на потенциалното отражение върху него¹⁴. Въпреки че прилагането на принципа на разходна ефективност е оправдано при вземането на решение за обхвата на дадена резерва, то следва да се основава на адекватна информация относно потенциалното отражение на разглеждания въпрос. Комисията е заявила, че нейното решение отчита заключението на пилотния проект за МНП на Евростат, който не е установил сериозни изкривявания на БНД. Този пилотен проект обаче се отнася до малка част от МНП и само до една година (2016). Той не предоставя достатъчно данни за годините преди 2018 г.

¹³ Годишен доклад за 2020 г., точка 3.11.

¹⁴ Европейска комисия, Бележка за досието, Резерва за БНД относно глобализацията, 24.9.2020 г.

73 Налице са няколко индикации, че глобализацията е имала значително отражение върху националните сметки преди 2018 г., които са могли да доведат до промени в БНД. Например през 2017 г. три държави членки са докладвали на Евростат, че от 2010 г. насам са наблюдавали конкретни случаи на преместване на дружества със значителни активи (над 100 млн. евро) във или от тяхната държава. През септември 2021 г. една държава членка е предоставила информация за значителните ревизии на своите данни за БНД в контекста на три резерви, свързани с БНД, включително резервата относно глобализацията (която по това време е била частично изпълнена). Комбинираното отражение на тези три ревизии варира от -2,0 % (2010 г.) до 16,3 % от БНД (2012 г.) в периода 2010—2019 г.

74 В годишния си доклад за 2020 г. ЕСП препоръча, ако отражението от оттеглянето на тази резерва се различава значително между държавите членки, Комисията да оцени отново качеството на данните за БНД от предходни години, за да информира бюджетния орган за възможните последици от тези ревизирани статистически данни за приходния бюджет от 2010 г. насам. Комисията не е приела тази препоръка, тъй като е счела, че срокът на резервата относно глобализацията, т.е. за годините след 2018 г., е подходящ.

75 Почти половината от НСИ, които отговориха на проучването на ЕСП, смятат, че обхватът на „хоризонталната“ резерва относно глобализацията не е осигурил сравнимост, надеждност и изчерпателност на данните за БНД на държавите членки. Някои от посочените причини за това бяха свързани със сложността и специфичния характер на този въпрос (по-важен за държавите с режими на данъчна конкуренция), малкия брой обхванати МНП и факта, че резервата не включва годините преди 2018 г., което би могло да намали сравнимостта на разчетите за БНД на държавите членки.

Цикълът на верификация на БНД е бил завършен по план, но няколко слабости са възпрепятствали ефективността му

Като цяло Комисията е извършила повечето верификации по план и е докладвала резултатите от тях своевременно

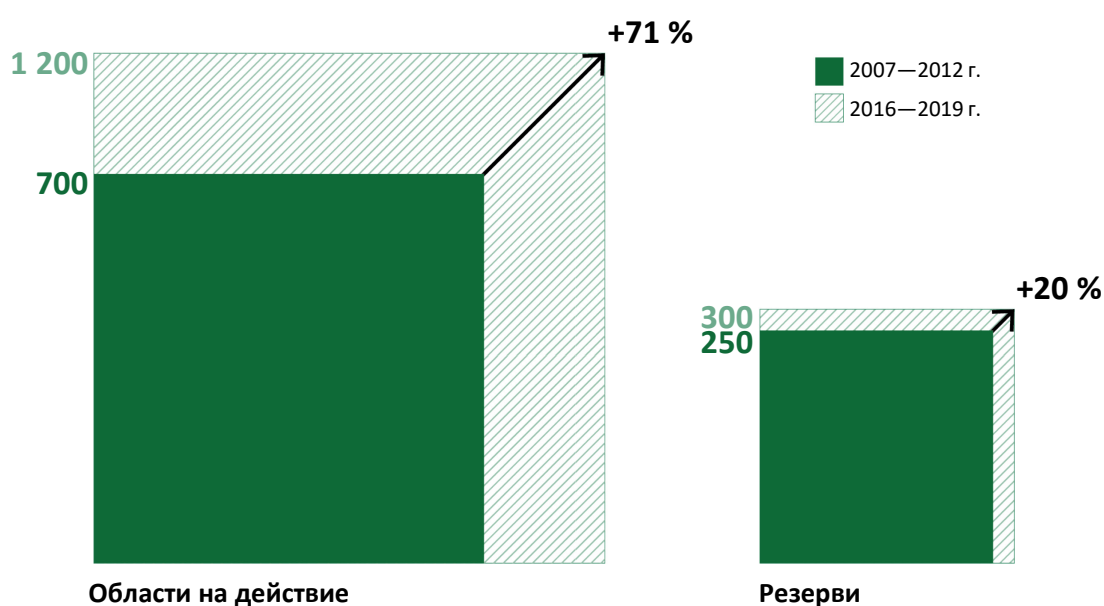
76 Предвидимостта на вноските на база БНД, зависи от навременността на цикъла на верификация и от това колко бързо Комисията уведомява държавите членки за резултатите от тях (корекции на платените вноски) в сравнение с крайния срок за плащане на вноските. ЕСП провери дали Евростат е приключила

цикъла на верификация на БНД по план (през 2019 г.), и дали ГД „Бюджет“ е информирала своевременно държавите членки за корекциите на техните вноски на база БНД, което позволява ефективно бюджетно планиране.

77 Въпреки големия брой методологични проблеми, произтичащи от въвеждането на нова счетоводна рамка (ЕСС 2010), Евростат е приключила планираните проверки за цикъла 2016—2019 г. навреме, с изключение по отношение на Франция. Причината за това е, че Франция е закъсняла с предаването на своя опис на БНД (вж. точка **15**). Въпреки това съществуват отворени въпроси под формата на резерви, които удължават срока на верификациите след официалното приключване на цикъла на верификация (вж. точки **07** и **08**).

78 В резултат на своите верификации Комисията е определила около 1200 области на действие и 300 резерви, което е повече в сравнение с предходния цикъл на верификация (вж. *фигура 4*). Резервите се отнасят до данни за БНД за повече от десет години и могат да имат значително отражение върху бъдещите вноски на държавите членки. Държавите членки следва да намерят решение по всички тези резерви най-късно през септември 2022 г. До 2017 г. Евростат е оттеглила повечето резерви, отнасящи се до предишния цикъл на верификация (като цяло с отражение върху данните от 2002 г. до 2010 г.).

Фигура 4 — Развитие на областите на действие и резервите между два последователни цикъла на верификация



Източник: ЕСП, въз основа на окончателния доклад на Евростат за цикъла на верификация за периода 2016—2019 г., докладите за информационни посещения от цикъла на верификация за периода 2007—2012 г. и специален доклад № 11/2013 на ЕСП.

79 Що се отнася до комуникацията, ЕСП установи, че ГД „Бюджет“ е информирала своевременно държавите членки за корекциите на вноските на база БНД, до голяма степен поради това, че измененията на съответното законодателство на ЕС са дали възможност за повече време за плащане.

80 През 2016 г. с изменение на Регламента на ЕС относно предоставянето на сумите за собствени ресурси¹⁵ е предоставено повече време от датата, на която ГД „Бюджет“ информира държавите членки за дължимите суми (1-ви февруари всяка година), до датата, на която тези суми трябва да бъдат предоставени (1-ви юни същата година). През април 2022 г. е прието ново изменение на този регламент¹⁶. С него отново е удължен срокът за предоставяне на корекциите на собствените ресурси на база БНД — от юни всяка година до март следващата година. ЕСП подкрепи това изменение, тъй като то допълнително намали бюджетната несигурност за държавите членки, като същевременно е неутрално по отношение на бюджета на Съюза¹⁷.

