

**ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА
ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА
„ФИНАНСИРАНЕ, ОСНОВАНО НА РЕЗУЛТАТИТЕ, В ПОЛИТИКАТА НА
СБЛИЖАВАНЕ — ДОСТОЙНА АМБИЦИЯ, НО ОСТАВАТ ПРЕЧКИ В ПЕРИОДА
2014—2020 Г.“**

РЕЗЮМЕ

Общ отговор на Комисията по точки I—V:

Насочеността към постигането на резултати все повече се превръща в една от отличителните черти на политиката на сближаване през различните периоди. Акцентът върху резултатите ще бъде изцяло запазен през програмния период 2021—2027 г. чрез различни елементи на политиката. Отключващите условия, новата рамка на изпълнението заедно с междинния преглед и моделите на финансиране, основани на резултатите, ще продължат да допринасят за запазване на позицията на политиката на сближаване като една от най-напредналите политики на ЕС що се отнася до насочеността към постигането на резултати. В предложението си за новия Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР) за периода 2021—2027 г. Комисията се позовава на натрупания в миналото положителен опит с предишните инструменти за изпълнение, като същевременно въвежда необходимите адаптации.

VI. Що се отнася по-специално до предварителните условия, Комисията подчертава, че основната им цел е била да се гарантира, че стратегическата, правната и административната среда около планираните инвестиции, финансирани от ЕС, е благоприятна и насърчава ефикасността и ефективността.

VII. Постигането на резултати през периода 2014—2020 г. зависи не само от реалното изпълнение на проектите, но и от крайните продукти, които допринасят за конкретни постижения. Резултатите — измерени чрез показатели за резултата, определени в РОР — се постигат за по-дълъг период от време и поради това не бяха включени в рамката на изпълнението, нито биха могли да бъдат част от прегледа на изпълнението. Освен това крайните продукти, измерени чрез показатели за крайния продукт и ключови етапи на изпълнението, дават добра представа дали дадена инвестиция е на път да постигне своите цели и да даде очакваните резултати.

Въз основа на натрупания опит, междинният преглед на програмите за периода 2021—2027 г. действително ще бъде коренно различен от прегледа на изпълнението през предходния период и ще включва качествена, многоизмерна оценка, базирана на широк кръг от фактори, с която ще бъде определена ефективността на програмата в края на 2024 г. и която ще бъде насочена към постигането на резултати. Всички елементи, които държавите членки ще трябва да вземат предвид при междинния преглед, са подробно посочени в Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. (член 18 от РОР).

VIII. „Финансирането, което не е свързано с разходи“ (ФНСР) беше въведено късно през програмния период 2014—2020 г., в резултат на което държавите членки го използват в ограничена степен през този период. Комисията счита, че е налице силно взаимно допълване между инструментите на политиката на сближаване и Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), който е част от финансовата подкрепа на ЕС по линия на NextGenerationEU, с която се цели възстановяване от последиците от пандемията и възобновяване на икономиката на ЕС.

IX. Комисията е на мнение, че рамката на изпълнението на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., която е една от най-напредналите, ориентирани към резултатите

системи за разходи от бюджета на ЕС, е довела до реална промяна в културата на изпълнение на политиката на сближаване. Тя също така счита, че включването на прегледа на изпълнението заедно с предварителните условия и новите модели на финансиране, които не са свързани с разходите, включително опростените варианти на разходите, е допринесло за нов подход към изпълнението, дори ако са необходими допълнителни подобрения и са въведени за програмния период 2021—2027 г.

Обвързването на разпределението на ресурсите с резултатите е нелека задача. Ето защо Комисията се позова на опита, натрупан през предходния период, и реши за периода 2021—2027 г. да предложи преминаване от автоматичната механична система от програмния период 2014—2020 г., която доказва своите ограничения, към по-всеобхватна система, обединяваща набор от качествени и количествени елементи. Те заедно ще определят ефективността на фондовете на място — междинният преглед ще обвърже разпределението на ресурсите и начина, по който средствата се изразходват за постигане на целите на ЕС в съответствие с РОР.

X. Комисията може да приеме препоръките на Европейската сметна палата и ще ги изпълни, както е обяснено по-долу в отговорите на съответните констатации и препоръки.