81 Отговорите на проучването, което одиторите изпратиха на националните органи, отговарящи за предоставянето на собствени ресурси в бюджета на ЕС, потвърждават, че като се вземе предвид изменението на Регламента на ЕС относно предоставянето на сумите за собствени ресурси от 2022 г., информацията, предоставяна от Комисията относно корекциите, е навременна и достатъчна, за да позволи ефективно бюджетно планиране на национално равнище (според 9 от 10-те национални органа, които отговориха).

Евростат е проверила много въпроси, чието отражение върху БНД се е оказало слабо

82 За подобряване на ефективността може да се използва праг на същественост, за да се насочат верификациите към въпроси, които могат да имат голямо отражение върху БНД. Евростат е въвела праг на същественост от 0,1 % от БНД за цикъла на верификация през периода 2016—2019 г. Тя е счела, че въпроси с отражение под този праг не изискват по-нататъшни действия. ЕСП разгледа основанието, на което Евростат е определила прага на същественост от 0,1 % от БНД, и степента, в която той е отразен в нейните верификации.

¹⁵ Регламент (ЕС, Евратом) № 2016/804.

¹⁶ Регламент (ЕС, Евратом) № 2022/615.

¹⁷ Становище № 2/2021, точка 13.

Равнище на прага на същественост

83 Евростат не е определила прага на същественост от 0,1 % въз основа на конкретен модел или еталон от международните статистически практики. Извършеният от ЕСП преглед на литературата и проучването сред НСИ показаха, че концепцията за същественост не се използва широко в статистиката. Прилагането на праг е обосновано от уникалния характер на цикъла на верификация на БНД. Последният трябва да дава гаранции за качеството на статистическите данни с оглед на финансовото им отражение върху вноските на държавите членки в бюджета на ЕС. Предложеното ниво на същественост е било представено на Комитета по БНД, който се е съгласил с неговото прилагане като средство за гарантиране на прилагането на принципа на ефективността на разходите (вж. точки **05** и **17**).

84 Изборът на Евростат за праг на същественост от 0,1 % от БНД показва високо равнище на контрол на данните за БНД и ниска толерантност към всякакви неточности или методологически слабости, които могат да бъдат открити по време на цикъла на верификация. В прегледаната от одиторите литература¹⁸ се подчертава фактът, че националните сметки са изключително сложен набор от икономическа статистика. Тъй като те съчетават огромен брой вътрешни и външни източници на данни, обхващащи различни аспекти на икономиката, за да се получат БНД и други ключови показатели, е трудно да се гарантира много високо ниво на точност. В ръководството на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за националните сметки¹⁹ се уточнява, че би било илюзия да се смята, че степента на точност по отношение на равнищата на БВП е по-малка от няколко процентни пункта. За някои от компонентите на БНД скритият марж на отклонение (грешка при измерването) в прогнозните изчисления може да бъде много по-висок от 0,1 %.

¹⁸ Основните прегледани изследвания и документи включват: „Understanding National Accounts“, ОИСП, 2006 г. и 2014 г.; „Independent review of UK economic statistics“, С. Bean, 2015 г.; „Documentation of statistics for National Accounts 2020“, Statistics Denmark; „Quality Dimensions of the Australian National Accounts“, Австралийско статистическо бюро, 2007 г.; „Assessing Accuracy and Reliability: A Note Based on Approaches Used in National Accounts and Balance of Payments Statistics“, работен документ на МВФ, 2002 г.; „Statistical quality by design: certification, rules and culture“, Statistics Netherlands, 2018 г.

¹⁹ „Understanding National Accounts“, Организация за икономическо сътрудничество и развитие, 2014 г.

85 В икономики, които имат сравнително малък БНД в сравнение със средния за ЕС, но са изложени на въздействието на световната икономика, прагът от 0,1 % на практика означава, че почти всяка финансова операция или дейност, извършвана от големи международни дружества, би била съществена. Например в Малта прагът на същественост е бил 13 млн. евро през 2019 г., докато за Германия е бил почти 300 пъти по-висок (3,6 млрд. евро). Поради това усилията, необходими за разследване на въпроси, надвишаващи съществеността, могат да бъдат несъразмерни с наличните ресурси в някои държави членки.

86 В отговорите на проучването на ЕСП 85 % от НСИ считат, че 0,1 % е подходящ праг на същественост, докато 11 % го намират за твърде нисък. Същевременно 39 % от респондентите са заявили, че цикълът на верификация е частично ефективен (35 %) или не е ефективен (4 %). Най-често посочената причина за отговора „частично ефективен“ (90 % от случаите) е, че верификациите на Евростат са обхванали твърде много въпроси със слабо отражение върху БНД.

Прилагане на прага на същественост

87 ЕСП очакваше от Евростат да прилага прага на същественост, когато има достатъчно информация за извършване на разумна оценка на потенциалното отражение върху БНД. Това би премахнало подробните проверки за въпроси, които могат да се окажат несъществени.

88 Съгласно процедурите на Евростат прагът на същественост следва да се вземе предвид на няколко етапа от цикъла на верификация. От държавите членки не се изисква да предприемат действия, ако докажат, че отражението на даден въпрос е несъществено (вж. [таблица 1](#)):

Таблица 1 — Прилагане на праг на същественост от 0,1 %

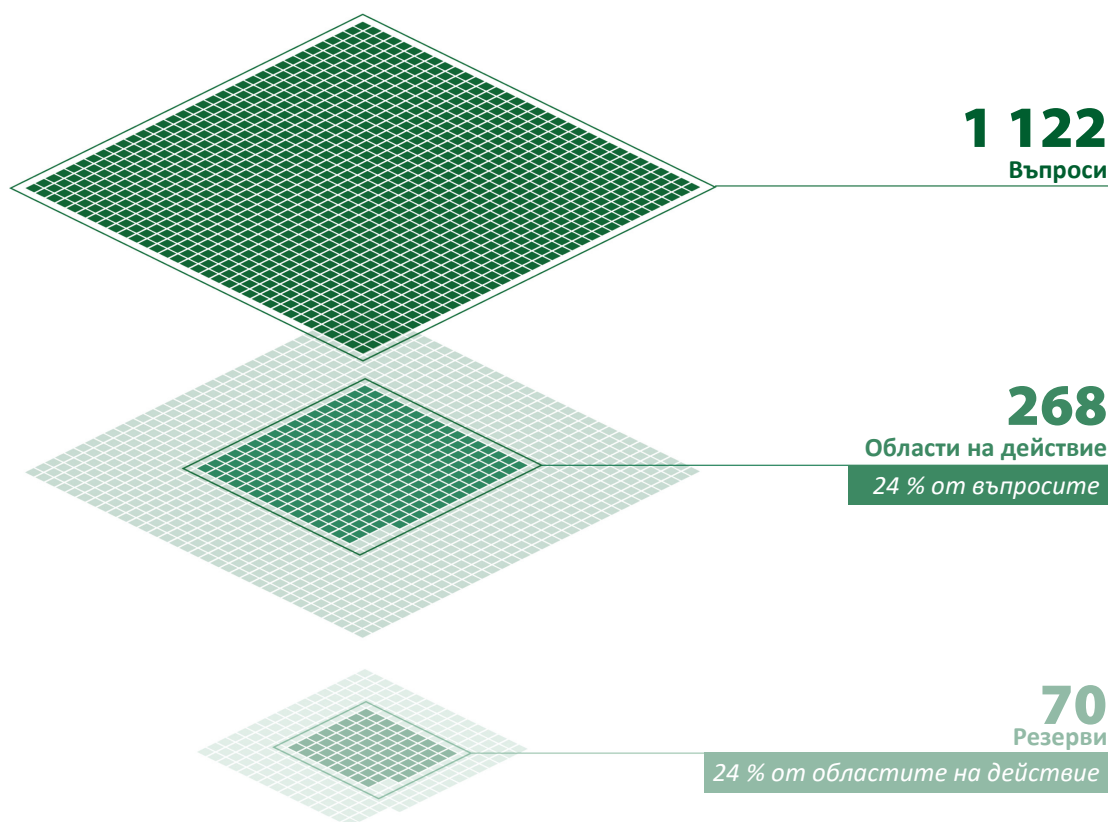
Етап от цикъла на верификация	Предприети действия, ако НСИ докаже несъщественост
Изготвяне на опис на БНД	Може да не се включва описание на съответната област в опис, ако е посочен и обоснован нейният дял от под 0,1 % от БНД на държавата членка.
Установяване на недостатъци при съставянето на БНД	Не се изискват допълнителни разследвания.
Определяне на области на действие/резерви	Не се определят области на действие или резерви.
Приключване/оттегляне на области на действие/резерви	Областта на действие или резервата може да бъде приключена/оттеглена, без да се отстранява недостатъка.

Източник: ЕСП, въз основа на документи на Евростат относно прилагането на прага на същественост.

89 ЕСП констатира, че при изготвянето на своите описи на БНД НСИ обикновено са предпочитали да представят пълно описание на компонентите на БНД независимо от съществеността. Тъй като описите се използват от широк кръг заинтересовани страни (включително Евростат) с различни интереси по отношение на представената информация, това е разумен подход за удовлетворяване на техните нужди.

90 При анализа на описите на БНД с цел установяване на недостатъци и искане на разяснения от НСИ служителите на Евростат не са отчитали съществеността, освен ако статистическите институти изрично не са предоставили тази информация. За шестте избрани от ЕСП държави членки служителите на Евростат са задали на НСИ повече от 1100 въпроса за изясняване на някои аспекти след анализа на описите на БНД. Повечето от тези въпроси са били изяснени, преди да се превърнат в област на действие, или защото НСИ са предоставили необходимата информация, или защото са доказали, че въпросът е несъществен. Останалите въпроси (около една четвърт) са станали области на действие, като някои от тях са били трансформирани в резерви (вж. [фигура 5](#)).

Фигура 5 — Области на действие и резерви като процент от въпросите на Евростат (шест избрани държави членки)



Източник: ЕСП, въз основа на въпросниците за оценка на описа на БНД на Евростат за шестте избрани държави членки и базите данни с области на действие и резерви.

91 По отношение на проверените области на действие отговорните служители не са използвали съществуващата информация от описа на БНД (като например съществеността на съответния компонент на БНД), публична информация или други документи или доклади, налични в Евростат, за да оценят потенциалното отражение върху БНД. Процедурите на верификация на Евростат не изискват отговорните служители систематично да събират предварителна информация от НСИ относно очакваното отражение на областите на действие. От избраните от ЕСП шест държави членки само Нидерландия е предоставила този вид предварителна информация за всички области на действие, докато други НСИ са направили това в много ограничен брой случаи. Това може да се дължи на факта, че е трудно да се докаже недвусмислено ефектът на дадена област на действие, преди да е решен основният методологичен въпрос.

92 За да провери дали тези предварителни оценки на потенциалното отражение са надеждни, ЕСП събра най-новата налична информация за окончателните оценки за шестте държави членки. Сред областите на действие, за които НСИ са прогнозирали несъществено отражение, 75 % всъщност са имали окончателно отражение под прага на същественост. Това показва, че предварителните оценки са предлагали висока степен на надеждност. В случаите, когато Евростат е получавала такива оценки, отговорните служители са продължавали верификациите си и са изисквали допълнителна информация, докато не са счели, че методологическият въпрос е решен в достатъчна степен и НСИ са предоставили цялата информация за крайното отражение върху БНД.

93 За шестте държави членки, които ЕСП анализира, Евростат е приложила прага на същественост най-вече в последния етап от верификациите на областите на действие, за да реши дали НСИ е трябвало да ревизират своите данни за БНД с цел отстраняване на установените слабости. Този подход се е отразил на ефикасността на цикъла на верификация, тъй като както Евростат, така и НСИ са отделили ресурси за решаването на въпроси, които според предварителната информация е било малко вероятно да бъдат съществени.

94 С помощта на независими експерти ЕСП анализира по-задълбочено 15 области на действие. Одиторите констатираха, че информацията, с която Евростат е разполагала при определянето на областите на действие (или скоро след това), е можела да позволи на отговорните служители да решат дали да предприемат последващи действия по въпроса. Тази информация е била или публично достъпна, представена в описите на БНД, или предоставена от НСИ скоро след определянето на областите на действие. В *каре 5* са дадени примери за области на действие, при които е била налична такава информация и за които очакваното отражение не е било голямо.

Каре 5

За някои области на действие вероятността да имат значително отражение е малка: два примера

Ирландия — оценка на бакшишите

Евростат е определила област на действие, свързана с приблизителната оценка на бакшишите, тъй като тя се е основавала на остаряла информация за поведението на даване на бакшиш (20 % от общите заплати в хотелиерския и ресторантьорския сектор).



- През 2010 г. прогнозната сума е била 400 млн. евро, докато през същата година прагът на същественост за Ирландия е бил 140 млн. евро.
- Дори ако промените в поведението на даване на бакшиш в продължение на пет години бяха довели до промяна в това изчисление от 25 % (+/- 100 млн. евро), отражението върху БНД е щяло да бъде несъществено.

Евростат е приключила тази област на действие две години и половина след въвеждането ѝ, когато ирландският НСИ е подобрил съответната процедура за съставяне на данни и е отчетел отражение върху БНД от 0,006 %.

Малта — оценка на строителни работи, извършвани от домакинства за собствена сметка

Евростат е определила област на действие, свързана с оценката на строителните работи, извършвани от домакинствата за тяхна собствена сметка.

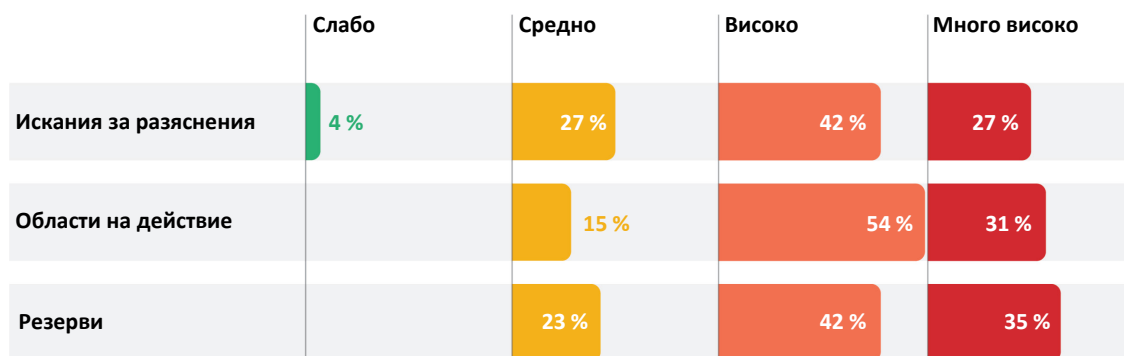


- През 2015 г. прогнозната сума е била 4,5 млн. евро, докато прагът на същественост за Малта е бил 9,4 млн. евро.
- Изпълнението на областта на действие е можело да доведе единствено до коригиране в низходяща посока на съответния компонент на БНД. Дори 100 % корекция (-4,5 млн. евро) би била несъществена.

Евростат е приключила тази област на действие година и половина след въвеждането ѝ, когато малтийският НСИ е преразгледал съответната процедура за съставяне на данни и е отчетел отражение върху БНД от -0,01 %.

95 В проучването на ЕСП повечето НСИ оцениха работното натоварване, свързано с исканията за разяснения, областите на действие и резервите на Евростат, като високо или много високо (вж. *фигура 6*).