XI. При подготовката и изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост от страна на държавите членки Комисията ще обърне специално внимание на изводите, извлечени от прилагането на кохезионните фондове. В рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост държавите членки трябва да постигнат етапни и общи цели, за да получат плащания. Това ще бъде в основата на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост през следващите години.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Общ отговор на Комисията по точки 21 и 22:

Комисията подчертава, че предварителните условия и критериите за тяхното изпълнение са определени от съзакондателите в резултат на междуинституционалните преговори със Съвета и Европейския парламент.

В периода 2014—2020 г. Комисията изготви подробни насоки, в които предостави по-подробна информация за критериите.

Комисията отбелязва, че съгласно член 19 от РОР тя е била правно задължена да подхожда индивидуално към всеки случай и в същото време да гарантира, че сходните случаи се разглеждат по подобен начин.

Комисията оцени и обоснова причините, поради които тези ситуации са различни и изискват различен подход. Третирането на тези случаи по един и същи начин не би било в съответствие с правото на ЕС, особено с общия принцип на пропорционалност.

27. Количественото определяне на въздействието на стратегическите рамки на политиката върху ефективността на разходите е предизвикателство. Въвеждането на предварителни условия обаче доведе до разработването на множество стратегически рамки на политиката, които иначе не биха съществували, и следователно даде ясна насока за разходите, като подобри тяхната целесъобразност и ефективност. Това развитие на политическата рамка беше потвърдено например от тематичната оценка на Европейския социален фонд за периода 2014—2018 г.

Каре 4. Комисията подчертава, че предварителните условия относно държавните помощи са ограничени до контекста на европейските структурни и инвестиционни фондове.

Общ отговор на Комисията по точки 29 и 30:

Комисията потвърждава, че само фактът за неизпълнение на предварителните условия не е достатъчно основание за спиране на плащанията. В съответствие с член 19, параграф 5 от РОР Комисията може да спре плащанията само когато това е необходимо, за да се избегне накърняването в значителна степен на ефективното и ефикасно постигане на специфичните цели на съответния приоритет. Следва също така да се отбележи, че държавите членки се съгласиха на различни форми на спиране по тяхна инициатива, например в някои случаи те се съгласиха да не избират никакви операции в засегнатите райони.

32. Макар че съгласно разпоредбите на ЕС през 2017 г. от държавите членки се изискваше да докладват за предварителните условия само в годишния доклад за изпълнението или в стратегическия доклад, Комисията не изчака представянето на годишните доклади за изпълнението през 2017 г., а след одобряването на програмите редовно наблюдаваше изпълнението на плановете за действие. На практика повечето държави членки и региони редовно информираха Комисията за напредъка по изпълнението на плановете за действие чрез електронен обмен, както и в контекста на комитетите за мониторинг и годишните срещи.

Освен това Комисията силно насърчи държавите членки да докладват по-рано от 2017 г., за да се предотвратят затруднения при оценката на изпълнението на предварителните условия през 2017 г. Ето защо Комисията създаде специален модул в системата SFC, чрез който държавите членки и регионите подаваха официалната информация, свързана с изпълнението на плановете за действие. В този модул между 2014 и 2019 г. са подадени 1485 официални обмена на информация между Комисията и органите на държавите членки относно приключването на плановете за действие.

37. Комисията отбелязва, че законодателите не са въвели общо задължение за информиране на Европейския парламент и на Съвета относно спазването от страна на държавите членки на отключващите условия нито за периода 2014—2020 г., нито за периода 2021—2027 г.

38. Общият режим на обвързаност с условия и отключващите условия са два различни механизма, с които се преследват различни цели, като се използват различни инструменти. В член 1 от Регламент 2020/2092 „се определят правилата, необходими за защита на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки“. Отключващите условия, установени в РОР за периода 2021—2027 г., както са определени в този регламент, са условия „за ефективното и ефикасно изпълнение на специфичните цели“. В текста на Регламент 2020/2092 се пояснява, че „мерките съгласно настоящия регламент са необходими по-специално в случаите, в които другите процедури, предвидени в законодателството на Съюза, не позволяват да се осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза“.

Комисията може да предложи мерки по Регламента за върховенството на закона, освен ако други процедури, предвидени в законодателството на Съюза, не ѝ позволяват да осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза. Този нов общ режим на обвързаност с условия допълва секторните инструменти, като например отключващите условия, установени в РОР за периода 2021—2027 г., с които се определят необходимите предпоставки за ефективното и ефикасно използване на фондовете по РОР в хоризонтален план за всички програми и в тематичен план в зависимост от избраните специфични цели. Условията за отправяне на предложение от страна на Комисията и приемане от страна на Съвета на мерките съгласно общия режим на обвързване с условия са определени в неговото правно основание. Освен това Комисията изготви проект на насоки за прилагането на регламента.