Фигура 6 — Оценка на НСИ на работното натоварване, свързано с цикъла на верификация



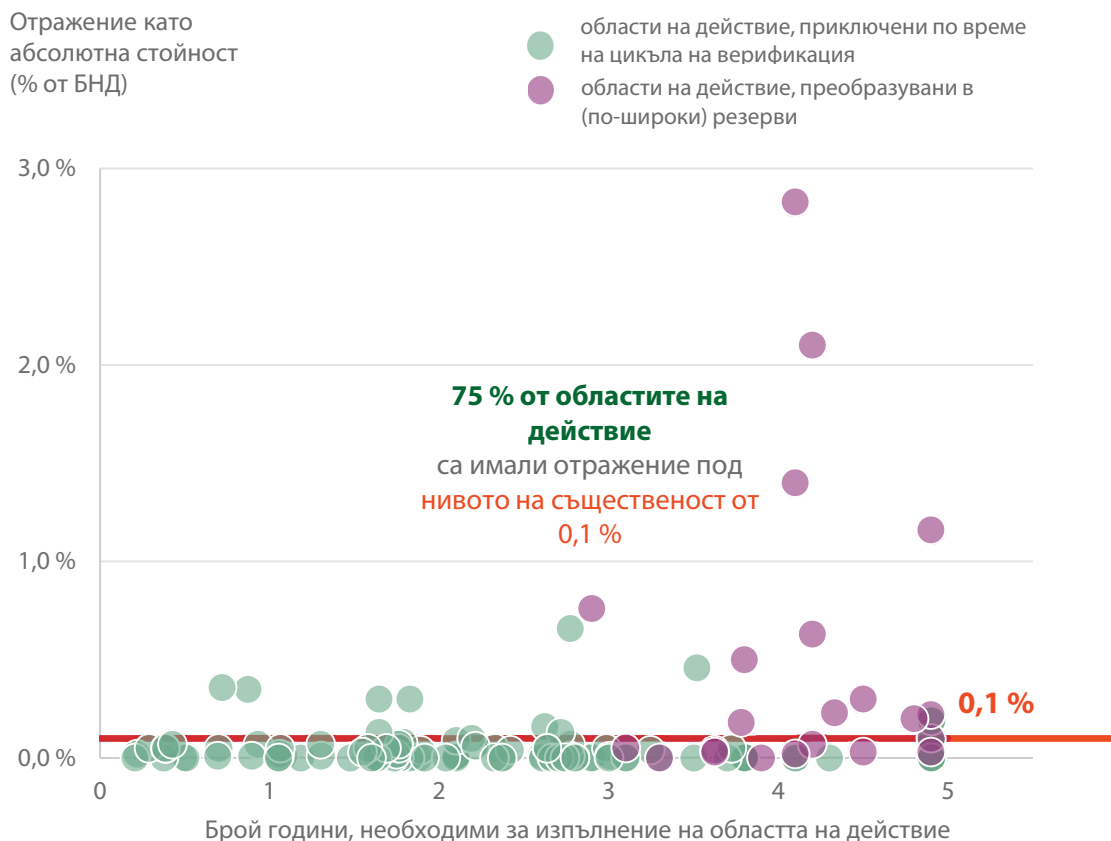
Източник: Проучване на ЕСП сред НСИ.

Окончателно отражение на областите на действие и резервите

96 Информацията за окончателното отражение на областите на действие и резервите би позволила на Евростат да оцени ефикасността на своя подход на верификация и да вземе управленски решения в тази област. Това би могло да включва прецизиране на оценката на риска или начина на прилагане на прага на същественост. ЕСП установи, че Евростат не е изготвила преглед на отражението на областите на действие върху БНД. Информация за отражението на резервите е предоставена за ограничен брой случаи в общ файл, съдържащ подробности за всички резерви.

97 Одиторите анализираха наличната информация за отражението на 130-те области на действие „А“, определени за шестте избрани държави членки, както и времето, необходимо за тяхното изпълнение. Анализът на ЕСП показва, че 106-те области на действие, за които е известно окончателното отражение, са имали средно отражение от 0,02 % от БНД, а 75 % са били несъществени. За приключването на повече от половината от 130-те области на действие са били необходими най-малко две години, а 24 от тях бяха все още неприключени под формата на резерви по време на одита. Това показва, че НСИ е трябвало да извършат значителна работа по тях. На *фигура 7* е показано отражението на 106-те области на действие, за които тази информация е била налична по време на одита, както и времето, което е било необходимо за тяхното изпълнение.

Фигура 7 — Отражение на областите на действие и времето, което е било необходимо за тяхното изпълнение (шест избрани държави членки)



Бележки:

За този анализ е взето предвид най-голямото годишно отражение като абсолютна стойност (независимо от знака).

За областите на действие, които са трансформирани в резерви, ЕСП представи отражението и броя на годините, които са били необходимите за изпълнение на съответната резерва, включително случаите, когато обхватът на резервата е бил по-широк от областта на действие.

В случаите, когато съответните резерви не бяха оттеглени до януари 2022 г. (крайната дата на нашия одит), броят на годините беше изчислен въз основа на тази референтна дата.

Източник: ЕСП, въз основа на информация от досиетата относно верификациите на Евростат, кореспонденцията с НСИ, докладите на държавите членки за извършената работа по областите на действие и докладите относно качеството.

98 Евростат води списък на въпросите, за които е установено, че са несъществени по време на циклите на верификация (в резултат на въпроси, области на действие или резерви). Тя изисква от държавите членки да преразглеждат този списък при всеки цикъл на верификация, като за всеки въпрос проверяват дали потенциалното му отражение е все още под прага на същественост. Това може да представлява допълнителна тежест за НСИ, тъй като те трябва да актуализират информацията относно въпроси, които преди това са

били считани за несъществени. През април 2022 г., след извършения от ЕСП одит, Евростат е предприела стъпки за намаляване на броя на въпросите в този списък и опростяване на процеса на отстраняване на въпроси в бъдещите цикли на верификация.

99 Извършеният от одиторите анализ на отражението на 39-те резерви, оттеглени до края на 2021 г. (от общо 300 резерви), показва, че 41 % от тях са били несъществени със средно отражение от 0,15 %. Това показва, че резервите обикновено са насочени към въпроси с малко по-голямо отражение от областите на действие, които са били прекратени по време на цикъла на верификация.

Неефективност на цикъла на верификация по отношение на използваните инструменти за документиране

100 ЕСП анализира инструментите, използвани от Евростат за документиране на нейните верификации, за да прецени дали са улеснили цикъла на верификация и прегледа на резултатите от него с цел подобряване на ефективността и ограничаване на административната тежест.

101 Одиторите установиха, че НСИ са представили основната информация за анализа на Евростат в няколко вида документи, като са използвали образци в Microsoft Word и Excel. Служителите на Евростат са документирали проверките във файлове в Word и Excel и са изпращали имейли до НСИ във връзка с въпроси, области на действие и резерви, както и за проследяване на работата на институтите.

102 Огромният брой документи и инструменти е създал сложна система, която е изисквала от отговорните служители да следят и актуализират цялата относима информация за държавите или въпросите, за които са отговаряли. Тази система е затруднявала проверяващите, вътрешните/външните одитори и други служители на Евростат да намират и анализират съответната информация, без да се допитват до отговорните служители. Въпреки използването на образци за гарантиране на последователен подход, ЕСП констатира няколко разлики в начина, по който НСИ са подавали необходимата информация, а служителите на Евростат са документирали работата си (вж. [каре 6](#)). Това застрашава ефективността и последователността на вътрешния преглед на Евростат.

Каре 6

Различия в представянето на информация в описите на БНД и в документацията за работата на Евростат

Описи на БНД

Въпреки че описите на БНД на държавите членки като цяло са следвали образеца, предоставен от Евростат, оповестената информация невинаги е била ясна поради:

- непълно и/или непоследователно номериране на параграфите/таблиците;
- липса на цифрова информация, която да показва етапите на съставяне на компонентите на БНД;
- липса на мерни единици.

Въпросници за оценка на опис на БНД

Отговорните служители са използвали различни практики за документиране на своята работа. Например имаше различия по отношение на предоставените подробности в техните отговори на въпроси от образеца.

Други инструменти, подпомагащи работата по верификациите

За шестте избрани от ЕСП държави членки отговорните служители са използвали основни регистрационни файлове, за да проследяват съответната комуникация с НСИ, както се изисква от процедурите на Евростат. В четири от шестте случая служителите са подготвили допълнителни досиета за преглед, които са улеснили проследяването и прегледа на съответната информация (списък на областите на действие, крайни срокове, състояние и т.н.). НСИ са нямали достъп до тези досиета, така че е трябвало да дублират част от тази работа.

103 Служителите на Евростат е трябвало да изяснят няколко въпроса с НСИ, което нямаше да бъде необходимо при наличието на по-стандартизиран инструмент, поддържан от интегрирана ИТ система, адаптирана за верификациите на БНД. Друг недостатък на използваните от Евростат инструменти е, че те са предлагали ограничени възможности по отношение на автоматичните проверки и напомнянията за проследяване на областите на действие. ЕСП отбеляза, че служителите на Евростат са нямали общ подход за изпращане на напомняния до НСИ, което е можело да подобри навременността, тъй като крайните срокове невинаги са се спазвали.

104 Неефективността във връзка с инструментите за документиране се отразява на навременното извършване на работата по верификациите, тъй като се изисква време за извършване на ръчни проверки, изпращане на напомнания, намиране на подходяща информация при прегледа на областите на действие и т.н. Това може да доведе до закъснения при изпълнението на областите на действие и при извършването на необходимите ревизии на данните за БНД.

Заклучения и препоръки

105 Цикълът на верификация на брутният национален доход (БНД) за периода 2016—2019 г. е бил белязан от въвеждането на нова счетоводна рамка за националните сметки (ЕСС 2010) и значителна промяна в прилагания от Евростат подход на верификация. За първи път този подход се е основавал на формализирана оценка на риска и е включвал прилагането на праг на същественост. Тези промени са помогнали на Евростат да определи и намали рисковете при съставянето на данните за БНД, като насочи своите верификации към най-важните въпроси. Въпреки това Евростат не се е възползвала напълно от тези нови елементи на цикъла на верификация, за да насочи по-добре своите усилия и тези на националните статистически институти (НСИ) към своевременно решаване на въпросите с по-висок риск.

106 Одиторите констатираха, че оценката на риска на Евростат е била добре разработена и че е идентифицирала високорисковите въпроси, засягащи съставянето на БНД. Въпреки това Евростат не е използвала изцяло резултатите, за да даде приоритет на верификациите за „хоризонтални“ въпроси и високорискови държави членки. Тя е извършила преки верификации в съответствие с нивото на риска за всяка държава членка, но е имало случаи, в които отговорните служители не са документирали обосновка на това защо са извършили верификация на области, които не произтичат от оценката на риска. Евростат не е определила нивото на приоритет на областите на действие въз основа на риска и не е посочила това ниво на НСИ. Това повишава риска методологически въпроси с по-голямо отражение да бъдат разглеждани след въпроси с по-малко отражение, което засяга предвидимостта на вноските на държавите членки в бюджета на ЕС (вж. точки [36—59](#)).

Препоръка 1 — По-добро приоритизиране на високорисковите въпроси

Комисията, чрез Евростат, следва:

- а) когато има много „хоризонтални“ въпроси за разглеждане, да даде приоритет на работата по тези, които е най-вероятно да имат много голямо отражение в повечето държави членки, а въпросите с по-малко потенциално

отражение да бъдат разглеждани на по-късен етап от цикъла на верификация или в бъдещи цикли;

- б) систематично да дава приоритет на верификациите за високорисковите държави членки, като гарантира, че те се извършват възможно най-рано в цикъла на верификация;
- в) да документира по-добре причините за избора на области за пряка верификация в случаите, когато се прави качествена преценка, и да анализира тези причини с оглед да определи дали в съществуващата оценка на риска трябва да се включат допълнителни критерии;
- г) в сътрудничество с националните статистически институти, да анализира начините за по-добро приоритизиране на работата по областите на действие, като отчита тяхното ниво на риск.

Целеви срок за изпълнение — 2025 г. (начало на цикъла на верификация, следващ цикъла за периода 2020—2024 г.)

107 Като цяло Евростат е оказала адекватна подкрепа на НСИ в усилията им да се справят с високорисковите „хоризонтални“ въпроси, въпреки че в два случая необходимите насоки са били забавени. Високорисковият въпрос за глобализацията е бил най-важният „хоризонтален“ въпрос за цикъла на верификация за периода 2016—2019 г. Евростат е предприела няколко инициативи в областта на глобализацията. Тя обаче не е реагирала своевременно на този възникващ въпрос и е ограничила срока на прилагане на съответната хоризонтална резерва, без да има достатъчно данни за нейното потенциално отражение. Поради това липсва достатъчна увереност по отношение на отражението на глобализацията върху данните за БНД преди 2018 г. Във връзка с този въпрос в годишния доклад за 2020 г. ЕСП препоръча, че ако отражението от оттеглянето на резервата за глобализацията се различава значително между държавите членки, Комисията следва да оцени отново качеството на данните за БНД за предходните години (вж. точки [60—75](#)).

Препоръка 2 — Предоставяне на по-навременна подкрепа за държавите членки и по-добро обосноваване на решенията за ограничаване на срока на действие на резервите

Комисията, чрез Евростат, следва:

- а) да реагира бързо при идентифицирането на нов високорисков въпрос, като предоставя навременни насоки и подкрепа на националните статистически институти;
- б) когато трябва да се вземе решение за ограничаване на срока на действие за бъдещи резерви, да извършва солиден анализ на ефективността на разходите въз основа на достатъчно количествена и/или качествена информация и на специфичния риск във всяка съответна държава членка.

Целеви срок за изпълнение — 2025 г. (начало на цикъла на верификация, следващ цикъла за периода 2020—2024 г.)

108 Като цяло цикълът на верификация е приключил по план през 2019 г. Комисията е предоставила на държавите членки навременна информация за корекциите, произтичащи от верификациите на БНД, като е взела предвид неотдавнашните законодателни промени, удължаващи срока за предоставяне на наличните вноски в бюджета на ЕС. Това позволява по-ефективно бюджетно планиране на национално равнище (вж. точки **76—81**).

109 Въпреки това в края на цикъла много въпроси са останали отворени под формата на резерви, което е могло да се отрази на бъдещите вноски на държавите членки. Независимо от стремежа на Евростат да насочва верификациите си въз основа на праг на същественост, тя е проверила много въпроси, чието отражение върху БНД се е оказало слабо. Съществува възможност за по-добро използване на наличната информация за потенциалното отражение, за да се приключат такива въпроси на по-ранен етап. Освен това цикълът на верификация е бил неефективен по отношение на използваните инструменти за документиране на верификациите (вж. точки **82—104**).

Препоръка 3 — По-нататъшно подобряване на ефективността на цикъла на верификация

Комисията, чрез Евростат, следва:

- а) да анализира целесъобразността на сегашното равнище на прага на същественост въз основа на опита от определянето и приключването/оттеглянето на области на действие и резерви за цикъла на верификация за периода 2016—2019 г.;
- б) в сътрудничество с националните статистически институти да анализира начините за по-добро интегриране на принципа на същественост, вкл. като включва потенциалното отражение върху БНД в работата по областите на действие, където е уместно. Това трябва да бъде приложено възможно най-рано в процеса на верификация, за да бъдат приключени областите на действие.
- в) да анализира възможността за подобряване на съществуващите инструменти или за въвеждане на нови ИТ инструменти, които да позволяват интегрирано проследяване в реално време на цялата съответна информация за описите на БНД, планираните и приключилите верификации, областите на действие и резервите (за използване от служителите и ръководството на Евростат, както и от служителите на националните статистически институти, когато е целесъобразно).

Целеви срок за изпълнение — 2025 г. (начало на цикъла на верификация, следващ цикъла за периода 2020—2024 г.)