41. РОР позволява изменения на програмите, включително на етапните цели, и на практика повечето програми се изменят няколко пъти през програмния период. По този начин законодателите отчитат сложността на седемгодишния програмен цикъл на политиката на сближаване, трудността при определянето на етапни и общи цели в началото на цикъла и възможността тези етапни и общи цели да се променят при определени условия.

50. Промените в регламента дадоха възможност на държавите членки да коригират и изяснят показателите, за да докладват по-точно постигнатите стойности.

В случая с показателите за крайни продукти първоначалната правна разпоредба не позволяваше да се отчитат действително реализираните крайни продукти, ако те са част от по-голяма операция.

По отношение на финансовия показател първоначалните правила изискваха сумите да бъдат сертифицирани пред Комисията, за да бъдат взети предвид при прегледа на изпълнението. Тъй като процесът на сертифициране може да отнеме няколко месеца, това би изместило действителната крайна дата за отчитане с няколко месеца преди края на 2018 г.

Първо тире: Комисията подчертава, че Регламент (ЕС) № 215/2014 е изменен, за да се отстрани несъответствие в първоначалната уредба на рамката на изпълнението, която в някои случаи не позволяваше отчитането на действително реализирани и напълно реализирани крайни продукти по смисъла на рамката на изпълнението да се докладва, докато не бъде приключена цялостната операция.

Първоначалната разпоредба съдържаше непоследователност, тъй като не се признаваше фактът, че някои видове операции могат да се състоят от няколко проекта, чиито крайни продукти да се реализират постепенно преди цялостното завършване на операцията, от която са част. Например при схема за помощ за подпомагане на бизнеса, за подпомагане като част от една операция могат да бъдат избрани няколко предприятия. На практика обаче помощта може да не бъде отпусната по едно и също време за всички предприятия в рамките на една и съща операция. Съгласно първоначалната формулировка на член 5, параграф 3 вече реализираните крайни продукти в рамките на отделните завършени проекти не можеха да бъдат отчетени, докато цялата операция не бъде действително завършена.

Въпреки че това беше възможно за незавършени операции, изменението не позволяваше на държавите членки да докладват за крайните продукти при незавършени проекти.

Второ тире: Както в случая с отчитането на незавършени операции, изменението за включване на разходите, направени през 2018 г., но сертифицирани пред Комисията до 30 юни 2019 г. за целите на прегледа на изпълнението, коригира недостатък на първоначалния текст на регламента за изпълнение.

51. Финансовият показател за прегледа на изпълнението се отнася до разходите, извършени и платени от бенефициерите до 31.12.2018 г. и сертифицирани пред Комисията.

Комисията изрази мнение, че етапните цели за финансовите показатели, които са били неправилно определени съгласно правилото „n+3“ за автоматична отмяна на бюджетни ангажменти, следва да бъдат коригирани преди прегледа на изпълнението.

На държавите членки, които бяха определили своите етапни финансови цели въз основа на правилото „n+3“ за автоматична отмяна на бюджетни ангажменти, беше разрешено в съответствие с регламента да ги коригират пропорционално на първоначалната грешка, за да се гарантират справедливостта на процеса и еднаквото третиране на всички приоритетни оси и на всички държави членки.

52. Комисията обръща внимание на факта, че, както бе посочено по-горе, с промените в регламента се коригират несъответствия в съществуващото законодателство, които биха довели до неоправдано оцеляване на някои приоритетни оси. Тези законодателни промени позволиха на държавите членки да съобщават по-точно за степента на изпълнение, отстранявайки съществуващите несъответствия и липса на гъвкавост. Комисията също така припомня, че прегледът на изпълнението беше извършен в пълно съответствие с всички приложими разпоредби.

Дори преди изменението на Регламент за изпълнение (ЕС) № 215/2014 беше възможно да се отчитат стойности, постигнати в резултат на изпълнението на операции, за които не е задължително да са извършени всички свързани плащания.

53. В POP не са определени по изчерпателен начин надлежно обосноваваните случаи за преразглеждане (приложение II, точка 5 от POP). Без уточнението, въведено с Регламент за изпълнение (ЕС) № 215/2014, Комисията би рискувала да приеме неправилно изчислени етапни и общи цели като основа за освобождаване на резерва за изпълнение. Това би опорочило процедурата и би подкопало доверието в нея.

В съответствие с POP резервът за изпълнение трябваше да бъде изчислен, като се вземат предвид показателите, заложили във версията на програмата, действаща към момента на прегледа на изпълнението.

62. Функционирането на системата за мониторинг на данните за изпълнението и тяхната оценка чрез одити на системите не е ограничено от крайна дата, а по-скоро се основава на кумулативна оценка на системите в продължение на години, като контролът и съществените проверки се извършват на ниво извадки от операции. Освен това годишните контролни доклади включват всички одити на системите, извършени до представянето на пакета за предоставяне на увереност, включително след края на счетоводната година.

Следователно по този начин годишните контролни доклади и становища за 2017—2018 г., представени в периода февруари—март 2019 г., дадоха увереност за надеждността на данните за изпълнението за целите на прегледа на изпълнението.

65. Голяма част от одитните органи вече бяха обхванали аспектите на надеждността на данните за изпълнението в своите одити на операции въз основа на насоките на Комисията, преди това да стане официално правно задължение по силата на Делегиран регламент (ЕС) 2019/886 на Комисията от 12 февруари 2019 г. Въпреки това, тъй като извадката за одити на операции се формира на случаен принцип от сертифицираните разходи, тя не винаги позволява да се проверят всички аспекти на надеждността на данните (например извадката може да не включва операции, които допринасят за показателите от рамката на изпълнението, или операции, за които постигнатите стойности вече са били докладвани на Комисията). Поради това на практика най-важният източник на увереност относно надеждността на данните за изпълнението са одитите на системите за мониторинг (тематични одити), а не одитите на операциите. Следователно промяната в нормативната уредба има за цел да увеличи основата за увереност, но е само част от процеса на предоставяне на увереност.

Общ отговор на Комисията по точки 68—70:

Комисията следеше отблизо всички случаи на сериозни слабости в надеждността на данните за изпълнението, установени от одитните органи или от собствената одитна дейност на Комисията. Във всички случаи от програмните органи се изискваше да предприемат подходящи корективни мерки. Така например в прегледа на изпълнението не можаха да бъдат обхванати четири програми (по една програма съответно в Белгия, Литва, Румъния и Словения) поради съществуващи писма на Комисията за предварително спиране, издадени във връзка с недостатъци, засягащи ключово изискване 6 (надеждност на системата за мониторинг и на данните).

Прегледът на изпълнението беше извършен едва след прекратяването на процедурата по спиране. Това показва сериозността на последващите действия от страна на Комисията при установяването на недостатъци.

74. Прегледът на изпълнението беше извършен съгласно изискванията на нормативната база, като бяха оценени показателите, включени в рамката на изпълнението. POP предвиждаше, че

за всеки приоритет трябва да бъде определен един финансов показател, вж. първото тире на точка 42 от доклада.

76. В правната рамка са изрично предвидени две условия, при които е възможно спиране на междинните плащания в случай на сериозен неуспех по отношение на постигането на етапна цел.

Комисията може да използва своето правомощие да спира плащанията само ако са изпълнени и двете условия. Освен това самият член 22, параграф 6 предлага на държавите членки възможност за пренасочване на разпределени финансови средства към други програми или приоритети като евентуално корективно действие.

Предвид съществуващата правна уредба нямаше правно основание за спиране на плащанията.

Общ отговор на Комисията по точки 79 и 80:

Комисията отбелязва, че нормалното развитие на програмите често води до увеличаване и намаляване на финансирането по причини, посочени и от Европейската сметна палата.

При сравняване на размера на приоритетите непосредствено преди и след прегледа на изпълнението всички приоритети с ниски резултати, разгледани в контекста на настоящия одит, загубиха своя резерв за изпълнение и сумите за тях бяха намалени в изменението на програмата, предприето в контекста на прегледа на изпълнението.

81. За програмния период 2021—2027 г. прегледът на изпълнението беше заменен с междинен преглед, а резервът за изпълнение беше заменен със суми за гъвкавост (член 18 от POP за периода 2021—2027 г.).