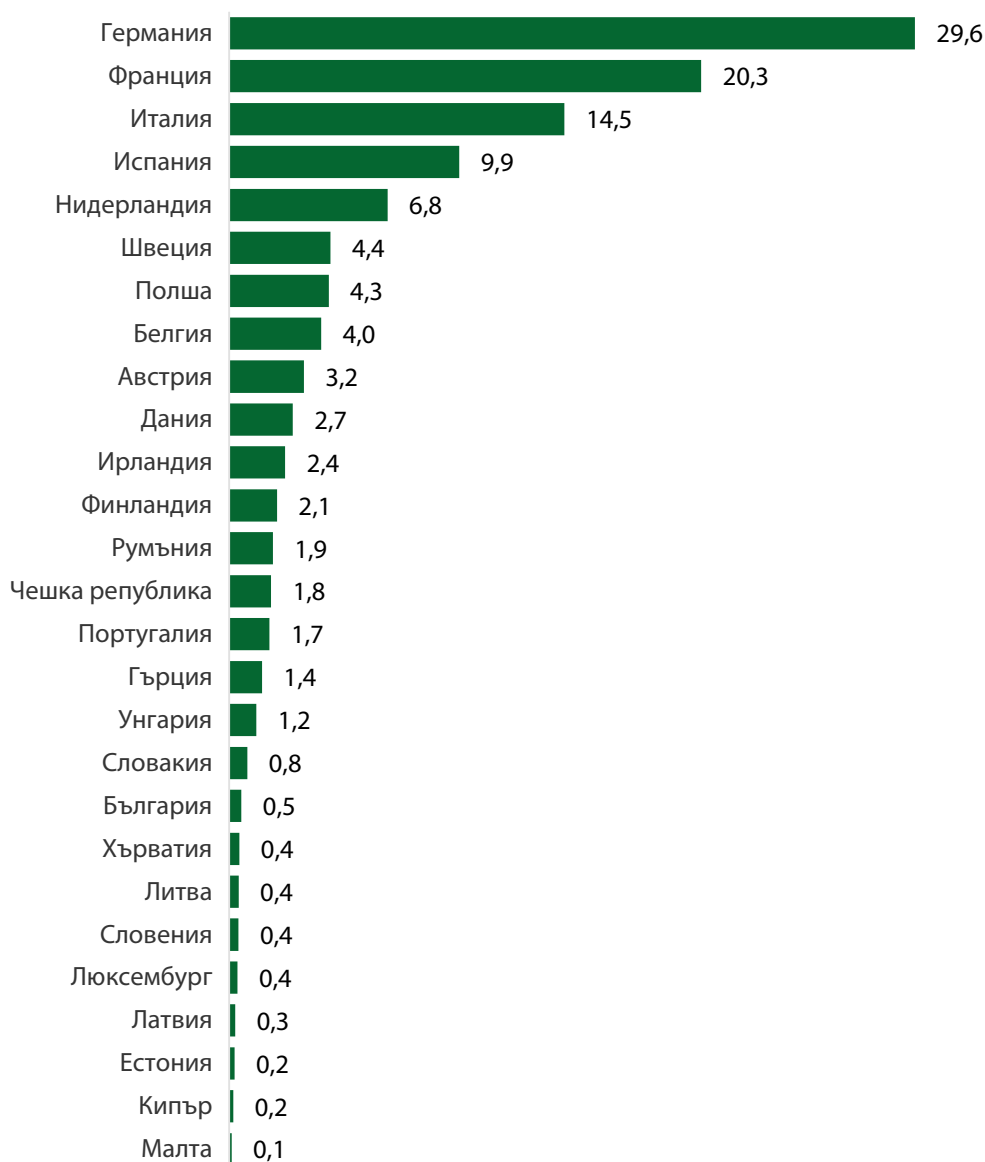
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Jan Gregor — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 26 октомври 2022 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Вноски на държавите членки на база БНД в бюджета на ЕС за 2021 г. (в млрд. евро)



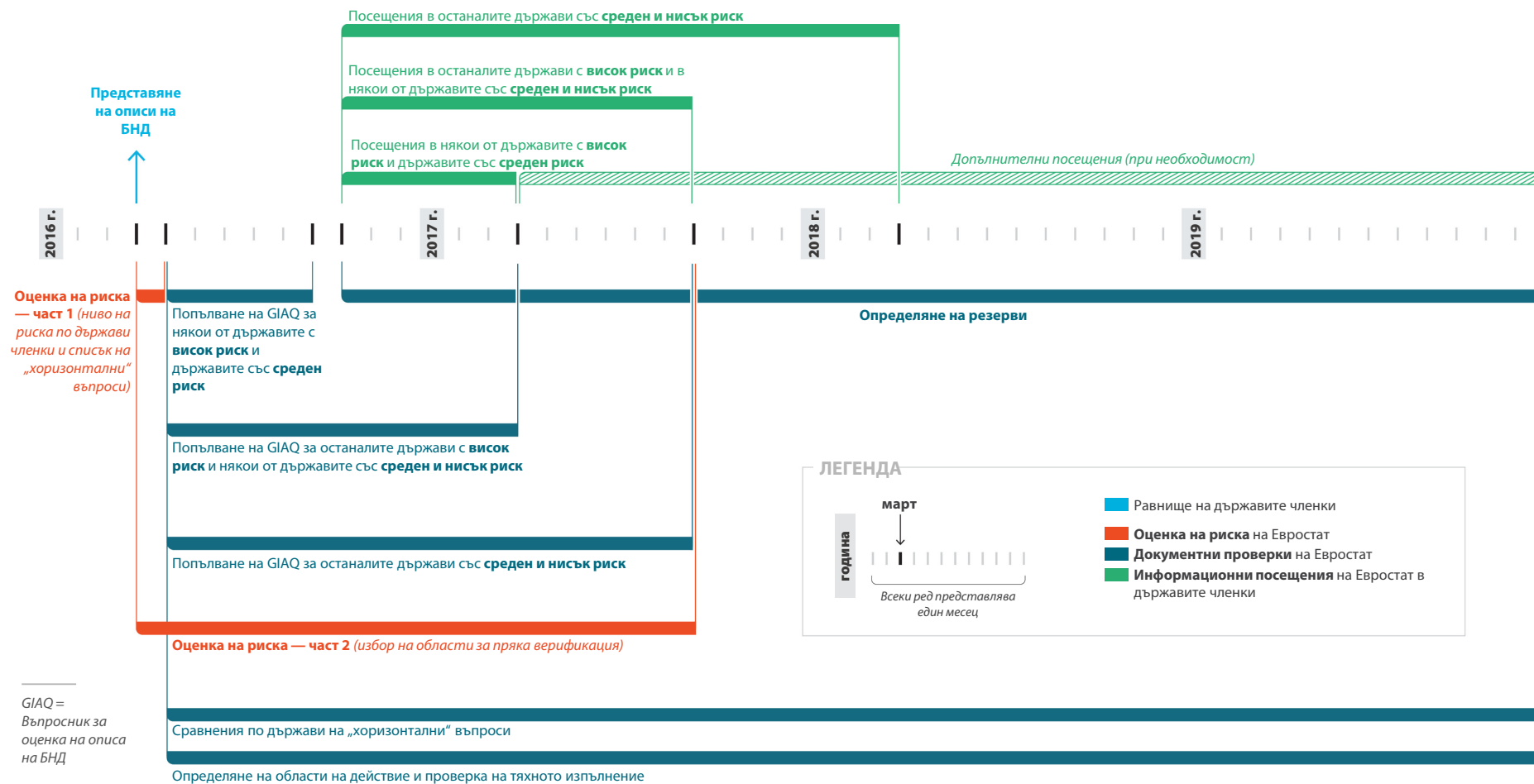
Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за финансовата 2021 г., таблица 3 от приложение А: Приходи.

Приложение II — Основни процеси при изчисляването на собствените ресурси на база БНД



Източник: ЕСП, въз основа на вътрешни документи на Евростат, описващи подхода и на верификация, Регламент (ЕС) 2019/516 и Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014.