Сумите за гъвкавост ще бъдат задължителни и ще бъдат окончателно разпределени едва след решението на Комисията след междинния преглед. Освен това сумата за гъвкавост ще покрива средно много по-голям дял от ресурсите на програмата, отколкото резерва за изпълнение.

В POP всички елементи, необходими за извършването на междинния преглед, са определени в разпоредбите, свързани с междинния преглед (член 18), и с измененията на програмата (член 24 от POP). Понастоящем Комисията не вижда основания да представя допълнителни подробности относно междинния преглед.

83. В допълнение към политиката на сближаване, за да помогне на държавите членки да се възстановят от последиците от пандемията и да възобновят икономиката на ЕС в рамките на екологосъобразния и цифровия преход, ЕС въведе безпрецедентна финансова подкрепа чрез програмата NextGenerationEU, която включва Механизма за възстановяване и устойчивост. Между Механизма за възстановяване и устойчивост и инструментите на политиката на сближаване съществува силно взаимно допълване. Комисията не счита, че съществува значителен риск от конкуренция и припокриване между двата инструмента, особено като се има предвид времевата им рамка и извънредната нужда от подкрепа в контекста на възстановяването.

Комисията счита, че държавите членки ще предприемат всички необходими стъпки, за да гарантират бързото въвеждане на двата инструмента, и ще следи отблизо ситуацията, оказвайки необходимото съдействие на държавите членки.

Общ отговор на Комисията по точка 99 и каре 9:

Мерките за одит на модела на ФНСР са ясно определени в POP за периода 2014—2020 г. Съгласно член 67, параграф 1, трета алинея от POP в случаи на ФНСР „при форми на финансиране, посочени в първа алинея, буква д), одитът има за цел единствено да провери дали са спазени условията за възстановяване“.

По отношение на проверките на управлението обаче бяха дадени разяснения чрез съображение 6 и точка 4 от приложението към Делегиран регламент (ЕС) № 694/2019, в които се посочва, че проверките и одитите не следва да се извършват на ниво отделни инвестиции и че оправдателните документи за извършените разходи не следва да се подлагат нито на одит, нито на проверки на управлението.

За периода 2021—2027 г. финансирането, което не е свързано с разходи, ще бъде част от програми, одобрени или изменени от Комисията.

102. За да се подкрепи бързото и устойчиво възстановяване след кризата, свързана с COVID-19, законодателите на ЕС наскоро се споразумяха да създадат нов вид инструмент за финансиране, основан на резултатите, за да се гарантира, че реформите и инвестициите, необходими в контекста на възстановяването, се изпълняват ефективно от държавите членки през следващите години. Съществуват съществени различия между Механизма за възстановяване и устойчивост и политиката на сближаване по отношение на използването на модела на ФНСР, които са предмет на различни секторни регулаторни разпоредби.

104. Комисията ще проучи заедно с държавите членки в кои инвестиционни области и за кои видове дейности би било най-полезно да се разработят готови модели за ФНСР.

Общ отговор на Комисията по точки 105 и 106:

Комисията е съгласна, че държавите членки трябва да предоставят увереност, че спазват правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ. Въпреки това проверките на управлението и одитите не могат да надхвърлят обхвата, определен в член 95, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2021/1060, който се ограничава до гарантиране, че са изпълнени условията за ФНСР. Следователно на държавите членки се предоставя правна сигурност в това отношение.

В този контекст Комисията ще продължи да следи за спазването на правилата за ефективно функциониране на вътрешния пазар на ЕС от страна на държавите членки и да преследва предполагаеми нарушения на тези правила в ролята си на пазител на Договора.

Комисията също така желае да поясни за държавите членки как се изгражда увереност при използването на схеми за финансиране, основани на резултатите, както и че ограниченият обхват на проверките и одитите съгласно член 95 от Регламент (ЕС) 2021/1060 не засяга необходимостта от непрекъснато наблюдение на съответните отключващи условия във връзка с правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Общ отговор на Комисията по точки 107 и 108:

Комисията приема, че рамката на изпълнението на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. представлява важна стъпка напред, с която се въвежда истинска промяна в културата на изпълнение при прилагането на политиката. Освен това тази рамка е новаторска стъпка без аналог в световен мащаб към увеличаване на насочеността на финансирането от бюджета на ЕС към постигането на резултати.

Въвеждането на предварителни условия доведе до разработването на много стратегически рамки на политиката, които иначе не биха съществували, и следователно даде ясна насока за разходването на средства, подобрявайки тяхната целесъобразност и ефективност.

Разпределянето на резерва за изпълнение беше първата стъпка за възнаграждаване на онези програмни приоритети, чиято реализация беше в синхрон с определените в рамката на изпълнението етапни и общи цели, които трябва да бъдат постигнати към момента на приключването на програмите (2023 г.). Моделите за финансиране, основани на качеството на

изпълнение, бяха първоначално въведени през периода 2014—2020 г. и ще бъдат допълнително насърчавани като ефективен модел за изпълнение по време на преговорите по програмите за периода 2021—2027 г., където е възможно.

Комисията е съгласна, че обвързването на разпределението на ресурсите с резултатите не е лесна задача. Ето защо, основавайки се на опита, натрупан през предходния период, Комисията реши за програмния период 2021—2027 г. да предложи преминаване от автоматичната механична система от програмния период 2014—2020 г. към по-всеобхватна система, обединяваща набор от качествени и количествени елементи. Те заедно ще определят ефективността на фондовете на място — междинният преглед ще обвърже разпределението на ресурсите и начина, по който средствата се изразходват за постигане на целите на ЕС в съответствие с РОР.

111. Комисията също така счита, че рамката на изпълнението, включително резервът за изпълнение, така както са разработени за периода 2014—2020 г., за първи път са позволили да се оцени изпълнението в рамките на договорена рамка, включваща набор от етапни цели за всяка приоритетна ос на програмата. Това само по себе си представлява значителен напредък към изграждането на култура за изпълнение на политиката на сближаване в сравнение с предходните програмни периоди.

Комисията отбелязва, че размерът на резерва за изпълнение, определен от съзаконателя в РОР (6 % от общия размер на разпределените средства), представлява стремеж да се постигне баланс между стимулирането на програмите да постигат своите етапни цели, като същевременно се отчитат присъщите трудности при прилагането на сложни инструменти. Неговата цел също така е да се избегнат големи промени в разпределените средства, които биха довели до риск от подкопаване както на по-малко успешните, така и на по-успешните приоритети, като първите биха били изложени на риск да се сблъскат с голямо увеличение на финансирането, без непременно да предлагат възможности за усвояването му.

114. Предварителните условия са предназначени да „създадат подходящи условия за ефективно изразходване на средствата от самото начало на програмите“.

Обширните насоки, които Комисията представи през 2014 г. на вниманието на държавите членки и своите служби, помогнаха за значително намаляване на риска от различно тълкуване.

В своята оценка на предварителните условия в държавите членки Комисията беше правно задължена по силата на член 19 от РОР да подхожда индивидуално към всеки случай, като същевременно гарантира, че сходните случаи се разглеждат по подобен начин.

Службите на Комисията, заедно със съответните държави членки и програмни органи, наблюдаваха отблизо тези предварителни условия, за които плановете за действие все още не бяха завършени. В резултат на това стриктно наблюдение, както посочва Европейската сметна палата, държавите членки ефективно изпълниха 98 % от плановете за действие до крайния срок за докладване (август 2017 г.). Комисията приложи регулаторните разпоредби (спиране на плащанията по съответните програми), когато бяха налице условията, определени от съзаконателите.

117. Общият режим на обвързаност с условия и отключващите условия са два различни механизма, с които се преследват различни цели, като се използват различни инструменти. В член 1 от Регламент 2020/2092 „се определят правилата, необходими за защита на бюджета на Съюза в случай на нарушения на принципите на правовата държава в държавите членки“. Отключващите условия, установени в РОР за периода 2021—2027 г., както са определени в този регламент, са условия „за ефективното и ефикасно изпълнение на специфичните цели“. В текста на Регламент 2020/2092 се пояснява, че „мерките съгласно настоящия регламент са необходими по-

специално в случаите, в които другите процедури, предвидени в законодателството на Съюза, не позволяват да се осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза“.

Комисията може да предложи мерки по Регламента за върховенството на закона, освен ако други процедури, предвидени в законодателството на Съюза, не ѝ позволяват да осигури по-ефективна защита на бюджета на Съюза. Този нов общ режим на обвързаност с условия допълва секторните инструменти, като например отключващите условия, установени в РОР за периода 2021—2027 г., с които се определят необходимите предпоставки за ефективното и ефикасно използване на фондовете по РОР в хоризонтален план за всички програми и в тематичен план в зависимост от избраните специфични цели. Условията за отправяне на предложение от страна на Комисията и приемане от страна на Съвета на мерките съгласно общия режим на обвързване с условия са определени в неговото правно основание. Освен това Комисията е подготвила проект на насоки за прилагането на регламента.