Приложение III — Ориентирувчен график за цикъла на верификация на Евростат за периода 2016—2019 г.



Източник: ЕСП, въз основа на документи на Евростат, описващи подхода ѝ на верификация.

Приложение IV — Списък на високорискови „хоризонтални“ въпроси

Референтен №	„Хоризонтален“ въпрос	Описание (цел на верификацията на Евростат)
Високорискови „хоризонтални“ въпроси		
A	Изчерпателност	
A1	Липса на информация и невярно декларирана информация	<p>Анализ на подхода на държавите членки по отношение на значителни пропуски в покриването на недеklarирани или невярно декларираните операции.</p> <p>Обхваща следните въпроси: производителят е трябвало да се регистрира (нелегален производител); производителят не е задължен да се регистрира; регистрирано юридическо лице не е включено в статистиката; регистриран предприемач не е включен в статистиката; деклариране на невярна информация от страна на производителя.</p>
A2	Статистически недостатъци	<p>Проверка на съответствието на държавите членки по отношение на източниците и методите, посочени в описите на БНД, и откриване на потенциални проблеми, които се нуждаят от допълнително разглеждане, за данни, които са непълни, насъбрани или не могат да бъдат пряко наблюдавани, и данни, които са неправилно третирани, обработени или съставени от статистики.</p>
A3	Данъчни измами с ДДС	<p>Проверка на правилното записване на корекцията за данъчни измами с ДДС в БВП/БНД, сравнение и оценка на практиките на държавите членки, по-специално по отношение на използването на предложения метод или алтернативен подход, основан на Решение № 98/527/ЕО и препоръките на Комитета по БНД относно измамите с ДДС.</p> <p>Включва идентифициране/съпоставяне на проблемни области при оценяването на теоретичните и действителните постъпления от ДДС, съгласуваност на обхвата и сумите на отчетените данъци при оценяването на различни променливи в подходите по отношение на производството и разходите, както и въпроса за несъбраните данъци (анализът не включва измами с липсващи търговци).</p>
A4	Използване на информация от данъчни ревизии	<p>Идентифициране/съпоставяне на проблемни области при използването на данни от данъчни ревизии за целите на изчерпателността; идентифициране на случаи, в които държавите членки не са проучили използването на информация от данъчни ревизии, както се изисква в Решение 94/168 на Комисията, и случаи, в които следва да се проучат допълнителни начини за използване на информация от данъчни ревизии в допълнение към използваните понастоящем начини.</p>
A5	Незаконни дейности	<p>Проучване дали държавите членки оценяват съответните видове незаконни стопански дейности в националните сметки (главно проституция, производство и трафик на наркотици</p>

Референтен №	„Хоризонтален“ въпрос	Описание (цел на верификацията на Евростат)
Високорискови „хоризонтални“ въпроси		
		и контрабанда) в съответствие с препоръките на Комитета по БНД.
Б	Балансиране на БВП	Оценка на правилността на решенията за балансиране, прилагани от държавите членки.
В	Услуги за отдаване под наем на жилища	Гарантиране, че приблизителните оценки на жилищните услуги (пазарни и условни наеми за жилища) в националните сметки на държавите членки са сравними, надеждни и изчерпателни. Тези оценки се проверяват спрямо принципите на Регламент 1722/2005 на Комисията относно услугите за отдаване под наем на жилища и препоръките на Комитета по БНД относно жилищните кооперации.
Г	Финансови услуги, включително косвено измерени услуги на финансовите посредници (FISIM)	Проверка на източниците и методите, както и съответствието с ЕСС 2010 за обработка на продукцията, нейното разпределение и междинното потребление (NACE Rev. 2, сектор К: Финансови и застрахователни дейности).
Д	Кръстосана проверка на източниците на статистически и административни данни	Определяне на степента, в която административните източници се използват от държавите членки за оценка или кръстосана проверка на данните за БВП/БНД, както и предимствата и недостатъците при използването на данни от проучвания или административни данни.
Е	Глобално производство, платежен баланс	
E1	Износ и внос на стоки и услуги	Проверка дали измерването на операциите по износа и вноса на стоки и услуги е в съответствие с източниците и методите на ЕСС 2010, както е описано в описите на БНД.
E2	Трансгранични потоци на трудови доходи	Проверка на измерването на компенсацията на наетите лица в държавите членки, получена от/изплатена към останалия свят.
E3	Трансгранични потоци на доходи от собственост	Проверка на съответствието на държавите членки с изискванията на ЕСС 2010 по този въпрос. Предишният цикъл на верификация е показал някои недостатъци по отношение на наличието на източници на данни, несъответствия между различните статистически области (платежен баланс и национални сметки) и някои случаи на неспазване на изискванията на ЕСС 95.
E4	Данъци и субсидии към/от ЕС	Проверка на данъците върху производството и вноса, събирани от държавите членки от името на институциите на ЕС като традиционни собствени ресурси за бюджета на Съюза, и субсидиите, предоставяни пряко от Съюза на местни производствени единици.
E5	Дружества със специална инвестиционна цел (ДСИЦ)	Осигуряване на правилно и съпоставимо третиране на ДСИЦ в националните сметки. Където е уместно, са проверени и потвърдени констатациите от предишния цикъл на верификация.

Референтен №	„Хоризонтален“ въпрос	Описание (цел на верификацията на Евростат)
Високорискови „хоризонтални“ въпроси		
Е6	Глобално производство и преместване на МНП	След значителното коригиране във възходяща посока на ирландския БВП и БНД през юли 2016 г. проверка дали съществуват подобни многонационални предприятия (МНП) и в други държави членки и проучване как са третирани същите в разчетите за БВП/БНД. Това би могло да доведе до преразпределение на брунтата добавена стойност и БНД в държавите членки.
Е7	Евробанкноти за държавите — членки на еврозоната	Преценка дали е възможно да се получат административни данни за платени или получени лихви, свързани с позиции на „технически“ активи или пасиви в рамките на Евросистемата, за да се направи кръстосана проверка със стойностите, изпратени от държавите членки.
Ж	Промени между ЕСС 95 и ЕСС 2010	
Ж1	Научноизследователска и развойна дейност (Преходна позиция 1)	Анализ на третирането на научноизследователската и развойната дейност в националните сметки съгласно ЕСС 2010 и изчисляване на преходната позиция на научноизследователската и развойната дейност от ЕСС 95 към ЕСС 2010.
Ж2	Оръжейни системи (Преходна позиция 4)	Анализ на правилното записване на оръжейните системи, включително изчисляване на съответната преходна позиция от ЕСС 95 към ЕСС 2010.

Приложение V — „Хоризонтални“ резерви

Наименование на резервата	Свързан(и) „хоризонтален(ни)„въпрос(и)	Кратко описание	Приложима от	Краен срок
Глобализация	Предприятия със специално предназначение (Е5) Глобално производство и преместване на МНП (Е6)	От държавите членки се изисква да продължат да упражняват контрол върху отразяването в техните национални сметки на въпроси, свързани с глобализацията, както е предвидено в ЕСС 2010. Тези допълнителни усилия за контрол следва да се съсредоточат по-специално върху следните аспекти на дейностите на МНП: — въпроси, свързани с липсващи или двойно отчетени единици, третиране на клонове и дружества със специална инвестиционна цел; — прилагане на принципа на икономическата собственост за записване на производството на стоки и услуги; — записване и оценяване на вътрешногруповите сделки; — прилагане на принципа на икономическата собственост за активите на интелектуалната собственост; — трансгранични потоци от приходи от собственост.	2018 г.	22 септември
Маржове върху търгувани финансови активи	Финансови услуги (Г)	Държавите членки следва да гарантират, че крайните продукти от финансови услуги при придобиване и разпореждане с финансови активи и пасиви на финансовите пазари са включени в техните национални сметки и че се оценяват в съответствие с ЕСС 2010, т.е. като разлика между покупната и продажната цена. Освен това държавите членки следва да гарантират, че тези крайни продукти са адекватно разпределени по предназначение. За тази цел държавите членки следва да разработят или да променят (когато е целесъобразно) своите методи за оценка на тези потоци в съответствие с предстоящите насоки на Работната група по външна статистика. Това се отнася и за онези държави членки, които по време на цикъла на верификация на БНД за периода 2016—2019 г. са извършили ревизии в своите национални сметки, за да решат въпроса за маржовете върху търгуваните финансови активи и пасиви.	2010 г.	22 септември
ДДС измама с липсващ търговец	Износ и внос на стоки и услуги (Е1)	ДДС измама с липсващ търговец е вид данъчна измама, при която търговецът събира ДДС от клиента и след това изчезва, без да плати дължимия ДДС на хазната.	2010 г.	21 септември

Наименование на резервата	Свързан(и) „горизонтален(ни)“, „въпрос(и)“	Кратко описание	Приложима от	Краен срок
		Ad hoc сравнение по държави относно начина, по който ДДС измамите с липсващ търговец се отчитат при съставянето на националните сметки, е показало, че понастоящем различните държави членки прилагат различни статистически подходи. Поради това е необходимо да се продължи работата по този въпрос с оглед на подобряването на сравнимостта на БНД между държавите членки. Държавите членки следва да продължат да проучват съществуването на ДДС измами с липсващи търговци (по-специално измами при придобиване и верижни измами) и, когато е необходимо, да правят свързани статистически корекции на данните от националните сметки за периода от 2010 г. нататък.		
Реинвестирана печалба от преки чуждестранни инвестиции	Трансгранични потоци на доходи от собственост (ЕЗ)	Държавите членки следва да преразгледат източниците и методите, използвани при съставянето на данни за реинвестираната печалба (РП) от преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ), и да приведат разчетите в съответствие с ЕСС 2010, ако е приложимо. ЕСС 2010 (точка 4.64) определя РП от ПЧИ като равна на нетния опериращ излишък на предприятието с преки чуждестранни инвестиции плюс приходи от собственост и текущи трансфери за получаване, минус дължими доходи от собственост, текущи трансфери и данъци върху дохода.	2010 г.	21 септември
Записване на дневните надбавки	Изчерпателност (А)	По време на верификацията на описите на БНД на държавите членки са били установени различия по отношение на записването на дневните надбавки, получени от служители при служебни пътувания. Повечето държави членки ги записват като междинно потребление, докато някои ги отнасят изцяло или частично към работната заплата. Различните тълкувания, възприети от различните държави членки, изискват допълнителни дискусии. Записването на дневните надбавки в държавната финансова статистика също е в процес на обсъждане. Евростат счита, че е необходимо въпросът да остане отворен, докато не бъдат предоставени окончателни насоки за подходящото записване. В зависимост от това на някои държави членки може да се наложи да преразгледат начина си на записване или да докажат, че въпросът не е съществен в тяхната страна.	2010 г.	22 септември

Съкращения

БВП: брутен вътрешен продукт

БНД: брутен национален доход

ГД „Бюджет“ (BUDG): Генерална дирекция „Бюджет“ на Европейската комисия

ДДС: данък върху добавената стойност

Евростат: Статистическа служба на Европейския съюз

ЕСС: Европейска система от сметки

МНП: многонационално предприятие

НСИ: национален статистически институт

GIAQ: въпросник за оценка на описа на БНД

Речник на термините

„Хоризонтална“ резерва: Резерва, свързана с БНД, която се отнася до хоризонтален въпрос и изисква сравнителен анализ на решенията, приети от държавите членки.

„Хоризонтални“ въпроси: Аспект на националните сметки, който Евростат счита за проблемен във всички държави членки.

Брутен вътрешен продукт: Стандартна мярка за благосъстоянието на една държава, която се основава на общата стойност на стоките и услугите, произведени в нея (обикновено за една година).

Брутен национален доход: Стандартна мярка за богатството на една държава, основаваща се на приходите от национални и външни източници.

Въпросник за БНД: Годишен въпросник, представян на Евростат, съдържащ данните за БНД на държавите членки за предходната година и всички промени, направени в цифрите за предишни години.

Въпросник за оценка на описа на БНД: Контролен списък, използван от Евростат за осигуряване на съгласуваност на информацията, която тя използва за оценка на надеждността, сравнимостта и изчерпателността на разчетите за БВП и БНД на държавите членки.

Експертна група по БНД: Орган, съставен от представители на държавите членки и председателстван от представител на Комисията, който през 2019 г. е поел някои задължения от Комитета по БНД.

Комитет по БНД: Орган, съставен от представители на държавите членки и председателстван от представител на Комисията, който е съществувал до 2019 г. и е подпомагал Комисията в нейната работа по верификацията на БНД и в упражняването на изпълнителните ѝ правомощия.

Национални сметки: Набор от статистически данни, предоставящи информация за икономическата активност на дадена държава.

Опис на БНД: Списък на процедурите, статистическите данни и другите елементи, използвани за изчисляване на БНД.

Праг на същественост: Граница, използвана от Евростат за вземане на решение относно важността на въпроси, свързани със съответствието или качеството, открити по време на верификациите на БНД.

Ревизия за съпоставяне спрямо референтни критерии: Промени, направени в националните сметки, за да се включат нови източници на данни и значителни промени в статистическата методология.

Резерва, свързана с БНД: Област, за която Комисията е уведомила държава членка, че са необходими промени в методологията, която тя използва за съставяне на своите данни за БНД. Резервите се различават от областите на действие по това, че въпросните данни за БНД могат да бъдат ревизирани след законодателния четиригодишен краен срок.

Сравнение по държави: Подробен сравнителен анализ на решенията, приети от държавите членки за справяне с общ за всички тях въпрос.

Таблицы за процеса на съставяне на БНД: Средство за представяне на цифрова информация за всеки етап от процеса на съставяне на БНД — от статистическите източници до окончателните национални сметки.

Цикъл на верификация на БНД: Верификация на статистическите източници и методи, използвани за изчисляване на БНД за даден период.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=62634>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=62634>

Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Jan Gregor — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Marek Opioła със съдействието на Kinga Wisniewska-Danek — ръководител на неговия кабинет, и Bernard Witkos — аташе в кабинета; Alberto Gasperoni — главен ръководител; Diana Voinea — ръководител на задача; Mircea-Cristian Martinescu и Anthony Balbi — одитори. Alexandra Mazilu и Jesús Nieto Muñoz предоставиха подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Alberto Gasperoni, Kinga Wisniewska-Danek, Marek Opioła, Diana Voinea, Bernard Witkos, Anthony Balbi.

АВТОРСКИ ПРАВА

© 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 повторното използване.

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

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

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

Икони каре 5: В това каре са използвани ресурси от [Flaticon.com](#). © [Freepik Company S.L.](#) Всички права запазени.

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

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

Използване на логото на ЕСП

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

PDF	ISBN 978-92-847-9100-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/489104	QJ-AB-22-024-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-9098-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/773325	QJ-AB-22-024-BG-Q

Собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД) са основният източник на финансиране на бюджета на ЕС. Комисията следи за това държавите членки да плащат точните суми на националните си вноски, като проверява качеството на техните данни за БНД в поредица от многогодишни цикли на верификация.

ЕСП разгледа последния приключил цикъл на верификация на БНД (2016—2019 г.), за да оцени дали е бил управляван от Комисията ефективно и ефикасно. Заключениеето на ЕСП е, че като цяло Комисията ефективно е идентифицирала високорискови въпроси, но не се е насочила своевременно към всички от тях.

Отправляме препоръки към Комисията, насочени по-конкретно към отдаването на по-голям приоритет на въпросите, характеризиращи се с висок риск, и по-нататъшното подобряване на ефективността на цикъла на верификация.

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

Туйтър: @EUAuditors