Общ отговор на Комисията по точки 119 и 120:

Измененията на законодателството за изпълнение и разясненията на критериите бяха предизвикани от необходимостта да се адаптират първоначалните етапни и общи цели на програмите, основани на първоначални предположения, които във времето може да се окажат погрешни. Това предопредели необходимостта от коригирането на тези допускания, етапни и общи цели, включително с разясненията, внесени чрез Регламент за изпълнение (ЕС) № 215/2014, за да се осигури справедлив и надежден преглед на изпълнението (вж. повече подробности в отговорите на Комисията на точки 51—53).

Комисията оцени всички искания за промяна на етапните цели въз основа на приложимите разпоредби. Това доведе до законосъобразното освобождаване на 82 % от резерва.

121. Комисията счита, че данните за изпълнението, използвани за прегледа на изпълнението, са били достатъчно надеждни, за да се извърши съдържателен преглед на изпълнението. Въз основа на всички налични резултати от одита и допълнителните проверки, извършени от ръководителите на програми, всички програми, засегнати от сериозни недостатъци във връзка с надеждността на системата за мониторинг, които към датата на прегледа на изпълнението все още не са били отстранени, бяха изключени от разпределението на резерва за изпълнение до отстраняването на констатираните недостатъци (вж. отговорите на Комисията на точки 64—70).

В правната рамка са изрично предвидени две условия, при които е възможно спиране на междинните плащания в случай на сериозен неуспех по отношение на постигането на етапна цел. Комисията може да използва своето правомощие да спира плащанията само ако са изпълнени и двете условия.

122. Прегледът на изпълнението беше извършен съгласно изискванията на нормативната база, като бяха оценени показателите, включени в рамката на изпълнението.

РОР за периода 2014—2020 г. действително изисква да се извършва преглед на изпълнението чрез оценка на стъпките за изпълнение и показателите, включени в рамката на изпълнението. Обосновката, залегнала в основата на интервенциите по политиката на сближаване, гарантира последователна връзка между финансовите показатели и показателите за краен продукт и резултатите във времето. По време на прегледа на изпълнението щеше да е твърде рано да се получат (и да се оцени напредъкът спрямо) резултатите за многогодишните инвестиции, финансирани по линия на политиката на сближаване.

123. Комисията отбелязва, че нормалното развитие на програмите често води до увеличаване и намаляване на финансирането в рамките на целия програмен период.

При сравняване на размера на приоритетите преди и след прегледа на изпълнението всички приоритети с ниски резултати, разгледани в контекста на настоящия одит, загубиха своя резерв

за изпълнение и сумите за тях бяха намалени в изменението на програмата, предприето в контекста на прегледа на изпълнението.

124. За програмния период 2021—2027 г. прегледът на изпълнението беше заменен с междинен преглед, а резервът за изпълнение беше заменен със суми за гъвкавост. В РОР всички елементи, необходими за извършването на междинния преглед, са определени в разпоредбите, свързани с междинния преглед (член 18), и с измененията на програмата (член 24 от РОР). Понастоящем Комисията не вижда основания да представя допълнителни подробности относно междинния преглед.

В допълнение към политиката на сближаване, за да помогне на държавите членки да се възстановят от последиците от пандемията и да възобновят икономиката на ЕС в рамките на екологосъобразния и цифровия преход, ЕС въведе безпрецедентна финансова подкрепа чрез програмата NextGenerationEU, която включва Механизма за възстановяване и устойчивост. Между Механизма за възстановяване и устойчивост и инструментите на политиката на сближаване съществува силно взаимно допълване. Комисията не счита, че съществува значителен риск от конкуренция и припокриване между двата инструмента, особено като се има предвид времевата им рамка и извънредната нужда от подкрепа в контекста на възстановяването.

Комисията счита, че държавите членки ще предприемат всички необходими стъпки, за да гарантират бързото въвеждане на двата инструмента, и ще следи отблизо ситуацията, оказвайки необходимото съдействие на държавите членки.

128. Управляващите и одитните органи трябва да предоставят увереност съгласно член 69, параграф 2. Въпреки това по отношение на финансовото участие на Съюза, основано на финансиране, което не е свързано с разходи, проверките на управлението и одитите не могат да надхвърлят обхвата, определен в член 95, параграф 3.

За периода 2021—2027 г. финансирането, което не е свързано с разходи, ще бъде част от програми, одобрени или изменени от Комисията.

Освен това Комисията желае да поясни, че ограниченият обхват на проверките и одитите съгласно приложимия член 95 от Регламент (ЕС) 2021/1060 не засяга необходимостта от непрекъснато наблюдение от страна на органите на държавите членки и Комисията на съответните отключващи условия във връзка с правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ на ниво програма.

Накрая, Комисията ще проучи заедно с държавите членки в кои инвестиционни области и за кои видове дейности би било най-полезно да се разработят стандартни модели за ФНСР.

Препоръка 1 — Използване по най-добрия начин на отключващите условия през периода 2021—2027 г.

Комисията приема препоръката.

а) Комисията ще предприеме необходимите действия в мониторинговите комитети за програмите на фондовете по РОР

б) Комисията отбелязва, че в Регламент (ЕС) 2021/1060 не е въведено такова задължение. Независимо от това, ако тези две институции поискат това, Комисията ще представи исканата информация и следователно приема препоръката.

Препоръка 2 — Подготвяне на ранен етап на основата за ефективен междинен преглед за периода 2021—2027 г.

Комисията приема препоръката.

а) Комисията ще информира своевременно държавите членки преди междинния преглед за подхода, който ще бъде приложен, като вземе предвид разпоредбите на член 18 от новия РОР. Това ще включва, наред с другото, инвестиционни насоки за държавите членки в контекста на европейския семестър за 2024 г.

б) Комисията подчертава, че фондовете със споделено управление и Механизма за възстановяване и устойчивост се управляват от различни правила и се изпълняват съгласно различни методи за изпълнение на бюджета. В член 18 от РОР се съдържа списък на елементите, които ще бъдат взети предвид при извършването на междинния преглед, като оценката на Механизма за възстановяване и устойчивост не е сред тях. По-специално, ако някои констатации от оценката на Механизма за възстановяване и устойчивост бъдат отразени в специфичните за всяка държава препоръки, които ще бъдат приети през 2024 г. (член 18, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) 2021/1060), те ще бъдат взети предвид при междинния преглед.

Препоръка 3 — Прецизиране на правилата в основата на модела на „финансиране, което не е свързано с разходи“

Комисията приема препоръката.

а) Комисията отбелязва, че съгласно член 95 от новия Регламент (ЕС) 2021/1060 държавите членки следва да предложат свои собствени адаптирани схеми за финансиране, което не е свързано с разходи, за видовете операции, които считат за подходящи и за които ще поискат одобрението на Комисията.

б) Комисията отбелязва, че измененията на програмите трябва да са в съответствие с член 18 от Регламент (ЕС) 2021/1060 и да следват установената в него процедура. Въз основа на тази разпоредба държавите членки следва да представят мотивирано искане за изменение, а Комисията ще разгледа изменението и неговото съответствие с РОР и регламентите за отделните фондове, включително с изискванията на национално равнище.

Препоръка 4 — Изясняване на подхода за предоставяне на увереност относно финансирането от ЕС чрез модела на „финансиране, което не е свързано с разходи“

Комисията приема препоръката.

а) Комисията възнамерява да определи в собствената си одитна стратегия и да обсъди с одитните органи, че в техните одитни стратегии следва да се определи как да се одитират системите, осигуряващи надеждност на данните за изпълнението за целите на докладването относно условията, които трябва да бъдат изпълнени, или крайните продукти/резултатите, които трябва да бъдат постигнати.

б) Като се има предвид, че проверките на управлението и одитите не могат да надхвърлят обхвата, определен в член 95, параграф 3, за разходите по схемите за финансиране, което не е свързано с разходи, Комисията ще изясни по какъв начин държавите членки следва да предоставят увереност на Комисията, по-специално като потвърждават, че съответните хоризонтални отключващи условия във връзка с правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ се изпълняват за съответната програма през целия период.

Съгласно член 15, параграф 5 от РОР разходите не се възстановяват от Комисията, ако отключващите условия не са изпълнени. Това дава възможност на Комисията да предприеме подходящи действия при неизпълнение на критериите относно отключващите условия, особено по отношение на правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ.