

# 2019

## Годишни доклади

- **относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2019 година и**
- **относно дейностите, финансирани от 8-ия, 9-ия, 10-ия и 11-ия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2019 година**



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

BG

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)

Уебсайт: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Туитър: @EUAuditors

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2020 г.

PDF

ISBN 978-92-847-4884-6

ISSN 2600-1527

doi:10.2865/833507

QJ-AL-20-001-BG-N

В съответствие с член 287, параграфи 1 и 4 отДФЕС, член 258 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 и член 43 от Регламент (ЕС) 2018/1877 на Съвета от 26 ноември 2018 година относно финансовия регламент, приложим за единадесетия Европейски фонд за развитие и за отмяна на Регламент (ЕС) 2015/323

**Сметната палата на Европейския съюз, на заседанията си от 20 юли и 24 септември 2020 г. прие своите**

## **ГОДИШНИ ДОКЛАДИ относно финансовата 2019 година**

Докладите, придружени от отговорите на институциите във връзка с констатациите и оценките на Сметната палата, бяха изпратени на органите по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и на другите институции.

Членовете на Сметната палата са:

Klaus-Heiner LEHNE (председател), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Илиана ИВАНОВА, Alex BRENNINKMEIJER, Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER, Helga BERGER

# Съдържание

	Страница
Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2019 година	5
Отговори на институциите във връзка с Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2019 година	266
Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2019 г.	323
Отговори на Комисията във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2019 г.	363

**Годишен доклад относно  
изпълнението на бюджета на ЕС за  
финансовата 2019 година**

# Съдържание

	Страница
<b>Въведение</b>	<b>7</b>
<b>Глава 1</b> <b>Декларация за достоверност и съпътстваща информация</b>	<b>10</b>
<b>Глава 2</b> <b>Бюджетно и финансово управление</b>	<b>57</b>
<b>Глава 3</b> <b>Приходи</b>	<b>98</b>
<b>Глава 4</b> <b>Конкурентоспособност за растеж и работни места — Функция 1а от МФР</b>	<b>123</b>
<b>Глава 5</b> <b>Икономическо, социално и териториално сближаване — Функция 1б от МФР</b>	<b>145</b>
<b>Глава 6</b> <b>Природни ресурси — Функция 2 от МФР</b>	<b>186</b>
<b>Глава 7</b> <b>Сигурност и гражданство — Функция 3 от МФР</b>	<b>212</b>
<b>Глава 8</b> <b>Глобална Европа — Функция 4 от МФР</b>	<b>229</b>
<b>Глава 9</b> <b>Администрация — Функция 5 от МФР</b>	<b>249</b>
<b>Отговори на институциите</b>	<b>266</b>

## Общо въведение

**0.1.** Европейската сметна палата (ЕСП или Сметната палата) е институция<sup>1</sup> на Европейския съюз (ЕС) и изпълнява функцията на външен одитор на финансите на ЕС<sup>2</sup>. В това си качество ЕСП действа като независим пазител на финансовите интереси на всички граждани на ЕС, главно като допринася за подобряването на управлението на финансите на ЕС. Повече информация относно работата на ЕСП може да се намери в нейните годишни отчети за дейността, специални доклади, прегледи и становища относно новоприети или изменени законодателни актове на ЕС или други решения с отражение върху финансовото управление<sup>3</sup>.

**0.2.** Тази година Сметната палата за пръв път раздели своя годишен доклад за финансовата 2019 г. на две отделни части. В тази част са разгледани надеждността на консолидираните отчети на ЕС и *редовността* на свързаните с тях *операции*. Другата част обхваща резултатите от изпълнението на разходните програми, финансирани от бюджета на ЕС.

**0.3.** Общият бюджет на ЕС се приема ежегодно от Съвета на Европейския съюз и от Европейския парламент. Изготвеният от ЕСП годишен доклад, наред с публикуваните специални доклади, представлява основата за провеждане на *процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета*, при която Парламентът, по препоръка на Съвета, решава дали Европейската комисия е изпълнила по задоволителен начин своите бюджетни задължения. Веднага след публикуването му Сметната палата изпраща своя годишен доклад до националните парламенти, Европейския парламент и Съвета.

<sup>1</sup> ЕСП е създадена като институция по силата на чл. 13 от Договора за Европейския съюз, известен също и като Договора от Маастрихт (ОВ С 191, 29.7.1992 г., стр. 1). Тя обаче първоначално е създадена с Договора от Брюксел от 1977 г. като нов орган на Общността, който да поеме функцията външен одит (ОВ L 359, 31.12.1977 г., стр. 1).

<sup>2</sup> Вж. членове 285 до 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 169—171).

<sup>3</sup> Тези документи са публикувани на уебсайта на Сметната палата: [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).

**0.4.** Най-важната част от нашия доклад е *декларацията за достоверност* на Сметната палата относно надеждността на *консолидираните отчети* на ЕС и законосъобразността и редовността на операциите. Тази декларация се допълва със специфични оценки за всяка основна сфера на действие на ЕС.

**0.5.** Тази част от доклада на Сметната палата е структурирана по следния начин:

- в глава 1 е представена декларация за достоверност и обобщение на резултатите от одита на Сметната палата относно надеждността на отчетите и редовността на операциите;
- в глава 2 е представен анализът ни на бюджетното и финансовото управление;
- в глава 3 са представени констатациите ни относно приходите на ЕС;
- в глави 4—9 са представени (за основните функции от настоящата *многогодишна финансова рамка (МФР)*<sup>4</sup> резултатите от извършените от нас тестове относно редовността на операциите и проверка на *годишните отчети за дейността* на Комисията, други елементи от нейните системи за вътрешен контрол, както и други механизми за управление.

**0.6.** Тъй като за различните функции от МФР не се изготвят отделни финансови отчети, заключенията за всяка глава не представляват одитни становища. Вместо това в главите на годишния доклад са представени значими въпроси, които са специфични за всяка отделна функция на МФР.

<sup>4</sup> Сметната палата не извършва специфична оценка на разходите по функция 6 („Компенсации“) и на разходите извън МФР. Изготвеният от нея анализ на функция 3 („Сигурност и гражданство“) и функция 4 („Глобална Европа“), представен съответно в глави 7 и 8, не включва изчислен процент грешки.



**0.7.** Сметната палата се стреми да представя своите констатации и оценки точно и ясно. Невинаги е възможно да се избегне употребата на терминология, специфична за ЕС и неговите политики и бюджет, или за областите на счетоводството и одита. На уебсайта на ЕСП е публикуван речник на термините с определения и пояснения на най-често срещаната специализирана терминология<sup>5</sup>. Термините от този списък са посочени в *курсив* при първоначалната им употреба във всяка глава.

**0.8.** Отговорите на Комисията във връзка с констатациите и оценките на ЕСП (и на други институции и органи на ЕС, ако е приложимо) са представени в настоящия доклад. Като външен одитор Сметната палата има задължението да докладва своите одитни констатации и да направи съответните заключения, за да предостави независима и безпристрастна оценка относно надеждността на отчетите на ЕС и редовността на операциите.

<sup>5</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR\\_2019/GLOSSARY-AR\\_2019\\_BG.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_BG.pdf)

# Глава 1

**Декларация за достоверност и съпътстваща информация**

# Съдържание

	Точки
<b>Декларация за достоверност, предоставена от ЕСП на Европейския парламент и на Съвета — Доклад на независимия одитор</b>	I.—XXX.
<b>Въведение</b>	1.1.—1.6.
<b>Роля на Европейската сметна палата</b>	1.1.—1.4.
<b>Извършваните от ЕС разходи са важен инструмент за постигане на целите на политиките</b>	1.5.—1.6.
<b>Одитни констатации за финансовата 2019 година</b>	1.7.—1.38.
<b>Надеждност на отчетите</b>	1.7.—1.10.
Отчетите не са засегнати от съществени неточности	1.7.—1.9.
Основни одитни въпроси, свързани с финансовите отчети за 2019 г.	1.10.
<b>Редовност на операциите</b>	1.11.—1.30.
Одитът на Сметната палата обхваща приходните и разходните операции, свързани с отчетите	1.12.—1.17.
Продължават да се срещат грешки при някои конкретни видове разходи	1.18.
Сложността на правилата и начинът на отпускане на средствата от ЕС имат отражение върху риска от грешки	1.19.—1.30.
<b>Информацията на Комисията относно редовността</b>	1.31.—1.38.
Изчисленият от Комисията процент грешки е в долната граница на изчисления от Сметната палата диапазон	1.33.—1.34.
Налице са някои недостатъци при компонентите на изчисленията на Комисията	1.35.—1.38.

<b>Сметната палата докладва на ОЛАФ случаите на предполагаема измама</b>	<b>1.39.—1.43.</b>
<b>Заклучения</b>	<b>1.44.—1.46.</b>
<b>Резултати от одита</b>	<b>1.45.—1.46.</b>
<b>Приложения</b>	
<b>Приложение 1.1 — Подход и методология на одита</b>	

# Декларация за достоверност, предоставена от ЕСП на Европейския парламент и на Съвета — Доклад на независимия одитор

## Становище

**I.** Сметната палата (наричана по-нататък Сметната палата или ЕСП) извърши одит на:

- а) консолидираните отчети на Европейския съюз, които се състоят от консолидирани финансови отчети<sup>1</sup> и отчети за изпълнението на бюджета<sup>2</sup> за финансовата година, приключила на 31 декември 2019 година, одобрени от Комисията на 26 юни 2020 г.;
- б) законосъобразността и редовността на операциите, свързани с тези отчети, съгласно член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

## Надеждност на отчетите

### Становище относно надеждността на отчетите

**II.** Сметната палата счита, че консолидираните отчети на Европейския съюз (ЕС) за годината, приключила на 31 декември 2019 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2019 г., както и за резултатите от неговите операции, паричните потоци и промените в нетните активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с Финансовия регламент и счетоводните правила, основаващи се на международно признати счетоводни стандарти за публичния сектор.

<sup>1</sup> Консолидираните финансови отчети включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, обобщение на основните счетоводни политики и други обяснителни бележки (включително отчитане по сектори).

<sup>2</sup> Отчетите за изпълнението на бюджета съдържат също и разяснителна информация.

## **Законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите**

### **Приходи**

*Становище относно законосъобразността и редовността на приходите*

**III.** Сметната палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2019 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

### **Разходи**

*Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите*

**IV.** Поради съществения характер на констатациите, посочени в основанието за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите, Сметната палата счита, че разходите, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2019 г., са засегнати от съществено ниво на грешки.

*Основание за изразяване на становище*

**V.** Сметната палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Отговорностите на Сметната палата съгласно тези стандарти и кодекси са описани по-подробно в раздела „Отговорност на одитора“ от настоящия доклад. Сметната палата също така отговаря на условията за независимост и изпълнява етичните си задължения в съответствие с Етичния кодекс на професионалните счетоводители, публикуван от Съвета за международни етични стандарти на счетоводителите. Считахме, че събраните одитни данни са достатъчни и подходящи за обосноваване на нашето становище.

*Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите*

**VI.** Сметната палата определя общия изчислен процент грешки при разходите, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2019 г., на 2,7 %. Значителна част от тези разходи — повече от половината — е засегната от съществено ниво на грешки. Това се отнася предимно за разходите, следващи принципа на възстановяване на средства, при които изчисленият процент грешки е 4,9 %. Поради причини, свързани най-вече с увеличаването на разходваните средства в областта на сближаването, този вид разходи са достигнали 66,9 млрд. евро през 2019 г., което представлява 53,1 % от одитната популация на ЕСП<sup>3</sup>. Отражението на установените от нас грешки е съществено и широко разпространено сред приетите разходи за годината.

### **Основни одитни въпроси**

#### **Сметната палата извърши оценка на задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите**

**VII.** В края на 2019 г. счетоводният баланс на ЕС включва задължение в размер на 97,7 млрд. евро за пенсионни плащания и други надбавки за служителите, което представлява близо 40 % от общите задължения за 2019 г. в размер на 251,5 млрд. евро.

**VIII.** По-голямата част от задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служители (83,8 млрд. евро) е свързана с пенсионноосигурителната схема за длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз. Този вписан в отчетите пасив представлява сумата, която би била включена в пенсионен фонд, ако такъв беше създаден за изплащане на средствата, свързани със задълженията по настоящите пенсии за осигурителен стаж<sup>4</sup>. Освен пенсиите за осигурителен стаж, той включва и пенсиите за инвалидност и наследствените пенсии за преживелия съпруг(а) и сираците на служители на ЕС. Надбавките от пенсионноосигурителната схема се изплащат от бюджета на ЕС. Държавите членки съвместно гарантират изплащането им, а длъжностните лица участват във финансирането на една трета от пенсионноосигурителната схема. Евростат изчислява тези пасиви от името на отговорния счетоводител на Комисията, като използва параметри, оценени от актюерските съветници на Комисията.

**IX.** Втората по големина част от задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служители (в размер на 11,8 млрд. евро) представлява изчислените задължения на ЕС за плащания по общата здравноосигурителна схема. Тези пасиви са свързани с разходите за здравеопазване на

служителите на ЕС, които се извършват в периода след приключване на трудовата им дейност (след приспадане на техните вноски).

**X.** По отношение на пенсионните задължения, в хода на извършения одит Сметната палата провери актюерските допускания и свързаната с тях оценка на стойността. Тази проверка се базира на резултатите от работата, извършена от външни експерт-актюери при провеждането на проучване относно пенсионноосигурителната схема за длъжностните лица и другите служители на ЕС. Сметната палата провери цифровите данни, актюерските параметри и изчисляването на задълженията, както и представянето в консолидирания счетоводен баланс и бележките към консолидираните финансови отчети.

**XI.** Сметната палата заключи, че изчисленият общ размер на задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служители, посочени в консолидирания счетоводен баланс, е представен вярно. ЕСП ще продължи да проверява изчислената стойност, в това число надеждността на данните, свързани с тези операции.

**Сметната палата извърши оценка на значимите разчети от края на годината, представени в отчетите**

**XII.** В края на 2019 г. изчислената стойност на допустимите разходи, извършени от бенефициентите, но все още неотчетени, е в размер на 105,7 млрд. евро (в края на 2018 г. — 99,8 млрд. евро). Тези суми са отразени като начислени разходи<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Допълнителна информация е представена в точки **1.21—1.26** от Годишния доклад на ЕСП за 2019 г.

<sup>4</sup> Вж. Международен счетоводен стандарт за публичния сектор 39 (МССПС) — „Надбавки за служители“. По отношение на пенсионноосигурителната схема за длъжностните лица и другите служители на ЕС, задължението за дефинирани доходи отразява настоящата стойност на очакваните бъдещи плащания, които ЕС е необходимо да направи с цел уреждане на задълженията, произтичащи от трудовия стаж на наетите лица през текущия и предходните периоди.

<sup>5</sup> Те включват начислени разходи в размер на 66,9 млрд. евро в пасивите на счетоводния баланс и 38,8 млрд. евро в активите на баланса, които намаляват стойността на авансовото финансиране.



**XIII.** В края на 2019 г. размерът на средствата, включени в отчетите на ЕС и неизползвани от финансовите инструменти при споделено управление и от схемите за подпомагане, се изчислява на 6,9 млрд. евро (в края на 2018 г. — 6,5 млрд. евро). Тези средства са отразени в счетоводния баланс в раздела относно другите авансови плащания към държавите членки.

**XIV.** За да оцени тези разчети от края на годината, Сметната палата провери системата, използвана от Комисията за изчисления в края на финансовите периоди, и разгледа нейната точност и изчерпателност в генералните дирекции, в които се извършват по-голямата част от плащанията. При одитната проверка на извадка от фактури и авансови плащания бяха разгледани съответните изчисления в края на финансовия период, за да се вземе предвид рискът от неточности при начислените разходи. Бяха поискани допълнителни пояснения от счетоводните служби на Комисията във връзка с приложената обща методология за извършване на тези разчети.

**XV.** Сметната палата заключи, че изчисленият общ размер на начислените разходи и другите авансови плащания към държавите членки, посочени в консолидирания счетоводен баланс, е представен вярно.

**Сметната палата извърши оценка на потенциалното отражение върху отчетите на събития, настъпили след датата на счетоводния баланс**

**XVI.** От 1 февруари 2020 г. Обединеното кралство вече не е държава — членка на ЕС. След сключване на двустранното споразумение за оттегляне на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия („Споразумението за оттегляне“) Обединеното кралство се ангажира да спазва всички финансови задължения в рамките на настоящите и предходните МФР, произтичащи от членството му в ЕС.

**XVII.** Сметната палата не установи събития, свързани с процеса на оттегляне на Обединеното кралство от ЕС, които да налагат извършването на корекции в консолидираните годишни отчети на ЕС за 2019 г. съгласно международния счетоводен стандарт за събития след датата на отчитане<sup>6</sup>.

**XVIII.** Въпреки че епидемията от COVID-19 засяга сериозно икономиките на държавите членки и публичните финанси, тя не изисква коригиране на данните, изложени в отчетите<sup>7</sup> (т.е. това е „некоригиращо събитие“). Възможно е обаче предложените от Комисията инициативи в отговор на пандемията, ако бъдат приложени, да се отразят на финансовите отчети през следващите отчетни периоди.

**XIX.** Като се има предвид ситуацията в настоящия момент, не е налице финансово отражение, което да се докладва в консолидираните годишни отчети за 2019 г. и Сметната палата заключава, че съставените към 31 декември 2019 г. отчети отразяват вярно събитията, настъпили след датата на счетоводния баланс.

### Други въпроси

**XX.** Ръководството носи отговорност по отношение на информацията, изложена в рубриката „Друга информация“. Тя включва документа „Обсъждане и анализ на финансовите отчети“, но не и консолидираните отчети, нито одитния доклад на Сметната палата по отношение на отчетите. Становището на Сметната палата относно консолидираните отчети не обхваща тази друга информация и поради това не формулираме заключение за достоверност във връзка с нея. В контекста на извършения одит на консолидираните отчети отговорността на Сметната палата е да проучи тази информация и да прецени дали тя не показва съществено несъответствие с консолидираните отчети или с данните, получени по време на одита, или дали не съдържа съществени неточности в друго отношение. Ако Сметната палата установи, че при данните в рубрика „Друга информация“ са налице съществени неточности, тя е длъжна да оповести този факт. Считаме, че не са налице съществени неточности в това отношение.

### Отговорност на ръководството

**XXI.** В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент ръководството отговаря за изготвянето и представянето на консолидираните отчети на ЕС въз основа на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки. Ръководството също така отговаря за осигуряване на съответствието на дейностите, финансовите операции и отразената във финансовите отчети информация с приложимата нормативна уредба (закони, регламенти, принципи, правила и стандарти). Комисията носи крайната

<sup>6</sup> Вж. Международен счетоводен стандарт за публичния сектор (МССПС) 14 — „Събития след датата на съставяне на отчета“.

<sup>7</sup> Вж. Международен счетоводен стандарт за публичния сектор (МССПС) 14 — „Събития след датата на съставяне на отчета“.

отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на ЕС (член 317 от ДФЕС).

**XXII.** При изготвянето на консолидираните отчети ръководството следва да извърши оценка на способността на ЕС да продължи да работи като действащо предприятие, да оповестява всяка актуална информация и да използва счетоводна отчетност на база принципа на действащо предприятие, освен ако ръководството не възнамерява да ликвидира предприятието или да прекрати неговата дейност, или когато на практика няма друга алтернатива, освен да постъпи по този начин.

**XXIII.** Комисията отговаря за контрола върху процедурата за финансово отчитане на ЕС.

**XXIV.** Съгласно Финансовия регламент (Дял XIII) отговорният счетоводител на Комисията следва да представи за целите на одита консолидираните отчети на ЕС — предварителните отчети до 31 март на следващата година, а окончателните отчети до 31 юли. Още в предварителните отчети следва да се съдържа точно и вярно описание на финансовото състояние на ЕС. Ето защо е изключително важно всички позиции от предварителните отчети да бъдат представени като окончателни изчисления, за да може Сметната палата да изпълни задълженията си съгласно Дял XIII на Финансовия регламент и в рамките на определените срокове. Промените между предварителните и окончателните отчети принципно следва да са в резултат единствено на констатациите на Сметната палата.

**Отговорност на одитора за извършване на одит на консолидираните отчети и на операциите, свързани с тях**

**XXV.** Целта на Сметната палата е да получи достатъчна увереност, че консолидираните отчети на ЕС не са засегнати от съществени неточности и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни. Въз основа на извършения одит Сметната палата също така следва да представи на Европейския парламент и на Съвета Декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. „Достатъчна увереност“ означава високо ниво на увереност, но тя не представлява гаранция, че при одита са разкрити всички евентуални съществени неточности или несъответствия с приложимата нормативна уредба, които могат да се дължат на измами или на грешки. Тези неточности или несъответствия се считат за съществени, ако може разумно да се очаква, че, взети поотделно или заедно, те могат да повлияят на евентуалните икономически решения, които ще бъдат приети въз основа на тези консолидирани отчети.

**XXVI.** В областта на приходите проверката на Сметната палата на собствените ресурси от ДДС и БНД приема за своя отправна точка съответните макроикономически агрегати, въз основа на които са изчислени тези ресурси, и прави оценка на системите на Комисията за обработка на данните до етапа на получаването на вноските от държавите членки и вписването им в консолидираните отчети. По отношение на традиционните собствени ресурси Сметната палата проверява отчетите на митническите органи и анализира потоците от мита до етапа, в който съответните суми се получат от Комисията и се впишат в сметките.

**XXVII.** В областта на разходите Сметната палата проверява операциите по извършване на плащания след като разходите са били извършени, вписани и приети. Тази проверка включва всички категории плащания, с изключение на авансовите плащания, към момента на тяхното извършване. ЕСП проверява авансовите плащания след като получателят на тези средства представи доказателства за използването им по предназначение, а съответната институция или орган приеме тези доказателства, като уравни авансовото плащане, което може да се случи през следващата година.

**XXVIII.** По време на целия одит Сметната палата упражнява професионална преценка и поддържа отношение на професионален скептицизъм. Сметната палата също така:

- а) установява и прави оценка на риска от съществени неточности в консолидираните отчети или съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи на измами или на грешки. Сметната палата разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от нея становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск, неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат разкрити е по-голям.
- б) се запознава с вътрешния контрол, свързан с конкретния одит, с оглед разработване на подходящи одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол.
- в) прави оценка на уместността на използваните от ръководството счетоводни политики и на основателността на счетоводните разчети и свързаните с тях оповестявания, направени от ръководството.

- г) формулира заключение относено уместността на използването от ръководството на счетоводно отчитане на база действащо предприятие и, въз основа на получените одитни доказателства, заключава дали е налице съществена несигурност, свързана със събития или условия, които могат да породят значими съмнения относно способността на организацията да продължи да функционира като действащо предприятие. Ако Сметната палата заключи, че е налице такава съществена несигурност, тя трябва да обърне внимание в своя одитен доклад на свързаните с това оповестявания в консолидираните отчети или, в случай че тези оповестявания са недостатъчни, да измени своето становище. Заключениеята на Сметната палата се основават на одитни доказателства, получени до датата на изготвяне на доклада. Бъдещи събития или условия обаче могат да принудят предприятието да преустанови съществуването си като действащо предприятие.
- д) оценява цялостното представяне, структурата и съдържанието на годишните отчети, в т.ч. всички оповестявания, както и дали годишните отчети представят достоверно съответните операции и събития.
- е) получава достатъчни и уместни одитни доказателства във връзка с финансовата информация относно организациите в рамките на консолидирания обхват на Европейския съюз, за да изрази становище относно консолидираните отчети и свързаните с тях операции. Сметната палата отговаря за насочването, надзора и извършването на одита и тя единствена носи отговорност за своето одитно становище.

**XXIX.** Наред с други въпроси, Сметната палата информира ръководството относно планирания обхват и график на одита и значимите одитни констатации, включително относно евентуални значими недостатъци на вътрешния контрол.

**XXX.** По отношение на въпросите, разисквани с Комисията и други одитирани организации, Сметната палата определя кои от тях са от най-голямо значение при одита на консолидираните отчети и следователно представляват основни одитни въпроси за текущия период. Сметната палата описва тези въпроси в своя доклад, освен ако по силата на действащ закон или регламент се забранява публично оповестяване на въпроса, или когато в изключително редки случаи бъде взето решение, че даден въпрос не трябва да бъде упоменат в нейния доклад, тъй като основателно може да се очаква неблагоприятните последствия от оповестяването на тази информация да бъдат повече от ползите за обществения интерес.

24 септември 2020 г.

Klaus-Heiner LEHNE  
Председател

Европейска сметна палата  
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

# Въведение

## Роля на Европейската сметна палата

**1.1.** Европейската сметна палата (ЕСП или Сметната палата) е независимият одитор на Европейския съюз. В съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)<sup>8</sup> Европейската сметна палата:

- а) предоставя становище относно отчетите на ЕС;
- б) извършва проверки, за да установи дали бюджетът на ЕС се използва в съответствие с приложимите закони и други нормативни актове;
- в) докладва дали разходите на ЕС се извършват икономично, ефективно и ефикасно<sup>9</sup>; и
- г) предоставя становища относно законодателни проекти, които имат финансово отражение.

**1.2.** Извършената одитна дейност на Сметната палата за целите на *Декларацията за достоверност* (описана в [приложение 1.1](#)) изпълнява първата и втората от тези цели. За финансовата 2019 г. Сметната палата реши да представи в отделна част към годишния си доклад аспектите на изпълнението при разходването на бюджета (икономичност, ефикасност и ефективност на разходването на средствата)<sup>10</sup>. Като цяло, извършената одитна дейност допринася в значителна степен и за формулирането на становища на Сметната палата относно законодателни проекти.

<sup>8</sup> Членове 285—287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 47).

<sup>9</sup> Вж. Речник на термините: „Добро финансово управление“.

<sup>10</sup> Вж. „Годишен доклад на ЕСП относно резултатите от изпълнението — състояние в края на 2019 година“.

### 1.3. Настоящата глава от Годишния доклад:

- а) представя контекста на Декларацията за достоверност и прави преглед на констатациите и заключенията на Сметната палата относно надеждността на отчетите и *редовността на операциите*;
- б) включва информация за случаи на предполагаема измама, изпратени до ОЛАФ;
- в) представя в обобщен вид одитния подход на Сметната палата (вж. [приложение 1.1](#)).

**1.4.** Ограничителните мерки в отговор на кризата, свързана с COVID-19, бяха въведени преди Сметната палата да завърши своята одитна дейност за целите на настоящия Годишен доклад и Декларацията за достоверност. Това се отрази на възможността да получим одитните доказателства, необходими за някои елементи от нашата одитна дейност. Когато поради ограниченията за пътуване Сметната палата не можеше да извърши проверки на място, бяха извършени алтернативни одитни процедури, като например документни проверки. Това ни позволи да получим достатъчни и подходящи доказателства за завършване на одитната дейност и изготвяне на Декларацията за достоверност и специфичните оценки за Годишния доклад за 2019 г., без ограничения в обхвата.

### Извършваните от ЕС разходи са важен инструмент за постигане на целите на политиките

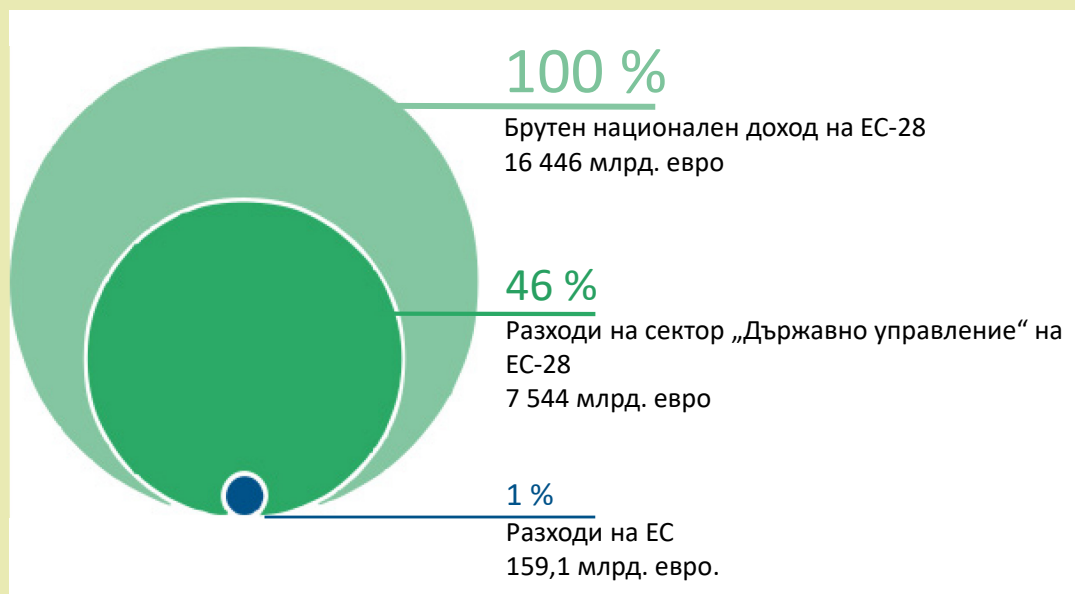
**1.5.** Извършваните от ЕС разходи са важен, но не единствен инструмент за постигане на целите на политиките. Други важни инструменти са използването на законодателството и свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора на територията на ЕС. През 2019 г. разходите на ЕС възлизат на 159,1 млрд. евро<sup>11</sup>, което представлява 2,1 % от общия размер на разходите на сектор „Държавно управление“ на държавите — членки на ЕС и 1 % от техния общ брутен национален доход (вж. [каре 1.1](#)).

<sup>11</sup> Вж. консолидирани годишни отчети на ЕС за 2019 г., Отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки, параграф 4.3 от МФР: Усвояване на *бюджетни кредити* за плащания.



### Карта 1.1

#### Разходи на ЕС за 2019 г. като процент от brutния национален доход (БНД) и разходите на сектор „Държавно управление“



*Източник:* БНД на държавите членки: Годишни отчети на Европейската комисия за 2019 г., приложение А — Приходи; Разходи на сектор „Държавно управление“ на държавите членки Евростат — годишни национални сметки; Разходи на ЕС: Европейска комисия — консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за 2019 г.

**1.6.** Средствата от ЕС се изплащат на бенефициентите или чрез единични плащания/годишни вноски, или чрез поредица от плащания в рамките на многогодишните разходни схеми. Плащанията от бюджета на ЕС за 2019 г. са в размер на 126,2 млрд. евро, включително единични, междинни или окончателни плащания, плюс 32,9 млрд. евро авансово финансиране. Както е показано в [карта 1.2](#), най-голямата част от бюджета на ЕС е заделена за функция „Природни ресурси“, следвана от „Сближаване“ и „Конкурентоспособност“.

## Карта 1.2

### Плащания през 2019 г. по функции от многогодишната финансова рамка (МФР)



Източник: ЕСП.

# Одитни констатации за финансовата 2019 година

## Надеждност на отчетите

### Отчетите не са засегнати от съществени неточности

**1.7.** Констатациите и оценките на Сметната палата се отнасят до консолидираните отчети<sup>12</sup> на Европейския съюз (наричани по-нататък „отчетите“) за финансовата 2019 г. Отчетите, заедно с писменото изявление на отговорния счетоводител, са получени от Сметната палата на 26 юни 2020 г., преди крайния срок за представянето им, определен във Финансовия регламент<sup>13</sup>. Отчетите са придружени от „Документ за дискусия и анализ на финансовите отчети“<sup>14</sup>. Този анализ не влиза в обхвата на одитното становище на Сметната палата. Въпреки това, съгласно изискванията на одитните стандарти, ЕСП направи оценка на неговото съответствие с информацията, изложена в отчетите.

<sup>12</sup> Консолидираните отчети включват:

- а) консолидираните финансови отчети, в т.ч. счетоводен баланс (който отразява активите и пасивите в края на годината), отчет за финансовия резултат (който представя приходите и разходите за годината), отчет за паричните потоци (който показва по какъв начин промените в сметките се отразяват на паричните средства и на техните еквиваленти) и отчет за промените в нетните активи, както и бележки към финансовите отчети;
- б) отчетите за изпълнението на бюджета по отношение на приходите и разходите за годината, както и съпътстващи бележки.

<sup>13</sup> Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012 на Съвета (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1).

<sup>14</sup> Вж. Указание за препоръчани практики № 2 (RPG 2) „Обсъждане и анализ на финансовите отчети“ на Съвета по международни счетоводни стандарти за публичния сектор (СМССПС).

**1.8.** Публикуваните от Комисията отчети показват, че към 31 декември 2019 г. общият размер на пасивите е 251,5 млрд. евро, а на активите — 178,9 млрд. евро<sup>15</sup>. Финансовият резултат за 2019 г. възлиза на 4,8 млрд. евро.

**1.9.** При извършения одит беше установено, че отчетите не са засегнати от съществени неточности. В допълнение Сметната палата излага своите констатации и оценки на относно финансовото и бюджетното управление на средствата на ЕС в глава 2.

### Основни одитни въпроси, свързани с финансовите отчети за 2019 г.

**1.10.** Основни одитни въпроси са тези, които според нашата професионална преценка са имали най-голямо значение при извършването на одита на финансовите отчети за текущия период. Тези въпроси са разгледани общо в контекста на одита на финансовите отчети и при изготвянето на нашето становище относно отчетите. Сметната палата не предоставя отделно становище по тях. В съответствие с Международен одитен стандарт на върховните одитни институции (МСВОИ) 2701<sup>16</sup> Сметната палата докладва относно основните одитни въпроси в своята Декларация за достоверност.

### Редовност на операциите

**1.11.** Сметната палата проверява приходите и разходите на ЕС, за да прецени тяхното съответствие с приложимите закони и други нормативни актове. Резултатите от извършения одит са представени в глава 3 относно приходите и в глави 4—9 относно разходите.

<sup>15</sup> Разликата от 72,5 млрд. евро представлява (отрицателните) нетни активи, които включват резервите и онази част от разходите, които вече са извършени от ЕС до 31 декември и следва да се финансират от бъдещи бюджети.

<sup>16</sup> МСВОИ 2701, „Комуникиране на ключови одиторски въпроси в доклада на независимия одитор“.

## Одитът на Сметната палата обхваща приходните и разходните операции, свързани с отчетите

**1.12.** В областта на приходите Сметната палата получи увереност за целите на своето одитно становище, като извърши оценка на избрани ключови системи и тестове на операциите. Разгледаната извадка от операции беше подбрана така, че да бъде представителна за всички източници на приходи, които се състоят от три категории собствени ресурси и приходи от други източници. (вж. точки 3.2—3.3).

**1.13.** В областта на разходите Сметната палата състави и провери представителна извадка от операции, за да допринесе за Декларацията за достоверност и да изчисли процента на нередовните операции в общата одитна популация, при високорисковите и нискорисковите разходи и във всяка функция на МФР, за която изготвя специфична оценка (глави 4, 5, 6 и 9).

**1.14.** По отношение на разходите, свързаните с отчетите операции включват трансферите на финансови средства от бюджета на ЕС към *крайни получатели* на финансиране от ЕС. Сметната палата разглежда разходите на етапа, в който крайните получатели на средства от ЕС са предприели дейности или са извършили разходи, и когато Комисията е приела разходите („*приети разходи*“). На практика това означава, че популацията от операции на Сметната палата обхваща междинни и окончателни плащания. Тя не проверява авансовите суми, освен ако не са били уравнени през 2019 г.

**1.15.** Измененията на законодателството за периода 2014—2020 г. за функция „Сближаване“ са се отразили върху това, което Комисията счита за „*приети разходи*“ в тази област. От 2017 г. насам одитната популация на ЕСП за тази функция от МФР се състои от окончателни плащания (включително уравнени авансови плащания) за периода 2007—2013 г., и разходи, включени в отчетите, които Комисията приема всяка година, за периода 2014—2020 г. (вж. точка **(15)** от [приложение 1.1](#) и точки 5.8—5.9). Това означава, че Сметната палата тества операции, за които държавите членки би следвало да са изпълнили всички съответни действия за коригиране на грешки, които самите те са разкрили.

**1.16.** Одитната популация на ЕСП за 2019 г. е на обща стойност 126,1 млрд. евро. В [каре 1.3](#) е показана разбивка на тази сума на единични, междинни (когато такива са приети от Комисията) и окончателни плащания, уравниване на авансови плащания и годишни решения за приемане на отчетите.

### Карта 1.3

Сравнение на одитната популация на ЕСП (126,1 млрд. евро) с разходите на ЕС (159,1 млрд. евро) по функции от МФР през 2019 г.



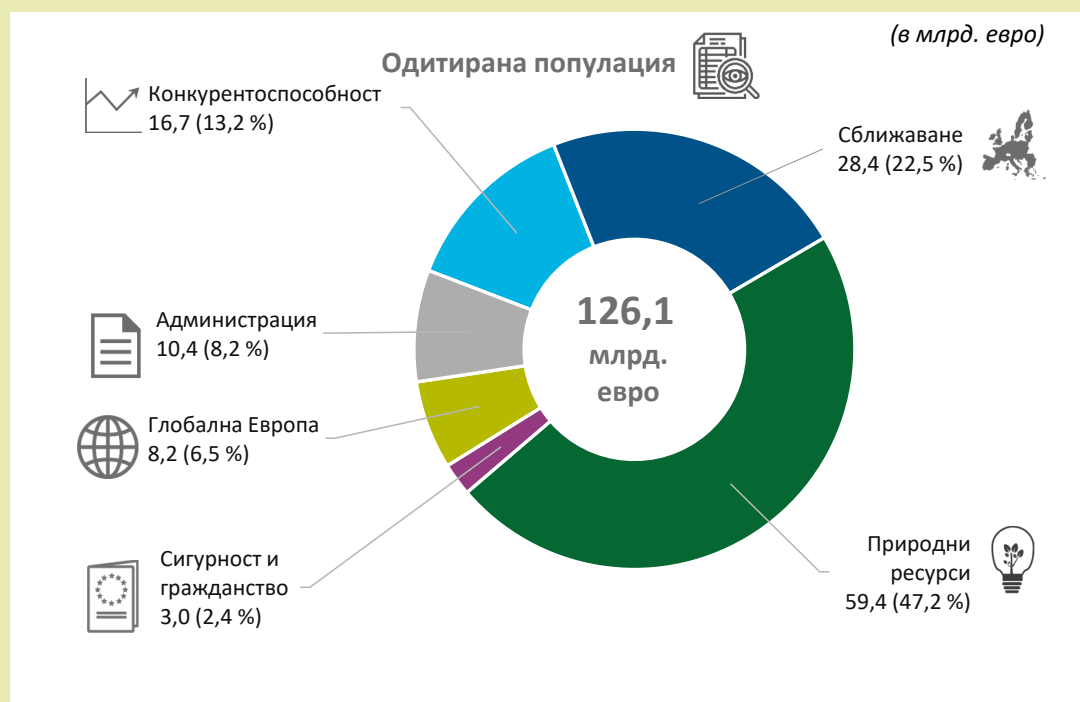
(\*) За функция „Сближаване“ от МФР авансовото финансиране в размер на 52,0 млрд. евро включва междинни плащания за програмния период 2014—2020 г., които възлизат на 41,6 млрд. евро. В съответствие с подхода на ЕСП за тази област, тези плащания не са част от формираната одитна популация за Годишния доклад за 2019 г.

Източник: ЕСП.

**1.17.** *Карте 1.4* показва, че функция „Природни ресурси“ съставлява най-големия дял от цялостната популация на ЕСП (47,2 %), следвана от функциите „Сближаване“ (22,5 %) и „Конкурентоспособност“ (13,2 %).

#### Карте 1.4

Обобщено представяне на одитната популация на ЕСП за 2019 г. в размер на 126,1 млрд. евро по функции от МФР



Източник: ЕСП.

## Продължават да се срещат грешки при някои конкретни видове разходи

**1.18.** По отношение на редовността на приходите и разходите на ЕС, основните констатации на Сметната палата са:

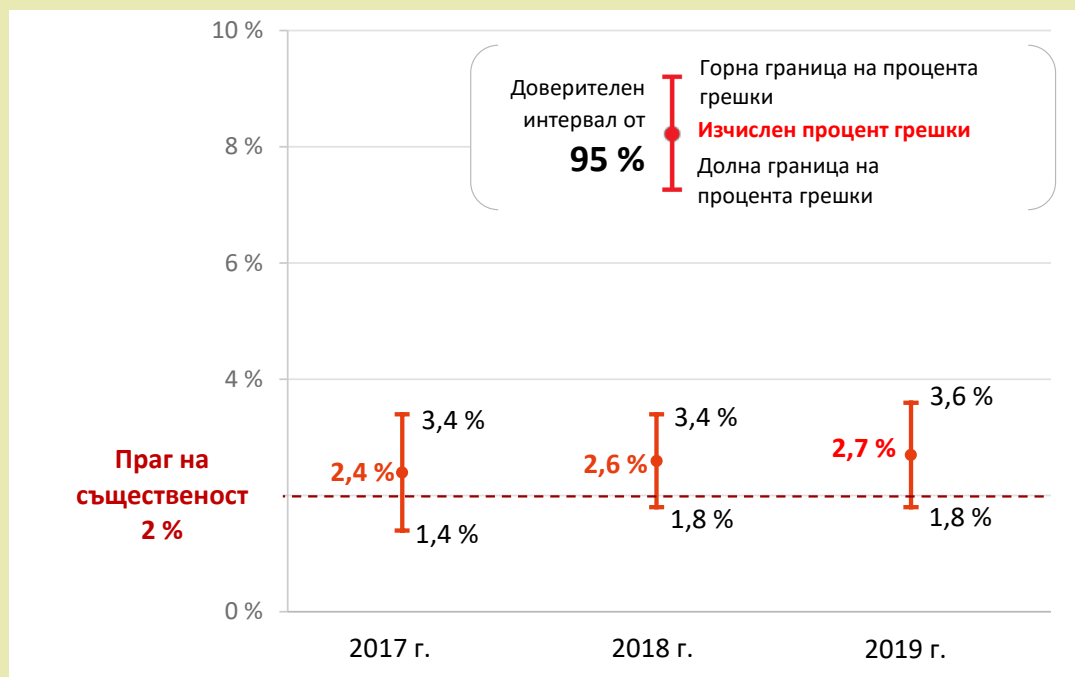
- а) Съвкупността от одитни доказателства показва, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки. Проверените от Сметната палата системи, свързани с приходите, като цяло са ефективни. Ключовите системи за вътрешен контрол относно *традиционните собствени ресурси* (ТСР), които Сметната палата провери в Комисията (вж. точки 3.10 и 3.18) и в някои държави членки (вж. точки 3.8 и 3.9), са частично ефективни (вж. точка 3.24). Бяха установени и сериозни слабости в проверките на държавите членки, които имат за цел намаляването на разликата между дължимите и събраните мита (т.е. несъбраните дължими мита, които не са регистрирани в счетоводните системи на държавите членки за ТСР) и за които е необходимо предприемането на действия от страна на ЕС.
- б) Одитните доказателства сочат, че при разходите общото ниво на грешки е съществено — 2,7 %<sup>17</sup> (вж. *капе 1.5*). Функция „Сближаване“ е с най-голям дял в изчисления процент грешки (36,3 %), а след нея се нареждат функциите „Природни ресурси“ (32,2 %), „Конкурентоспособност“ (19,1 %) и „Глобална Европа“ (10,3 %). Съществено ниво на грешки продължава да се наблюдава при високорисковите разходи, които често се извършват съгласно сложни правила и се основават най-вече на принципа на възстановяване на вече извършени разходи (вж. точки *1.21—1.22*). Тези разходи представляват 53,1 % от одитната популация на Сметната палата (вж. *капе 1.5*).

<sup>17</sup> С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 1,8 % и 3,6 % (съответно долна и горна граница на грешките).



## Карта 1.5

### Изчислен процент грешки (2017—2019 г.)



Източник: ЕСП.

Като **грешка** се определя размерът на онези средства, които не е трябвало да бъдат изплатени от бюджета на ЕС. Грешка възниква, когато средствата не са използвани в съответствие с приложимото законодателство на ЕС и поради това разходването им не отговаря на целите на това законодателство, прието от Съвета и Европейския парламент, или на конкретни национални правила в държавите членки.

## Сложността на правилата и начинът на отпускане на средствата от ЕС имат отражение върху риска от грешки

**1.19.** След анализиране на риска въз основа на резултати от предишни одити и оценка на системите за управление и контрол, ЕСП раздели одитната популация от свързани с отчетите операции на високорискови и нискорискови разходи и изчисли процента грешки и при двете групи. Одитните резултати на ЕСП за 2019 г. и констатациите ѝ от предходни години потвърждават изразената оценка и класификацията на риска, като показват, че начинът на разходване на средствата има отражение върху риска от грешки.

- Рискът от грешки е по-нисък при разходите, подлежащи на опростени/по-малко сложни правила. Към този тип разходи спадат предимно плащания,

свързани с **права за получаване на плащане**<sup>18</sup>, при които бенефициентите следва да отговарят на някои условия, които обаче не са твърде сложни.

- Рискът от грешки е висок при разходите, които се извършват съгласно сложни правила. Това са предимно **плащания, подлежащи на възстановяване**, при които бенефициентите подават заявления за направени от тях допустими разходи. За тази цел бенефициентите трябва не само да докажат, че изпълняват дейност, която е допустима за подпомагане, но и да представят доказателства за извършени възстановими разходи. В хода на този процес те често трябва да следват сложни правила по отношение на това кои разходи могат да бъдат заявени за възстановяване (допустимост) и как те могат да бъдат правилно извършвани (обществени поръчки или правила за държавна помощ).

**1.20.** През 2019 г. ЕСП отново установи, че нискорисковите разходи не са съществено засегнати от грешки, но при високорисковите разходи все още се наблюдава съществено ниво на грешки (вж. **каре 1.6**). Делът на разходите, съществено засегнати от грешки, обаче се е увеличил спрямо предходните три години.

### Каре 1.6

#### Разбивка на одитната популация за 2019 г. на високорискови и нискорискови разходи



Източник: ЕСП.

<sup>18</sup> Разходите, свързани с права за получаване на плащане, включват административните разходи.

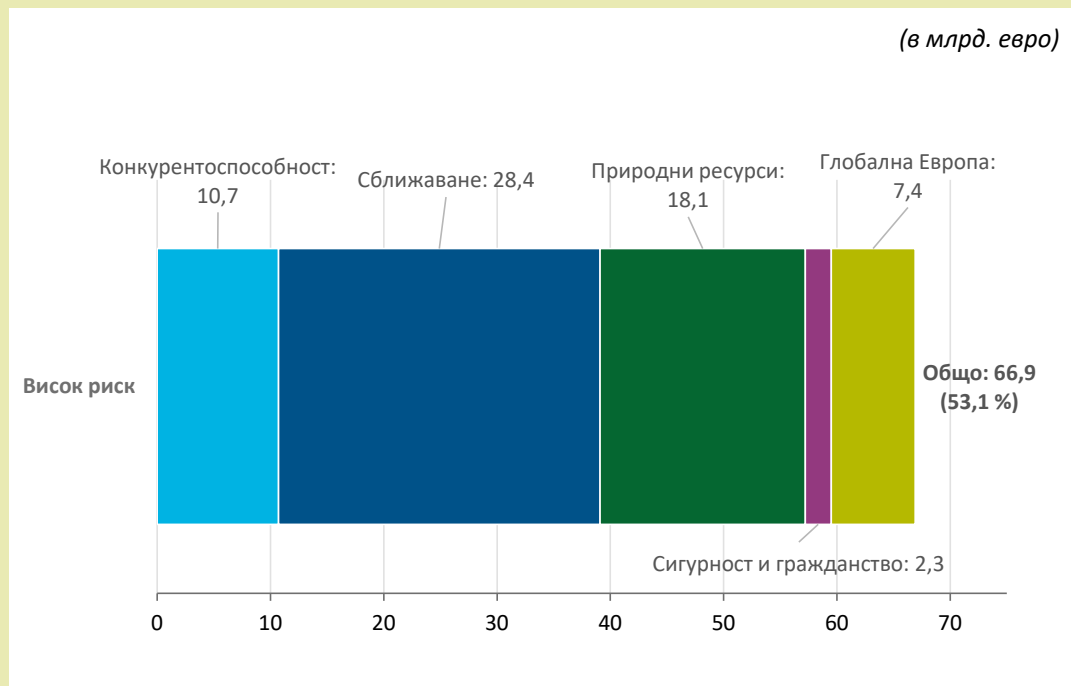
**В над половината от одитната популация на ЕСП се наблюдава съществено ниво на грешки**

**1.21.** Високорисковите разходи представляват 53,1 % от одитната популация на Сметната палата. Делът им се е увеличил в сравнение с предходната година, когато те са представлявали около 50 % от одитната популация. По-големият дял на високорисковите разходи през тази година се дължи до голяма степен на увеличението с 4,8 млрд. евро на разходите в одитната популация от функция „Сближаване“. **Карте 1.7** показва, че функция „Сближаване“ съставлява най-голямата част от високорисковата популация на ЕСП (28,4 млрд. евро), следвана от функциите „Природни ресурси“ (18,1 млрд. евро) и „Конкурентоспособност“ (10,7 млрд. евро).


**1.22.** Сметната палата изчислява нивото на грешки при тези разходи на 4,9 % (2018 г. — 4,5 %), което надхвърля прага на същественост от 2 % (вж. **карте 1.6**). Тази стойност е получена от тестването на операции от групата на високорисковите разходи по всички съответни функции на МФР.


### Карте 1.7


#### Разбивка на високорисковите разходи по функции от МФР




Източник: ЕСП.

**1.23.**  Функция „Сближаване“ (глава 5) — разходите в тази област се извършват основно чрез Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския социален фонд. В нея преобладават плащанията за възстановяване на извършени разходи, които Сметната палата счита за високорискови. Основните видове грешки, които Сметната палата откри и изчисли количествено, са недопустими проекти и нарушения на правилата на вътрешния пазар (по-специално неспазване на правилата за обществени поръчки).

**1.24.**  Функция „Природни ресурси“ (глава 6) — за разходните области, определени като високорискови от Сметната палата (развитие на селските райони, пазарни мерки, рибарство, действия за околната среда и климата), в които са извършени около 30 % от плащанията по тази функция, отново беше установено съществено ниво на грешки. Разходите в тези области се извършват предимно на принципа на възстановяване на средства и често се подчиняват на сложни условия за допустимост. Недопустимите бенефициенти, дейности или декларирани разходи са най-честите грешки в тази област.

**1.25.**  „Конкурентоспособност“ (глава 4) — както и в предходни години, разходите за научни изследвания продължават да бъдат високорискова област и основният източник на грешки. Грешките в разходите за научни изследвания включват различни категории недопустими разходи (по-специално *преки разходи за персонал* и *други преки разходи, непреки разходи* и разходи за възлагане на дейности на подизпълнители).

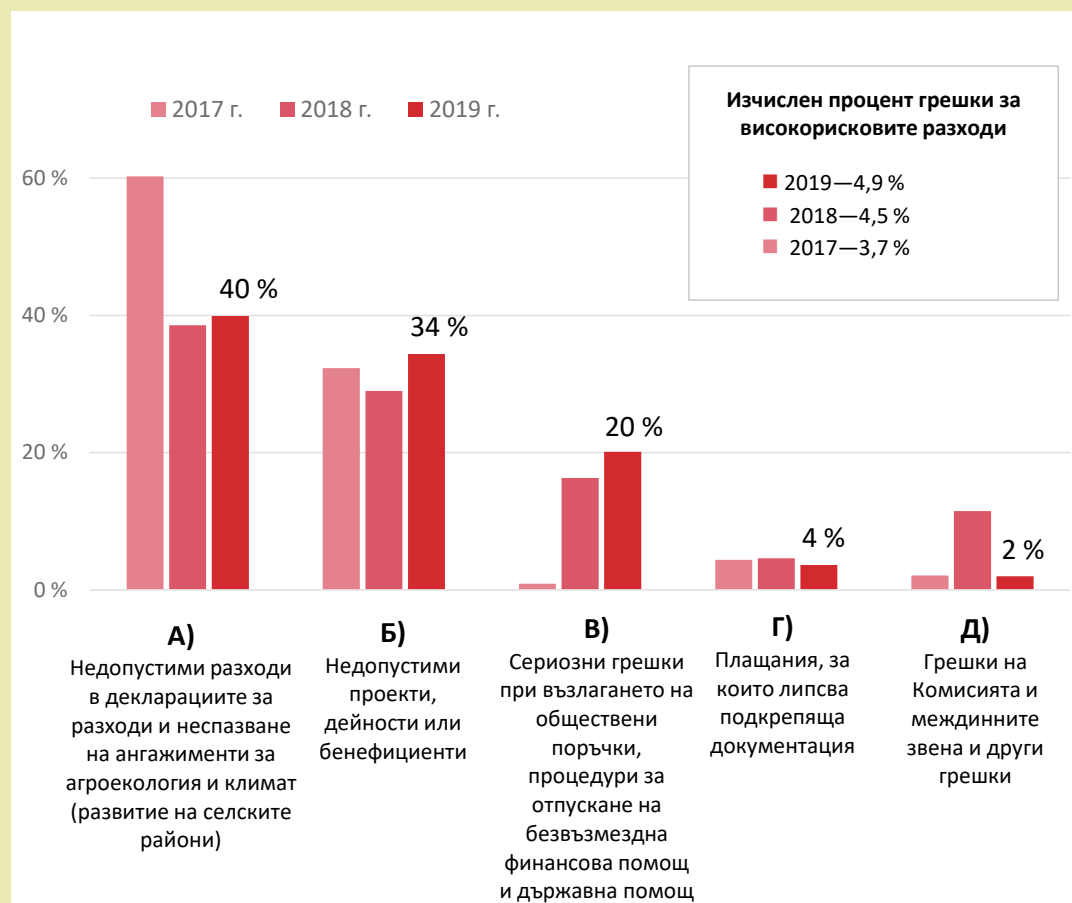
**1.26.**  „Глобална Европа“ (глава 8) — разходите се извършват под формата на помощ, предоставяна чрез множество методи, като например договори за строителни дейности и услуги, безвъзмездна финансова помощ, споразумения за финансов принос и за делегиране и бюджетна подкрепа. Разходите се основават предимно на принципа на възстановяването на средства и включват външните дейности, финансирани от общия бюджет на ЕС. Всички видове разходи по тази функция се считат за високорискови, освен плащанията за бюджетна подкрепа, които представляват около 10 % от общия размер на разходваните средства. Повечето от откритите в тази област грешки са свързани с обществени поръчки, процедури за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, липса на подкрепяща документация и недопустими разходи.

Грешките, свързани с допустимостта, все още допринасят в най-голяма степен за изчисления процент грешки при високорисковите разходи

**1.27.** Както и в предходни години, Сметната палата разглежда по-подробно видовете грешки при високорисковите разходи, тъй като това са разходите, които продължават да бъдат засегнати от съществено ниво на грешки. В *каре 1.8* е показан дялът на всички видове грешки в изчисления процент грешки за 2019 г. за областта на високорисковите разходи, в сравнение с изчислените проценти за 2018 г. и 2017 г.

### Карта 1.8

Дял в изчисления процент грешки за 2019 г. на разходите с висок риск, по видове грешки



Източник: ЕСП.

**1.28.** Както и в предходни години, грешките, свързани с допустимостта (напр. недопустими разходи в декларациите за възстановяване на разходи (40 %) и недопустими проекти, дейности или бенефициенти (34 %), имат най-голям дял в изчисления процент грешки за високорисковите разходи — 74 % (2018 г. — 68 %).

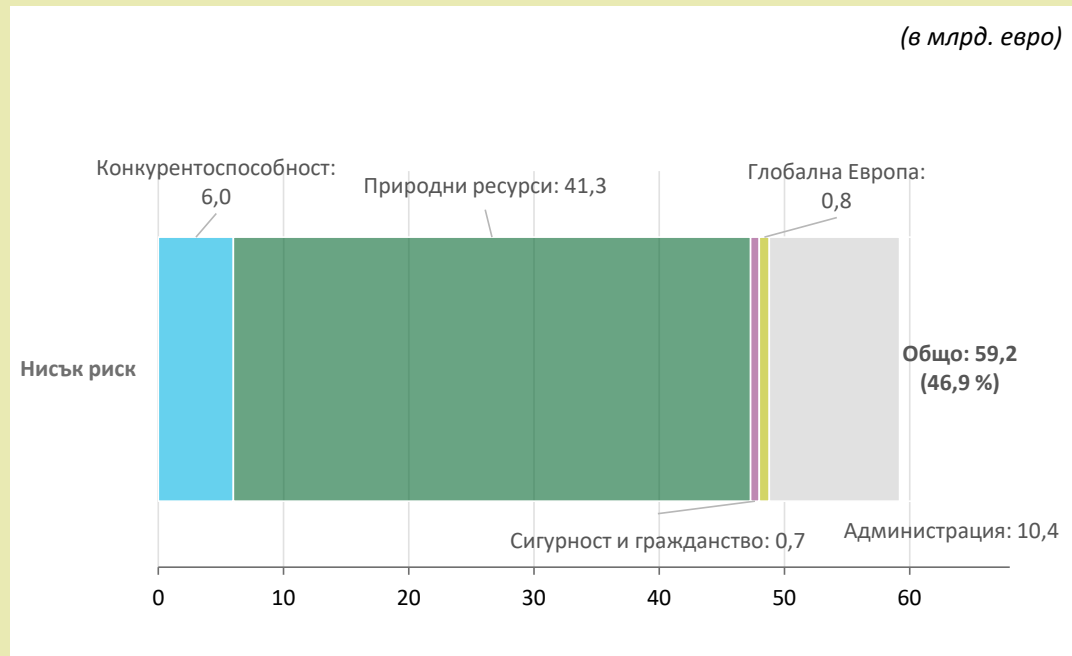
**1.29.** През 2019 г. Сметната палата продължи да разкрива висок брой грешки във връзка с възлагането на обществени поръчки, правилата за държавна помощ и процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, най-вече в областите „Сближаване“ и „Природни ресурси“. Тези грешки съставляват 20 % от изчисления от нас процент грешки при високорисковите разходи (2018 г. — 16 %).

#### **Сметната палата не установи съществено ниво на грешки при нискорисковите разходи**

**1.30.** По отношение на нискорисковите разходи, които представляват 46,9 % от одитната популация, въз основа на своята одитна дейност Сметната палата заключава, че изчисленият процент грешки е под прага на същественост от 2 %, също както през 2018 г. Нискорисковите разходи включват предимно плащания въз основа на права и административни разходи (вж. *каре 1.9*). Свързаните с права плащания включват стипендии за студенти и за изследователска дейност (функция „Конкурентоспособност“ — глава 4), *преки помощи* за земеделски стопани (функция „Природни ресурси“ — глава 6) и бюджетна подкрепа за страни извън ЕС (функция „Глобална Европа“ — глава 8). Административните плащания се състоят предимно от трудови възнаграждения и пенсии за служителите на ЕС (функция „Администрация“ — глава 10).

## Карте 1.9

### Разбивка на нискорисковите разходи по функции от МФР



Източник: ЕСП.

## Информацията на Комисията относно редовността

**1.31.** Съгласно член 317 отДФЕС Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС и управлява разходите на ЕС съвместно с държавите членки<sup>19</sup>. Комисията се отчита за своите действия в три доклада, които са включени в „Пакет за интегрирано финансово отчитане“<sup>20</sup>:

- а) Консолидирани отчети на Европейския съюз;

<sup>19</sup> Член 317 отДФЕС:

„Комисията изпълнява бюджета в сътрудничество с държавите-членки в съответствие с разпоредбите на регламентите, приети по силата на член 322, на своя собствена отговорност и в рамките на заделените бюджетни кредити, съгласно принципа на доброто финансово управление. Държавите-членки сътрудничат на Комисията, за да се гарантира използването на бюджетните кредити в съответствие с принципа на доброто финансово управление.“

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2019\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2019_en)

- б) Годишен доклад за управлението и резултатите на бюджета на ЕС (ГДУР);
- в) Доклад относно последващите действия по процедурата за освобождаване от отговорност за предходната финансова година.

**1.32.** В съответствие със своята стратегия за периода 2018—2020 г. ЕСП прави оценка на вариантите за използване на информацията относно законосъобразността и редовността, предоставена от одитираните страни. Това означава, че в бъдеще ЕСП планира да изразява увереност относно изявленията на Комисията (във връзка с управлението), когато това е възможно. Това представлява надграждане на нашия опит в прилагането на подобен подход от 1994 г. насам при одита на надеждността на отчетите. По отношение на одита на редовността на операциите, свързани с отчетите, ЕСП продължава да работи с Комисията, за да определи необходимите условия за преминаване към този подход. ЕСП обаче среща трудности, свързани например със събирането на навременна и надеждна информация, които понастоящем възпрепятстват напредъка на нейната работа. ЕСП докладва по-подробно относно тези ограничения в глава 4 („Конкурентоспособност“), глава 5 („Сближаване“) и глава 8 („Глобална Европа“).

#### **Изчисленият от Комисията процент грешки е в долната граница на изчисления от Сметната палата диапазон**

**1.33.** По отношение на операциите, свързани с отчетите за 2019 г., в ГДУР Комисията представя своята оценка на риска при плащане. Рискът при плащане представлява изчислението на Комисията за размера на неправомерно платените средства, към момента на плащане. Това понятие е най-близко до изчислявания от Сметната палата процент грешки.

**1.34.** В *каре 1.10* са представени данните на Комисията за риска при плащане, наред с изчисленото от Сметната палата ниво на грешки. Оценката на Комисията за риска при плащане за 2019 г. е 2,1 %, което е под изчисления от ЕСП процент грешки — 2,7 % (2018 г. — 2,6 %) и е в долния диапазон на нашите изчисления — между 1,8 % и 3,6 %.



## Карта 1.10

### Сравнение на изчисленията на Комисията относно риска при плащане с изчисленията от Сметната палата процент грешки



Източник: ЕСП.

### Налице са някои недостатъци при компонентите на изчисленията на Комисията

**1.35.** Като база за цялостната си оценка на риска при плащане в различните области на политика Комисията използва декларациите за достоверност, представени от генералните директори в техните *годишни отчети за дейността* (ГОД). Изчисленията на Комисията обаче са повлияни от нейната специфична роля, определена в методологията ѝ, както и от слабостите, установени в последващите проверки, които са основна част от системата за контрол. Това са двете основни причини, поради които тези проценти може да се различават от изчисленията от ЕСП процент грешки. В [карта 1.11](#) е изложена базата на Комисията за определяне на риска при плащане за основните разходни области, със съответните слабости<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> ЕСП докладва по-подробно относно тези слабости в глава 4 („Конкурентоспособност“), глава 5 („Сближаване“), глава 7 („Природни ресурси“) и глава 8 („Глобална Европа“).

## Каре 1.11

### Изчисление на Комисията на риска при плащане: база и слабости

Област на политика	База за изчисление на риска при плащане	Слабости
Конкурентоспособност	Общата служба за одит на Комисията (CAS) изготвя представителна извадка от декларации за разходи средно на всеки 18 месеца. Извадката за 2019 г. обхваща разходи, извършени между януари 2014 г. и февруари 2018 г. Около 20 % от последващите одити се извършват от Общата служба за одит на Комисията, а 80 % — от частни одиторски дружества по поръчка на Комисията.	Последващите одити не включват основно плащания или уравнивания, извършени в разглежданата година на изготвяне на Декларацията за достоверност, и невинаги са надеждни <sup>(*)</sup> .
Природни ресурси <sup>(**)</sup>	Статистическите данни за контрола на разплащателните агенции на държавите членки с корекции за оценка на риска при плащане.	Извършените от държавите членки проверки, отразени в статистическите данни за контрола, не отразяват всички грешки и е необходимо Комисията да въвежда корекции <sup>(***)</sup> . Корекциите от Комисията обикновено се основават на фиксирани ставки. Налице са някои ограничения във връзка с надеждността на резултатите от работата на сертифициращите органи.
Сближаване	Преразгледаният от Комисията обобщен процент остатъчни грешки — ключов показател за	Проверките на одитните органи невинаги са надеждни <sup>(****)</sup> .

	изпълнение (КПИ) 5 — за счетоводната 2017—2018 година, включително най-неблагоприятният сценарий, отразен в ГДУР.	КПИ 5 следва да се третира като минимална стойност, която все още не е окончателна.
Глобална Европа	Ежегодно проучване на процента остатъчни грешки (RER), извършвано от външен изпълнител. Проучването за 2019 г. обхваща договори, приключени между 1 септември 2018 г. и 31 август 2019 г.	Недостатъчен брой проверки на място в държавите, в които са изпълнени проектите. Не са включени достатъчно актуални аспекти от процедурите за възлагане на обществени поръчки. Широко обхват за оценка на въздействието от отделните грешки. Не се извършват собствени тестове по същество на операции, които вече са проверени от други страни (предоверяване).

(\*) Сметната палата не можа да приеме за надеждни заключенията в 17 от общо 40-те последващи одита, разгледани през 2018 и 2019 г.

(\*\*) Въпросите, разгледани в областта „Природни ресурси“, се отнасят до Общата селскостопанска политика.

(\*\*\*) Корекциите, направени въз основа както на собствените проверки на Комисията, така и на работата на сертифициращите органи, представляват около 56 % от нейната обща оценка на „риска при плащане“.

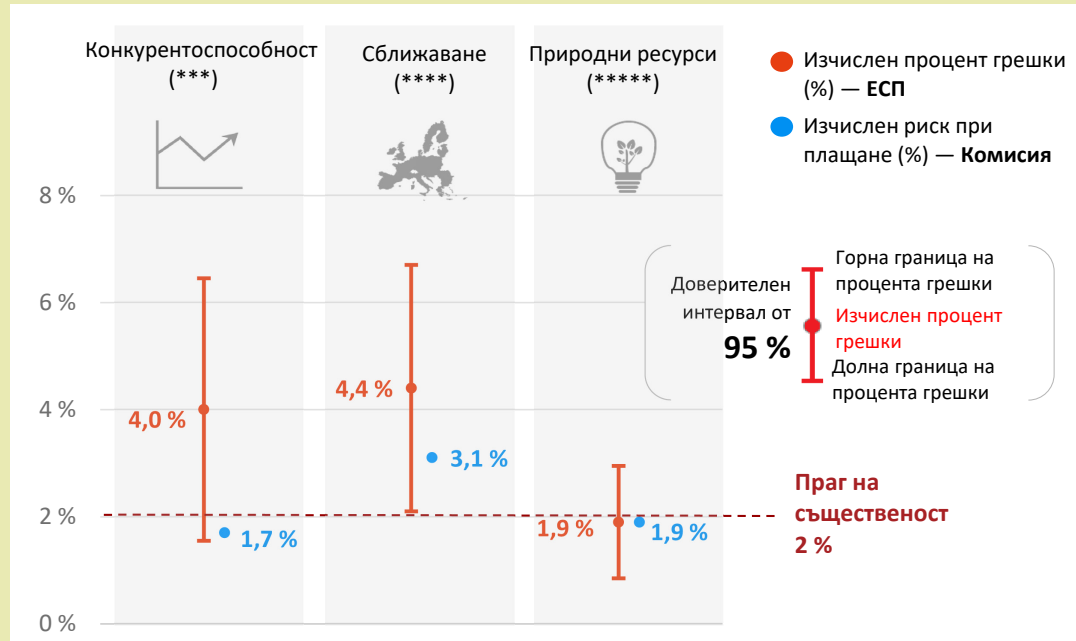
(\*\*\*\*) През трите години, в които ЕСП проверява разходите за периода 2014—2020 г., броят на пакетите от документи за предоставяне на увереност, за които одитните органи са докладвали ненадеждни остатъчни стойности под 2 %, е трайно около 50 % и за пакетите, и за разходите, избрани за одит от ЕСП.

**1.36.** В *каре 1.12* Сметната палата прави сравнение между изчисленото от нея ниво грешки за функциите на МФР, за които тя изготвя отделна оценка, и изчисленията на Комисията<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Тъй като Комисията не представя обща стойност на риска при плащане по функция 1а от МФР („Конкурентоспособност“) в ГДУР (Комисията го разглежда в две области на политика), ЕСП трябваше да групира стойностите, представени от Комисията в ГОД.

## Карта 1.12

### Съпоставка на изчисления от Сметната палата процент грешки за 2019 г. с изчислението на Комисията за риска при плащане, по функции на МФР<sup>(\*)</sup>(\*\*)



(\*) Въз основа и на други доказателства, предоставени от системата за контрол, Сметната палата констатира, че нивото на грешки по отношение на функция „Природни ресурси“ е близо до прага на същественост.

(\*\*) За „Администрация“ нито Сметната палата, нито Комисията установяват съществено ниво на грешки.

(\*\*\*) Генерални дирекции и служби на Комисията: ГД „Икономически и финансови въпроси“, ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Енергетика“, ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, Съвместен изследователски център, ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, ГД „Образование, младеж, спорт и култура“, Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия, Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура, Изпълнителна агенция за иновации и мрежи, Изпълнителна агенция на Европейския научноизследователски съвет, Изпълнителна агенция за научни изследвания. Някои генерални дирекции са отнесени към повече от една функция от МФР (Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и Изпълнителна агенция за иновации и мрежи).

(\*\*\*\*) ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Подкрепа на структурните реформи“ (бивша Служба за подкрепа на структурните реформи), Изпълнителна агенция за иновации и мрежи.

(\*\*\*\*\* ) Генерални дирекции „Земеделие и развитие на селските райони“, „Действия по климата“, „Околна среда“ и „Морско дело и рибарство“.

Източник: ЕСП.

**1.37.** Сравнението показва, че стойностите на Комисията са под изчислените от нас стойности за две области на политика, което се обяснява със слабостите, посочени в [каре 1.11](#). Сметната палата установи, че:

- в областта **„Конкурентоспособност“** изчисленият риск при плащане за тази функция на МФР в размер на 1,7 %, определен от Сметната палата въз основа на данните, включени в ГДУР, е под прага на същественост и е в долния диапазон на изчисления от нея процент грешки (вж. точки 4.35 и 4.38).
- За функция **„Сближаване“** от МФР<sup>23</sup> изчислението на Комисията е в размер на 3,1 %, което потвърждава, че тази област на политика е засегната от съществено ниво на грешки. Изчислената от Комисията стойност е по-ниска от изчисления от ЕСП процент грешки и е в долната половина на изчисления от ЕСП диапазон (вж. точки 5.59 и 5.66).

**1.38.** По отношение на функция **„Природни ресурси“** изчислената от Комисията стойност за риска при плащане (1,9 %) съответства на изчислената от ЕСП стойност (вж. точки 6.32 и 6.42).

<sup>23</sup> Вж. таблица Б в приложение 3 на Годишния доклад за управлението и резултатите на бюджета на ЕС за 2019 г., стр. 236.

## Сметната палата докладва на ОЛАФ случаите на предполагаема измама

**1.39.** Сметната палата счита за измама всяко преднамерено действие или бездействие, свързано с използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, неоповестяването на изисквана информация и неправомерното използване на средства на ЕС<sup>24</sup>. Измамата ощетенява реално или потенциално бюджета на ЕС. Съгласно одитните стандарти основна отговорност за предотвратяване и разкриване на измами имат ръководството и лицата, натоварени с общо управление на дадено предприятие. Сметната палата взема предвид риска от измами, преди да започне одитните процедури (вж. Точки (28)—(30) от *приложение 1.1*).

**1.40.** ЕСП си сътрудничи тясно с Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), за да противодейства на измамите, засягащи бюджета на ЕС. Тя изпраща на ОЛАФ всеки предполагаем случай на измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС, който открива в хода на одитната си дейност (в т.ч. дейността, свързана с резултатите от изпълнението) или въз основа на информация, съобщена пряко от трети лица. След това ОЛАФ проследява тези случаи, за да вземе решение дали да предприеме разследване, и си сътрудничи при необходимост с органите на държавите членки.

**1.41.** През 2019 г.:

- а) ЕСП извърши оценка на редовността на 747 операции в контекста на своята одитна дейност по Годишния доклад и изготви 36 специални доклада;
- б) ЕСП докладва на ОЛАФ за 9 случая на предполагаема измама, констатирани при нейните одити (9 случая и през 2018 г.), по 5 от които ОЛАФ е започнала разследване. В 4 от случаите ОЛАФ е взела решение да не започва разследване.

<sup>24</sup>Член 1, буква а) от приложението към Акта на Съвета от 26 юли 1995 г. за съставяне на Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности (Конвенцията за ЗФИ).

**1.42.** През 2019 г. предполагаемите случаи на измама, разкрити в хода на дейността на ЕСП и докладвани на ОЛАФ, най-често са свързани с подозрения за изкуствено създаване на необходимите условия за финансиране от ЕС, деклариране на разходи, които не отговарят на условията за допустимост, и нередности при обществените поръчки. Някои от случаите на съмнения за измама, докладвани на ОЛАФ от Сметната палата, включват няколко нередности.

**1.43.** Въз основа на информация, получена в резултат на одитната дейност на ЕСП в периода от 2011 г. до 2019 г., ОЛАФ е препоръчала да бъдат възстановени общо 317,7 млн. евро по 29 случая<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Информацията е предоставена от ОЛАФ и не е проверена от нас.

## Заклучения

**1.44.** Основната цел на настоящата глава е да даде обосновка за одитното становище, изразено в Декларацията за достоверност.

### Резултати от одита

**1.45.** Сметната палата заключава, че отчетите не са засегнати съществено от неточности.

**1.46.** По отношение на редовността на операциите Сметната палата заключава, че приходите не са съществено засегнати от грешки. По отношение на разходите одитните резултати на ЕСП показват, че изчисленият процент грешки е нараснал спрямо предходната година и е 2,7 % (2018 — 2,6 %). Високорисковите разходи (основно следващи принципа на възстановяване на средства), при които често се прилагат сложни правила, са засегнати от съществено ниво на грешки. През настоящата година делът на този вид разходи е нараснал на 53,1 %, което представлява значителна част от одитната популация на ЕСП. Следователно, за разлика от предходните три години, грешките са широко разпространени, което представлява основание за „отрицателно становище“ на ЕСП.



# Приложения

## Приложение 1.1 — Подход и методология на одита

- 1) В настоящото приложение са представени одитният подход и методологията на ЕСП. Те съответстват на международните стандарти за одит и имат за цел осигуряването на достатъчни и подходящи одитни доказателства в подкрепа на одитните становища на ЕСП. В приложението също така са посочени основните разлики между одитния подход на ЕСП и методът на Комисията за оценка и докладване относно нивото на нередности<sup>26</sup> при изпълнението на задълженията ѝ във връзка с управлението на бюджета на ЕС. За тази цел Сметната палата изяснява начина, по който:
  - екстраполира установените грешки (точка (6));
  - структурира главите съобразно функциите от МФР (точка (8));
  - прилага правилата на ЕС и националните правила (точка (9)) и
  - остойносттава грешки при възлагането на обществени поръчки (точка (19)).
- 2) Одитният подход на Сметната палата е представен в Наръчника за финансов одит и одит на съответствието, който може да бъде намерен на нейния уебсайт<sup>27</sup>. За планиране на дейността си Сметната палата използва одитен модел за получаване на увереност. При него се оценяват рискът от възникване на грешки (присъщ риск) и рискът системите да не предотвратяват или да не откриват и коригират грешките (контролен риск).

### ЧАСТ 1 — Подход и методология на одита за проверка на надеждността на отчетите

- 3) Сметната палата проверява консолидираните отчети на ЕС, за да определи тяхната надеждност. Те се състоят от:
  - а) консолидирани финансови отчети; и
  - б) отчети за изпълнението на бюджета.

<sup>26</sup> Вж. стр. 51—53 от ГДУР на Комисията от 2019 г.

<sup>27</sup> <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditMethodology.aspx>

- 4) Консолидираните отчети следва да дават вярна представа във всички съществени аспекти за:
  - а) финансовото състояние на Европейския съюз в края на годината;
  - б) резултатите от неговите операции и парични потоци; и
  - в) промените в нетните активи за приключилата година.
- 5) В рамките на извършвания одит Сметната палата:
  - а) прави оценка на средата за счетоводен контрол;
  - б) проверява функционирането на ключови счетоводни процедури и на процеса на приключване на финансовата година;
  - в) анализира основните счетоводни данни за съгласуваност и основателност;
  - г) анализира и равнява отчетите и/или салдата;
  - д) извършва тестове по същество на поетите задължения, плащанията и конкретни елементи от счетоводния баланс въз основа на представителни извадки;
  - е) използва работата на други одитори, когато това е възможно, в съответствие с международните одитни стандарти, особено при одита на дейностите по получаване или отпускане на заеми, управлявани от Комисията, за които има външни одитни заверки.

## **ЧАСТ 2 — Подход и методология на одита относно редовността на операциите**

- 6) Прилаганият понастоящем подход на ЕСП за оценка за съответствие на операциите в отчетите с нормативните разпоредби на ЕС се основава най-вече на пряка проверка за съответствие на голяма произволна представителна извадка от операции. Съгласно възприетите статистически практики, екстраполирането на резултатите от статистическа извадка предоставя най-точната оценка на процента грешки. ЕСП раздели извадката на две групи — високорискови и нискорискови разходи, и на различни нива за функциите от МФР, по които докладва. Тази процедура дава възможност да се екстраполират грешките, установени в съответните области.
- 7) Сметната палата обаче преценява дали може ефективно да използва проверките относно редовността, които вече са извършени от други организации. С цел да използва резултатите от тези проверки в своята

одитна дейност в съответствие с одитните стандарти, ЕСП оценява независимостта и компетентността на одитиращата организация, както и обхвата и уместността на нейната дейност.

#### **Как се тестват операциите**

- 8) ЕСП организира одитната си дейност и докладва резултатите по различните функции от МФР в съответствие със структурата на бюджета, определена от законодателя. По отношение на всяка функция от МФР, за която изготвя специфична оценка (глави 4, 5, 6 и 9), Сметната палата тества представителна извадка от операции, за да изчисли дела на нередовните операции в общата популация.
- 9) По отношение на всяка избрана операция Сметната палата определя дали заявката за възстановяване на средства или плащането са били извършени за целите, одобрени в бюджета и посочени в съответните законодателни разпоредби. В оценката на ЕСП се взема предвид тълкуването на правото на ЕС и на националното право от страна на националните съдилища, националните независими органи и органи със съответни правомощия и от Съда на ЕС. Сметната палата проверява по какъв начин са изчислени сумите по заявката или плащането (при заявки за по-големи суми — въз основа на представителна извадка на всички елементи от операцията). Това включва проследяване на операцията от бюджетните сметки до нивото на крайния получател (напр. земеделски стопанин, организатор на обучение, заявител на проект в областта на помощта за развитие) и проверка на съответствието на всяко отделно ниво.
- 10) При тестването на операциите във връзка с приходите Сметната палата проверява собствените ресурси от ДДС и от БНД, като приема за своя отправна точка макроикономическите агрегати, въз основа на които са направени изчисленията. ЕСП извършва оценка на контрола на Комисията по отношение на вноските на държавите членки до момента на получаването и вписването им в консолидираните отчети. По отношение на традиционните собствени ресурси Сметната палата проверява счетоводната документация на митническите органи и потоците от мита — отново от момента на получаването им до вписването им в отчетите от Комисията.
- 11) В областта на разходите Сметната палата проверява плащанията, след като разходите са били извършени, регистрирани и приети. Тази проверка се прилага към всички категории плащания (включително тези, извършени за закупуване на активи). Сметната палата не проверява авансовите плащания в момента на тяхното извършване, а по-скоро след като:

- а) крайните получатели на средства от ЕС (напр. земеделски стопанин, изследователски институт, дружество, извършващо строителни дейности или услуги по обществена поръчка) са представили доказателства за използването им; и
  - б) Комисията (или друга институция или орган, управляващи средства на ЕС) е приела, че средствата са били основателно използвани чрез уравниване на авансовото плащане.
- 12) Одитната извадка на Сметната палата има за цел да даде приблизителна оценка на нивото на грешки като цяло, а не по отношение на отделните операции (напр. конкретен проект). ЕСП използва извадка по парична единица за избор на заявките или плащанията, а на по-ниско ниво също и отделни елементи в рамките на една операция (напр. фактури по проекти, парцели в заявка на земеделски стопанин). Процентите грешки, докладвани по тези елементи, не следва да се разглеждат като заключение по отношение на съответните операции, а по-скоро като допринасящи пряко за цялостното ниво грешки общо за разходите на ЕС.
- 13) Сметната палата не проверява ежегодно операции във всички държави членки, страни бенефициенти и/или региони бенефициенти. Споменаването на определени държави членки, страни и/или региони бенефициенти не означава, че такива случаи не могат да възникнат на други места. Илюстративните примери в настоящия доклад не представляват база за формиране на заключения относно посочените конкретни държави членки и страни и/или региони бенефициенти.
- 14) Подходът на Сметната палата не е пригоден за събиране на данни относно честотата на грешки в цялата популация. Ето защо представените данни за броя на откритите грешки в дадена функция от МФР, разходите, управлявани от дадена генерална дирекция или разходите в дадена държава членка, не са показателни за честотата на грешките във финансираните от ЕС операции или в отделните държави членки.
- 15) От 2017 г. Сметната палата актуализира своя одитен подход за областта „Икономическо, социално и териториално сближаване“, за да вземе предвид промените в модела на системите за контрол за програмния период 2014—2020 г. Целта на Сметната палата е, освен да допринесе за Декларацията за достоверност за 2019 г., да провери работата на одитните органи и да формира заключение относно надеждността на ключовия показател на Комисията за редовност в тази област — остатъчният риск от грешки.

- 16) По отношение на преките плащания по ЕФГЗ в областта „Природни ресурси“ Сметната палата все повече използва нови технологии в дейността си; по отношение на развитието на селските райони тя започна да прави преглед/извършва повторно проверките, извършени от сертифициращите органи през 2019 г.

#### **Как Сметната палата оценява и представя резултатите от тестването на операциите**

- 17) Определена грешка може да се отнася до цялата или до част от сумата в дадена операция. Сметната палата дефинира грешките като количествено измерими или количествено неизмерими, в зависимост от това дали е възможно да се измери каква част от одитираната сума е засегната от грешка. Грешките, които са открити и коригирани преди и независимо от извършените от Сметната палата проверки, са изключени от изчислението и от честотата на грешките, тъй като тяхното установяване и коригиране показва, че системите за контрол са действали ефективно.
- 18) Критериите на Сметната палата за остойностяване на грешките в областта на обществените поръчки са описани в документа ‘Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification’ (Нарушение на правилата за обществени поръчки — видове нередности и основа за остойностяването им)<sup>28</sup>.
- 19) Когато се обсъжда какво да се предприеме в случай на нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки, възможно е остойностените от Сметната палата грешки да се различават от остойностяването, което използват Комисията или държавите членки. ЕСП остойностява само сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки. Като грешки в размер на 100 % при възлагането на обществени поръчки се остойностяват само нарушенията, които са попречили на най-добрата оферта да спечели търга и поради това са направили разходите по дадения договор недопустими. За разлика от Комисията<sup>29</sup>, ЕСП не използва фиксирани ставки

<sup>28</sup> Quantification of public procurement errors (pdf)  
<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditMethodology.aspx>.

<sup>29</sup> Насоки на Комисията от 2019 г. за определяне на финансови корекции в случаи на нередности при възлагането на обществени поръчки в приложението на Решение на Комисията от 14 май 2019 г. за установяване на насоки за определяне на финансови корекции, които трябва да бъдат внесени във финансиран от Съюза разход в случай на неспазване на приложимите правила за възлагане на обществени поръчки, С(2019) 3452.

за различните видове нарушения на правилата във връзка с обществените поръчки. Извършването от ЕСП остойността на грешките в областта на обществените поръчки се изчислява въз основа на размера на недопустимите разходи в одитираните операции.

### **Изчислен процент грешки**

- 20) За повечето функции от МФР и за общия бюджет на ЕС Сметната палата представя „изчислен процент грешки“ (ELE), който отразява само количествено измеримите грешки. Като примери за грешки могат да се посочат количествено измеримите нарушения на приложимите нормативни разпоредби, правила, договорни условия или условия за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Сметната палата изчислява също така долна граница (LEL) и горна граница (UEL) на процента грешки.
- 21) За своето становище ЕСП използва ниво на същественост в размер на 2 %. При формирането на становище се вземат предвид също и естеството, стойността и контекста на грешките и друга налична информация.
- 22) Сметната палата вече не основава своята Декларация за достоверност единствено на изчисления от нея общ процент грешки. От 2016 г. насам тя продължава да набелязва както нискорискови области на бюджета на ЕС, в които очаква да открие несъществено ниво на грешки в приетите разходи, така и области с висок риск, за които допуска, че ще има съществено ниво на грешки. За тази цел ЕСП разглежда, наред с присъщия и контролния риск, и оценката си на системите за управление и контрол, както и резултатите от предишни одити. Например, някои разходи, свързани с права на плащания, извършени в областта на развитието на селските райони, се разглеждат като високорискови въз основа на предишен одитен опит. Това разделение ни позволява да определим възможно най-ефективно дали откритите съществени грешки са широко разпространени.

### **Как Сметната палата проверява системите и съобщава резултатите**

- 23) Комисията, другите институции и органи на ЕС, органите на държавите членки, страните и регионите бенефициенти създават системи за управление на рисковете, засягащи бюджета, и за наблюдение/осигуряване на редовността на операциите. Разглеждането на тези системи е от полза за определяне на областите, в които е необходимо подобрение.
- 24) Всяка функция на МФР, в т.ч. приходите, е свързана с множество отделни системи. Сметната палата представя резултатите от своята дейност, свързана със системите, заедно с препоръки за подобрение.

### **Как Сметната палата достига до становищата, които изразява в Декларацията за достоверност**

- 25) Сметната палата планира дейността си така, че да получи достатъчни, уместни и надеждни одитни доказателства за своето становище относно редовността на операциите, свързани с консолидираните отчети на ЕС. Тази дейност е описана в глави 3—9. Становището на Сметната палата е изложено в Декларацията за достоверност. Извършената дейност позволява на Сметната палата да изрази информирано становище дали грешките в популацията надвишават или остават под прага на същественост.
- 26) Когато Сметната палата установи наличието на съществено ниво на грешки и определи отражението му върху одитното становище, тя трябва да прецени дали грешките или липсата на одитни доказателства са „широко разпространени“. За тази цел ЕСП прилага насоките от МСВОИ 1705<sup>30</sup> (като в съответствие с мандата си разширява обхвата им към въпросите на законосъобразността и редовността). В случай че грешките са съществени и широко разпространени, ЕСП формулира отрицателно становище.
- 27) Грешка или липса на одитни доказателства се считат за „широко разпространени“, ако, по преценка на одитора, те не са ограничени до конкретни елементи, сметки или позиции от финансовите отчети (т.е. разпространени са на различни места в отчетите или тестваните операции), или са ограничени, но представляват или биха могли да представляват съществена част от финансовия отчет, или се отнасят до задължения за оповестяване, които са от основно значение за разбирането на финансовите отчети от страна на ползвателите.

### **ЧАСТ 3 — Одитни процедури, свързани с измами**

- 28) Сметната палата установява и прави оценка на риска от съществени неточности в консолидираните отчети или от съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи на измами или на грешки.
- 29) Сметната палата разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от нея становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за

<sup>30</sup> МСВОИ 1705, „Модификации на становището, изразено в доклада на независимия одитор“.

разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск, неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат разкрити е по-голям.

- 30) Ако Сметната палата има основание да се съмнява, че е била извършена измама, тя докладва за това на ОЛАФ (Европейската служба за борба с измамите). ОЛАФ отговаря за провеждането на по-нататъшни разследвания. Сметната палата докладва на ОЛАФ няколко случая годишно.

#### **ЧАСТ 4 — Връзка между одитните становища относно надеждността на отчетите и тези относно редовността на операциите**

- 31) Сметната палата изразява:
- а) одитно становище относно консолидираните отчети на ЕС за приключилата финансова година; и
  - б) одитни становища относно редовността на приходите и разходите, свързани с отчетите.
- 32) Сметната палата извършва своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и Етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (МФС) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ).
- 33) Когато одиторите формулират одитни становища както относно надеждността на отчетите, така и относно редовността на свързаните с тях операции, съгласно стандартите изразяването на модифицирано становище относно редовността на операциите само по себе си не води до модифицирано становище относно надеждността на отчетите.



## **Глава 2**

**Бюджетно и финансово управление**

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	2.1.
<b>Бюджетно управление през 2019 г.</b>	2.2.—2.9.
Наличният бюджет е изпълнен почти изцяло	2.2.—2.6.
Продължават да нарастват неизпълнените поети задължения	2.7.—2.9.
<b>Рискове и предизвикателства за бюджета на ЕС</b>	2.10.—2.13.
Промени в бюджета на ЕС, предизвикани от пандемията от COVID-19	2.10.—2.11.
Обединеното кралство се оттегли от ЕС	2.12.—2.13.
<b>Въпроси, свързани с финансовото управление</b>	2.14.—2.45.
Усвояването на ЕСИФ се е ускорило, но все още е по-бавно, отколкото по предходната МФР	2.14.—2.17.
Финансовите инструменти при споделено управление също са изправени пред проблеми с усвояването на средства	2.18.—2.21.
<b>Бюджетът на ЕС е изложен на финансови рискове</b>	2.22.—2.34.
Бюджетът на ЕС обхваща различни видове финансови операции	2.22.—2.26.
ЕС разполага с различни инструменти за намаляване на експозицията на бюджета	2.27.—2.33.
Необходима е повторна оценка на бъдещата експозиция на бюджета на ЕС	2.34.
<b>Бюджетът на ЕС тясно взаимодейства с групата на ЕИБ</b>	2.35.—2.45.
Групата на ЕИБ допринася за постигане на целите на ЕС	2.35.—2.36.
Значителна част от операциите на ЕИБ са подкрепени от бюджета на ЕС	2.37.—2.40.
Групата на ЕИБ ще продължи да играе важна роля	2.41.—2.43.
Одитният мандат на ЕСП обхваща само част от операциите на ЕИБ	2.44.—2.45.

**Заклучения и препоръки** 2.46.—2.53.

**Заклучения** 2.46.—2.51.

**Препоръки** 2.52.—2.53.

## **Приложения**

**Приложение 2.1 — Усвояване от държавите членки  
в края на 2019 г. и в сравнение с 2012 г.**

**Приложение 2.2 — Финансови инструменти, управлявани  
от групата на ЕИБ в рамките на мандати на ЕС, в края на  
2019 г. (в млн. евро)**

## Въведение

**2.1.** В тази глава е представен преглед на ЕСП на основните бюджетни и финансови въпроси, възникнали през 2019 г. В него също така се посочват рисковете и предизвикателствата, пред които може да се изправи бюджетът на ЕС през следващите години. Главата се основава на преглед на бюджетните данни за 2019 г., на документите, публикувани от Комисията и други заинтересовани страни, и на нашата работа, извършена за целите на Годишния доклад, специалните доклади, прегледите и становищата.

# Бюджетно управление през 2019 г.

## Наличният бюджет е изпълнен почти изцяло

**2.2.** В Регламента за многогодишната финансова рамка (МФР)<sup>1</sup> са определени максимални суми за всяка от седемте години на МФР („тавани на МФР“).

Таваните се прилагат спрямо новите финансови задължения на ЕС (бюджетни кредити за поети задължения) и плащанията, които могат да се извършат от бюджета на ЕС (бюджетни кредити за извършване на плащания). За 2019 г. таваните по МФР са 164,1 млрд. евро за бюджетни кредити за поети задължения и 166,7 млрд. евро за бюджетни кредити за плащания<sup>2</sup>.

**2.3.** За 2019 г. *бюджетният орган* е одобрил 166,2 млрд. евро бюджетни кредити за поети задължения и 148,5 млрд. евро бюджетни кредити за плащания (вж. [каре 2.1](#)). Окончателният бюджет е много близък до първоначално приетия бюджет. Първоначалният бюджет включва 165,8 млрд. евро кредити за поети задължения и 148,2 млрд. евро кредити за плащания. През 2019 г. са приети само три коригиращи бюджета, които са добавили 0,4 млрд. евро към бюджетните кредити за поети задължения и 0,3 млрд. евро към бюджетните кредити за плащания.

**2.4.** Бюджетните кредити за поети задължения са използвани почти изцяло. Поети са задължения за 165,2 млрд. евро (99,4 %) (вж. [каре 2.1](#)). Тези бюджетни кредити и тяхното използване са малко по-високи от тавана на МФР поради наличието на специални инструменти, за които е разрешено да надхвърлят тавана<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 на Съвета от 2 декември 2013 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020 (ОВ С 347, 20.12.2013 г., стр. 884).

<sup>2</sup> COM(2018) 282 final — Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент — Техническа корекция на финансовата рамка за 2019 г. в съответствие с промените в БНД (ESA 2010) (член 6 от Регламент № 1311/2013 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020).

<sup>3</sup> Вж. член 3, параграф 2 от Регламента за МФР.

**2.5.** Използването на наличните бюджетни кредити за плащания е малко по-ниско (98,5 %) от това на бюджетните кредити за поети задължения. През 2019 г. са изплатени 146,2 млрд. евро (вж. *каре 2.1*)<sup>4</sup> — 19 млрд. евро (11,5 %) по-малко от сумата, за която са поети задължения.

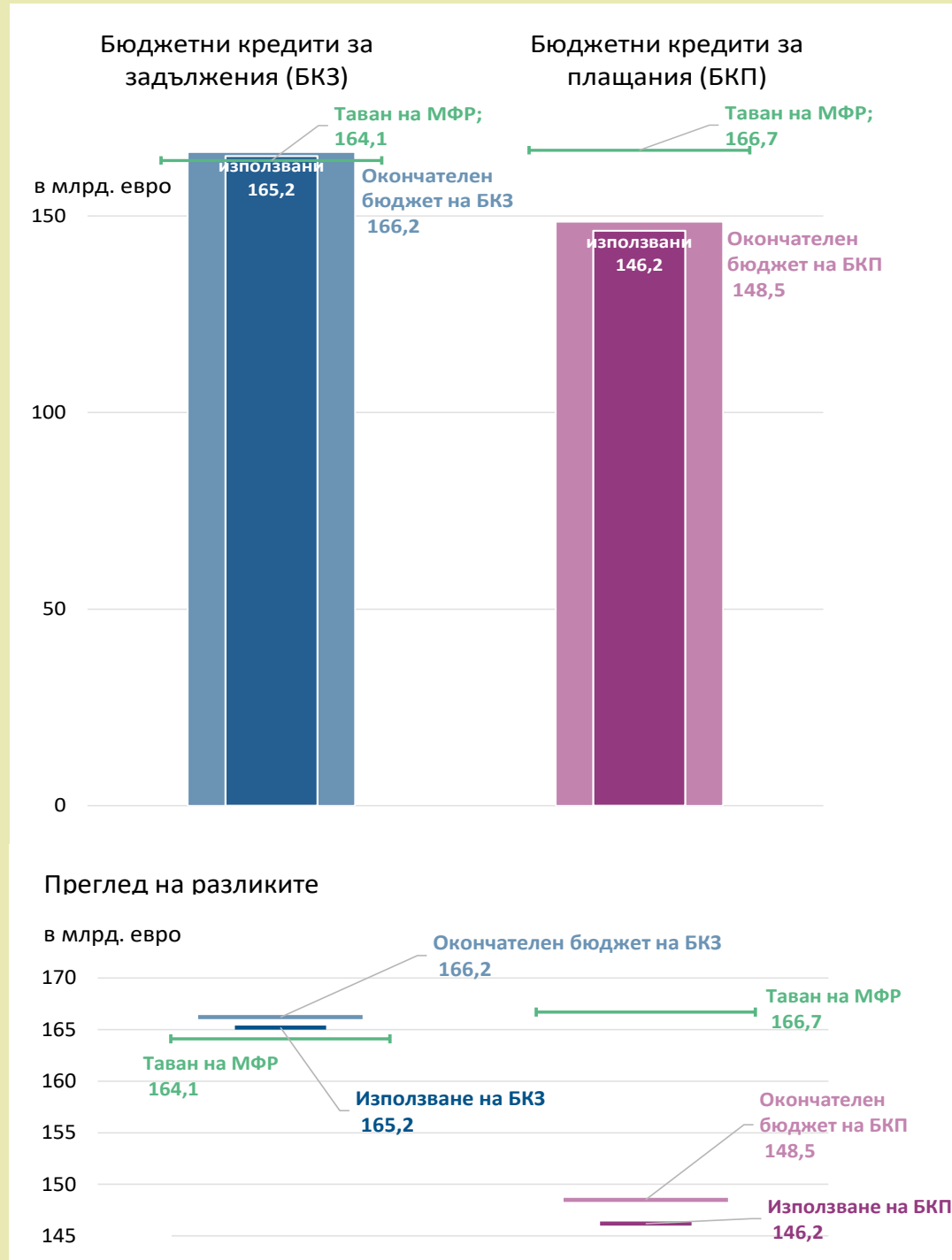
**2.6.** Това увеличава неизпълнените поети задължения и бъдещите нужди от плащания, както отбелязахме в годишния си доклад миналата година<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Общият размер на плащанията през 2019 г. е 159,1 млрд. евро — 146,2 млрд. евро плащания от окончателния бюджет за 2019 г., 1,7 млрд. евро *пренесени кредити* и 11,2 млрд. евро *целеви приходи*. Изключваме пренесените кредити и целевите приходи от този анализ, тъй като те не са част от приетия бюджет и следват различни правила. За допълнителна информация вж. част А4 от Доклада относно бюджетното и финансовото управление на Европейската комисия — Финансова 2019 година.

<sup>5</sup> Годишен доклад за финансовата 2018 година, точки 2.12—2.21.

## Карта 2.1

### Изпълнение на бюджета за 2019 г.



Източник: Консолидирани годишни отчети на Европейския съюз — Финансова 2019 година, Отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки — бележки 4.1—4.3 и техническата корекция за 2019 г.

## Продължават да нарастват неизпълнените поети задължения

**2.7.** Неизпълнените поети задължения са продължили да нарастват, достигайки 298 млрд. евро в края на 2019 г. (вж. [каре 2.2](#)). През 2019 г. те съответстват на 2,7 години бюджетни кредити за поети задължения, продължаващи повече от една година, което представлява увеличение с 2,3 години спрямо нивото от 2012 г. — съответната година от предходната МФР.

### Каре 2.2

#### Поети задължения, плащания и неизпълнени поети задължения



Източник: Консолидирани годишни отчети на ЕС за 2007—2019 .



**2.8.** В бързия преглед на казус „Преглед на неизпълнените поети задължения в бюджета на ЕС“, изготвен от ЕСП<sup>6</sup>, бяха посочени основните причини за продължаващото нарастване на неизпълнените поети задължения. Въпреки че част от увеличението отразява общия ръст на размера на бюджета на ЕС с течение на времето, главно поради увеличаването на броя на държавите членки и годишните корекции<sup>7</sup>, съществуват още две причини за рекордно високото равнище на неизпълнени поети задължения: годишната разлика между поетите задължения и плащанията и като цяло бавното изпълнение на *европейските структурни и инвестиционни фондове* (ЕСИФ). В предишните годишни доклади обръщаме внимание на тези въпроси<sup>8</sup>. Поради закъсненията в изпълнението поетите задължения, които първоначално е трябвало да бъдат покрити в настоящата МФР, ще трябва да бъдат изплатени в следващата МФР.

**2.9.** Сметната палата анализира развитието на неизпълнените поети задължения до края на 2019 г. Различни фактори, свързани с кризата, предизвикана от COVID-19, ще окажат въздействие върху размера на неизпълнените поети задължения от 2020 г. нататък. Някои от тези фактори, като например забавянето на изпълнението поради наложените заради COVID-19 ограничения, ще доведат до увеличаване на въпросната стойност. Други фактори ще я намалят: например разширяването на обхвата на правилата за допустимост с цел да се включат разходите, свързани с COVID-19<sup>9</sup>. Цялостното им въздействие все още не може да бъде оценено.

<sup>6</sup> Публикуван през април 2019 г.

<sup>7</sup> В член 6 от Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020 г. се предвижда годишна техническа корекция в размер на 2 %.

<sup>8</sup> Вж. точки 2.44 и 2.48 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г., точка 2.48 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г. и точки 2.36—2.39 и точка 2.48 от Годишния доклад на ЕСП за 2016 г.

<sup>9</sup> Регламент (ЕС) 2020/460 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013 и (ЕС) № 508/2014 във връзка със специални мерки за мобилизиране на инвестиции в системите на здравеопазване на държавите членки и в други сектори на техните икономики в отговор на избухването на COVID-19 (Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса) и Регламент (ЕС) 2020/558 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013 и (ЕС) № 1303/2013 по отношение на специалните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на

## Рискове и предизвикателства за бюджета на ЕС

### Промени в бюджета на ЕС, предизвикани от пандемията от COVID-19

**2.10.** Европейският парламент и Съветът приеха съществени промени в бюджета на ЕС за 2020 г., както и други законодателни изменения в отговор на пандемията от COVID-19. Те също така одобриха мерки<sup>10</sup> за осигуряване на допълнителна ликвидност и извънредна гъвкавост за разходите, свързани с COVID-19, по линия на ЕСИФ. В отделно Становище<sup>11</sup> коментирахме някои от тях. Комисията счита, че значителен ефект от една от тези мерки ще бъде съсредоточаването на допълнителни средства за плащания в размер на 14,6 млрд. евро за държавите членки през 2020 г. и 2021 г., от които 8,5 млрд. евро ще бъдат налични през 2020 г. Като се има предвид размерът на наличните през 2020 г. средства от ЕСИФ, с които могат да бъдат поети задължения и извършени плащания за разходи, свързани с COVID-19, съществува риск бюджетните кредити за плащания да не бъдат достатъчни, за да покрият всички нужди. Отбелязваме, че Комисията възнамерява да „следи внимателно въздействието на предложеното изменение върху бюджетните кредити за плащания през 2020 г., като взема предвид както изпълнението на бюджета, така и преразгледаните прогнози на държавите членки“<sup>12</sup>.

европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на избухването на COVID-19.

<sup>10</sup> Вж. бележка под линия 9.

<sup>11</sup> Становище на ЕСП № 3/2020, (2020/С 159/01).

<sup>12</sup> Обяснителен меморандум, придружаващ Предложение COM(2020) 138 final на Комисията (процедура 2020/0054 (COD)) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1301/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на разпространението на пандемията от COVID-19.

**2.11.** На 27 май 2020 г. Комисията представи съществени изменения на своето предложение за МФР за периода 2021—2027 г. с цел справяне с последиците от пандемията от COVID-19. Тези изменения включват нов Европейски инструмент за възстановяване („Next Generation EU“), който ще предостави допълнителни 750 млрд. евро за четири години (2021—2024 г.), както и коригирана МФР за периода 2021—2027 г., намалена до нова предложена обща сума от 1 100 млрд. евро. Ако до края на 2020 г. Съветът не приеме МФР за периода 2021—2027 г. или Европейският парламент не даде своето съгласие, ще бъдат необходими преходни разпоредби, за да се избегне прекъсване на много разходни програми на ЕС. На 13 май 2020 г. Европейският парламент прие резолюция, с която приканва Комисията да представи предложение за план за действие в извънредни ситуации, отнасящ се до МФР, за да се осигури непрекъснатост на финансирането, в случай че не може навреме да бъде постигнато съгласие по МФР за периода 2021—2027 г. С оглед на кризата, предизвикана от COVID-19, Парламентът поиска от Комисията да включи в плана за действие в извънредни ситуации предложения за целенасочени увеличения и преразглеждане на правилата за справяне с кризата и за подпомагане на икономическото възстановяване на ЕС.

## **Обединеното кралство се оттегли от ЕС**

**2.12.** На 31 януари 2020 г. Обединеното кралство официално се оттегли от ЕС и влезе в „преходен период“, който изтича на 31 декември 2020 г. Бъдещите отношения след края на преходния период зависят от евентуалното споразумение, което Обединеното кралство и ЕС може да постигнат през 2020 г.

**2.13.** През 2020 г. Обединеното кралство ще продължи да прави вноски в бюджета на ЕС и да се ползва от него съгласно същите правила, които биха били приложими, ако то беше продължило да бъде държава членка. Вноската на Обединеното кралство за задължения, поети в качеството му на държава членка, след 2020 г. ще бъде определена въз основа на разпоредбите на споразумението за оттегляне<sup>13</sup>, като стойността на собствените ресурси, предоставени от Обединеното кралство за периода 2014—2020 г., бъде разделена на стойността на собствените ресурси, предоставени от всички държави членки (включително Обединеното кралство) за същия период.

<sup>13</sup> Споразумение за оттегляне на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, ОВ L 29, 31.1.2020 г., стр. 7.

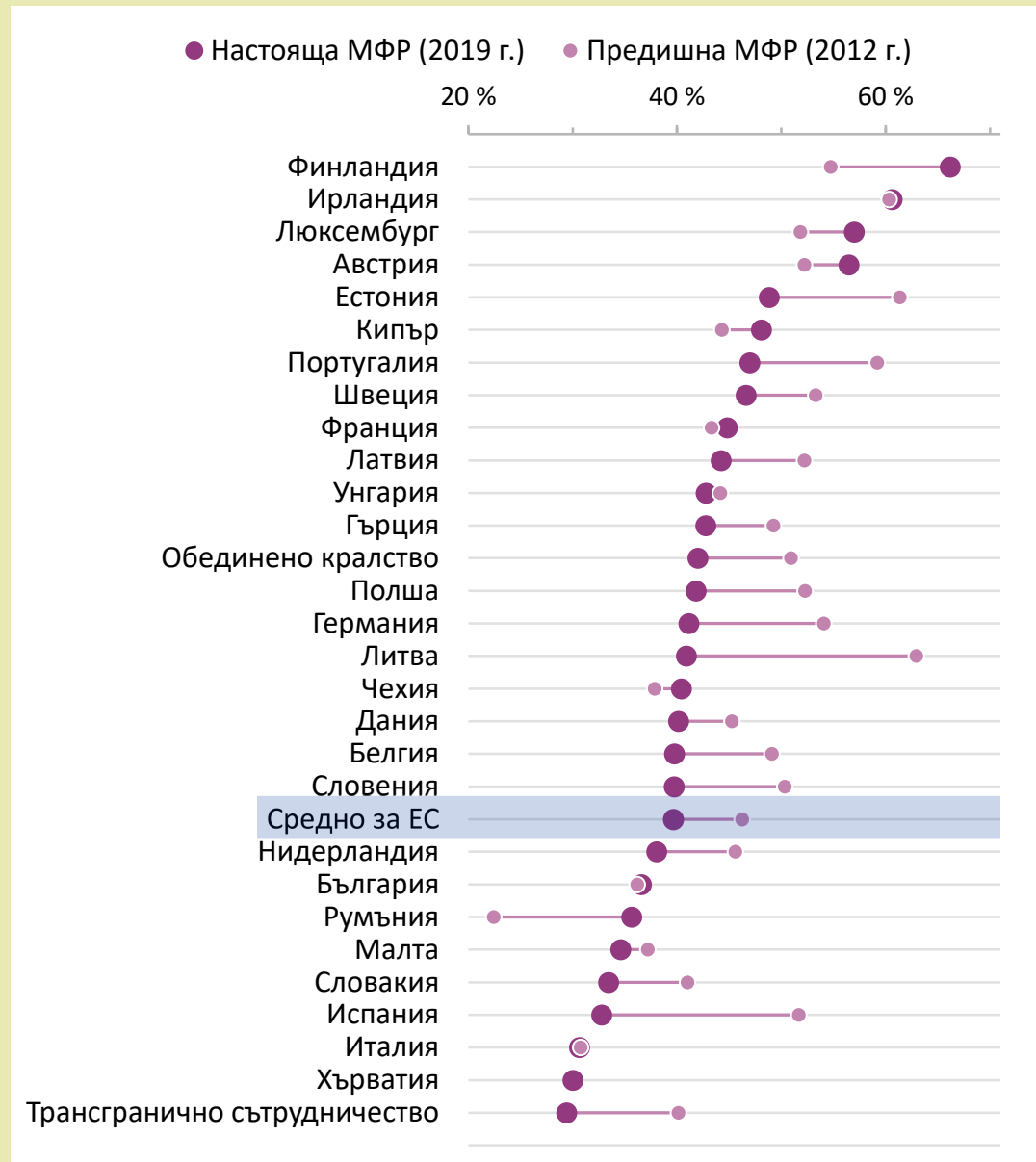
## Въпроси, свързани с финансовото управление

**Усвояването на ЕСИФ се е ускорило, но все още е по-бавно, отколкото по предходната МФР**

**2.14.** През 2019 г. скоростта на *усвояване* на ЕСИФ е почти същата като през 2018 г. Както показва графиката в *каре 2.3*, към края на 2019 г. на държавите членки са изплатени само 40 % от общия размер на средствата от ЕСИФ по текущата МФР (465 млрд. евро), в сравнение с 46 % до края на 2012 г. — съответната година от предишната МФР. През 2019 г. са изплатени 12 % от общия размер на отпуснатите средства, почти същият процент като изплатените средства през 2012 г. — съответната година от предишната МФР (13 %). Графиката показва също така, че само девет държави членки са имали по-висок процент на усвояване на средства по настоящата МФР в сравнение с предишната МФР.

## Карта 2.3

## Усвояване на ЕСИ фондовете по държави членки и по МФР



Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комисията.

**2.15.** В *каре 2.4* е показано равнището на усвояване за всеки ЕСИ фонд в относително и абсолютно изражение. Съществуват значителни разлики в процента на усвояване на средства между отделните фондове. Например процентът на усвояване на средства по линия на *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони* (ЕЗФРСР) (разпределени средства в размер на 100 млрд. евро) е достигнал 50 % — по-висок от процента на усвояване по другите ЕСИ фондове, а процентът на усвояване на средства по линия на *Европейския фонд за морско дело и рибарство* (ЕФМДР) (разпределени средства в размер на 5,7 млрд. евро) е достигнал 29 %. Общият процент на усвояване през 2019 г. е по-висок, отколкото през която и да е друга година от настоящата МФР. Независимо от това цялостното усвояване на средства по всички ЕСИ фондове е по-бавно през 2019 г., отколкото през 2012 г. — съответната година от предходната МФР.

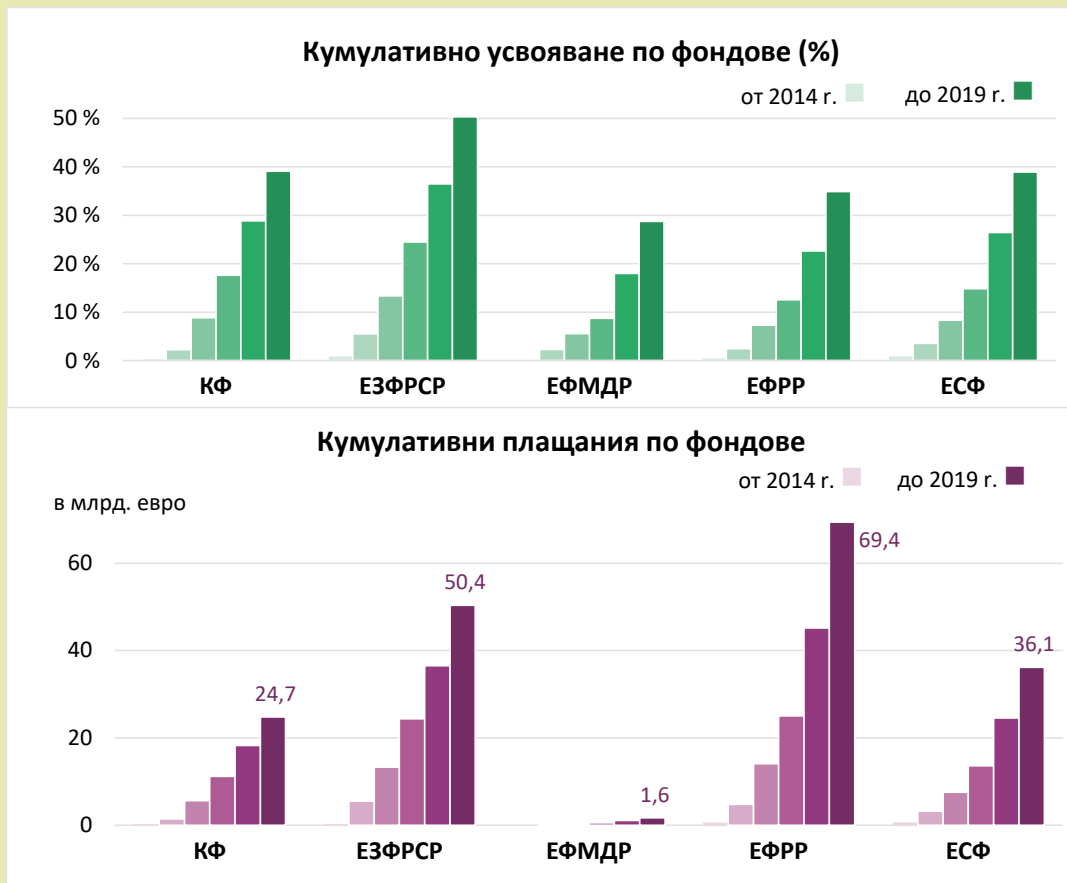
**2.16.** В свои предишни доклади Сметната анализира основните причини за бавното усвояване на средствата<sup>14</sup>. Това са закъснелият старт на разходните програми и допълнителният срок, даден за деклариране на разходи (правило „n + 3“)<sup>15</sup>. Размерът на неизпълнените поети задължения, свързани с ЕСИФ, в края на 2019 г. възлиза на 211 млрд. евро (от които 208 млрд. евро са по настоящата МФР).

<sup>14</sup> Годишен доклад за финансовата 2017 година, точки 2.13—2.19 (2018/С 357/01, 4.10.2018 г.) и Преглед № 5/2019 „Преглед на неизпълнените поети задължения в бюджета на ЕС“, април 2019 г.

<sup>15</sup> В МФР за периода 2014—2020 г. държавите членки разполагат с три години, за да използват средствата, за които са поети задължения, и да декларират разходите пред Комисията за възстановяване на средствата (правилото „n + 3“). След това се задейства система за „автоматична отмяна“, която има за цел да изчисти всички неизползвани средства.

## Карта 2.4

### Усвояване на средствата от ЕСИФ, по фондове



Бележка: Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) е включена към ЕСФ.

Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комисията.

**2.17.** Миналата година отбелязахме<sup>16</sup>, че през 2017 г. и 2018 г. в бюджета на ЕС са върнати значителни суми неизползвано годишно авансово финансиране<sup>17</sup>. Това се дължи главно на забавяния в изпълнението. През 2019 г. държавите членки отново са върнали обратно годишно авансово финансиране в размер на 7,7 млрд. евро в бюджета на ЕС като *цели приходи*. От тази сума 5,0 млрд. евро са използвани за плащания по заявките от държавите членки за възстановяване на разходи над одобрения бюджет за годината. Този механизъм няма да бъде на разположение през 2020 г., тъй като неусвоеното годишно авансово финансиране

<sup>16</sup> Годишен доклад относно финансовата 2018 година, точки 2.9—2.11 (ОВ С 340/02, 8.10.2019 г.).

<sup>17</sup> Няма годишно авансово финансиране за ЕЗФРСР.



няма да бъде възстановявано и може да бъде използвано за разходи, свързани с COVID-19<sup>18</sup>.

## Финансовите инструменти при споделено управление също са изправени пред проблеми с усвояването на средства

**2.18.** *Финансовите инструменти при споделено управление (ФИСУ)* представляват механизъм за предоставяне на финансова подкрепа от бюджета на ЕС. По тази схема програмите, при които се използва финансиране от ЕСИФ, могат да бъдат създавани като самостоятелни фондове или като подфондове на холдингов фонд. Тези фондове предоставят подкрепа на *крайните получатели*. Тази подкрепа може да бъде под формата на заеми, гаранции и *инвестиции в дялово участие*. Ако се използват добре, ФИСУ могат да осигурят конкретни предимства в сравнение с *безвъзмездната финансова помощ*. По-специално те могат да бъдат използвани за привличане на публични и частни средства: с други думи, за мобилизиране на допълнителни частни и публични средства за допълване на първоначалното публично финансиране. Освен това капиталът, предоставен на финансовите инструменти, револвира — едни и същи средства могат да бъдат използвани повторно в рамките на няколко цикъла<sup>19</sup>.

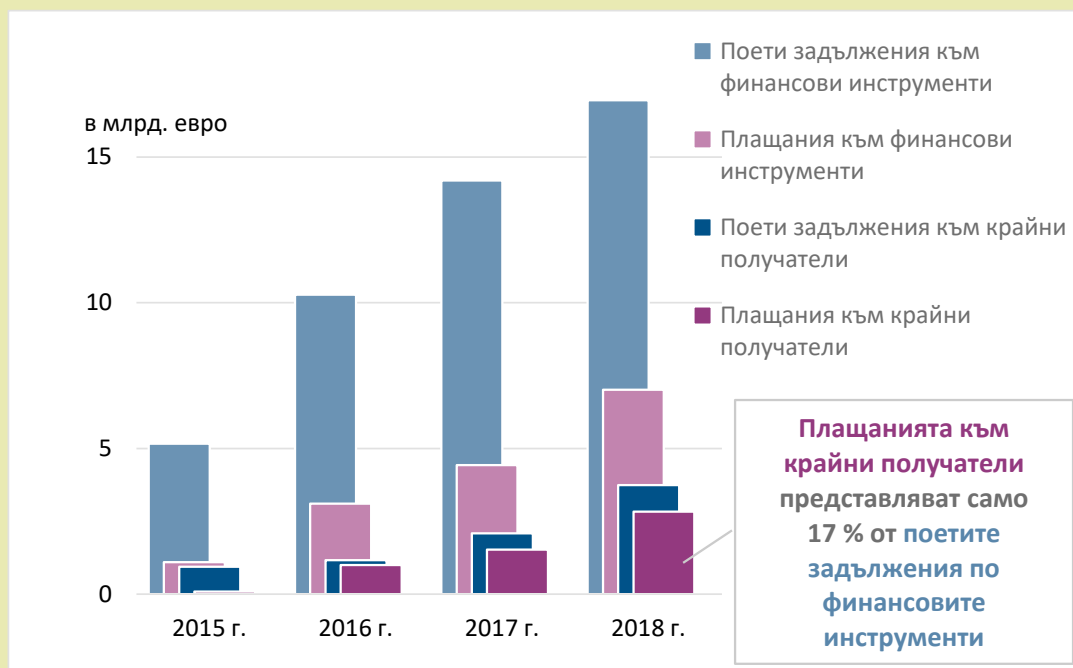
**2.19.** От 16,9 млрд. евро, поети като задължения от ЕСИФ за финансиране по МФР за периода 2014—2020 г., по ФИСУ са изплатени 7,0 млрд. евро до началото на 2019 г. От тази сума 2,8 млрд. евро са достигнали до крайния си получател. Поради това до началото на 2019 г., когато текущата МФР е била в сила в продължение на пет години, само около 17 % от общия размер на финансирането по линия на ЕСИ фондовете, за което са поети задължения чрез ФИСУ, са достигнали до крайния си получател (вж. [каре 2.5](#)).

<sup>18</sup> Регламент (ЕС) 2020/460 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013 и (ЕС) № 508/2014 във връзка със специални мерки за мобилизиране на инвестиции в системите на здравеопазване на държавите членки и в други сектори на техните икономики в отговор на избухването на COVID-19 (Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса).

<sup>19</sup> Специален доклад № 19/2016 на ЕСП „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“, обобщение и точка 7 (ОВ С 2016 250 R 0002, 9.7.2016 г.).

## Карта 2.5

### Поети задължения и плащания за ФИСУ



*Бележка:* Информацията за 2015 г. се отнася кумулативно за 2014 г. и 2015 г.

*Източник:* ЕСП, въз основа на доклади на Комисията „Финансовите инструменти по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове. Обобщения на данните за осъществения напредък във финансирането и изпълнението на финансовите инструменти за програмния период 2014—2020 г. в съответствие с член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета“) 2015—2018 г.

**2.20.** Също както по време на МФР за периода 2007—2013 г., по време на МФР за периода 2014—2020 г. Комисията е длъжна да изготвя ежегодно доклад относно ФИСУ. Съгласно съответния регламент<sup>20</sup>, Годишният доклад за 2018 г. трябваше да бъде представен до декември 2019 г. Комисията публикува доклада<sup>21</sup> през януари 2020 г. Както отбелязахме в Годишния доклад на ЕСП за 2017 г.<sup>22</sup>, считаме, че периодът от време от края на отчетния период до публикуването на съответния доклад продължава да бъде дълъг, което намалява значимостта на съдържашата се в него информация.

**2.21.** В предложението за POP<sup>23</sup> за МФР за периода 2021—2027 г. е отпаднала разпоредбата, изискваща Комисията ежегодно да докладва относно отделните финансови инструменти. Освен това от управляващите органи се изисква да предоставят данни на Комисията за финансовите инструменти само на ниво приоритет. Считаме, че причините, поради които в МФР за периода 2007—2013 г. са били необходими отделни доклади, остават валидни: „да се подобри прозрачността на процеса на изпълнение и да се осигури подходящ мониторинг на изпълнението на финансовите инструменти“<sup>24</sup>. Това предполага и необходимостта от скъсяване на времето между публикуването на годишния

<sup>20</sup> Вж. член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2013 г.).

<sup>21</sup> Финансовите инструменти по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове: Обобщения на данните за осъществения напредък във финансирането и изпълнението на финансовите инструменти за програмния период 2014—2020 г. в съответствие с член 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета — състояние към 31 декември 2018 г.

<sup>22</sup> Годишен доклад относно финансовата 2017 година, точка 2.35 (ОJ C 357/02, 4.10.2018 г.).

<sup>23</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите, COM(2018) 375 final.

<sup>24</sup> Регламент (ЕО) № 1310/2011 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 337, 20.12.2011 г.).

доклад на Комисията относно отделните финансови инструменти и периода, обхванат от него<sup>25</sup>.

## Бюджетът на ЕС е изложен на финансови рискове

### Бюджетът на ЕС обхваща различни видове финансови операции

**2.22.** В края на 2019 г. основните финансови рискове, на които е изложен бюджетът на ЕС, са свързани със следните видове операции: финансови операции под формата на заеми, покрити пряко от бюджета на ЕС, и финансови операции, покрити от гаранционен фонд на ЕС<sup>26</sup>.

**2.23.** Финансовите операции, покрити пряко от бюджета на ЕС, включват:

- Заеми по линия на Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) за предоставяне на подкрепа на държава — членка на еврозоната, в случай на сериозни икономически или финансови затруднения.
- Заеми за подкрепа на платежния баланс (ППБ) за държави членки извън еврозоната, които изпитват трудности, свързани с платежния баланс; и
- Заеми по Евратом за държавите членки<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Становище на ЕСП № 6/2018, (2019/С 17/01).

<sup>26</sup> В допълнение към посочените финансови операции бюджетът на ЕС използва и финансови инструменти. Съгласно член 210 от Финансовия регламент финансовата отговорност на ЕС и общият размер на плащанията от бюджета на ЕС, свързани с даден финансов инструмент, не могат да надвишават „размера на съответното бюджетно задължение, поето за инструмента“, като по този начин се изключва възможността за генериране на условни пасиви за бюджета на ЕС.

<sup>27</sup> С цел финансиране на операциите по отпускане на заеми Комисията има правомощия да заема средства от името на ЕС. Дейностите по получаване и отпускане на заеми, свързани с ЕМФС и ППБ, са от вида „бек-ту-бек“, на оставащите за изплащане задължения по получени заеми съответстват оставащите за събиране вземания по отпуснати заеми.

## 2.24. Финансовите операции, покрити от даден гаранционен фонд, включват:

- Макрофинансово подпомагане (МФП) за държави извън ЕС, обезпечено в Гаранционния фонд за външни действия (ГФВД);
- Заеми по Евратом за държави извън ЕС, които са покрити от гаранции, получени от трети страни и обезпечени допълнително в ГФВД;
- Операции в държавите членки, покрити от гаранцията от Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) (управлявана от групата на ЕИБ<sup>28</sup>);
- Операции в държави, които не са членки на ЕС, обезпечени с гаранцията по мандата за външно кредитиране (МВК) (управлявана от ЕИБ);
- Операции на Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), обезпечени с гаранцията от ЕФУР (инициатива, насочена към подкрепа на устойчиви инвестиции извън ЕС).

**2.25.** Комисията докладва ежегодно относно гаранциите, включително общия риск и годишния риск, поет от бюджета на ЕС. „Общият риск“ е общата неизплатена сума (главница и лихви) по отношение на обезпечените операции. Към 31 декември 2019 г. тази сума е 72,7 млрд. евро<sup>29</sup>. „Годишният риск“ представлява максималната стойност на дължимите годишни плащания (капитал и лихви), които ЕС би трябвало да плати за дадена финансова година при непогасяване на всички плащания по гарантираните заеми. Към 31 декември 2019 г. той е в размер на 4,5 млрд. евро<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Групата на ЕИБ се състои от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ).

<sup>29</sup> Въпреки че Комисията не посочва стойност за „общият риск“, Сметната палата я изчисли въз основа на стойностите, оповестени в СОМ (2019) 484 — Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно гаранциите, покрити от общия бюджет. Състояние към 31 декември 2018 г.

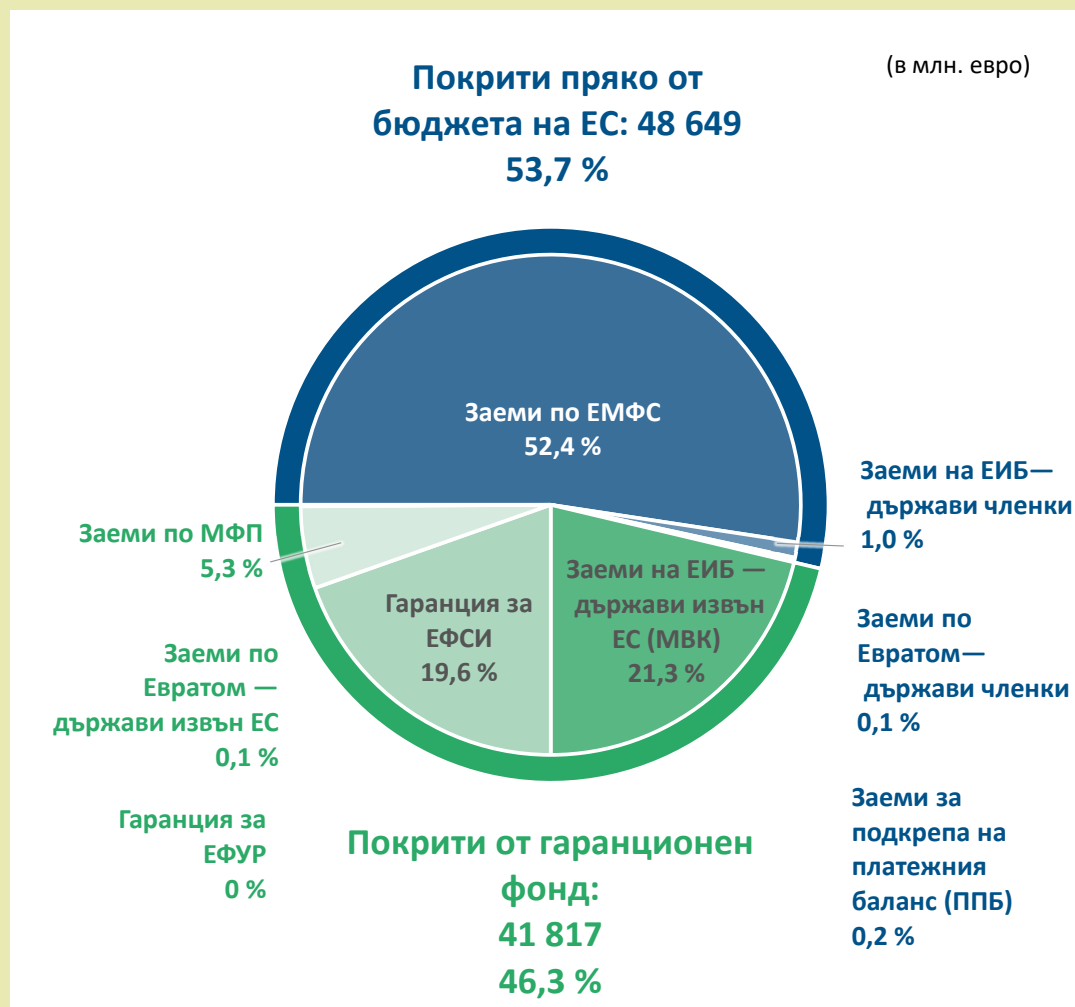
<sup>30</sup> Оценка въз основа на СОМ (2019) 484 final — Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно гаранциите, покрити от общия бюджет. Състояние към 31 декември 2018 г. и относно консолидираните отчети на ЕС за 2019 г.

**2.26.** Общият риск, отчетен от Комисията, не включва операции, свързани с ЕФСИ. Към 31 декември 2019 г. експозицията на бюджета на ЕС към възможни бъдещи плащания във връзка с гаранцията от ЕФСИ възлиза на 22 млрд. евро по подписани операции, от които 17,7 млрд. евро са били изплатени. Добавянето на тази изплатена сума към общия риск, изчислен от Комисията, би увеличило значително общия риск до 90,5 млрд. евро (31 декември 2018 г.: 90,3 млрд. евро)<sup>31</sup> (вж. *каре 2.6*).

<sup>31</sup> Това включва сума в размер на 0,3 млрд. евро (31 декември 2018 г.: 10,2 млрд. евро), свързани с ЕФСИ и МВК, оповестени като провизии или финансови задължения в годишните отчети на ЕС.

## Карта 2.6

Разпределение на общия риск, поет от бюджета на ЕС, към 31 декември 2019 г.



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните отчети на ЕС за 2019 г. и доклада на Комисията относно гаранциите, покрити от общия бюджет, 2018 г.

ЕС разполага с различни инструменти за намаляване на експозицията на бюджета

**2.27.** ЕС разполага с редица инструменти, чрез които да гарантира, че ще бъде в състояние да изпълнява своите правни задължения във връзка със заемите и гаранциите. Те включват гаранционните фондове, касовите средства на Комисията, възможността за приоритизиране на плащанията по правни задължения, както и възможността да се поискат допълнителни средства от държавите членки.

## Гаранционни фондове

**2.28.** Гаранционните фондове представляват ликвиден резерв за плащания по изискуеми гаранции при евентуално неизпълнение на задълженията. Ако сумите, необходими за уреждане на исканията за плащане по гаранция, надвишат наличните средства в гаранционните фондове, те трябва да бъдат покрити от бюджета на ЕС. Бюджетните гаранции на ЕС представляват правни задължения, поети от ЕС, за подкрепа на дадена програма чрез поемане на финансово задължение в бюджета<sup>32</sup>. Понастоящем съществуват три бюджетни гаранции: гаранцията от ЕФСИ, покрита от Гаранционния фонд на ЕФСИ; гаранцията по мандата за външно кредитиране (МВК), покрита от Гаранционния фонд за външни действия (ГФВД); и гаранцията от ЕФУР, покрита от Гаранционния фонд на ЕФУР (вж. [таблица 2.1](#)).

**2.29.** Гаранционният фонд на ЕФСИ покрива операциите по линия на гаранцията от ЕФСИ. Понастоящем процентът на провизиране (процент на средствата, заделени в гаранционния фонд за бъдещи искания за плащане по гаранция) е 35 % (намален е от 50 % през 2015 г.)<sup>33</sup>. През 2019 г. не е имало искания за плащания от гаранционния фонд.

**2.30.** ГФВД обхваща задълженията, произтичащи от непогасяването от страна на бенефициенти на заеми, предоставени на държави извън ЕС от ЕИБ (заеми по МВК) или от Комисията (заеми по МФП и заеми по Евратом за държави извън ЕС). Процентът на провизиране за ГФВД е определен на 9 % от общите неизплатени задължения. През 2019 г. фондът е изплатил 55 млн. евро за покриване на искания за плащане по гаранция по МВК.

<sup>32</sup> Вж. член 2, параграф 9 от Финансовия регламент.

<sup>33</sup> Регламент (ЕС) 2017/2396 от 13 декември 2017 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1316/2013 и (ЕС) 2015/1017 по отношение на удължаването на срока на действие на Европейския фонд за стратегически инвестиции, както и въвеждането на технически подобрения за този фонд и за Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси (ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 34—52).



**2.31.** Гаранционният фонд на ЕФУР покрива операции по линия на бюджетната гаранция от ЕФУР, чиято цел е да се мобилизират частни инвестиции в държавите партньори в Африка и в съседните на ЕС държави<sup>34</sup>. Целевият процент на провизиране е определен на 50 % от общите задължения. До 31 декември 2019 г. в сила е било едно споразумение за гаранция от ЕФУР с общо ограничение на покритието в размер на 50 млн. евро.

**Таблица 2.1 — Бюджетни гаранции — 31 декември 2019 г.**

	Таван (млрд. евро)	Целеви процент на провизиране	Стойност в гаранционния фонд (млрд. евро)	Подписана стойност (дял на ЕС)	Инвестици- онна цел
ЕФСИ	26	35 %	6,7 <sup>(*)</sup>	22	500
МВК	32,3	9 %	2.6	31,7	—
— ЕФУР	1,5	50 %	0,6 <sup>(**)</sup>	0	17,5

(\*) Гаранционният фонд на ЕФСИ се захранва постепенно до целевата стойност от 9,1 млрд. евро до 2022 г.

(\*\*) Гаранционният фонд на ЕФУР се захранва постепенно до целевата стойност от 750 млн. евро.

*Бележка:* За да се изчисли максимално възможната експозиция на бюджета на ЕС към бъдещи плащания, свързани с бюджетни гаранции, разрешените, но все още неподписани операции, трябва да бъдат добавени към горепосочената цифра. Към 31 декември 2019 г. те възлизат на 10,4 млрд. евро.

*Източник:* ЕСП, въз основа на консолидираните отчети на ЕС, доклада на Комисията относно гаранциите, покрити от общия бюджет, и доклада на Комисията относно управлението на Гаранционния фонд за ЕФСИ.

### Парични резерви

**2.32.** Комисията може също така да използва своите парични резерви за покриване на суми, които са дължими, ако длъжниците не успеят да погасят своите задължения навреме. Размерът на наличните парични средства на Комисията варира от година на година. Размерът на наличните парични средства в края на 2019 г. е 15,6 млрд. евро (в периода 2010—2019 г. в края на всяка година варира между около 2 млрд. евро и 25 млрд. евро).

<sup>34</sup> Регламент (ЕС) 2017/1601 за създаване на Европейски фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), гаранция от ЕФУР и Гаранционен фонд на ЕФУР.

## Приоритизиране и искане на допълнителни средства

**2.33.** Ако необходимите суми за покриване на тези нужди от погасяване надхвърлят наличните касови средства на Комисията, тя може да използва наличните средства от бюджета на ЕС и да даде приоритет на изплащането на правни задължения спрямо други незадължителни разходи (напр. плащания по линия на ЕСИ фондовете към държавите членки). Ако това също се окаже недостатъчно, Комисията може да поиска допълнителни средства от държавите членки, за да изпълни своите правни задължения, като се надвишат таваните на МФР до максимум 1,20 % от БНД на ЕС<sup>35</sup>.

## Необходима е повторна оценка на бъдещата експозиция на бюджета на ЕС

**2.34.** В член 210, параграф 3 от Финансовия регламент се посочва, че *условните пасиви*, произтичащи от бюджетните гаранции или финансовата помощ, поети от бюджета, се смятат за приемливи, ако прогнозираната им многогодишна еволюция е съвместима със сроковете, определени в регламента, с който се установява МФР, и с тавана на годишните бюджетни кредити за плащания. Въз основа на това средствата, налични за справяне с експозицията на бюджета на ЕС към 31 декември 2019 г., могат да се считат за приемливи (вж. точки **2.22—2.33**). Въпреки това кризата, предизвикана от COVID-19, може да доведе до засилено използване на съществуващите и новоприетите инструменти с цел смекчаване на очаквания икономически спад. Тя също така поражда риска от неблагоприятно въздействие върху капацитета за погасяване на настоящите крайни бенефициенти по заеми и бюджетни гаранции. Това ще се отрази на сумите и на наличните механизми за смекчаване на бъдещата експозиция, включително на процентите на провизиране.

<sup>35</sup> Вж. член 4 от Регламент № 609/2014 на Съвета относно методите и процедурата за предоставяне на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства.

## Бюджетът на ЕС тясно взаимодейства с групата на ЕИБ

### Групата на ЕИБ допринася за постигане на целите на ЕС

**2.35.** Групата на ЕИБ допринася за постигане на целите на ЕС, като използва комбинация от операции, финансирани или подкрепени със средства от бюджета на ЕС и със собствените ресурси на групата на ЕИБ. По време на последните МФР, като се има предвид все по-широкото използване на финансови инструменти, ролята на групата на ЕИБ в подкрепа на политиките на ЕС е нараснала значително.

**2.36.** Целите на групата на ЕИБ са съгласувани в голяма степен с тези на ЕС. От 2011 г. насам ЕИБ си е поставила за цел всяка година 30 % от сключените ѝ проекти да допринасят за икономическото и социално сближаване и конвергенцията. Значителна част от операциите на групата на ЕИБ са предназначени и за действия в областта на климата и екологичната устойчивост. Неотдавна ЕИБ съобщи, че нейният целеви дял за проектите, свързани с климата, ще се удвои от 25 % понастоящем на 50 % до 2025 г.<sup>36</sup>

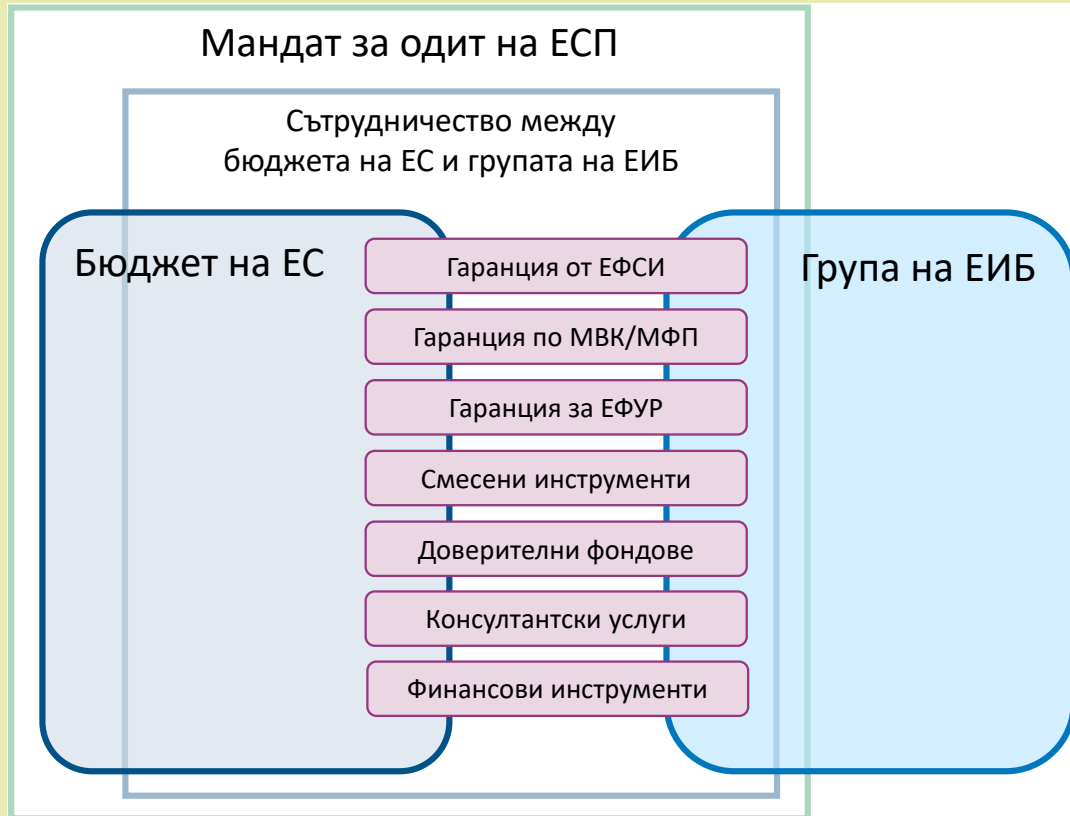
### Значителна част от операциите на ЕИБ са подкрепени от бюджета на ЕС

**2.37.** Групата на ЕИБ допринася за изпълнението на целите на ЕС чрез множество инструменти (вж. *каре 2.7*).

<sup>36</sup> Вж. Оперативен план на Групата на ЕИБ за 2020 г.

## Карта 2.7

## Сътрудничество между бюджета на ЕС и групата на ЕИБ



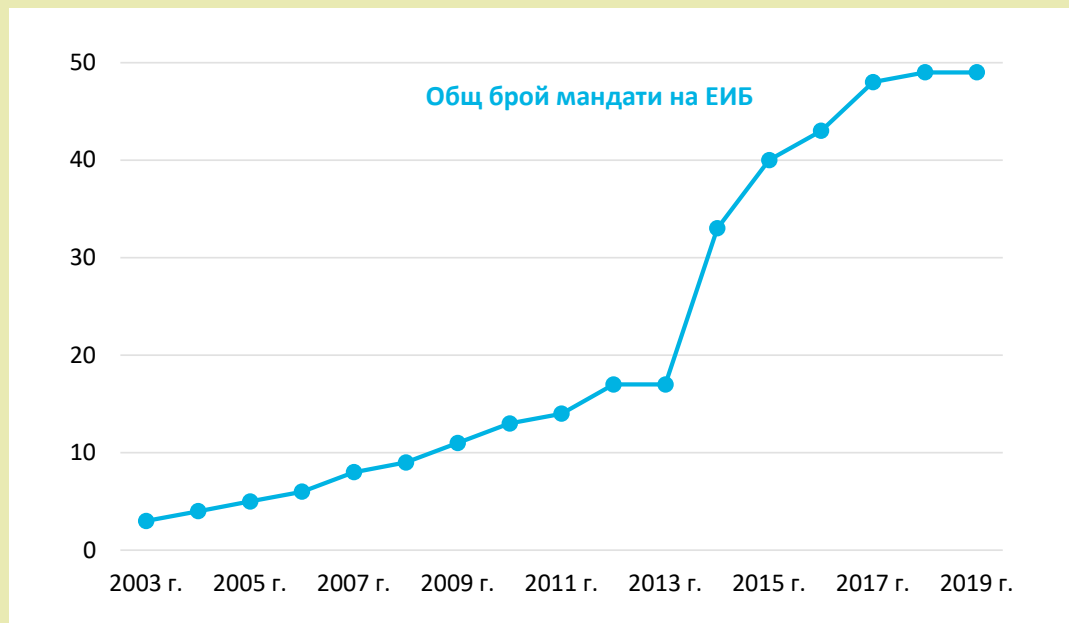
Източник: ЕСП, въз основа на годишния доклад на Комисията за 2018 г. относно финансовата структура на ЕС.

**2.38.** Въпреки че някои финансови дейности на групата на ЕИБ се осъществяват, като се използват само собствени ресурси на групата на ЕИБ и на собствен риск, значителна част от дейностите се изпълняват със средства, предоставени от трети страни, включително Комисията, посредством „мандати“. Мандатите представляват партньорства между групата на ЕИБ с трета страна с цел постигане на общи цели. Те се основават на финансова подкрепа, обещана от третата страна.

**2.39.** Използването на тази система на мандати от страна на ЕИБ се е увеличило и диверсифицирало бързо през последните 15 години. ЕИФ също усвоява средства посредством мандати на ЕС. Тъй като размерът на мандатите на ЕИБ е по-висок, анализът на ЕСП е насочен най-вече към ЕИБ. До края на 2019 г. ЕИБ е осъществила около една трета от дейността по отпускане на заеми и над три четвърти от дейността по предоставяне на консултантски услуги в рамките на мандати, като в сила са около 50 мандата. Повечето от тях са под формата на споразумения с Комисията.

### Карта 2.8

#### Развитие на дейността на ЕИБ, свързана с мандати, от 2003 г. до 2019 г.

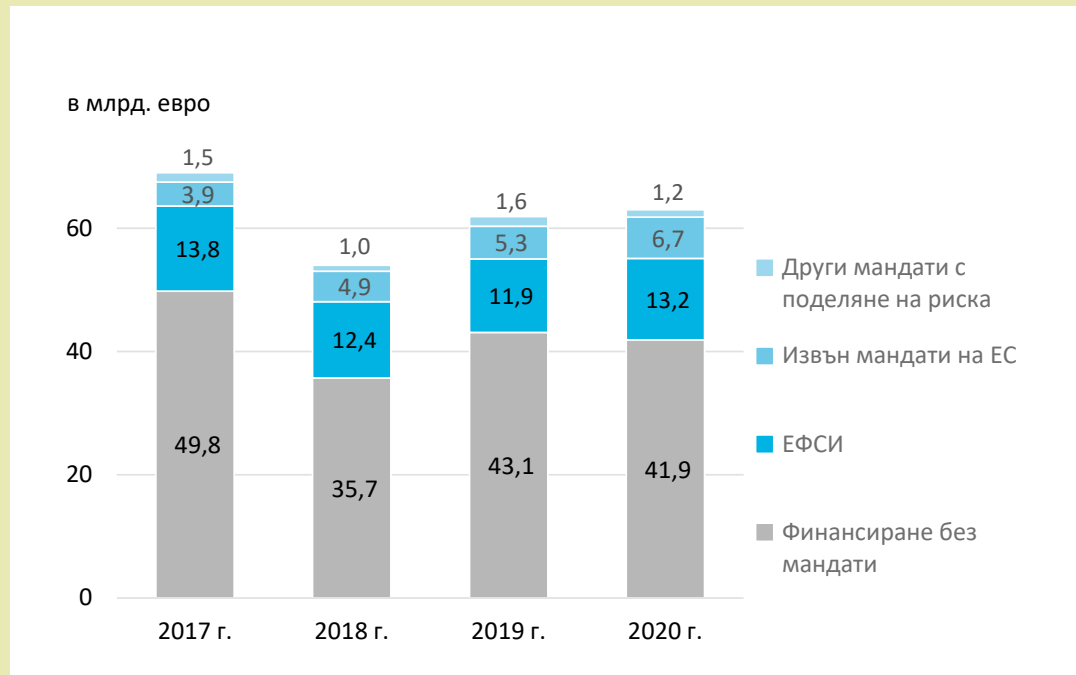


Източник: ЕСП въз основа на доклада на ЕИБ за оценка на дейността, свързана с мандати, декември 2019 г.

**2.40.** В *каре 2.9* е показано годишното предоставяне на заеми от ЕИБ съответно за финансиране съгласно мандати или без мандати.

### Карта 2.9

**Сравнение между финансовата дейност на ЕИБ, свързана с мандати, и друго финансиране без мандати, по години**



*Бележка:* Графиката показва действителните стойности за 2017 г., 2018 г. и 2019 г. и прогнозните данни за 2020 г.

*Източник:* ЕСП, по данни на ЕИБ.

## Групата на ЕИБ ще продължи да играе важна роля

**2.41.** Най-големите мандати на ЕИБ са тези, които са подкрепени от гаранцията от ЕФСИ (с таван от 26 млрд. евро) и гаранцията по МВК (с таван от 32,3 млрд. евро). В нашия специален доклад относно ЕФСИ<sup>37</sup> заключаваме, че ЕФСИ е помогнал на ЕИБ да осигури финансиране с по-висок риск за осъществяване на инвестиции и е привлякъл допълнителни публични и частни инвестиции. Одиторите обаче констатирали също така, че част от подкрепата на ЕФСИ е заменила други видове финансиране от ЕИБ и ЕС, че част от финансирането на ЕФСИ е било отпуснато за проекти, които са могли да бъдат финансирани от частни или други публични източници, както и че понякога стойностите на допълнителните инвестиции, привлечени от ЕФСИ, са завишени, а по-голямата част от инвестициите са отишли основно в няколко по-големи държави членки от ЕС-15 с утвърдени национални насърчителни банки. В своята оценка на МВК от 2019 г.<sup>38</sup> Комисията отбелязва редица недостатъци. Те включват слабости в обмена на информация от страна на ЕИБ, както и трудности при оценката на действителните резултати и въздействието от намесата на ЕС. Според същия доклад за оценка Комисията е започнала и цялостен преглед на процедурата по член 19<sup>39</sup> с оглед подобряване на надзора върху привеждането на операциите на ЕИБ в съответствие с приоритетите на политиката на ЕС, включително операциите извън ЕС.

<sup>37</sup> Специален доклад № 3/2019 — „Европейския фонд за стратегически инвестиции: необходими са действия за постигане на пълен успех.“

<sup>38</sup> Оценка на Решение № 446/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за предоставяне на гаранция от ЕС на Европейската инвестиционна банка за загуби по операции по финансиране на инвестиционни проекти извън Съюза — SWD(2019) 334 final, 13.9.2019 г.

<sup>39</sup> В съответствие с член 19 от Устава на ЕИБ, становището на Комисията трябва да бъде поискано за всички операции на ЕИБ, финансирани със собствени ресурси, преди да бъде представено за одобрение от Съвета на директорите на ЕИБ. Ролята на Комисията е да предостави становище относно съответствието на предложените инвестиции със законодателството и политиките на ЕС в дадената област. Аспекти като доходност на проектите и финансови рискове са извън обхвата на процедурата по член 19 и са отговорност единствено на ЕИБ.

**2.42.** През следващите 10 години Комисията се ангажира да мобилизира най-малко 1 трлн. евро инвестиции в подкрепа на устойчив, справедлив и екологичен преход<sup>40</sup>. Програмата InvestEU<sup>41</sup> ще бъде основният инструмент на този план. Групата на ЕИБ ще допринесе за тази инвестиционна цел в рамките на програмата InvestEU, включително специалната схема за справедлив преход, и инструмента за отпускане на заеми в публичния сектор на механизма за справедлив преход<sup>42</sup>. Приносът на групата на ЕИБ към Плана за инвестиции на Европейския зелен пакт на Комисията се оценява на около 250 млрд. евро мобилизирани инвестиции по мандати на ЕС<sup>43</sup>.

**2.43.** Групата на ЕИБ също така ще допринесе за реакцията на ЕС във връзка с пандемията от COVID-19. По препоръка на Еврогрупата от 9 април 2020 г.<sup>44</sup> групата на ЕИБ създава общоевропейски гаранционен фонд в размер на 25 млрд. евро с насоченост към малките и средните предприятия (МСП) в целия ЕС. Групата на ЕИБ преди това оповести набор от мерки, които имат за цел да мобилизират средства в размер до 40 млрд. евро за финансиране на нуждите от краткосрочно финансиране на засегнати МСП, което включва подкрепа до 8 млрд. евро за финансиране, предоставено чрез ЕИФ и подкрепено с гаранция от ЕС в размер на 1 млрд. евро, пренасочени в рамките на ЕФСИ с цел стимулиране на финансовите посредници да предоставят ликвидност на МСП и на дружествата със средна пазарна капитализация, както и 5 млрд. евро налични средства за инвестиции в сектора на здравеопазването. Предвид финансовата подкрепа от ЕС, включително гаранциите от страна на ЕС, ЕИБ обяви също така, че през следващите месеци ще предостави до 5,2 млрд. евро на партньорите извън ЕС.

<sup>40</sup> COM(2020) 21 Съобщение на Комисията относно План за инвестиции за устойчива Европа и План за инвестиции на Европейския зелен пакт.

<sup>41</sup> COM(2018) 439 Предложение на Комисията за „Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата InvestEU“.

<sup>42</sup> COM(2020) 22 Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Фонда за справедлив преход.

<sup>43</sup> Бюджетните аспекти на програмата InvestEU и на Механизма за справедлив преход ще бъдат уточнени в рамките на цялостното споразумение относно следващата МФР.

<sup>44</sup> Вж. обобщаващото писмо на Еврогрупата, 17 април 2020 г.



## Одитният мандат на ЕСП обхваща само част от операциите на ЕИБ

**2.44.** Понастоящем голяма част от операциите на ЕИБ — операциите, които не са финансирани или подкрепени от бюджета на ЕС, не са в обхвата на мандата за одит на ЕСП. Предвид значителния принос на тези операции за постигането на целите на ЕС, както и все по-голямото участие на ЕИБ в изпълнението на бюджета на ЕС, считаме, че би било полезно въпросните операции да бъдат подложени на независим външен преглед на тяхната редовност и резултати. ЕСП извършва своите одити, свързани с операциите на ЕИБ, въз основа на тристранното споразумение между Комисията, ЕСП и ЕИБ. Това се отнася за операциите по отпускане на заеми в рамките на мандата, предоставен на банката от Европейския съюз, както и за операциите, управлявани от нея, които са сключени и гарантирани по общия бюджет на Европейския съюз<sup>45</sup>. Настоящото споразумение изтича през 2020 г., а новото е в процес на договаряне.

**2.45.** През 2020 г. Европейският парламент отново призова „ЕСП да бъде оправомощена да извършва одит на всички операции на ЕИБ, включително да прави оценка на разходната ефективност на нейните усилия в областта на инвестициите и допълняемостта на нейните проекти, както и за оповестяването на тези одити“. Той също така призова Европейската сметна палата „да изготви препоръки относно резултатите от дейностите на ЕИБ по външно кредитиране“<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Тристранно споразумение между Европейската комисия, Европейската сметна палата и Европейската инвестиционна банка, 2016 г.,

<sup>46</sup> Резолюция на Европейския парламент от 10 юли 2020 г. относно „Финансовите дейности на Европейската инвестиционна банка — годишен доклад за 2019 г.“ (2019/2126(INI)) и Доклад относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2018 година, раздел III — Комисия и изпълнителни агенции (2019/2055 (DEC)).

## Заклучения и препоръки

### Заклучения

**2.46.** През 2019 г. наличните бюджетни кредити за поети задължения и за плащания в окончателния бюджет са използвани почти изцяло. Плащанията са значително под таваните на МФР през последните четири години, което ще доведе до по-високи нужди от плащания в бъдеще (вж. точки [2.2—2.6](#)).

**2.47.** В края на 2019 г. неизпълнените поети задължения са достигнали рекордно равнище. Сметната палата установи две основни причини за това увеличение: бюджетните кредити за поети задължения систематично надвишават бюджетните кредити за плащания, а нуждите от плащания се отлагат за следващата МФР. (вж. точки [2.7—2.9](#))

**2.48.** Въпреки че изпълнението по ЕСИ фондовете се е ускорило, цялостното равнище на усвояване продължава да е по-ниско, отколкото през съответната година от предходната МФР. Преразглеждането на правилата за изпълнение на ЕСИ фондовете, продиктувано от предизвиканата COVID-19 криза, следва допълнително да ускори изпълнението. Тези промени създават риск от оказване на натиск върху бюджетните кредити за плащания от 2020 г. нататък (вж. точки [2.14—2.17](#)).

**2.49.** Едва 17 % от средствата, за които са поети задължения по ФИСУ, са достигнали до крайния си получател до петата година от настоящата МФР. Значимостта на информацията, предоставяна от Комисията по отношение на ФИСУ, е намалена, тъй като годишният ѝ доклад относно ФИСУ се публикува твърде късно. В МФР за периода 2021—2027 г. Комисията вече няма да представя годишен доклад на равнището на отделните ФИСУ (вж. точки [2.18—2.21](#)).

**2.50.** В края на 2019 г. ЕС разполага с различни инструменти за справяне с експозицията на бюджета на ЕС на финансови рискове, произтичащи от заеми и бюджетни гаранции. Въпреки това, предвид въздействието на кризата, свързана с COVID-19, ще е необходима повторна оценка на наличните средства и механизми за ограничаване на бъдещата експозиция, включително преразглеждане на процентите на провизиране. Поради това е важно да се придобие цялостна представа за „общия риск“, на който е изложен бюджетът на

ЕС, включително риска от бюджетните гаранции, като например ЕФСИ (вж. точки [2.22](#)—[2.34](#)).

**2.51.** Групата на ЕИБ е важен партньор в изпълнението на бюджета на ЕС и постигането на целите на ЕС и нейната роля ще продължи да бъде от съществено значение в следващата МФР. Голяма част от операциите на групата на ЕИБ се осъществяват с помощта на мандати, повечето от които са под формата на споразумения с Комисията. В съответствие с нашия мандат за одит можем да разгледаме само операциите на ЕИБ, които са финансирани или гарантирани от бюджета на ЕС. В своите специални доклади констатираме проблеми и правим предложения за подобрения във връзка с изпълнението на тези операции. Поради това считаме, че би било от полза за операциите на ЕИБ, които не са подкрепени от бюджета на ЕС, да бъдат подложени на независим външен преглед за тяхната редовност и резултати от изпълнението (вж. точки [2.35](#)—[2.45](#)).

## Препоръки

**2.52.** Сметната палата препоръчва на Комисията да предприеме следните действия.

### Препоръка 2.1

Да следи отблизо нуждите от плащания и да предприеме действия в рамките на своята институционална компетентност, за да осигури наличие на бюджетни кредити за плащания, като вземе предвид риска от недостатъчни бюджетни кредити за плащания и извънредните нужди, произтичащи от пандемията от COVID-19.

**Срок за изпълнение — от 2020 г.**

### Препоръка 2.2

Да продължи да изготвя годишен доклад относно ФИСУ, включително на равнището на отделните финансови инструменти в следващата МФР.

**Срок на изпълнение: ежегодно, започвайки от доклада за 2021 г.**

### Препоръка 2.3

Да представя пълна картина на експозицията на бюджета на ЕС в годишния „Доклад относно гаранциите, покрити от общия бюджет“, включително риска, генериран от гаранцията на ЕФСИ, както и от всички съответни бъдещи финансови операции.

**Срок за изпълнение: ежегодно — от 2021 г.**

### Препоръка 2.4

В контекста на кризата, свързана с COVID-19, да направи повторна оценка дали съществуващите механизми за намаляване на рисковата експозиция на бюджета на ЕС са достатъчни и подходящи, както и да преразгледа целевите проценти на провизиране на гаранционните фондове, покриващи гаранциите, предоставени от бюджета на ЕС.

**Срок за изпълнение — от 2020 г.**

**2.53.** Поради това Сметната палата препоръчва на Европейския парламент и на Съвета да предприеме следното:

### Препоръка 2.5

Да поиска от ЕИБ да оправомощи Сметната палата да извършва одит на редовността и на онези аспекти, свързани с резултатите от дейностите по финансиране, които не попадат в рамките на конкретен мандат на ЕС.

**Срок за изпълнение — от 2021 г.**

## Приложения

### Приложение 2.1 — Усвояване от държавите членки в края на 2019 г. и в сравнение с 2012 г.

	Общо плащания, извършени в периода 2014— 2019 г. в млн. евро	Процент на усвояване в края на 2019 г.	Процент на усвояване в края на 2012 г.
Белгия	1 120	39,7 %	49,1 %
България	3 648	36,6 %	36,2 %
Чехия	9 651	40,4 %	37,9 %
Дания	622	40,1 %	45,3 %
Германия	11 518	41,1 %	54,1 %
Естония	2 164	48,8 %	61,3 %
Ирландия	2 050	60,6 %	60,3 %
Гърция	9 266	42,8 %	49,2 %
Испания	13 291	32,8 %	51,7 %
Франция	12 566	44,8 %	43,3 %
Хърватия	3 231	30,0 %	
Италия	13 885	30,7 %	30,7 %
Кипър	443	48,1 %	44,3 %
Латвия	2 509	44,2 %	52,2 %
Литва	3 481	40,9 %	62,9 %
Люксембург	82	57,0 %	51,8 %
Унгария	10 737	42,8 %	44,2 %
Малта	288	34,6 %	37,2 %
Нидерландия	742	38,0 %	45,6 %
Австрия	2 790	56,5 %	52,2 %
Полша	36 200	41,8 %	52,3 %
Португалия	12 231	47,0 %	59,2 %

	Общо плащания, извършени в периода 2014— 2019 г. в млн. евро	Процент на усвояване в края на 2019 г.	Процент на усвояване в края на 2012 г.
Румъния	11 163	35,6 %	22,4 %
Словения	1 569	39,7 %	50,3 %
Словакия	5 079	33,4 %	41,0 %
Финландия	2 506	66,2 %	54,7 %
Швеция	1 694	46,6 %	53,3 %
Обединено кралство	6 886	42,0 %	50,9 %
Трансгранично сътрудничество	2 767	29,4 %	40,1 %
<b>Средно за ЕС</b>	<b>184 179</b>	<b>39,6 %</b>	<b>46,4 %</b>

Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комисията.

**Приложение 2.2 Финансови инструменти, управлявани от групата на ЕИБ в рамките на мандати на ЕС, в края на 2019 г. (в млн. евро)**

Финансов инструмент	Управляван от:	Наличен финансов пакет	Общо плащания от бюджета на ЕС до края на 2019 г.
Механизъм за свързване на Европа (MCE) — дългови инструменти	ЕИБ	2 536 <sup>(*)</sup>	697
Инструменти за частно финансиране за енергийна ефективност (PF4EE)	ЕИБ	105	48
Инструмент за финансиране на природен капитал (NCFF)	ЕИБ	60	13
Дългов механизъм по InnovFin — механизъм „Заеми и гаранции за научни изследвания и иновации“ в рамките на програма „Хоризонт 2020“	ЕИБ	1 686	1 275
Механизъм за финансиране с поделение на риска (МФПР)	ЕИБ	961	961
Пилотен гаранционен механизъм за МСП и малки дружества със средна пазарна капитализация, ориентирани към научни изследвания и иновации — инструмент за поделение на риска	ЕИФ	270	270
Компонент на EaSI за микрофинансиране и подпомагане на социални предприятия (EaSI)	ЕИФ	110	84
Компонент на EaSI в областта на инвестициите за изграждане на капацитет	ЕИФ	26	23
Европейски гаранционен механизъм за микрофинансиране „Прогрес“ (ERMF — G)	ЕИФ	25	24
Европейски фонд за микрофинансиране „Прогрес“ (ERMF — FCP-FIS)	ЕИФ	80	80
Подфонд за заетост и социални иновации (EaSI FIS)	ЕИФ	67	25

Финансов инструмент	Управляван от:	Наличен финансов пакет	Общо плащания от бюджета на ЕС до края на 2019 г.
Механизъм за гарантиране на студентски заеми (програма „Еразъм+“) — МГСЗ	ЕИФ	50	22
Механизъм за гарантиране на заеми по COSME (COSME-LGF)	ЕИФ	1 161	563
Капиталов механизъм за растеж по COSME (COSME-EFG)	ЕИФ	394	94
Инструмент SMEG по InnovFin за МСП и малки дружества със средна пазарна капитализация (механизъм „Заеми и гаранции за научни изследвания и иновации“ в рамките на програма „Хоризонт 2020)	ЕИФ	1 389	1 101
Капиталов механизъм по InnovFin за научни изследвания и иновации в рамките на програма „Хоризонт 2020“	ЕИФ	785	534
Инициатива за МСП (принос по линия на програми COSME и „Хоризонт 2020“	ЕИФ	32	21
Гаранционен механизъм за секторите на културата и творчеството — CCS GF	ЕИФ	122	42
Механизъм за гарантиране по отношение на МСП в рамките на CIP (SMEG 07).	ЕИФ	532	451
Инструмент за висок растеж и иновационни МСП по капиталов механизъм в рамките на CIP (GIF)	ЕИФ	561	538
Механизъм за гарантиране по инструмента за Западните Балкани (EDIF I)	ЕИФ	22	22
Механизъм за гарантиране по инструмента за Западните Балкани (EDIF II)	ЕИФ	48	19
Фонд за разширяване на предприятията (ENEF) по инструмент за Западните Балкани	ЕИФ	11	11
Фонд за иновации в предприятията (ENIF) по	ЕИФ	21	21



Финансов инструмент	Управляван от:	Наличен финансов пакет	Общо плащания от бюджета на ЕС до края на 2019 г.
инструмент за Западните Балкани			
Фонд „Екология за растеж“ (GGF)	ЕИФ	59	20
Европейски фонд за Югоизточна Европа (ЕФЮЕ) по инструмент за Западните Балкани	ЕИФ	88	0
Световен фонд за енергийна ефективност и възобновяема енергия (GEEREF)	ЕИФ	81	80
Подкрепа за Механизма за евро-средиземноморски инвестиции и партньорство (FEMIP)	ЕИБ	224	224
<b>Общо</b>		<b>11 506</b>	<b>7 263</b>

(\*) Тази сума представлява таванът на вноската от бюджета на ЕС за финансовите инструменти по МСЕ. Към 31 декември 2019 г. приносът на ЕС, предназначен за този финансов инструмент, е 755 млн. евро.

Източник: ЕСП, въз основа на проекта за общ бюджет за финансовата 2020 година — работен документ, част X.

## Глава 3

### Приходи

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	3.1.–3.5.
Кратко описание	3.2.–3.3.
Обхват и подход на одита	3.4.–3.5.
<b>Редовност на операциите</b>	3.6.
<b>Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол</b>	3.7.–3.21.
Продължаващи слабости в събирането на ТСП от държавите членки	3.8.–3.10.
Сериозни слабости в контролите на държавите членки, насочени към намаляването на разликата между дължимите и събраните мита, изискват действия от ЕС	3.11.–3.15.
Процесът на премахване на резервите относно ДДС и разрешаване на отворените въпроси, свързани с ТСП, отнема дълго време	3.16.–3.18.
Многогодишните верификации на БНД са приключени, но отражението на глобализацията все още не е оценено изцяло	3.19.–3.21.
<b>Годишни отчети за дейността</b>	3.22.–3.23.
<b>Заклучение и препоръки</b>	3.24.–3.26.
Заклучение	3.24.
Препоръки	3.25.–3.26.

## **Приложения**

**Приложение 3.1 — Резултати от тестването на операциите**

**Приложение 3.2 — Основни митнически рискове  
и видове митнически контрол**

**Приложение 3.3 — Брой на поддържаните резерви  
относно БНД и ДДС и отворените въпроси по ТСП по  
държави членки към 31.12.2019 г.**

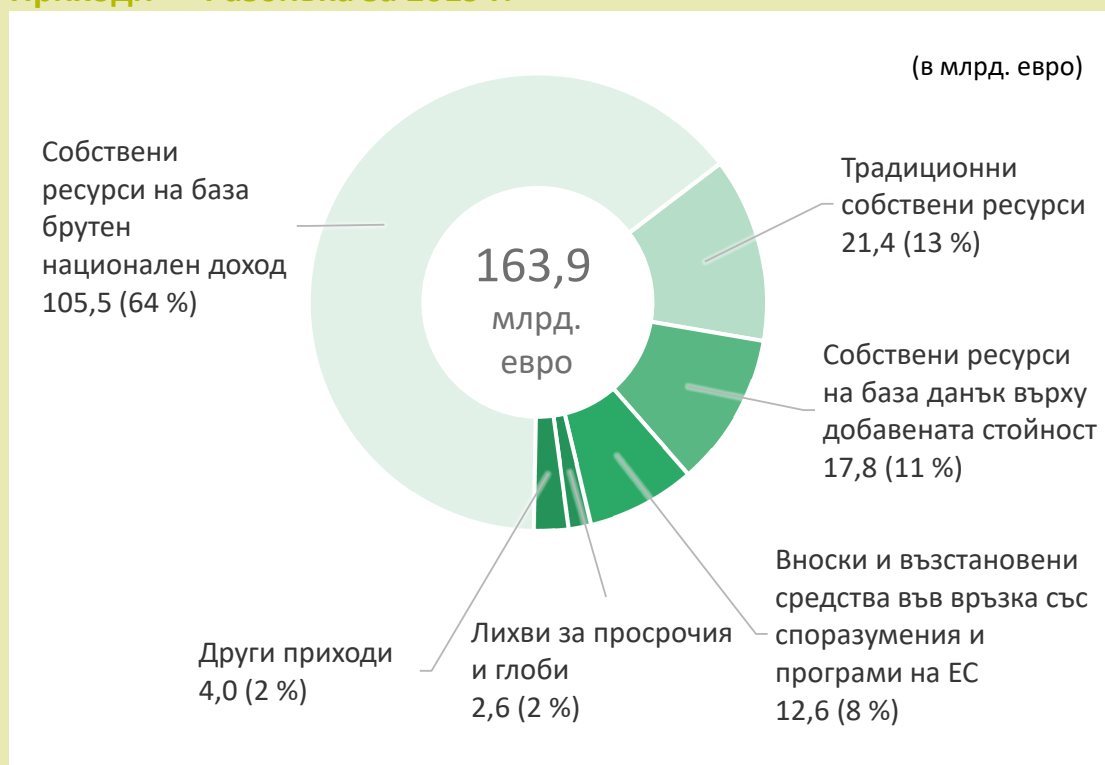
**Приложение 3.4 — Проследяване на изпълнението на  
предишни препоръки, свързани с приходите**

## Въведение

**3.1.** В тази глава се съдържат констатациите на Сметната палата относно приходите, които включват *собствени ресурси* и други приходи. **Карта 3.1** показва разбивка на приходите за 2019 г.

### Карта 3.1

#### Приходи — Разбивка за 2019 г. (\*)



#### Общо приходи за 2019 г. (\*\*): 163,9 млрд. евро

(\*) В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 9).

(\*\*) Тази сума представлява действителният размер на приходите в бюджета на ЕС. Сумата 160,3 млрд. евро в отчета за финансовия резултат е изчислена, използвайки отчетност на базата на текущо начисляване.

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2019 г.

## Кратко описание

**3.2.** По-голямата част от приходите (88 %) се формира от три категории собствени ресурси.

- а) **Собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД)** представляват 64 % от приходите в бюджета на ЕС и изравняват бюджета до балансирана позиция след изчисляване на приходите от всички други източници. Вноската на всяка държава членка е пропорционална на нейния БНД<sup>1</sup>.
- б) **Традиционните собствени ресурси (ТСР)** осигуряват 13 % от приходите на ЕС. Те включват мита върху вноса, които се събират от държавите членки. Бюджетът на ЕС получава 80 % от общата сума, а държавите членки задържат останалите 20 % за покриване на разходите по събирането им.
- в) **Собствените ресурси на база данък върху добавената стойност (ДДС)** представляват 11 % от приходите на ЕС. Собствените ресурси на база ДДС се формират от прилагането на уеднакви ставки<sup>2</sup> към хармонизираните бази за начисляване на ДДС в държавите членки.

**3.3.** Приходите включват също суми, получени от други източници. Най-значимите от тези източници са вноски и възстановени суми, произтичащи от споразумения и програми на ЕС (8 % от приходите на ЕС), като например приходи от уравниването на ЕФГЗ и ЕЗФРСР и от участието на държави извън ЕС в научноизследователски програми.

<sup>1</sup> Първоначалното изчисляване се извършва въз основа на прогнозни данни за БНД. Разликите между прогнозните и окончателните данни за БНД се коригират през следващите години и влияят върху разпределението на собствените ресурси между отделните държави членки, но не и върху общия размер на събраната сума.

<sup>2</sup> За Германия, Нидерландия и Швеция се прилага намалена изискуема ставка за ДДС от 0,15 %, а за другите държави членки изискуемата ставка е 0,3 %.

## Обхват и подход на одита

**3.4.** Прилагайки одитния подход и методи, описани в *приложение 1.1*, Сметната палата извърши оценка на избрани ключови системи и тестове на операциите, получавайки увереност за целите на своето одитно становище относно приходите. Целта на Сметната палата е да допринесе за цялостната Декларация за достоверност, както е описано в *приложение 1.1*. Одитът на Сметната палата за 2019 г. провери следните елементи:

- а) извадка от 55 издадени от Комисията нареждания за събиране на вземания<sup>3</sup>, която е формирана така, че да бъде представителна за всички източници на приходи;
- б) системите на Комисията, които имат за цел:
  - i) да следят за това, данните за БНД и ДДС на държавите членки да осигуряват подходяща основа за изчисляване и събиране на вноските от собствени ресурси<sup>4</sup>
  - ii) управление на ТСР и следене за това държавите членки да разполагат с ефикасни системи за събиране, докладване и внасяне на точните суми ТСР
  - iii) управление на глоби и санкции
  - iv) изчисляване на сумите, получени в резултат на корекционните механизми

<sup>3</sup> Нарездането за събиране на вземания представлява документ на Комисията, в който е посочен размерът на средствата, подлежащи на събиране.

<sup>4</sup> За отправна точка на одита бяха използвани съгласуваните данни за БНД и хармонизираната основа за ДДС, изготвена от държавите членки. Одитът не тества пряко статистическите данни и информацията, предоставени от Комисията и държавите членки.

- в) счетоводните системи за ТСП на три държави членки (Белгия, Германия и Полша)<sup>5</sup>; и
- г) надеждността на информацията относно редовността, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* на ГД „Бюджет“ и Евростат.

**3.5.** Рискът, свързан с митата, е те да не бъдат декларирани или да бъдат декларирани неточно от вносителите пред националните митнически органи. Обхватът на одитното становище на Сметната палата относно приходите не включва „липсващите мита“<sup>6</sup>, т.е. укритите мита, които не се отразяват в счетоводните системи за ТСП на държавите членки. Тези суми обаче могат да се отразят на размера на установените от държавите членки мита. Ето защо през тази година Сметната палата извърши оценка на предприятиите от ЕС действия за намаляване на разликата между дължимите и събраните мита и на риска от непълни ТСП, като:

- а) провери резултатите от извършените от Комисията инспекции във връзка с ТСП на стратегиите за митнически контрол на всички държави членки, насочени към преодоляване на риска от внос със занижена стойност; и
- б) провери дали все още има слабости в процедурите на държавите членки за идентифициране на най-рисковите вносители и подбора им за последващи одити<sup>7</sup>, както беше докладвано в годишните доклади за 2013 и 2014 г.<sup>8</sup> Най-рисковите вносители са тези, за които вероятността от нередности и отражението на тези нередности са най-високи<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Тези три държави членки бяха избрани въз основа на размера на вноските им за ТСП и оценката на риска, изготвена от Сметната палата.

<sup>6</sup> Разликата между теоретичния размер на вноските мита, които следва да бъдат събрани за икономиката като цяло, и реално събраните мита.

<sup>7</sup> Последващият одит след освобождаването на стоките включва широка проверка на бизнеса, процедурите, системите и вътрешния контрол на даден икономически оператор, както и детайлна проверка чрез конкретни тестове.

<sup>8</sup> Вж. точки 2.13—2.14 от Годишния доклад на ЕСП за 2013 г. и точки 4.18—4.20 от Годишния доклад на ЕСП за 2014 г.

<sup>9</sup> Вж. член 5, параграф 7 от Митническият кодекс на Съюза (Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г., ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1, изменен).



## Редовност на операциите

**3.6.** В този раздел са представени констатациите и оценките на Сметната палата относно *редовността* на *операциите*. Заключение на Сметната палата относно редовността на приходните операции, свързани с отчетите на ЕС, се базира върху извършената оценка на системите на Комисията за изчисляване и събиране на приходи<sup>10</sup> и върху одитната проверка на извадка от 55 нареждания за събиране на вземания, нито едно от които не е засегнато от *количествено измерими грешки*. Резултатите от тестовете на *операциите* са обобщени в *приложение 3.1*.

<sup>10</sup> Вж. точка 9 от *приложение 1.1*.

## Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

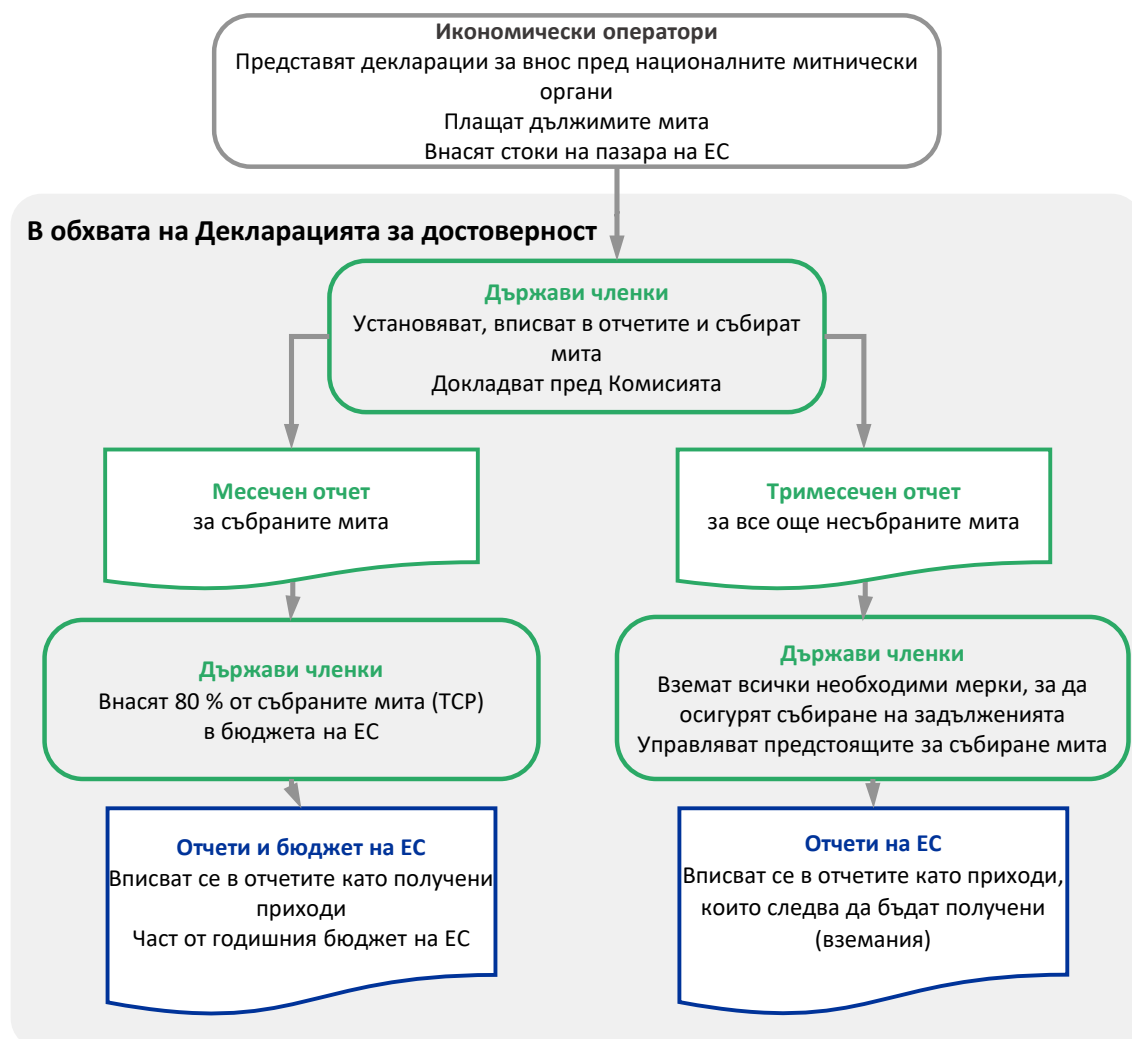
**3.7.** Изложените по-долу констатации и оценки относно проверените системи не са в противоречие с изразеното от Сметната палата цялостно становище без резерви относно *редовността* на приходите на ЕС (вж. глава 1). Те обаче подчертават продължаващите слабости в отделни категории собствени ресурси, в т.ч. действията на ЕС за намаляване на разликата между дължимите и събраните мита и на риска от непълни ТСР.

### Продължаващи слабости в събирането на ТСР от държавите членки

**3.8.** Сметната палата посети три държави членки (Белгия, Германия и Полша), за да провери как те изготвят своите отчети за събраните мита и за установените мита, които още не са събрани<sup>11</sup>, както и процедурите им за събиране на ТСР, дължими на бюджета на ЕС (вж. *фигура 3.1*).

<sup>11</sup> Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 на Съвета от 26 май 2014 г. относно методите и процедурата за предоставяне на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД, и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства (ОВ L 168, 7.6.2014 г., стр. 39), член 6, параграф 3 и член 6, параграф 4, и Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) № 2018/194 на Комисията от 8 февруари 2018 г. за установяване на образци на отчетите за вземанията по собствените ресурси и на формуляр за докладите за несъбираемите суми, съответстващи на вземанията по собствените ресурси, съгласно Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 на Съвета (ОВ L 36, 9.2.2018 г., стр. 20).

**Фигура 3.1 — Процедура за изготвяне на отчетите за мита (събрани и все още несъбрани) и включването им в отчетите и бюджета на ЕС**



Източник: Европейска сметна палата, въз основа на прилаганите понастоящем законодателство и правила на ЕС.

**3.9.** Сметната палата не установи значителни проблеми при съставянето на месечните отчети на събраните мита в трите посетени държави членки. Както и в предходни години<sup>12</sup>, бяха констатирани слабости в управлението на установените мита, които още не са събрани от националните органи<sup>13</sup>. В посетените държави членки Сметната палата разкри по-специално закъснения

<sup>12</sup> Вж. годишните доклади на ЕСП от 2012 г. насам, например точка 4.10 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г., точка 4.15 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г., точка 4.15 от Годишния доклад на ЕСП за 2016 г., и т.н.

<sup>13</sup> Сметната палата не установи съществено отражение върху сумите, дължими от държавите членки, които са докладвани в консолидираните отчети на ЕС.

при уведомленията за митнически задължения (в Полша), закъсняло събиране на такива задължения (в Белгия, Германия и Полша) и недостатъчна документация за доказване на точността на задълженията, включени в отчетите (в Германия).

**3.10.** Комисията също продължава да разкрива и докладва недостатъци в управлението от страна на държавите членки на митата, които предстои да бъдат събрани, както се посочва в 15 от 27-те доклада от инспекциите на ТСП, изготвени през 2019 г. Констатациите в 10 от тези 15 доклада са определени като систематични по своя характер. Миналата година<sup>14</sup> Сметната палата препоръча на Комисията да подобри оценката на риска в контекста на планирането на своите инспекции, за да осигури добро обхващане на областите с най-висок риск. Изпълнението на тази препоръка е в ход.

### **Сериозни слабости в контролите на държавите членки, насочени към намаляването на разликата между дължимите и събраните мита, изискват действия от ЕС**

**3.11.** Инспекциите на Комисията във връзка с ТСП и предходната работа на Сметната палата по отношение на действията на ЕС за намаляване на разликата между събраните и дължимите мита (вж. точка 3.5) очертават две основни слабости. Едната е свързана с липсата на хармонизирано на ниво ЕС извършване на митнически контрол с оглед намаляване на риска от внос със занижена стойност в целия митнически съюз. Втората засяга невъзможността държавите членки да идентифицират най-рисковите икономически оператори на ниво ЕС за целите на последващия одит след освобождаване на стоките.

**3.12.** В своя Годишен доклад за 2017 г.<sup>15</sup> Сметната палата докладва, че Комисията е стартирала производство за установяване на нарушение<sup>16</sup> срещу Обединеното кралство поради липсата на подходящи мерки от негова страна за намаляване на риска от занижаване на стойността на вноса на текстил и обувки от

<sup>14</sup> Вж. препоръка 4.1 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г.

<sup>15</sup> Вж. точка 4.17 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г.

<sup>16</sup> Това е основното действие за налагане на изпълнение, което Комисията може да предприеме в случай на неспазване на законодателството на ЕС от държавите членки.

Китай. Комисията оценява загубите на ТСП на 2,1 млрд. евро<sup>17</sup>. Тъй като Обединеното кралство отказва да компенсират изчислените загуби, Комисията е сезирала Съда на Европейския съюз през март 2019 г. Производството е в ход (вж. точка 3.23).

**3.13.** От 2018 г. насам Комисията извършва инспекции във връзка с ТСП по отношение на стратегиите за митнически контрол на всички държави членки, насочени към преодоляване на риска от внос със занижена стойност. Резултатите подчертават съществуващите слабости и разлики в стратегиите за контрол и показват, че в някои държави членки не се осигурява адекватна защита на бюджета на ЕС.

**3.14.** Съгласно оценката на Комисията стратегиите за контрол, насочени към преодоляване на риска от занижаване на стойността на вноса, са частично задоволителни или незадоволителни в 24 от 28 държави членки. След седем последващи инспекции, извършени през 2019 г., в повечето държави членки ситуацията не се е подобрила значително (вж. *таблица 3.1*). Тази оценка ще бъде преразгледана, за да вземе предвид резултатите от последващите инспекции, извършени през 2020 г. Все още предстои Комисията да изчисли количествено потенциалните загуби на ТСП. В трите посетени държави членки са предприети действия във връзка с констатациите на Комисията.

**Таблица 3.1. — Оценка от Комисията на стратегиите за контрол на държавите членки, насочени към преодоляване на риска от внос със занижена стойност**

Оценка	Първоначална оценка	Оценка след седем последващи инспекции
	Брой държави членки	Брой държави членки
Задоволителна	4	5
Отчасти задоволителна	15	16
Незадоволителна	9	7
	<b>28</b>	<b>28</b>

Източник: Доклади от инспекции на ТСП на ГД „Бюджет“.

<sup>17</sup> Изчислените загуби на ТСП, изисквани от Обединеното кралство, заедно с изчислените лихви за просрочени плащания (на обща стойност 3,2 млрд. евро), са вписани като вземания в консолидираните годишни отчети на Европейския съюз за 2019 г.

**3.15.** Сметната палата установи също така, че на територията на митническия съюз се извършват ограничени действия за идентифициране и подбор на най-рисковите вносители с цел извършване на последващи одити, защото все още не съществува база данни за целия ЕС за всички вносни операции от икономически оператори. Въпреки отбелязания напредък, докладваните от Сметната палата констатации от предходни години не са изцяло взети предвид (вж. *каре 3.2*).

### Каре 3.2

#### Продължаващи пропуски в системата за митнически контрол в ЕС

В рамките на митническия съюз икономическите оператори могат да внасят стоки на пазара на ЕС през една или повече държави членки, независимо от това къде са установени (вж. *приложение 3.2*).

В своите годишни доклади за 2013 и 2014 г. Сметната палата заключи, че най-рисковите вносители може да не бъдат избрани за последващ одит след освобождаване на стоките, а някои от вносителите може никога да не проверени в такива одити. Това се дължи основно на липсата на база данни за целия ЕС, която да предоставя информация относно вноса по икономически оператори на ниво ЕС. Според Комисията този пропуск в системата за митнически контрол ще бъде премахнат само когато новата митническа ИТ система „Наблюдение III“ бъде въведена в експлоатация (януари 2023 г.).

До тогава процедурите на национално ниво за идентифициране и подбор на най-рисковите вносители с цел извършване на последващи одити след освобождаване на стоките не могат ефективно да разкриват операторите, които внасят стоки в държави членки, различни от държавата, в която са установени. Сметната палата потвърждава това ограничение в трите посетени държави членки. Комисията може да играе основна роля за идентифицирането на такива вносители, като събира и анализира съответните данни за вноса на ниво ЕС и споделя резултатите от своя анализ с държавите членки.

Това ограничение може да доведе до укриване на мита. Липсват скорошни данни за обема на вноса, който не е обхванат от държавите членки в техните популации за одит. Последната налична информация е от извършеното от Комисията проучване въз основа на данни от 2015 г. В проучването се изчислява, че 20 % от общия внос в ЕС (283,5 млрд. евро) може да не е включен в одитните популации за последващи одити след освобождаване на стоките в държавите членки.

## Процесът на премахване на резервите относно ДДС и разрешаване на отворените въпроси, свързани с ТСП, отнема дълго време

**3.16.** На *фигура 3.2* са показани процедурите на Комисията за проверка на ТСП и базата за начисляване на ДДС и е представен общ преглед на изразените резерви и отворените въпроси, свързани с разкритите слабости (вж. *приложение 3.3*). Сметната палата разгледа резервите относно ДДС, поради които основата за изчисляване на ДДС е останала открита за промени за период от 10 или повече години<sup>18</sup>, както и въпросите, свързани с ТСП, които не са приключени повече от пет години от момента на извършената от Комисията инспекция. Общо 15 % от резервите относно ДДС и 34 % от отворените въпроси, свързани с ТСП, са поддържани от дълго време.

<sup>18</sup> Резервите относно ДДС се изразяват само за годините, които ще бъдат засегнати от срок на давност (> N-4). Изчисленията, свързани с основата за ДДС за четири години назад, могат да бъдат променяни по подразбиране.

### Фигура 3.2. — Процедури за изразяване на резерви относно ДДС и отворени въпроси, свързани с ТСП



Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни на Европейската комисия.

**3.17.** Сметната палата провери управлението на поддържаните от дълго време резерви относно ДДС, изразени от Комисията (осем от 15), и установи, че пет от тях са свързани с производства за установяване на нарушение срещу държави членки на основание възможно неспазване на директивата за ДДС<sup>19</sup>. Беше констатирано, че процедурите отнемат дълго време поради продължителния диалог между Комисията и държавите членки. Финансовото отражение на три от осемте случая, за които резервите са изразени преди повече от седем години, е все още неизвестно. В два случая, при които резервите са изразени над шест години по-рано, отражението е известно само отчасти и все още не е потвърдено от Комисията.

<sup>19</sup> Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1).



**3.18.** Сметната палата разгледа 54 от 122 отворени от дълго време въпроси, свързани с ТСП, и установи, че проследяването и приключването на такива въпроси е отнело на Комисията прекалено дълго (вж. **каре 3.3**). Сметната палата докладва по тези проблеми в своя Годишен доклад за 2018 г.<sup>20</sup> Въпреки че проблемът продължава да съществува, следва да се отбележи, че броят на отворените въпроси по ТСП е намалял. Беше констатирано също така, че Комисията не е създавала система за проследяване, която да приоритизира отворените въпроси, свързани с ТСП, според тяхната значимост (от гледна точка както на финансовото им отражение, така и на систематичния им характер, когато става въпрос за нефинансови недостатъци). Освен това при вътрешните процедури не са определени срокове за проследяване на тези въпроси.

### Каре 3.3

#### Слабости в проследяването на слабостите в областта на ТСП, установени в държавите членки

През 2019 г. Комисията е приключила 15 от 54-те дългосрочно отворени въпроси, свързани с ТСП, избрани от Сметната палата. В седем от 15-те случая Комисията е оценила и приключила въпроса между 10 месеца и над две години след като държавата членка напълно е преодолела съответния недостатък. Това изкривява общата картина на отворените въпроси по ТСП, които все още не са преодолени.

В мнозинството от случаите от извадката, които остават отворени, Сметната палата установи, че на Комисията са били необходими между една и четири години за проследяването им. Тя е вписала дължимите суми в счетоводната система на ЕС със закъснение и е отложила уведомяването на държавите членки за лихвите за просрочия.

Сметната палата констатира, че четири държави членки не са били съгласни с позицията на Комисията по пет от проверените отворени въпроси, свързани с ТСП, но Комисията все още не е решила дали да започне производство за установяване на нарушение. Между тях е един случай, свързан с Гърция, който е констатиран през 2011 г. при последваща проверка на доклад от инспекция на ТСП от 2002 г. Другите случаи се отнасят до недостатъци, разкрити през 2014 г. в Чехия, Гърция и Нидерландия.

<sup>20</sup> Вж. точка 4.16 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г.

## Многогодишните верификации на БНД са приключени, но отражението на глобализацията все още не е оценено изцяло

**3.19.** В рамките на многогодишния цикъл на верификация на БНД Комисията проверява дали процедурите за съставяне на данни, използвани от държавите членки за националните им сметки, са в съответствие с ESA 2010<sup>21</sup>, както и дали данните за БНД са надеждни, изчерпателни и сравними<sup>22</sup>. За да може да коригира и проверява данните за БНД след регулаторния срок от четири години<sup>23</sup>, Комисията изразява резерва за всички данни от всяка държава членка от 2010 г.<sup>24</sup> насам. Сметната палата установи, че този процес на верификация е бил завършен до края на 2019 г.

<sup>21</sup> ESA 2010 (Европейска система от национални и регионални сметки) е международно съвместимата рамка за счетоводна отчетност на ЕС. Тя се използва за изготвяне на систематично и подробно описание на дадена икономика. Вж. Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз (ОВ L 174, 26.6.2013 г., стр. 1).

<sup>22</sup> Вж. член 5 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета от 15 юли 2003 г. за хармонизиране на брутният национален доход по пазарни цени (Регламент за БНД) (ОВ L 181, 19.7.2003 г., стр. 1). Той е заменен от Регламент (ЕС) 2019/516 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 г. относно хармонизирането на брутният национален доход по пазарни цени и за отмяна на Директива 89/130/ЕИО, Евратом на Съвета и Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 на Съвета (Регламент за БНД), по-специално чл. 5, параграф 2 от него (ОВ L 91, 29.3.2019 г., стр. 19).

<sup>23</sup> Законодателството на ЕС във връзка с изчисляването на собствените ресурси предвиждат възможност за корекция на данните за БНД за дадена финансова година до годината n+4. Обхватът на това правило за четиригодишния период може да бъде разширен в случаите, когато е необходимо качеството на данните да бъде подобро.

<sup>24</sup> С изключение на Хърватия, за която периодът, в който данните остават отворени за промяна, започва от 2013 г.

**3.20.** Приключването на цикъла на верификация е довело до изразяването на нови, по-конкретни резерви. През април 2020 г. Комисията е изразила резерви по отношение на БНД<sup>25</sup> за избрани процедури за съставяне на данни в държавите членки, които следва да бъдат подобрени. Една такава резерва позволява данните за БНД на всички държави членки да бъдат преразгледани, за да се включи по-точно изчисление на активите на многонационални дружества, свързани с научноизследователска и развойна дейност (НИРД) — изчисление, което е затруднено от глобализацията и от факта, че такива активи лесно могат да бъдат прехвърлени в друга държава. Комисията, заедно с държавите членки, ще продължи да оценява до септември 2022 г. дали активите, свързани с НИРД, на многонационалните дружества са правилно остойностени в националните отчети на държавите членки. Това означава, че предишните препоръки на Сметната палата по този въпрос все още не са изпълнени изцяло (вж. [приложение 3.4](#)).

**3.21.** Комисията все още не е оттеглила общата резерва по отношение на Франция, свързана с незадоволителното качество на описанията на процедурите за съставяне на данни за БНД в нейния опис на БНД от 2010 г. насам. Сметната палата докладва по този въпрос миналата година<sup>26</sup>. Сметната палата отбелязва, че Франция е предоставила преразгледан опис на БНД през март 2020 г., с което е дала възможност на Комисията да започне верификация на френския БНД. Отражението на тази верификация върху изчислението на бъдещите вноски на Франция и другите държави членки все още не е известно.

<sup>25</sup> Резерви, свързани с конкретни операции, и резерви с „хоризонтално“ разпространение заменят резервите, свързани с конкретни процедури. За общите резерви вж. точка [3.21](#).

<sup>26</sup> Вж. точка 4.18 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г.

## Годишни отчети за дейността

**3.22.** Като цяло, информацията, предоставена в годишните отчети за дейността за 2019 г., публикувани от ГД „Бюджет“ и Евростат, потвърждава констатациите и заключенията на Сметната палата.

**3.23.** За четвърта поредна година ГД „Бюджет“ поддържа *резерва*, съгласно която стойността на ТСП, прехвърлени в бюджета на ЕС, е неточна, което се дължи на занижаването на стойността на текстилни изделия и обувки, внесени от Китай. Резервата е формулирана за пръв път през 2016 г., когато са изчислени количествено загубите на ТСП, относими към Обединеното кралство (вж. точка **3.12**), след което обхватът ѝ е разширен и до останалите държави членки през 2018 г., без остойносттаване.

# Заклучение и препоръки

## Заклучение

**3.24.** Като цяло одитните доказателства показват, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки. Проверените от Сметната палата системи, свързани с приходите, като цяло са ефективни. Ключовите системи за вътрешен контрол относно традиционните собствени ресурси, които Сметната палата провери в Комисията (вж. точки **3.10** и **3.18**) и някои държави членки (вж. точки **3.8—3.9**), са частично ефективни. Сметната палата установи и сериозни слабости в контролите на държавите членки, насочени към намаляването на разликата между дължимите и събраните мита, които изискват действия от ЕС (вж. точки **3.11—3.15**).

## Препоръки

**3.25.** В *приложение 3.4* са представени констатациите от последващия преглед на Сметната палата на изпълнението на две препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2016 г. Комисията е изпълнила и двете препоръки в голяма степен.

**3.26.** Въз основа на извършения преглед и предвид своите констатации и заключения за 2019 г., Сметната палата препоръчва на Комисията:

### Препоръка 1 — Неотразени мита (ТСР)

---

Комисията следва да предоставя на държавите членки редовна подкрепа за подбор на най-рисковите вносителите, за които да се извършват последващи одити след освобождаване на стоките (вж. точка **3.15**), като:

- а) събира и анализира съответните данни за вноса на ниво ЕС и споделя резултатите от своя анализ с държавите членки;
- б) след въвеждането в експлоатация на „Наблюдение III“, предоставя насоки относно извършването на анализ на данните в тази нова система.

**Срок на изпълнение — а) до края на 2021 г., б) юни 2023 г.**

### Препоръка 3.2 — Отворени въпроси във връзка с ТСП

---

Комисията следва да преразгледа процедурите си, като:

- а) въведе система за мониторинг на отворените въпроси, свързани с ТСП, въз основа на качествени и количествени критерии, които класират по приоритет недостатъците, разкрити в държавите членки, и
- б) определи срокове за държавите членки за преодоляване на тези недостатъци и за последващи действия за проследяване, в т.ч. изчисляване на лихвите за просрочени плащания и събиране на сумите, които следва да се предоставят на бюджета на ЕС (вж. точка [3.18](#)).

**Срок на изпълнение — до края на 2021 г.**

## Приложения

### Приложение 3.1 — Резултати от тестването на операциите

	2019 г.	2018 г.
<b>РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА</b>		
Общ брой операции:	55	55
<b>ОЦЕНКА НА ОТРАЖЕНИЕТО НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ</b>		
Изчислен процент грешки:	Нивото на грешки е под нивото на същественост	Нивото на грешки е под нивото на същественост

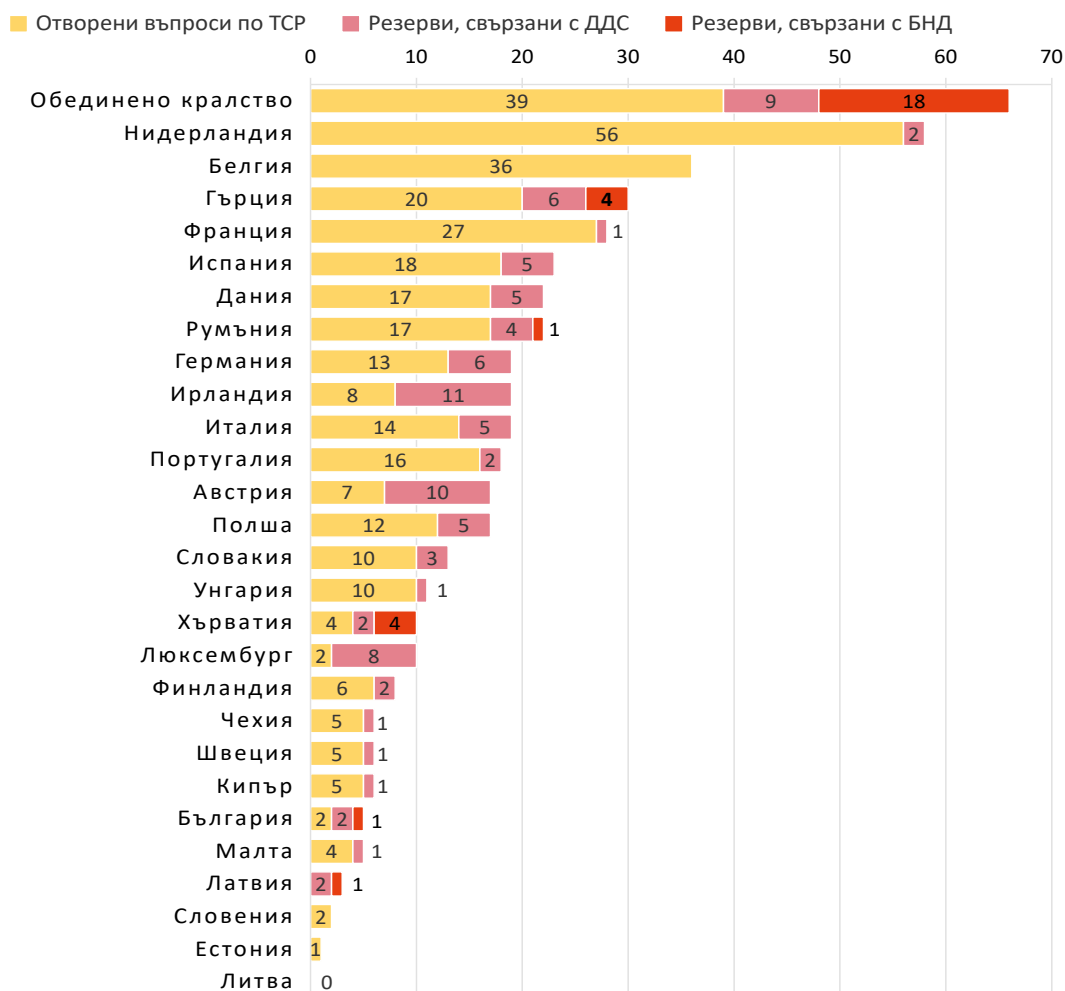
## Приложение 3.2 — Основни митнически рискове и видове митнически контрол



\* Годишни доклади на държавите членки относно традиционните собствени ресурси, финансова 2018 година (член 6, параграф 1 от Регламент № 608/2014).



### Приложение 3.3 — Брой на поддържаните резерви относно БНД и ДДС и отворените въпроси по ТСП по държави членки към 31.12.2019 г.



	Отворени въпроси по ТСП	Резерви, свързани с ДДС	Резерви, свързани с БНД
<b>ОБЩО към 31.12.2019 г.</b>	<b>356</b>	<b>95</b>	<b>29</b>
ОБЩО към 31.12.2018 г.	402	96	9

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни на Европейската комисия<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Стойностите за резервите във връзка с БНД включват само резервите за конкретни операции (обхващащи съставянето на конкретни компоненти на националните сметки на дадена държава членка). Съществуват също резерви за БНД, отнасящи се до конкретни процеси, поддържани за всички държави членки, които обхващат изготвянето на данни от 2010 г. нататък (с изключение на Хърватия, за която те обхващат периода от 2013 г. нататък), както и седем резерви с „хоризонтално“ разпространение, свързани с Обединеното кралство, и една обща резерва за Франция.

### Приложение 3.4 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с приходите

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В голяма степен	В известна степен			
2016	<p>Комисията следва:</p> <p><b>Препоръка 1:</b></p> <p>да анализира, в сътрудничество с държавите членки, всички потенциални последици от многонационалните дейности върху изчисляването на БНД, и да им предостави насоки за това как да третират тези дейности при съставянето на националните сметки.</p>		X				
	<p><b>Препоръка 2:</b></p> <p>да потвърди по време на текущия цикъл на проверка на БНД, че активите за научни изследвания и развойна дейност са били правилно отразени в националните сметки на държавите членки, като обръща особено внимание на оценката на активите за научни изследвания и развойна дейност и на критериите за постоянно пребиваване в случаите когато биват прехвърляни многонационални дейности.</p>		X				

**Бележки относно анализа на Сметната палата за постигнатия напредък:**

**Препоръка 1:** Комисията е предприела адекватни действия за анализ на всички потенциални последици от действията на многонационалните дружества за изчисляване на БНД, като е създавала няколко оперативни групи, работни групи и пилотен проект. Все още предстои обаче Комисията да изготви съответни насоки, за да помогне на държавите членки да извършват дейностите, свързани с резервата с „хоризонтално“ разпространение относно глобализацията.

**Препоръка 2:** Комисията е изразила резерва с „хоризонтално“ разпространение относно глобализацията с краен срок за изпълнение септември 2022 г., за да се провери дали държавите членки вписват правилно в националните си отчети активите, свързани с научноизследователската и развойната дейност. Резервата с „хоризонтално“ разпространение означава, че данните на държавите членки за БНД са отворени за преразглеждане, докато Комисията не потвърди, че те са направили необходимите корекции в националните си отчети, за да отразят въздействието на дейностите на многонационалните дружества.

## Глава 4

Конкурентоспособност за растеж и работни места —  
Функция 1а от МФР

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	4.1.–4.5.
Кратко описание	4.2.–4.4.
Обхват и подход на одита	4.5.
<b>Редовност на операциите</b>	4.6.–4.21.
Разходите за персонал продължават да бъдат основен източник на грешки, по-специално при разходите за научни изследвания	4.11.–4.15.
Повече грешки се наблюдават при частните субекти, по-специално МСП	4.16.
Недопустимост на всички разходи, декларирани от бенефициента за одитирания период	4.17.–4.19.
Чести грешки при други преки разходи	4.20.
Грешките в обменните курсове са много често срещани	4.21.
<b>Преглед на информацията относно редовността, предоставена от одитираните обекти</b>	4.22.–4.30.
<b>Годишни отчети за дейността и други управленски документи</b>	4.31.–4.35.
<b>Заключение и препоръки</b>	4.36.–4.40.
Заключение	4.36.–4.38.
Препоръки	4.39.–4.40.
<b>Приложения</b>	
Приложение 4.1 — Резултати от тестовете на операции от „Конкурентоспособност за растеж и работни места“	
Приложение 4.2 Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с подфункция „Конкурентоспособност за растеж и работни места“	

## Въведение

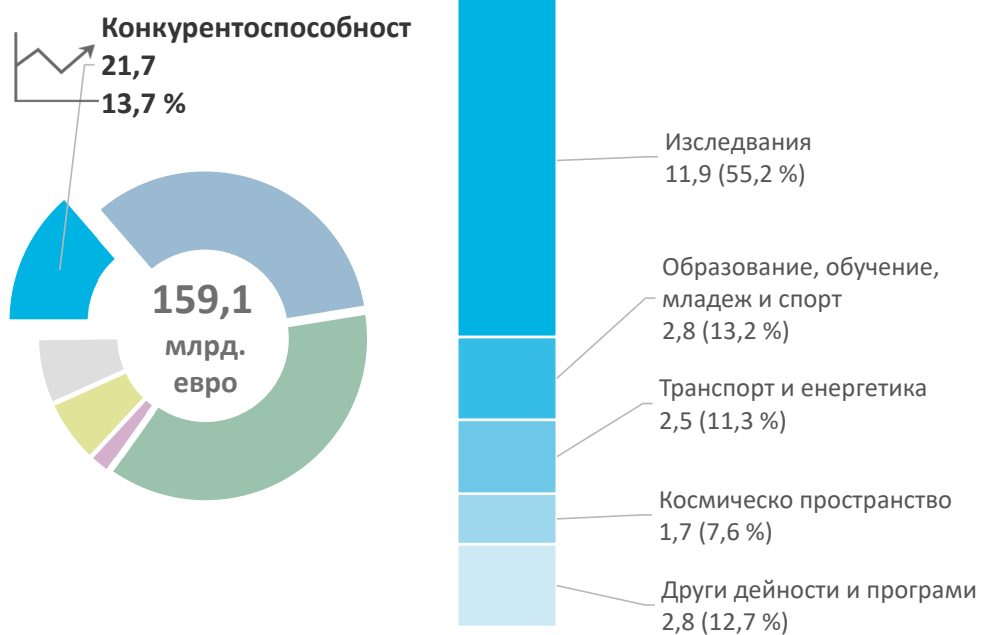
**4.1.** В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата по отношение на подфункция 1а „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ (МФР1а) на многогодишната финансова рамка. В *каре 4.1* са представени обобщено основните дейности и разходи по тази подфункция през 2019 г.

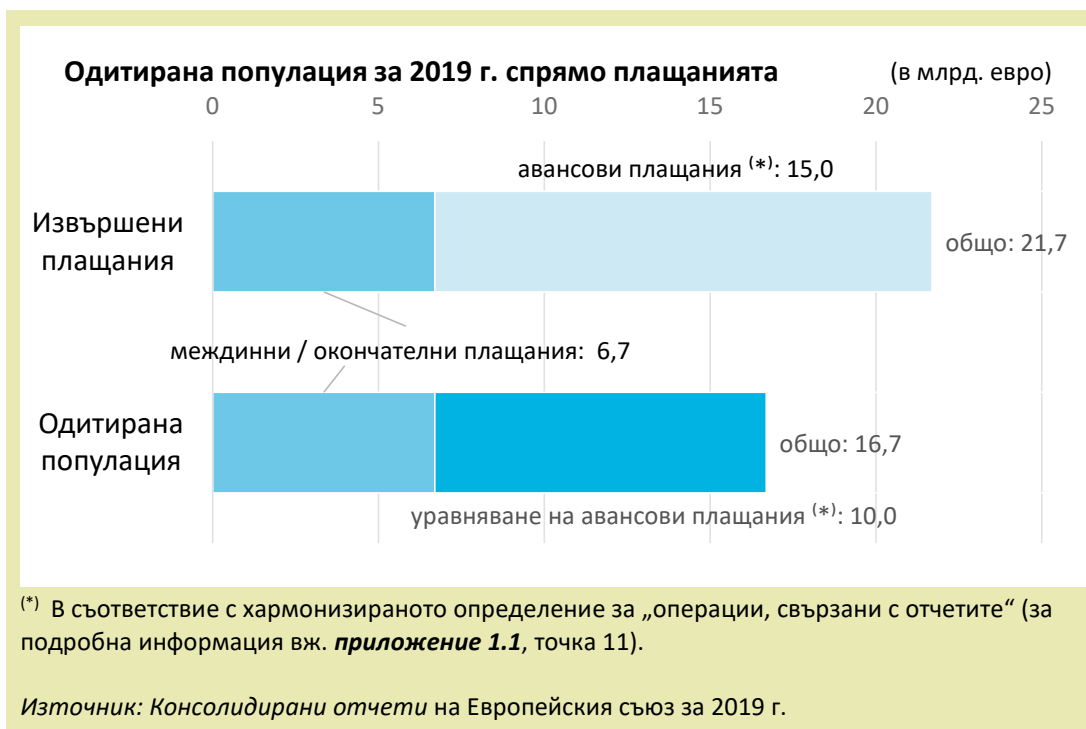
### Каре 4.1

#### Разбивка за 2019 г. за подфункция 1а „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ от МФР

Плащания през 2019 г. — процент от бюджета на ЕС и разбивка

(в млрд. евро)





## Кратко описание

**4.2.** По подфункция „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ се финансират различни програми, които имат за цел насърчаване на приобщаващо общество, стимулиране на растежа, подкрепа за научноизследователска и развойна дейност и иновации и създаване на работни места в ЕС.

**4.3.** Основните програми по тази подфункция са „Хоризонт 2020“<sup>1</sup> за областта на научните изследвания и иновациите (и нейният предшественик Седма рамкова програма<sup>2</sup> (7РП) и „Еразъм+“ за областта на образованието, обучението, младежта и спорта. Подфункцията обхваща също големи инфраструктурни проекти, като космическите програми „Галилео“ (глобалната навигационна спътникова система на ЕС) и EGNOS (Европейската геостационарна служба за навигационно покритие), и приноса на ЕС към Международния термоядрен експериментален реактор (ITER) и Механизма за свързване на Европа (MCE). Тя включва още всички заявки за плащане към гаранционния фонд на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ).

<sup>1</sup> Рамкова програма за научни изследвания и иновации 2014—2020 г. („Хоризонт 2020“).

<sup>2</sup> Седма рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие (2007—2013 г.).

**4.4.** По-голямата част от разходите по тези програми се управляват пряко от Комисията, включително и чрез изпълнителните агенции, и се извършват под формата на безвъзмездна финансова помощ, отпускана на участващите по проекти бенефициенти от публичния и частния сектор. Комисията предоставя авансови плащания на бенефициентите при сключване на договор за безвъзмездна финансова помощ или подписване на решение за финансиране и след това възстановява докладваните от тях разходи, финансирани от ЕС, като приспада авансовите плащания. По отношение на програма „Еразъм+“ разходите се управляват предимно от национални агенции от името на Комисията (около 80 % от безвъзмездната финансова помощ).

### Обхват и подход на одита

**4.5.** Като използва описаните в **приложение 1.1** одитен подход и методи, Сметната палата провери следните елементи от тази подфункция на МФР за 2019 г.:

- а) извадка от 130 операции, в съответствие с точка 9 от **приложение 1.1**. Извадката е формирана така, че да бъде представителна за целия набор от разходи в рамките на тази подфункция от МФР<sup>3</sup>. Тя включва 80 операции от областта на научните изследвания и иновациите (70 по „Хоризонт 2020“ и 10 по 7РП) и 50 операции по други програми и действия, по-специално „Еразъм+“, МСЕ и космическите програми. Одитирани са бенефициенти от 19 държави членки и 4 държави извън ЕС. Целта на ЕСП беше да извърши специфична оценка на тази подфункция от МФР, която да допринесе за изготвянето на цялостната декларация за достоверност, както е посочено в **приложение 1.1**.

<sup>3</sup> Извадката беше разделена на две основни части въз основа на извършената от Сметната палата оценка на риска за законосъобразността и редовността. Първата част включваше високорискови области (по-специално 7РП и „Хоризонт 2020“), в които обхватът на одита беше по-разширен.

- б) избрани системи, които засягат надеждността на извършваните от Комисията *последващи* одити във връзка с редовността на операциите от програма „Хоризонт 2020“. Одиторите извършиха тази дейност в съответствие със стратегията на Сметната палата за прилагане на подход на атестация в бъдеще. За тази цел бяха избрани 6 одита, извършени от Общата служба за одит на Комисията (CAS), и 14 одита, възложени от Комисията на две външни одиторски дружества от частния сектор. Въпреки че ЕСП не включи резултатите от тази одитна дейност в тестовете на операции, свързани с разходите за 2019 г., проверката беше използвана, за да се установи дали резултатите от тези одити могат да се считат за надеждни.
- в) информацията относно редовността, изложена в годишните отчети за дейността (ГОД) на ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Образование, младеж, спорт и култура“ и ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, както и включването ѝ в Годишния доклад за управлението и резултатите (ГДУР), изготвен от Комисията.

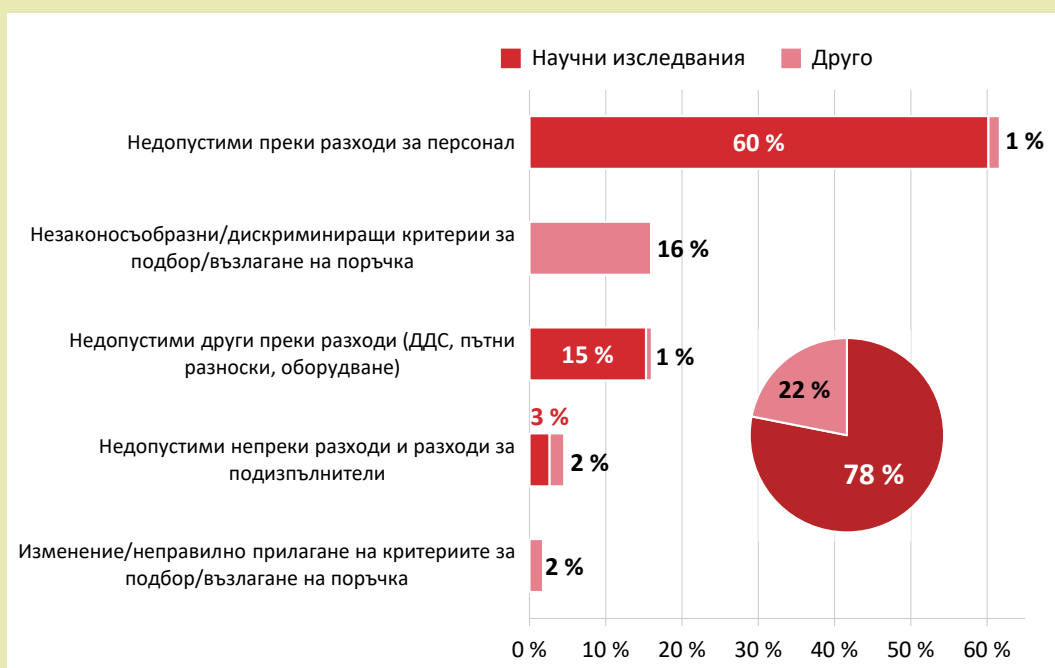


## Редовност на операциите

**4.6.** Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в [приложение 4.1](#). В 51 (или 39 %) от проверените 130 операции се съдържат грешки. Въз основа на 28-те грешки, остойностени от Сметната палата, процентът грешки е изчислен на 4,0 %<sup>4</sup>. В [каре 4.2](#) е представена разбивка на изчисления от Сметната палата процент грешки за 2019 г., като се прави разграничение между научни изследвания и други операции.

### Каре 4.2

#### Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: Европейска сметна палата.

**4.7.** Разходите по 7РП и програма „Хоризонт 2020“ продължават да бъдат високорискова област и основен източник на откритите от ЕСП грешки. В 24 от общо 80-те операции от областта на научните изследвания и иновациите в одитната извадка бяха открити количествено измерими грешки, свързани с недопустими разходи (в 3 от 10-те операции от 7РП и в 21 от 70-те операции от

<sup>4</sup> Сметната палата изчислява нивото на грешките въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 1,5 % и 6,4 % (съответно долна и горна граница на грешките).

„Хоризонт 2020“). Това представлява 78 % от изчисления от ЕСП процент грешки за тази подфункция за 2019 г.

**4.8.** По отношение на програма „Хоризонт 2020“ ЕСП вече докладва за подобренията в разработването на програмите и стратегията за контрол на Комисията<sup>5</sup>. Опростяването на мерките е улеснило бенефициентите и е допринесло за намаляването на риска от грешки, например чрез фиксирането на единна ставка за непреките разходи. Резултатите от одита на Сметната палата показват, че разходите за научни изследвания все още са засегнати от съществено ниво на грешки. Самата Комисия счита, че изчисленият процент грешки за програма „Хоризонт 2020“ продължава да бъде над прага на същественост от 2 % (вж. точка 4.32).

**4.9.** По отношение на други програми и дейности ЕСП установи количествено измерими грешки при 4 от 50-те операции от извадката. Грешките са свързани с проекти в рамките на „Еразъм+“ и МСЕ и представляват:

- а) деклариране от бенефициентите на разходи за недопустими за финансиране дейности или използване на неправилна ставка за единични разходи („Еразъм+“);
- б) два случая на нередности в процедури за възлагане на обществени поръчки (при МСЕ), и
- в) недопустимо възлагане на подизпълнител (МСЕ).

**4.10.** Резултатите от изпълнените от Комисията процедури за контрол са нееднозначни. Комисията е приложила корективни мерки, които са засегнали пряко осем от операциите от извадката на ЕСП. Тези мерки са от значение за изчисленията на Сметната палата, тъй като са намалили изчисления процент грешки за настоящата глава с 0,65 процентни пункта. При осем случая на количествено измерими грешки, допуснати от крайните бенефициенти, въведените от Комисията<sup>6</sup> процедури за контрол не са успели да предотвратят

<sup>5</sup> Например, в точка 5.13 от Годишния доклад за 2018 г. и в Специален доклад № 28/2018 на ЕСП „По-голямата част от мерките за опростяване, въведени в програма „Хоризонт 2020“, са улеснили бенефициентите, но все още има възможности за подобрение“.

<sup>6</sup> Заверки на финансовите отчети или последващите одити. ЕСП продължава да открива слабости и при двете процедури за контрол. В пет от осемте случая се касае за неоткрити грешки в разходите за персонал по програма „Хоризонт 2020“.

или да открият и коригират грешките преди одобряването на разходите. Ако Комисията беше използвала правилно цялата информация на нейно разположение, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава щеше да бъде с 1,1 процентни пункта по-нисък<sup>7</sup>.

### **Разходите за персонал продължават да бъдат основен източник на грешки, по-специално при разходите за научни изследвания**

**4.11.** Правилата за деклариране на разходи за персонал по програма „Хоризонт 2020“ са сложни, въпреки положените усилия за опростяване, и изчисляването на разходите продължава да бъде основен източник на грешки в декларациите за разходи. Както отбелязва ЕСП в своя Годишен доклад за 2018 г.<sup>8</sup> и в Специален доклад № 28/2018, методологията, използвана при програма „Хоризонт 2020“ за изчисляване на разходите за персонал, се е усложнила в определени отношения и това е довело до повишаване на риска от грешки. От 24-те операции, засегнати от количествено измерими грешки в извадката на ЕСП от операции в областта на научните изследвания, 23 са свързани с неправилно прилагане на методологията за изчисляване на разходите за персонал. В почти всички от 23-те случаи ставката за почасово (или месечно) заплащане е изчислена неправилно.

**4.12.** В Годишния доклад за 2018 г.<sup>9</sup> Сметната палата посочва, че източник на грешки може да бъде правилото, според което се изисква използването на годишна ставка за почасово заплащане от последната приключена финансова година при декларирането на разходи, свързани със следващата (неприключена) година на докладване. ЕСП установи, че това е така и за 2019 г.

**4.13.** В *каре 4.3* е отразен пример за тези два вида грешки, които се срещат в един от одитираните проекти.

<sup>7</sup> При четири от тези случаи Комисията не е знаела за грешките, тъй като независимият одитор не ги е открил.

<sup>8</sup> Точка 5.16.

<sup>9</sup> Точка 5.17.

### Каре 4.3

#### Пример за грешка в изчисляването на ставката за почасово заплащане и пример за неизползване на данни от последната приключена финансова година

##### Грешка при изчисляване на ставката за почасово заплащане

При един проект по програма „Хоризонт 2020“ в Германия, за да изчисли ставката за почасово заплащане, бенефициентът е използвал годишната брутна заплата, умножена по статистически процент, включващ средната стойност на социалноосигурителните вноски. Тази средна стойност (като процент) се публикува от националната статистическа служба. Следователно ставката за почасово заплащане не се основава на действително направените разходи, както се изисква.

##### Неизползване на данни от последната приключена финансова година

В същия проект при изчисляването на разходите за персонал за един от служителите бенефициентът е използвал ставка за почасово заплащане, която не се основава на данни от последната приключена финансова година (2018 г.), а на данни от 2019 г.

Наред с другите грешки, свързани с разходите за персонал, в този случай брутната грешка възлиза на 13 400 евро.

**4.14.** Друга (макар и не толкова честа) грешка е неспазването на правилото за двойния таван. Според това правило общият брой на отработените часове на човек годишно, декларирани във връзка с безвъзмездната финансова помощ от ЕС и Евратом, не може да надвишава броя на годишните отработени часове, използван за изчисляването на ставката за почасово заплащане. Освен това общият размер на декларираните разходи за персонал за който и да е служител годишно (за възстановяване като действителни разходи), не може да надвишава общия размер на разходите за персонал, вписани в отчетите на бенефициента за съответния служител през същата година. В [каре 4.4](#) е описан такъв случай.

#### Каре 4.4

##### Пример за неспазването на правилото за двойния таван

При един проект по „Хоризонт 2020“ в Нидерландия бенефициентът е заявил разходи за персонал за 1 742 отработени часа от член на екипа по проекта. Това е над стандартния брой производствени часове годишно, използван за изчисляване на ставката за почасово заплащане (1 650 часа) и следователно не е в съответствие с правилото за двойния таван, ето защо разликата от 92 часа в повече се счита за недопустима.

**4.15.** ЕСП продължава да открива слабости при отчитането на изработеното време. Въпреки че одиторите не определят количествено грешките в такива случаи, недостатъчно доброто качество на системите увеличава риска съответните записи на отработените часове по финансираните проекти да са ненадеждни.

#### Повече грешки се наблюдават при частните субекти, по-специално МСП

**4.16.** Една от стратегиите за насърчаване на европейските научни изследвания е да се увеличи участието на частния сектор, по-специално на стартиращите предприятия и МСП. Над половината от установените количествено измерими грешки (17 от 28) са свързани с финансиране за частни бенефициенти, въпреки че тези операции представляват само 42 (32 %) от всички 130 операции от извадката. МСП съставляват 12 % от извадката, но представляват 21 % от количествено измеримите грешки. Тези резултати показват, че МСП са по-податливи на грешки, отколкото други бенефициенти, както се потвърждава от одитите на Комисията и от по-рано публикувани годишни доклади на ЕСП.

#### Недопустимост на всички разходи, декларирани от бенефициента за одитирания период

**4.17.** Тази година Сметната палата откри грешки в четири проекта по програма „Хоризонт 2020“, при които под въпрос беше поставена допустимостта на всички разходи, декларирани от бенефициента за одитирания период.

**4.18.** В два случая бенефициентът е дъщерно дружество, 100 % собственост на друго дружество, което е платило и осчетоводило разходите за заплати, както и всички останали разходи. Всички служители, участващи в проекта, са били наети

или от дружеството майка, или от друго дъщерно дружество. В разрез с правилата на „Хоризонт 2020“, според които разходите трябва да бъдат извършени от бенефициента и регистрирани в неговата счетоводна система, в тези случаи това не е спазено и одиторите считат, че всички разходи, декларирани от бенефициента за одитирания период, са недопустими. И в двата случая бенефициентите не са били запознати в достатъчна степен с правилата на програма „Хоризонт 2020“.

**4.19.** При друг случай безвъзмездната финансова помощ е отпусната на изследователски институт, който не е бил оправомощен да възлага докторска степен. Това е основно условие за допустимост, което е било изрично обявено за потенциалните бенефициенти на тази конкретна покана за представяне на предложения. В четвърти случай сумата на безвъзмездната финансова помощ е изплатена на изследовател, който е назначен на непълно работно време. Работата на непълно работно време е разрешена само по лични или семейни причини, за ограничен период от време и за нея се изисква одобрението на отговорната агенция на ЕС. Нито едно от тези условия не е изпълнено в този случай.

### **Чести грешки при други преки разходи**

**4.20.** Както и през предходни години, Сметната палата откри грешки при други преки разходи, свързани с разходите за научни изследвания. Такива грешки включват по-специално възстановяването на пътни разходи, които не са свързани с одитирания проект на ЕС или не са действително извършени.

### **Грешките в обменните курсове са много често срещани**

**4.21.** 22 от одитираните научноизследователски проекти се изпълняват във валути, различни от еврото. Одиторите установиха, че обменният курс, използван от десет от проектите, не е бил предвиденият в правилата. Финансовият ефект от подобни грешки сам по себе си не е съществен, но тяхната честота показва липса на осведоменост относно правилата.

## Преглед на информацията относно редовността, предоставена от одитираните обекти

**4.22.** Комисията използва резултатите от своите последващи одити като основа за изчисляване на размера на средствата, изложени на риск при плащане. Около 20 % от последващите одити на всички служби на Комисията, работещи по програма „Хоризонт 2020“, се извършват от Общата служба за одит на ГД „Научни изследвания и иновации“ (CAS), а 80 % — от частни одиторски дружества<sup>10</sup>, избрани чрез тръжна процедура. Общата служба за одит изготвя представителна извадка от декларации за одобрени разходи за целите на последващия одит приблизително на всеки 18 месеца.

**4.23.** За Годишния доклад за 2018 г. ЕСП провери извадка на случаен принцип от 20 одитни досиета от последващ одит, взети от представителната извадка на Комисията от плащания по „Хоризонт 2020“. Одиторите извършиха тази дейност като част от стратегията на ЕСП за периода 2018—2020 г., за да установят осъществимостта на подхода за ангажимент за атестация по отношение на подфункция 1а от МФР. В резултат на проверката ЕСП заключи, че не може да разчита на одитните заключения при 10 от общо 20-те одитни досиета<sup>11</sup>.

**4.24.** За Годишния доклад за 2019 г. ЕСП отново провери извадка на случаен принцип от 20 одитни досиета от последващ одит, приключени между 1 май 2018 г. и 1 септември 2019 г. Те са свързани с плащания, извършени от Комисията в периода от януари 2014 г. до февруари 2018 г. Ето защо обхватът на най-скорошните последващи одити не включва плащания от 2019 г.

**4.25.** В рамките на своята оценка Сметната палата извърши преглед на работните и придружаващите одитни документи на място в офиса на Общата служба за одит и на частните одиторски дружества. Въз основа на този преглед тя установи десет одита, за които беше необходимо да се извършат допълнителни одитни процедури, главно поради необходимостта да се получи допълнителна подкрепяща документация и/или поради несъответствия в работните документи, които попречиха на ЕСП да потвърди заключенията от одита. Тя извърши тези

<sup>10</sup> Които използват одитната методология на Общата служба за одит.

<sup>11</sup> Точка 5.33.

допълнителни одитни процедури чрез документна проверка (в пет случая от бенефициентите бяха изискани допълнителни документи) или чрез одитно посещение на място при бенефициента (в пет случая).

**4.26.** Установени бяха слабости в документирането на извършената одитна работа, в последователността при съставянето на извадките и докладването, както и в качеството на одитните процедури при някои от прегледаните досиета. Например, Сметната палата установи недопустими разходи, които не са открити от одиторите поради недостатъчни проверки при извършените от тях одити, главно при разходите за персонал. Бяха отбелязани също така погрешно тълкуване на правилото за двойния таван и грешки в изчисляването на разходите за персонал, които не са били открити.

**4.27.** Въпреки че в някои случаи финансовото отражение не е съществено, при седем от 20-те одитни досиета в извадката Сметната палата не може да разчита на одитните заключения. Като се вземе предвид общо одитната дейност за миналата и настоящата година (вж. точка **4.23** по-горе), Сметната палата не може да приеме за надеждни заключенията в 17 от общо 40-те разгледани одита.

**4.28.** В своя Годишен доклад за 2018 г. ЕСП докладва за проблем, свързан с методологията на Комисията за изчисляване на процента грешки за „Хоризонт 2020“, който е довел до неговото систематично занижаване<sup>12</sup>. Последващите одити имат за цел да обхванат приетите разходи във възможно най-пълна степен, но рядко проверяват всички разходи. Процентът грешки е изчислен като дял от всички приети разходи, вместо от действително одитираната сума. Това означава, че използваният знаменател при изчисляването на грешката е бил по-висок, поради което процентът грешки е занижен.

**4.29.** Комисията е предприела мерки за коригирането на този проблем. След провеждането на анализ на 40-те последващи одита, които ЕСП провери в рамките на своята оценка, Комисията е изчислила повторно процента грешки. Като резултат, докладваният за „Хоризонт 2020“ представителен процент грешки е увеличен с 0,34 процентни пункта.

<sup>12</sup> Точка 5.34.



**4.30.** ЕСП приветства тези своевременни корективни действия и намерението на Комисията да продължи да работи по този въпрос. При тази корекция не са взети предвид проблемите, посочени в точки **4.23** и **4.26—4.27** по-горе, и процентът грешки все още е занижен. Освен това не може да се определи сериозността на неговото въздействие, тъй като някои от грешките не могат да бъдат измерени изцяло в количествено отношение.

## Годишни отчети за дейността и други управленски документи

**4.31.** Проверените от Сметната палата годишни отчети за дейността (ГОД)<sup>13</sup> дават вярна оценка на финансовото управление на съответните генерални дирекции по отношение на редовността на операциите.

**4.32.** В ГОД на ГД „Научни изследвания и иновации“ е включена резерва, засягаща плащанията за възстановяване на средства по декларациите за разходи по 7РП<sup>14</sup>, тъй като кумулативният процент остатъчни грешки е над 2 %<sup>15</sup>. ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ не изразява такава резерва<sup>16</sup>, тъй като тя вече не извършва съществен брой плащания по 7РП. В случая на „Хоризонт 2020“, въз основа на собствените си одити Комисията докладва изчислен представителен процент грешки в размер на 3,3 %<sup>17</sup> и остатъчен процент грешки в размер на 2,15 %. Тези одити обхващат само плащания, извършени през периода 2014—2018 г.

**4.33.** В своя Годишен доклад за 2018 г. ЕСП докладва, че степента на изпълнение на корекциите на системни грешки в 7РП е едва 57,6 %<sup>18</sup>. До края на 2019 г. този процент е нараснал на 72 %, като е надхвърлил поставената от генералната дирекция цел от 70 %. Това е добро постижение. В ГОД се посочва също, че ресурсите, необходими за коригирането на останалите 1 904 случая, следва да не се подценяват.

**4.34.** В края на 2019 г. за ГД „Научни изследвания и иновации“ са налице 13 неизпълнени препоръки на Службата за вътрешен одит, изпълнението на три от които е просрочено. Това представлява подобрене в сравнение с предходната година, когато са налице 26 неизпълнени препоръки, в това число 9 просрочени.

<sup>13</sup> Вж. точка 4.5 (с).

<sup>14</sup> Това означава, че генералният директор изразява декларация за достоверност с резерви, тъй като ефективността на системите за контрол в 7РП не е достигнала очакваното равнище.

<sup>15</sup> 3,52 %.

<sup>16</sup> Въз основа на правилото „*de minimis*“ за въвеждане на праг за финансовите резерви.

<sup>17</sup> Като се вземат предвид резултатите от проектите за одитни доклади.

<sup>18</sup> Точка 5.29.

Три от неизпълнените препоръки и една от просрочените са класифицирани като „много важни“. Класифицираната като „много важна“ просрочена препоръка, с определен нов целеви срок на изпълнение 20 юни 2020 г., се отнася до мониторинга на бенефициентите за спазване на договорните задължения и докладването във връзка с изискванията за разпространение и използване на резултатите по проектите.

**4.35.** ЕСП провери информацията в ГДУР на Комисията от 2019 г. относно изчисления риск при плащане в областите на политиката, включени в подфункция 1а от МФР. Комисията не изчислява единен процент за подфункцията, а два отделни — един за областта на научните изследвания, промишлеността, космическите технологии, енергетиката и транспорта (2,0 %), и друг за областта „Други вътрешни политики“ (1,0 %). Въз основа на данните на Комисията Сметната палата изчисли, че процентът за подфункция 1а от МФР като цяло ще бъде 1,7 %. Този процент е под прага на същественост и е в долната граница на изчисления от Сметната палата диапазон на процента грешки. Сметната палата обаче счита, че въпреки мерките, които Комисията е предприела, този процент все още е занижен поради проблемите, описани в точки [4.23](#) и [4.26—4.27](#) по-горе.

## Заклучение и препоръки

### Заклучение

**4.36.** Като цяло одитните доказателства, получени от Сметната палата и представени в настоящата глава, показват, че цялостното ниво на грешки при разходите по подфункция „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ е съществено. По отношение на тази подфункция от МФР тестването на операции от ЕСП показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 4,0 % (вж. [приложение 4.1](#)). Това е близо до изчисленията от Сметната палата стойности за 2015, 2016 и 2017 г. Резултатите показват, че процентът грешки е постоянно висок при разходите за научни изследвания и иновации — областта, която е основен източник на грешки, и много по-нисък за останалите области на подфункцията.

**4.37.** Въпреки извършеното опростяване за „Хоризонт 2020“, правилата за деклариране на разходите за персонал водят до процент грешки, който все още надхвърля прага на същественост.

**4.38.** Изчисленият риск при плащане, представен в ГДУР на Комисията (след повторните изчисления на Сметната палата — в размер на 1,7 %), е в долната граница на изчисления от Сметната палата диапазон на процента грешки и е под прага на същественост.

## Препоръки

**4.39.** В *приложение 4.2* са представени констатациите от проверката на Сметната палата на изпълнението на трите препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2016 г. Комисията е изпълнила изцяло две от тези препоръки, а една е изпълнена в значителна степен.

**4.40.** Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2019 г. Сметната палата препоръчва на Комисията:

### Препоръка 4.1

---

Да извършва по-целенасочени проверки на декларациите за разходи на МСП и да засили провежданата информационна кампания относно правилата за финансиране по програма „Хоризонт 2020“, като я насочи повече към тези важни бенефициенти.

**Срок за изпълнение — средата на 2021 г.**

### Препоръка 4.2

---

Да проведе кампания за напомняне на всички бенефициенти на средства от „Хоризонт 2020“ относно правилата за изчисляване и деклариране на разходите за персонал, като обърне внимание по-специално на видовете грешки, посочени в точки **4.11—4.15** от тази глава.

**Срок на изпълнение — 2021 г.**

### Препоръка 4.3

---

Да опрости допълнително правилата за изчисляване на разходите за персонал при следващата рамкова програма за научни изследвания („Хоризонт Европа“).

**Срок за изпълнение — до края на 2020 г.**

## Препоръка 4.4

---

Във връзка с „Хоризонт 2020“:

- да обърне внимание на констатациите от извършената от Сметната палата проверка на последващите одити, свързани с документацията, последователността при формирането на извадки и качеството на одитните процедури, и
- по отношение на третия цикъл одити, възложени на външен изпълнител, да предприеме необходимите мерки, за да се увери, че одиторите са напълно запознати с правилата на „Хоризонт 2020“, и да потвърди качеството на тяхната одитна дейност.

**Срок за изпълнение — средата на 2021 г.**

## Приложения

### Приложение 4.1 — Резултати от тестовете на операции от „Конкурентоспособност за растеж и работни места“

	2019 г.	2018 г.
<b>РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА</b>		
Общ брой операции:	130	130
<b>ОЦЕНКА НА ОТРАЖЕНИЕТО НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ</b>		
Изчислен процент грешки	4,0 %	2,0 %
Горна граница на процента грешки (UEL)	6,4 %	
Долна граница на процента грешки (LEL)	1,5 %	

## Приложение 4.2 Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с подфункция „Конкурентоспособност за растеж и работни места“

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В значителна степен	В известна степен			
2016	ЕСП препоръчва на Комисията: <b>Препоръка 1:</b> да продължи рационализирането на правилата и процедурите по програма „Хоризонт 2020“, с цел да се намали правната несигурност, като се вземат под внимание също и опростените варианти за разходите, предвидени в преразгледания Финансов регламент, като например разходи за единица продукт, еднократни общи суми, финансиране с единна ставка и награди.	X					
	<b>Препоръка 2:</b> да следи за това нейните служби да прилагат последователен подход при изчисляването на процента грешки и общия размер на средствата, изложени на риск.	X					
	<b>Препоръка 3:</b> незабавно да предприеме действия за преодоляване на установените от IAS слабости в нейните последващи одити, като съкрати времето, необходимо за приключване на последващите одити, и подобри вътрешните процедури за планиране, мониторинг и докладване по одитите.		X				



## **Глава 5**

**Икономическо, социално и териториално сближаване —  
Функция 16 от МФР**

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	5.1.–5.12.
<b>Кратко описание</b>	5.2.–5.5.
Цели и разходни инструменти на политиката	5.2.
Рамка за изпълнение, контрол и предоставяне на увереност	5.3.–5.5.
<b>Обхват и подход на одита</b>	5.6.–5.12.
<b>Редовност на операциите</b>	5.13.–5.62.
<b>Резултати от извършеното от Сметната палата тестване на операциите и от прегледа/повторно извършената одитна дейност</b>	5.14.–5.35.
Недопустими проекти	5.18.–5.20.
Нарушения на правилата на вътрешния пазар	5.21.–5.27.
Недопустими разходи	5.28.–5.29.
Липса на важни подкрепящи документи	5.30.
Неспазване на правилата, уреждащи използването на финансови инструменти	5.31.–5.35.
<b>Оценка на Сметната палата на дейността, извършена от одитните органи</b>	5.36.–5.47.
<b>Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността</b>	5.48.–5.62.
<b>Заклучение и препоръки</b>	5.63.–5.69.
<b>Заклучение</b>	5.63.–5.67.
<b>Препоръки</b>	5.68.–5.69.

## **Приложения**

**Приложение 5.1 — Резултати от тестването на операциите**

**Приложение 5.2 — Информация за действията на ЕС  
в държавите членки**

**Приложение 5.3 — Проследяване на изпълнението на  
предишни препоръки, свързани с икономическото,  
социалното и териториалното сближаване**

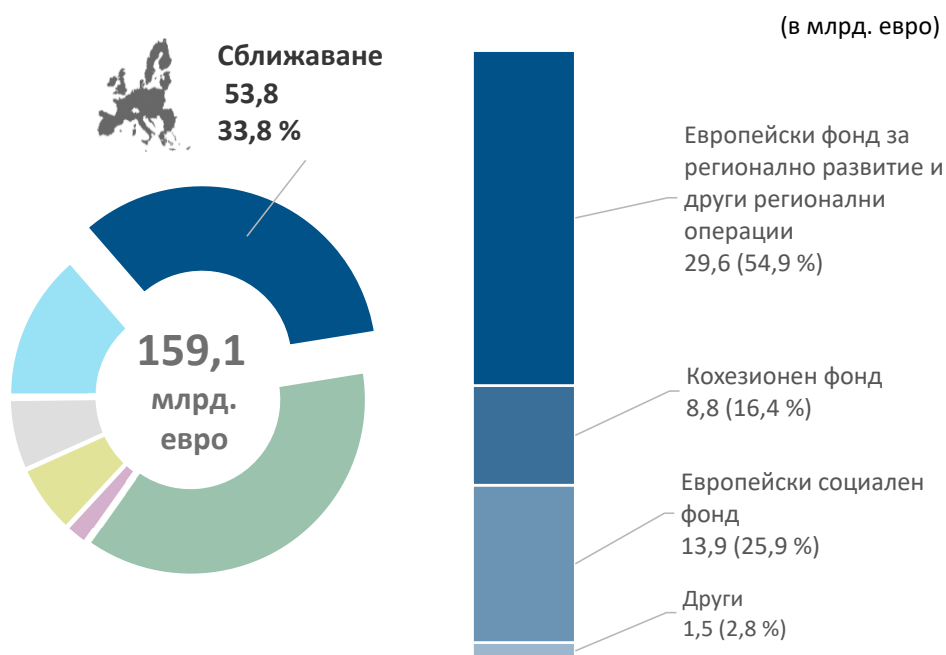
## Въведение

**5.1.** В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата, свързани с подфункция 16 от МФР „Икономическо, социално и териториално сближаване“. В *каре 5.1* са представени обобщено основните дейности и разходи по тази подфункция през 2019 г. Вж. точка **5.9** за допълнителна информация относно одитната популация за 2019 г.

### Карта 5.1

#### Разбивка за 2019 г. за подфункция 16 от МФР „Икономическо, социално и териториално сближаване“

Плащания през 2019 г. като процент от бюджета на ЕС и разбивка по фондове





## Кратко описание

### Цели и разходни инструменти на политиката

**5.2.** Разходите по тази подфункция са насочени към намаляване на разликите в степента на развитие между отделните държави членки и региони на ЕС и към повишаване на конкурентоспособността на всички региони<sup>1</sup>. Тези цели се изпълняват:

<sup>1</sup> Вж. членове 174—178 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 47).

- а) чрез следните фондове/инструменти при споделено управление:
- *Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)*, чиято цел е преодоляване на основните дисбаланси между регионите чрез финансова подкрепа за създаване на инфраструктура и продуктивни инвестиции, насочени към създаването на работни места, най-вече от предприятията;
  - *Кохезионен фонд (КФ)*, който с оглед насърчаване на устойчивото развитие финансира проекти в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто БНД на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за Европейския съюз;
  - *Европейски социален фонд (ЕСФ)*, който има за цел да насърчава високо ниво на заетост и създаване на повече и по-добри работни места, включително посредством мерки по линия на *Инициативата за младежка заетост (ИМЗ)*, насочена към регионите с висока безработица сред младите хора<sup>2</sup>;
  - други по-малки схеми, като например *Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD)*;
- б) чрез принос към *Механизма за свързване на Европа (МСЕ)*, който се управлява пряко от Комисията и финансира проекти в рамките на *трансевропейските мрежи*<sup>3</sup>.

## Рамка за изпълнение, контрол и предоставяне на увереност

**5.3.** В рамките на тази подфункция от МФР държавите членки обикновено изготвят многогодишни *оперативни програми (ОП)* в началото на всеки програмен период за целия срок на действие на МФР. След като Комисията даде своето одобрение, отговорността за изпълнението на дадена ОП се споделя между Комисията (ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) и държавата членка. *Бенефициентите*

<sup>2</sup> ЕФРР, КФ и ЕСФ са три от петте *европейски структурни и инвестиционни фонда*, които заедно са предмет на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета (*Регламент за общоприложимите разпоредби*). Останалите два ЕСИ фонда са разгледани в глава 6 от настоящия доклад.

<sup>3</sup> Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Механизма за свързване на Европа, за изменение на Регламент (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на Регламенти (ЕО) № 680/2008 и (ЕО) № 67/2010 (ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 129).

получават възстановяване на разходите си чрез органите в държавата членка, а бюджетът на ЕС съфинансира допустимите разходи за операциите, одобрени в съответствие с условията на ОП. Управляващите органи извършват проверки, за да предотвратят сертифицирането на недопустими разходи пред Комисията.

**5.4.** Рамката за контрол и предоставяне на увереност за програмния период 2014—2020 г.<sup>4</sup> има за цел да гарантира, че *процентът остатъчни грешки*<sup>5</sup> в годишния отчет на съответната оперативна програма остава под *прага на същественост* от 2 %, определен в приложимия регламент<sup>6</sup>. За да се гарантира, че няма да има съществен процент грешки в отчетите, които трябва да бъдат сертифицирани пред Комисията след проверките от страна на управляващите органи, в рамката за контрол и предоставяне на увереност се предвиждат следните три елемента:

- Резултатите от работата на *одитните органи* във връзка с разходите са включени в годишните отчети. Тези резултати се публикуват в годишен доклад относно контрола, който държавите членки представят на Комисията като част от своите „пакети за предоставяне на увереност“<sup>7</sup>. В него се посочва процентът остатъчни грешки за оперативната програма (или групи ОП) и се изразява одитно становище относно редовността на декларираните разходи и ефективността на системите за управление и контрол.
- Годишното приемане на отчетите. За тази цел Комисията изпълнява основно административни проверки за изчерпателност и точност на отчетите, така че

<sup>4</sup> Сметната палата предостави подробна информация относно рамката за контрол и предоставяне на увереност за ЕСИ фондовете, включително график, в своите годишни доклади, съответно за 2017 г. (точки 6.5—6.15) и за 2018 г. (фигура 6.1).

<sup>5</sup> В свои годишни отчети за дейността Комисията посочва „процент на остатъчен риск“, когато разглежда приключването на програмния период 2007—2013 г., и „остатъчен общ процент грешки“, когато разглежда програмния период 2014—2020 г. В настоящата глава те са наричани „процент остатъчни грешки“.

<sup>6</sup> Член 28, параграф 11 от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г. за допълване на Регламента за общоприложимите разпоредби (ОВ L 138, 13.5.2014 г., стр. 5).

<sup>7</sup> Пакетът документи за предоставяне на увереност се състои от декларация за управлението, годишно обобщение, сертифицирани годишни отчети, годишен доклад относно контрола и одитно становище.

да може да ги одобри и да освободи депозита от 10 %, задържан преди това като гаранция<sup>8</sup>.

- Документни проверки от страна на Комисията на всеки пакет за предоставяне на увереност и избрани одити на *съответствието*, проведени в държавите членки. Комисията извършва тези проверки, за да изготви заключение и да потвърди процентите остатъчни грешки, докладвани от одитните органи; тя ги публикува, заедно със среднопретеглена стойност, която служи като ключов показател за ефективност, в *своите годишни отчети за дейността* (ГОД) за следващата година.

**5.5.** Процесът, водещ до *приключването* на оперативните програми от програмния период 2007—2013 г., е сравним до голяма степен с описания в точка **5.4**.

## Обхват и подход на одита

**5.6.** Целта на Сметната палата е да допринесе за цялостната Декларация за достоверност, както е описано в *приложение 1.1*. Като взема предвид характеристиките на рамката за контрол и предоставяне на увереност за тази област на разходи, Сметната палата също така има за цел да оцени до каква степен може да се разчита на работата на Комисията и одитните органи. Сметната палата прави това с оглед на възможността да използва все по-широко работата им в бъдеще, и в този контекст — за идентифициране на бъдещи необходими подобрения.

**5.7.** Прилагайки описаните в *приложение 1.1* одитен подход и методи, Сметната палата провери следните елементи от тази подфункция на МФР:

- а) извадка от 236 операции, която е формирана така, че да бъде статистически представителна за целия набор от разходи в рамките на подфункция 1б от МФР. Извадката включва 223 операции, разходите за които са били сертифицирани в пакетите от документи за предоставяне на увереност и за приключване (включително 220, които преди това са били проверени от

<sup>8</sup> Член 130 от Регламента за общоприложимите разпоредби ограничава възстановяването на междинни плащания до 90 %. Останалите 10 % се освобождават след приемането на отчетите.



одитен орган<sup>9</sup>), както и осем финансови инструмента и пет проекта по МСЕ, управлявани пряко от Комисията;

- б) работата, извършена от одитните органи за потвърждаване на информацията, съдържаща се в съответните 24 пакета от документи за предоставяне на увереност/за приключване, свързани с проверените от тях 220 операции;
- в) дейността, извършена от Комисията, за проверка и потвърждаване на процентите остатъчни грешки, докладвани в пакетите за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г., и нейната одитна дейност по отношение на редовността на тези пакети;
- г) информацията относно редовността, изложена в годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, както и включването ѝ в *Годишния доклад за управлението и резултатите (ГДУР)*, изготвен от Комисията.

**5.8.** Нашата одитна популация (28,4 млрд. евро) се състои от разходи от периода 2014—2020 г., включени в приетите пакети от документи за предоставяне на увереност за счетоводната 2017/2018 година, разходи за периода 2007—2013 г. в пакетите за приключване на ОП, приключени от Комисията през 2019 г., и средства от Кохезионния фонд за МСЕ.

**5.9.** През 2019 г. Комисията прие отчети с разходи за 351 от 420-те одобрени ОП (24,3 млрд. евро). Тези отчети включват данни от пакетите за предоставяне на увереност, предоставени от всички 28 държави членки за програмния период 2014—2020 г. Държавите членки са докладвали за плащания към крайни получатели чрез финансови инструменти през счетоводната 2017/2018 година по 60 от тези ОП (0,6 млрд. евро). В допълнение, Комисията е приключила изцяло или частично<sup>10</sup> 54 ОП (изплатени средства в размер на 2,2 млрд. евро) от програмния период 2007—2013 г. Приносът към МСЕ е в размер на около един млрд. евро.

<sup>9</sup> Вж. точка **5.41**.

<sup>10</sup> Ако останат неразрешени въпроси със съществено отражение, Комисията изплаща само неоспорените суми. Остатъкът се погасява и ОП се приключва, когато всички останали въпроси бъдат разрешени.

**5.10.** Сметната палата изготви на два етапа своята извадка от 223 операции с разходи, сертифицирани в пакетите от документи за предоставяне на увереност и за приключване. Най-напред тя избра 24 пакета (20 от програмния период 2014—2020 г. и 4 от 2007—2013 г.), обхващащи 40 от 394-те ОП, за които Комисията е изплатила средства от бюджета на ЕС (сетълмент) през 2019 г. От тези 24 пакета Сметната палата подбра операции, които са били проверени от одитните органи.

**5.11.** Част от извадката ни се състои от осем финансови инструмента от периода 2014—2020 г. За целта сме подбрали инструменти, по които са били извършени плащания към крайни получатели през счетоводната 2017/2018 година. В случай че одитният орган не е извършил одит на суми, изплатени на крайните получатели, сме избрали тези плащания директно.

**5.12.** В *приложение 5.2* се съдържа разбивка на нашата извадка от операции и броят на количествено измеримите грешки, констатирани от ЕСП, по държави членки.

## Редовност на операциите

**5.13.** Тази част от настоящата глава се състои от три подраздела. Първият се отнася до извършената от Сметната палата проверка на тазгодишната извадка от 236 операции с цел проучване на основните източници на грешки. Вторият подраздел се отнася до нашата оценка на работата на одитните органи, а третият — до работата на Комисията. Констатациите от всички подраздели предоставят основа за изготвяне на заключение относно информацията за редовността, съдържаща се в годишните отчети за дейността на двете отговорни генерални дирекции и в Годишния доклад за управлението и резултатите на Комисията.

### Резултати от извършеното от Сметната палата тестване на операциите и от прегледа/повторно извършената одитна дейност

**5.14.** В *приложение 5.1* е представен преглед на резултатите от извършеното от Сметната палата тестване на операциите. В проверените от ЕСП 236 операции са идентифицирани и количествено остойностени 29 грешки, които не са били открити от одитните органи. Като се вземат предвид 64-те грешки, установени преди това от одитните органи, и приложенияте от *програмните органи* корекции (на обща стойност 334 млн. евро общо за двата *програмни периода*), изчисленият от ЕСП процент грешки е 4,4 %<sup>11</sup>.

**5.15.** Одитните органи са отчетили 64 количествено измерими грешки в пакетите от документи за предоставяне на увереност/за приключване по отношение на 236-те операции от извадката на Сметната палата. Тези грешки се отнасят до недопустими разходи (39), *възлагане на обществени поръчки* (24) и липсваща подкрепяща документация (една грешка)<sup>12</sup>. Държавите членки са приложили финансови корекции, които са екстраполирали според необходимостта, с оглед свеждане на процента остатъчни грешки до или под прага на същественост от 2 %.

<sup>11</sup> Сметната палата изчислява нивото на грешките въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 2,1 % и 6,7 % (съответно долна и горна граница на грешките).

<sup>12</sup> Една операция може да бъдат засегнати от повече от един вид грешки.

**5.16.** В *каре 5.2* е показана разбивка по категории на констатираните от ЕСП грешки (преди отчитане на финансовите корекции). Недопустимите проекти и нарушенията на правилата за вътрешния пазар (по-специално неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки) са допринесли най-много за изчисления от Сметната палата процент грешки. Точки *5.18—5.35* съдържат повече информация за тези грешки.

## Карта 5.2

### Разбивка на констатираните от ЕСП грешки



Източник: ЕСП.

**5.17.** Броят и въздействието на откритите грешки показват, че съществува висок риск от грешки в тази област и че проверките на управляващите органи често са все още неефективни за предотвратяване или разкриване на нередности в разходите, декларирани от бенефициентите.

## Недопустими проекти

**5.18.** Сметната палата установи пет проекта по ЕФРР от програмния период 2014—2020 г., за които е предоставена помощ на бенефициенти или операции, които не отговарят на условията за допустимост, определени в приложимия регламент и оперативните програми. Тези случаи представляват 17 % от всички *количествено измерими грешки*, установени от Сметната палата, или приблизително 2,2 процентни пункта от изчисления процент грешки.

**5.19.** Съгласно член 65, параграф 6 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) управляващите органи не могат да предоставят финансиране от ЕС за операции, които са физически завършени или изцяло изпълнени към датата на заявлението за финансиране<sup>13</sup>. Това правило съществува, тъй като през програмния период 2007—2013 г. се наблюдава тенденция да се представят проекти със задна дата, което не представлява най-доброто използване на средствата на ЕС. Считаме, че три от петте недопустими проекта не отговарят на това правило.

**5.20.** Проверените от нас операции първоначално са финансирани с национални средства и са били физически завършени, преди да бъдат одобрени за финансиране от ЕС. Програмните органи са изтълкували правилото в смисъл, че докато дадена операция не бъде приключена финансово или административно, тя не е физически завършена. Физическото завършване обаче се отнася до приключването на работите или дейностите, необходими за *крайния продукт* от реализацията на проекта, което обикновено се случва преди окончателното плащане и административното приключване. В *каре 5.3* е представен пример за недопустим проект.

### Каре 5.3

#### Пример за недопустим проект

В Португалия местен орган е поискал съфинансиране от ЕС за покриване на разходи за изграждане на градска пешеходна пътека. Той е възложила договора през 2015 г., като е определил период от четири месеца за приключване, но през 2017 г. е кандидатствал за *безвъзмездната помощ*, като е посочил, че по-голямата част от строителните работи са приключени. Въз основа на предоставената информация обаче стигнахме до заключението, че наред с други нередности, проектът вече е бил завършен физически към момента на подаване на заявлението.

Сметната палата установи други два случая на неспазване на член 65, параграф 6 от РОР в Италия.

<sup>13</sup> В РОР не се обяснява какво означава „физически завършени или изцяло изпълнени“. Комисията е предоставила разяснения на държавите членки относно това, че физическото завършване е свързано с проекти, които имат физически предмет. Изразът „изцяло изпълнен“ се използва като алтернатива на физическото завършване на даден проект. Той се отнася за операции, чийто предмет не е или не е изключително физически, а включва и други елементи или части, които също трябва да бъдат извършени, за да може операцията да се счита за изпълнена.

## Нарушения на правилата на вътрешния пазар

**5.21.** Тази година Сметната палата откри 23 нарушения на правилата за вътрешния пазар, три от които бяха количествено остойностени. Повечето нарушения са свързани с възлагане на обществени поръчки.

**Въпреки многобройните корекции, обществените поръчки все още представляват съществен източник на грешки**

**5.22.** Процедурите за възлагане на обществени поръчки са ключов инструмент при разходването на публични средства по икономичен и ефективен начин и за изграждането на вътрешния пазар. Сметната палата провери 165 процедури за извършени строителни работи, услуги и доставки. По-голямата част от тези процедури са за проекти, съфинансирани по операционни програми по линия на ЕФРР и КФ.

**5.23.** Одитните органи са открили 24 случая на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки в проверените от Сметната палата операции и са наложили фиксирани корекции, вариращи от 5 % до 100 %, както е предвидено в съответните решения на Комисията<sup>14</sup>.

**5.24.** В 19 процедури за обществени поръчки Сметната палата идентифицира случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки в ЕС и/или на национално равнище, които одитните органи не бяха открили (вж. *каре 5.4*). Повечето от откритите от Сметната палата грешки са свързани с договори на стойност над праговете, посочени в директивите на ЕС в областта на обществените поръчки<sup>15</sup>, което обикновено означава спазване на по-цялостни процедури. Две са сериозни нарушения, довели до различен резултат в сравнение с тръжната процедура, и Сметната палата ги докладва като количествено измерими грешки. Те представляват 7 % от всички установени от

<sup>14</sup> Решение на Комисията С(2013) 9527 от 19 декември 2013 г. за установяване и одобряване на насоките за определяне на финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки; Решение на Комисията С(2019) 3452 final от 14 май 2019 г. за установяване на насоки за определяне на финансови корекции, които трябва да бъдат внесени във финансирани от Съюза разходи в случай на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки.

<sup>15</sup> Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки (ОВ L 94, 28.3.2014 г.).

нас количествено измерими грешки, или приблизително 0,6 процентни пункта от изчисления процент грешки. Други грешки, свързани с тръжните процедури, включват неспазване на изискванията за публичност и прозрачност и дискриминационни технически спецификации. Сметната палата не е измерила количествено тези грешки.

#### Карте 5.4

##### Неправилно прилагане на критериите за подбор

Бенефициент от Румъния е организиран открит международна процедура за възлагане на обществена поръчка за проект за възстановяване на депо за отпадъци. Съгласно критерий за подбор се е изисквал професионален опит, който да се докаже на базата на минимален брой от подобни проекти. Анализът на Сметната палата показва, че професионалният опит на спечелилия търга участник е бил недостатъчен. Възлагащият орган е трябвало да изключи спечелилата оферта и поради това декларираните разходи по този договор са недопустими.

Сметната палата установи една друга грешка при възлагането на обществени поръчки в Румъния.

#### Един проект е бил недопустим поради нарушения, свързани с *държавни помощи*

**5.25.** Държавната помощ, освен ако не е под тавана *de minimis*, по принцип е несъвместима с вътрешния пазар, тъй като може да доведе до нарушения в търговията между държавите членки. Съществуват обаче някои изключения от това правило, особено ако проектът е обхванат от Общия регламент за групово освобождаване (ОРГО)<sup>16</sup>. Държавите членки трябва да съобщават за други случаи на предоставяне на държавна помощ, за да може Комисията да формира становище относно тяхната съвместимост.

**5.26.** Тази година Сметната палата откри три проекта по ЕФРР и един проект по ЕСФ, които са нарушили правилата на ЕС за държавна помощ. Сметната палата счита, че един от проектите по ЕФРР не е трябвало да получи финансиране от ЕС и/или от държавата членка. Сметната палата не е остойностила другите три грешки, които, въпреки че държавата членка не е извършила (правилно) оценка

<sup>16</sup> Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 г. за обявяване на дадени категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на член 107 и 108 от Договора (ОВ L 187, 26.6.2014 г. стр. 1—78).

на наличието на държавна помощ, не са оказали *въздействие* върху размера на публичното финансиране.

**5.27.** За една *операция* в Португалия Сметната палата констатира същия системен недостатък в държавната помощ (липса на стимулиращ ефект), който установихме и докладвахме миналата година. През 2019 г. Комисията е поискала от органите в Португалия да идентифицират всички засегнати операции за счетоводната 2017/2018 година и 2018/2019 година и да извършат необходимите корекции, за да изключат неправомерните разходи от отчетите. Португалските органи са коригирали 48 млн. евро за счетоводната 2018/2019 година и 65 млн. евро за счетоводната 2017/2018 година (годината, към която се отнася проверената от ЕСП операция).

### Недопустими разходи

**5.28.** Когато органите на държавите членки декларират изразходваните средства пред Комисията, те удостоверяват, че разходите са направени в съответствие с приложимите правила на ЕС и националните правила. Сметната палата установи недопустими разходи в 15 от проверените операции, като тези случаи представляват 52 % от броя на количествено измеримите грешки или приблизително 0,6 процентни пункта от изчисления процент грешки.

**5.29.** Основните причини за недопустими разходи са участници в проекти или разходни позиции, които не отговарят на критериите за допустимост. В [капе 5.5](#) е посочен пример за това. Сметната палата установи също така няколко случая на грешки, свързани с опростените варианти за разходите.



## Каре 5.5

### Пример за участници, които не спазват правилата за допустимост

По операция на Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) в Испания са отпуснати субсидии за трудови договори за научноизследователска дейност в университет. Университетът е отправил покана за представяне на кандидатури за длъжности в областта на научните изследвания. За да отговарят на условията за назначаване, кандидатите е трябвало да отговарят на изискванията на ИМЗ (към момента на кандидатстване да са без работа и да не са ангажирани с образование или обучение) и да бъдат регистрирани в националната система на гаранцията за младежта. Сметната палата идентифицира няколко участници (осем от тридесетте проверени кандидати), които към момента на подаване на заявлението са работили или в друг университет, или са участвали в следдипломно обучение в набирация персонал университет, което ги прави недопустими за подпомагане по линия на ИМЗ.

Също така констатирахме грешки, свързани с недопустими участници в една операция в Гърция и друга в Полша.

## Липса на важни подкрепящи документи

**5.30.** Бенефициентите и програмните органи на държавите членки трябва да поддържат системи и процедури, които осигуряват адекватна одитна следа. Това включва необходимостта от водене на документация. Най-често срещаната грешка, засягаща разходите по ЕСФ и докладвана от одитните органи, е липсата на важни подкрепящи документи. Сметната палата установи, че липсва информация или документация в подкрепа на пет от проверените операции (три по ЕФРР и две по ЕСФ). В четири случая, при които програмните органи на държавите членки или бенефициентите не са могли да представят документи, доказващи спазването на условията за допустимост, бяхме принудени да остойностим въпросните грешки. Резултатът представлява около 14 % от количествено измерените операции и 0,2 процентни пункта от изчисления процент грешки.

## Неспазване на правилата, уреждащи използването на финансови инструменти

**5.31.** До края на счетоводната 2017/2018 година държавите членки са докладвали за 4,1 млрд. евро под формата на вноски на ЕС по *финансови инструменти*, от които те са декларирали около 1 млрд. евро в периода между 1 юли 2017 г. и 30 юни 2018 г. Към 30 юни 2018 г. плащанията към или в полза на

крайните получатели през програмния период 2014—2020 г. възлизат на общо 1,2 млрд. евро, включително 0,6 млрд. евро, изплатени през счетоводната 2017/2018 година.

**5.32.** Извадката на Сметната палата включва осем финансови инструмента от програмния период 2014—2020 г. Сметната палата провери 69 заема, осем *капиталови инвестиции* и две разходни единици, свързани с такси за управление, начислявани от финансови посредници.

**5.33.** В рамките на нашия преглед бяха обхванати две програми по линия на *Инициативата за МСП* — в Испания и Румъния. Одиторите установиха, че плащанията към крайните получатели са недопустими в четири от десетте разгледани от тях инвестиции в рамките на испанската програма. По-специално финансовите посредници са одобрили заеми за три инвестиции, без да потвърдят статута на МСП на получателите. Дейността, използвана за обосноваване на заема за друга инвестиция, е била изцяло изпълнена и изплатена преди подписването на заема.

**5.34.** Сметната палата разгледа също така испанската Инициатива за МСП за своя Годишен доклад за 2017 г., в който тя също отчита високо равнище на недопустимите разходи и стига до заключението, че съществува сериозен риск от нередности<sup>17</sup>. Поради тази причина през настоящата година одиторите провериха и 13 заема по испанската програма, които имат стойност на главницата най-малко два милиона евро. Сметната палата установи, че девет от тези заеми не е трябвало да бъдат гарантирани по инструмента, тъй като не е имало достатъчно доказателства за статут на МСП. Ситуацията е различна от тази в румънската програма по Инициативата за МСП, при която стойността на главницата по заемите като цяло е малка и Сметната палата не констатира никакви недопустими инвестиции.

**5.35.** В доклада на Сметната палата от 2017 г. се посочва необходимостта от значителни подобрения в механизмите за одит на финансовите инструменти, управлявани от групата на ЕИБ. *Европейският инвестиционен фонд (ЕИФ)* предприе мерки за справяне с този проблем, като подобри своите системи за мониторинг и контрол. ЕИФ е изключил над 4 000 недопустими инвестиции (приблизително 7 % от общия обем на портфейла) от испанската програма. От счетоводната 2018/2019 година ЕИФ доброволно е разширил и използването на

<sup>17</sup> Вж. точки 6.36—6.39 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г.

доклади относно „разумната увереност“<sup>18</sup>. Въпреки това все още е твърде рано да се направи оценка на въздействието и на пълната ефективност на тези мерки, тъй като те не са били в сила за отчетния период 2017/2018, който е предмет на нашия одит.

## Оценка на Сметната палата на дейността, извършена от одитните органи

**5.36.** Работата на одитните органи е важна част от рамката за предоставяне на увереност и упражняване на контрол върху разходите в областта на сближаването. Извършваният от Сметната палата преглед на тяхната работа е част от процес, при който в бъдеще тя може да използва все повече модела на Комисията за получаване на увереност. Тази година Сметната палата провери работата на 18 от общо 116 одитни органа.

**5.37.** Във всички проверени от Сметната палата пакети от документи за предоставяне на увереност и за приключване одитните органи са докладвали процент остатъчни *грешки* равен на или под 2 %. Грешките, които одитните органи не са успели да открият, се добавят към тези проценти.

**5.38.** Допълнителните грешки, открити в нашата извадка от операции, които преди това са били проверени от одитните органи, и резултатите от прегледа и одитната дейност на Комисията показват, че процентите остатъчни грешки, докладвани от одитните органи, невинаги са надеждни. Извършената от нас работа ни предостави достатъчно доказателства, за да се заключи, че процентът остатъчни грешки е над 2 % в девет от 20-те пакета от документи за получаване на увереност (45 %), проверени от Сметната палата за периода 2014—2020 г. Тези девет пакета представляват 55 % от въпросните разходи. В своите годишни отчети за дейността, като взема предвид собствената си одиторска дейност и предварителните резултати от одитите на Сметната палата, Комисията е коригирала до ниво над 2 % процента остатъчни грешки за осем от деветте пакета за предоставяне на увереност в нашата извадка.

<sup>18</sup> В съответствие с международния стандарт за *ангажименти за изразяване на увереност* (ISAE 3000) на МФС — „Ангажименти за изразяване на увереност, различни от одити или прегледи на историческа финансова информация (Международна федерация на счетоводителите).

**5.39.** През трите години, в които проверяваме разходите за периода 2014—2020 г., броят на пакетите от документи за предоставяне на увереност, за които одитните органи са докладвали ненадеждни остатъчни стойности под 2 %, е бил постоянно около 50 % и за пакетите, и за разходите, които избрахме за одит (вж. [каре 5.6](#)).

### Каре 5.6

**Тригодишна тенденция при пакетите от документи за получаване на увереност, за които резултатите от одита на Сметната палата и тези на Комисията показват остатъчни проценти над 2 %**



Източник: ЕСП.

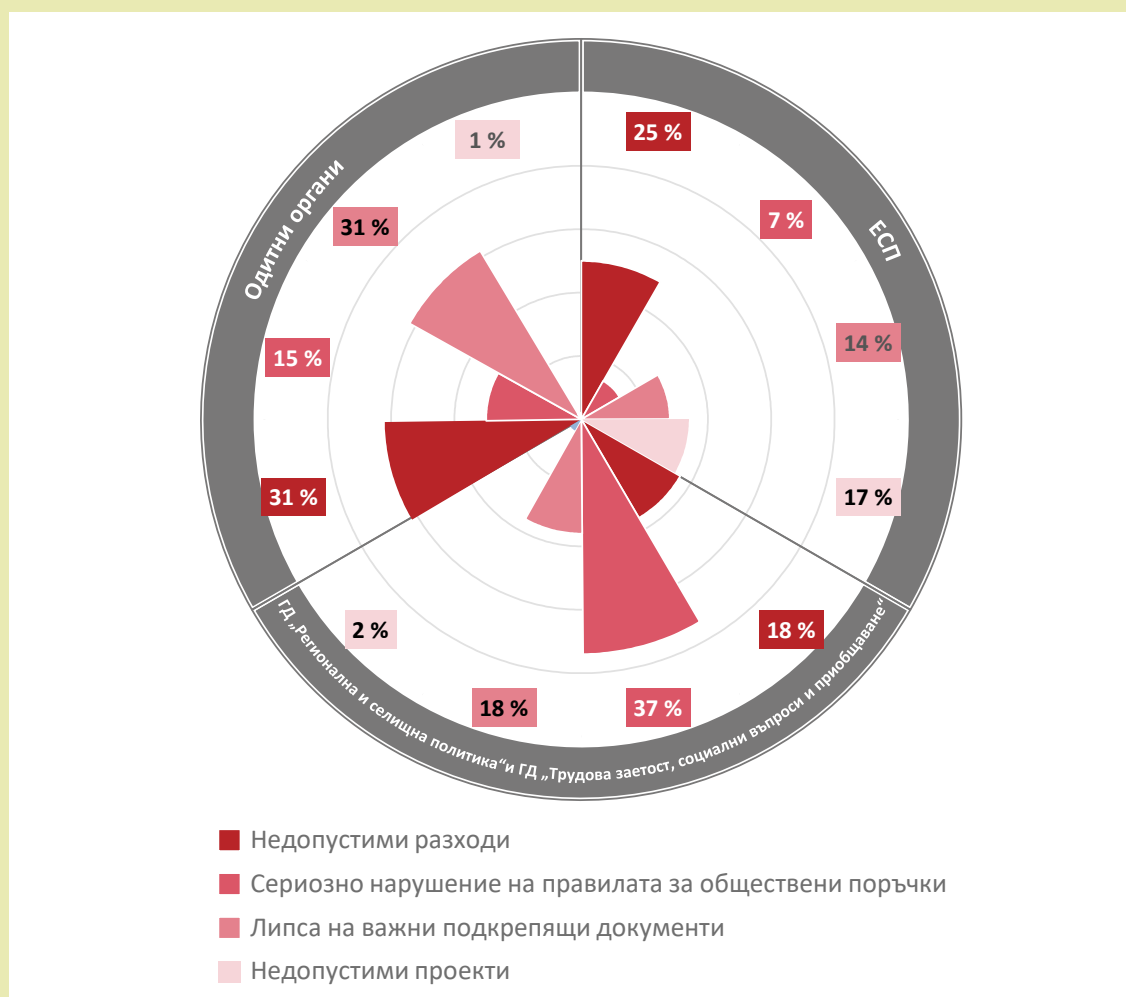
**5.40.** От миналата година одитните органи съобщават за грешки при използването на обща типология, съгласувана с Комисията<sup>19</sup>. В [каре 5.7](#) е представено сравнение между най-често докладваните от одитните органи

<sup>19</sup> Вж. стр. 27 от ГОД за 2019 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и стр. 41 от ГОД за 2019 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

видове грешки и най-често откриваните от Комисията и от ЕСП допълнителни грешки. Резултатите показват, че най-често срещаните видове нередности продължават да се отнасят до недопустимите разходи и обществените поръчки. Най-често срещаната грешка, засягаща разходите по ЕСФ, е липсата на важна подкрепяща документация. Въпреки множество нередности, които одитните органи вече са докладвали във връзка с проверяваните от Сметната палата проекти, много грешки все още остават незабелязани или некоригирани от всички нива на вътрешния контрол на по-ранен етап.

## Карта 5.7

### Най-често срещани видове грешки, откривани от одиторите



Източник: ЕСП.

**Слабостите в методите за формиране на извадки на някои одитни органи се отразяват на тяхната представителност**

**5.41.** Поради големия брой операции, съфинансирани от всяка ОП, одитните органи трябва да използват извадки, за да могат да формулират становище

относно допустимостта на разходите. С оглед да предоставят надеждни резултати, извадките трябва да са представителни за одитираната популация и, по принцип, да се основават на статистически валиден метод<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Член 127 от ПОР.

**5.42.** Сметната палата установи слабости, като например недостатъчно представяне на някои операции, неправилно използване на параметрите за формиране на извадки и липсата на одитна следа в пет от проверените от нея 24-те пакета (включително четири за периода 2014—2020 г.). До известна степен две от тези слабости са засегнали представителността на извадките. Ето защо трябваше да направим допълнителна извадка от три операции, за да се осигури добро покритие на одитираната популация.

**Все още има недостатъци в начина, по който одитните органи извършват и документират своята работа**

**5.43.** Според международните стандарти за одит от одиторите се изисква да документират своите проверки, включително с ясни позовавания на всички документи, които са от особено значение за одитираните разходи<sup>21</sup>. Това им дава възможност да се отчетат за своята работа и помага на вътрешните или външните проверители да формират заключение относно обхвата на проверките и тяхната достатъчност. Недостатъчните или неподходящите въпроси или отговори в контролните списъци увеличават риска недопустимите разходи да не бъдат открити.

**5.44.** При 120 от операциите в извадката (55 %) ЕСП формира заключенията си въз основа на своя преглед на работата на одитните органи. Сметната палата констатира недостатъци по отношение на обхвата, качеството и/или документирането на тази работа в 100 операции (45 %). Това беше причина повторно да извършим съответните одитни процедури. Недостатъците са установени в 17 от 24-те проверени пакета документи за предоставяне на увереност / приключване. При 25 операции (15 % от общия брой) поради наличието на недостатъци Сметната палата трябваше да посети бенефициентите на място. В 23 от 100-те операции (в 11 пакета за предоставяне на увереност), за които Сметната палата извърши повторен одит, одиторите установиха количествено измерими грешки, които не са били идентифицирани преди това от одитния орган. Тези недостатъци показват значението на правилното документиране на одитните досиета и на извършването на прегледи на качеството.

**5.45.** Сметната палата извърши малко повече операции в сравнение с миналата година, когато съотношението беше по-малко от една трета от всички одитни процедури. Тази година обаче успяхме да изясним още въпроси, без да

<sup>21</sup> (МОС) 230 „Одиторска документация“.

посещаваме на място бенефициентите. В този контекст приветстваме съвместната инициатива на Комисията и одитните органи за подобряване на документирането на работата на одитните органи (вж. *каре 5.8*).

## Каре 5.8

### Координирани усилия за подобряване на одитната документация

Отчитайки нашите одитни резултати от 2017 г. и 2018 г., които показват недостатъци в контролните списъци на одитните органи и в документирането на техните одитни досиета, одитните органи и Комисията са сформирали работна група, която да изготви бележка за добри практики за одиторите. Нейната цел е да се достигне до общо разбиране за това как одиторите следва да документират своята одитна дейност и кои подкрепящи документи следва да съхраняват в одитните досиета, дори когато няма констатации. През декември 2019 г. работната група изготви „Документ за размисъл относно одитната документация“. Това не е изчерпателно ръководство и използването му не е задължително, но представлява първа стъпка към подобряване на начина, по който одитните органи изпълняват и документират работата си.

**Неправилното третиране на корекциите от страна на един одитен орган е оказало въздействие върху докладваните проценти остатъчни грешки**

**5.46.** Правилното изчисляване и надеждността на процентите остатъчни грешки зависят, наред с другото, от начина, по който впоследствие се третират откритите грешки и съответните *финансови корекции*.

**5.47.** В два от проверените от Сметната палата 20 пакета от документи за предоставяне на увереност одитният орган е изчислил неправилно процента остатъчни грешки. Той е приспаднал отделни корекции, приложени от управляващия орган, които не са свързани с одитната работа на одитния орган. Поради това прекомерно намаляване на сумата, изложена на риск, одитният орган е отчетел неправилно процент остатъчни грешки под 2 %. В своя преглед на пакетите от документи за предоставяне на увереност Комисията е идентифицирала един от посочените два случая.



## Дейности на Комисията за предоставяне на увереност и докладване на процента остатъчни грешки в годишните отчети за дейността

**5.48.** Годишните отчети за дейността (ГОД) са основният инструмент на генералните дирекции на Комисията за докладване относно това дали имат достатъчна увереност, че прилаганите от държавите членки процедури за контрол гарантират законосъобразността и редовността на разходите.

### Основаните на риска *одити на съответствието* разкриха нередности, които не са били открити от одитните органи

**5.49.** Надеждността на информацията относно законосъобразността, докладвана в годишните отчети за дейността, зависи до голяма степен от качеството на работата на одитните органи. Комисията извършва одити на съответствието, с които проверява и оценява въпросната работа. Целта е да се получи разумна увереност, че няма сериозни слабости в системите за управление и контрол, които да останат неразкрити, недокладвани и следователно некоригирани, след като отчетите са били представени на Комисията.

**5.50.** Комисията избира оперативни програми за своите одити на съответствието предимно въз основа на годишната оценка на риска. Програмите с висока степен на риск и следователно с голям потенциал за съществени грешки са приоритетни.

**5.51.** През 2019 г. Комисията е извършила 26 одита на съответствието (14 от ГД „Регионална и селищна политика“ и 12 от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) в 11 държави членки. В своите проектодоклади за всички тези одити на съответствието Комисията заключава, че процентите остатъчни грешки, докладвани в годишните доклади за контрола на одитните органи за счетоводната 2017/2018 година, са били занижени, поради което Комисията е увеличила въпросните проценти. В 15 случая това е повишило процента остатъчни грешки над прага на същественост от 2 %.

**5.52.** Тринадесет от одитите на съответствието (пет, проведени от ГД „Регионална и селищна политика“ и осем от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“), са били окончателни до май 2020 г. Поради това за половината от тези одити процентите остатъчни грешки все още не са окончателни.

**5.53.** Понастоящем в хода на текущ одит Сметната палата анализира уместността, надеждността и последователността на годишното ниво на грешки по отношение на разходите за сближаване, които Комисията изчислява в резултат на своите одити.

**Комисията използва потвърдени проценти остатъчни грешки, когато докладва относно редовността**

**5.54.** Комисията изчислява среднопретеглен процент грешки въз основа на отделните докладвани проценти остатъчни грешки, резултатите от своята собствена работа по отношение на редовността и друга налична информация. Тя отчита този процент като ключов показател за *изпълнение* (КПИ) относно редовността. В ГОД за 2019 г. този КПИ се основава на отделните проценти, докладвани за счетоводната 2017/2018 година. ГД „Регионална и селищна политика“ изключва въздействието на авансовите плащания, направени към финансовите инструменти.

**5.55.** Както се изисква от *Финансовия регламент*, всяка от двете генерални дирекции е представила *декларация за достоверност* за „съответните“ разходи, направени през 2019 г., които все още не са преминали през пълния контролен цикъл. През последните две години генералните дирекции изчисляват сумата на разходите, изложени на риск, използвайки потвърдения процент остатъчни грешки за предходната счетоводна година или последния процент остатъчни грешки, докладван от одитните органи за текущата счетоводна година, вземайки по-голямата от двете стойности. В ГОД за 2019 г. двете генерални дирекции са променили своята методология и са приложили КПИ за счетоводната 2017/2018 година спрямо „съответните“ разходи, направени през 2019 г.

**5.56.** ГД „Регионална и селищна политика“ е докладвала КПИ над прага на същественост от 2 %, а ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ — КПИ под посочения праг. Тъй като резултатите от одита на няколко оперативни програми все още са били в процес на разглеждане (вж. точка 5.52), двете генерални дирекции също така са докладвали „максимален процент“<sup>22</sup>. Този процент цели да се вземат предвид и евентуални допълнителни грешки в разходите по операции, които не са били включени в одитите на Комисията, както и всяка допълнителна информация, която може да стане

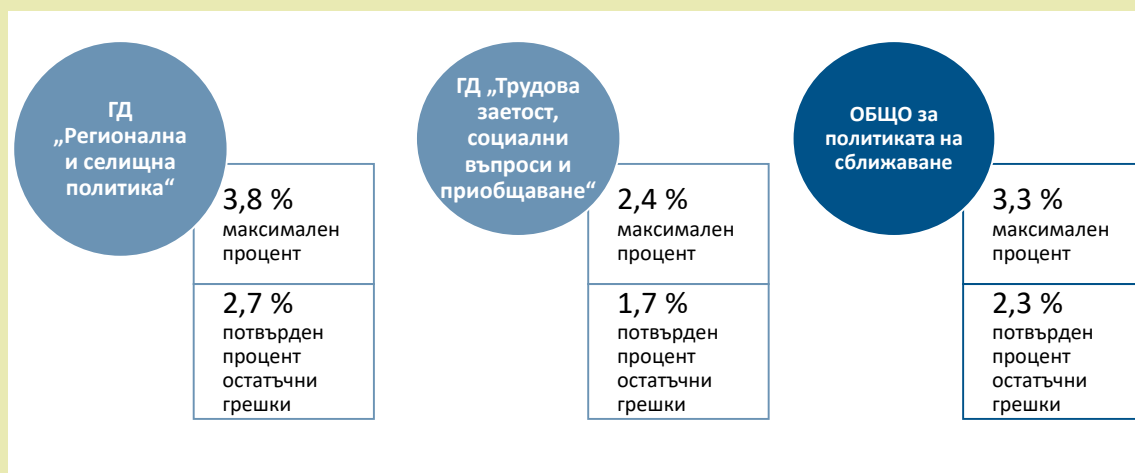
<sup>22</sup> По отношение на тази процент в своя Годишен доклад за 2018 г. Сметната палата използва термина „най-лош сценарий“.

известна след приемането на ГОД. Считаме, че този процент е по-подходящ, тъй като отчита потенциалното въздействие на текущата одитна дейност.

**5.57.** В *каре5.9* е представена обобщена информация за КПИ, докладвани от Комисията в годишните отчети за дейността за 2019 г.

### Карта 5.9

#### Преглед на информацията относно КПИ в годишните отчети за дейността



Източник: ЕСП, въз основа на данни от ГОД за 2019 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“

**5.58.** В нашия Годишен доклад за 2018 г. стигнахме до заключението, че поради различни причини<sup>23</sup> общият процент остатъчни грешки, представен като КПИ, следва да се счита за минимален процент. Освен това в своите ГОД за 2019 г. генералните дирекции заявяват, че през следващите години може да бъде извършена допълнителна работа, за да се оцени надеждността на процентите остатъчни грешки.

**5.59.** Комисията е използвала изчисления от двете генерални дирекции размер на изложените на риск суми и КПИ, за да предостави информация за тази подфункция от МФР в ГДУР за 2019 г. Тя е докладвала общ риск при плащане между 2,2 % и 3,1 %<sup>24</sup>. Процентите, отчетени както в ГОД, така и в ГДУР, са под изчисления от Сметната палата *процент грешки*.

<sup>23</sup> Точки 6.62 и 6.63 от Годишния доклад за 2018 г.

<sup>24</sup> Стр. 58 от ГДУР за 2019 г.

## Резервите може да не обхващат непременно всички съществени рискове

**5.60.** От генералните дирекции се изисква да формулират резерви<sup>25</sup> в своите ГОД по отношение на ОП, за които слабостите в управлението и контрола представляват съществен риск за бюджета на ЕС. За тази цел те следва да вземат предвид цялата налична информация към момента на извършване на оценката. Основните критерии за изразяване на резерва са<sup>26</sup>:

- съществени проблеми, свързани с пълнотата, точността и достоверността на отчетите;
- слабости в ключови аспекти на системите за управление и контрол, които водят до корекция с фиксирана ставка от 10 %;
- общ процент грешки, докладван от одитния орган, над 10 % и/или процент остатъчни грешки над 2 % за годишните отчети, представени през референтната година за ГОД (за 2019 г. това са отчетите за счетоводната 2018/2019 година). Комисията може да коригира тези проценти по време на предварителната проверка за последователност.

Комисията също така счита, че качествените недостатъци оказват значително влияние върху нейната репутация.

**5.61.** На практика повечето от резервите, изразени в ГОД за 2019 г., са главно въз основа на процентите грешки за отчетите за 2018/2019 г., които все още не са били приети. И двете генерални дирекции съобщиха, че процентите грешки за 2018/2019 г. няма да бъдат потвърдени по-рано от публикуването на годишните отчети за дейността за 2020 г.

**5.62.** Съществуват ОП, за които потвърдените проценти остатъчни грешки от счетоводната 2017/2018 година показват съществен риск или сериозни слабости в системата за управление и контрол. В своите ГОД за 2019 г. двете генерални дирекции посочват, че не са изразени резерви, когато потвърденият процент остатъчни грешки за предходната счетоводна година е бил над 2 %, тъй като

<sup>25</sup> Със своите резерви генералните директори ограничават увереността, която декларират във връзка с използването на бюджета под тяхна отговорност (вж. член 74, параграф 9 от Финансовия регламент).

<sup>26</sup> Вж. приложение IV към ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

в бъдеще ще се прилагат допълнителни финансови корекции<sup>27</sup>. По този начин резервите на Комисията се основават предимно на предварителни проценти и може да не обхващат непременно всички съществени рискове. Този въпрос, наред с други въпроси, е предмет на текущ одит (вж. точка 5.53).

<sup>27</sup> ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2019 г., приложения, стр. 21, бел. под линия 8; ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2019 г., приложения, стр. 32, бел. под линия 16.

## Заклучение и препоръки

### Заклучение

**5.63.** Като цяло одитните доказателства, получени от ЕСП и представени в настоящата глава, показват, че нивото на грешки при разходите по функция „Икономическо, социално и териториално сближаване“ е съществено. По отношение на тази подфункция от МФР тестването на операции от ЕСП показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 4,4 % (вж. [приложение 5.1](#)).

**5.64.** Установените слабости в работата на няколко одитни органа, обхванати в нашата извадка (вж. точки [5.36—5.47](#)), понастоящем не позволяват да се разчита на тяхната дейност в достатъчна степен. Преизчисленият процент е над прага на същественост от 2 % в девет от 20 пакета от документи за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г. Комисията е коригирала процента остатъчни грешки за осем пакета от документи за предоставяне на увереност до стойност над 2 %. По този начин тя е взела предвид нашата одитна дейност. Това потвърждава докладването от Сметната палата в предходни години, както е посочено в [каре 5.6](#).

**5.65.** Поради тази причина и проблемите, установени по отношение на процентите остатъчни грешки, докладвани от Комисията в нейните ГОД за счетоводната 2017/2018 година (вж. точки [5.58](#) и [5.59](#)), считаме, че обобщените проценти в ГДУР са занижени и понастоящем Сметната палата не може да ги счете за надеждни.

**5.66.** Данните за редовността, представени в ГДУР за счетоводната 2017/2018 година, потвърждават, че нивото на грешки в разходите в областта на политиката за сближаване е съществено. Тези проценти обаче попадат в долната половина на нашия обхват на грешките. Освен това максималният процент на Комисията е под изчисления от Сметната палата процент грешки (вж. точка [5.59](#)).

**5.67.** Новата рамка за контрол и предоставяне на увереност има за цел да гарантира, че годишният процент на остатъчни грешки е под 2 %. Одитът на Сметната палата показва обаче, че са необходими още подобрения по отношение на начина на прилагане на рамката от управляващите органи, одитните органи и Комисията.

## Препоръки

**5.68.** В *приложение 5.3* са представени констатациите от последващия преглед на Сметната палата на изпълнението на трите препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2016 г., и на седемте препоръки от Годишните доклади за 2017 г. и за 2018 г., във връзка с които е било необходимо предприемането на незабавни действия или изпълнение в рамките на 2019 г. Комисията е изпълнила една препоръка изцяло, седем са изпълнени в голяма степен, една — в известна степен, а за една не са предприети никакви действия. Считаме, че препоръки 4(ii) и 6 от Годишния доклад на Сметната палата за 2017 г. са все още валидни.

**5.69.** Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2019 г. Сметната палата препоръчва на Комисията:

### Препоръка 5.1 — Условия за допустимост на проекти

---

Да се изясни какво се разбира под „физически завършени“ и/или „изцяло изпълнени“ операции. Това ще помогне на държавите членки да проверяват дали операциите са в съответствие с член 65, параграф 6 от POP и да не допускат неразкриване на недопустими операции. Следва да се уточни, че това условие се отнася само до строителни работи или дейности, необходими за постигане на крайните продукти от операцията, а не до финансовите и административните аспекти.

**Срок за изпълнение — незабавно**

### Препоръка 5.2 — Действия за повишаване на надеждността на процента остатъчни грешки, докладван от одитните органи

---

Да се анализират основните източници на неоткрити грешки и да се разработят необходимите мерки, съвместно с одитните органи, за подобряване на надеждността на докладваните проценти остатъчни грешки.

**Срок на изпълнение — юни 2021 г.**

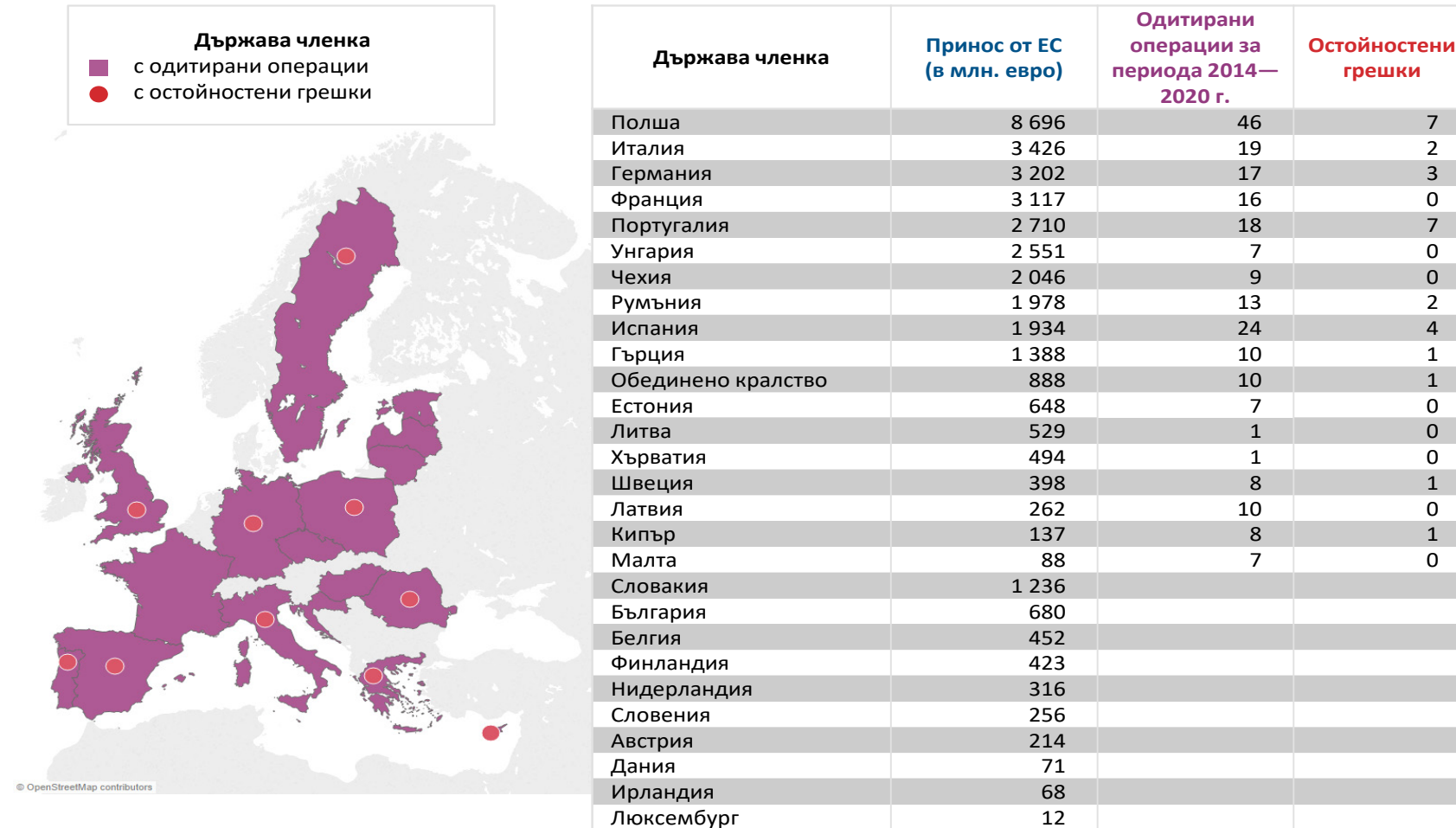
## Приложения

### Приложение 5.1 — Резултати от тестването на операциите

	2019 г.	2018 г.
<b>РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА</b>		
Общ брой операции:	236	220
<b>ОЦЕНКА НА ОТРАЖЕНИЕТО НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ</b>		
Изчислен процент грешки	4,4 %	5,0 %
Горна граница на процента грешки (UEL)	6,7 %	
Долна граница на процента грешки (LEL)	2,1 %	



## Приложение 5.2 — Информация за действията на ЕС в държавите членки



Източник: Map background ©OpenStreetMap участници с лиценз от [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

### Приложение 5.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с икономическото, социалното и териториалното сближаване

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В голяма степен	В известна степен			
2016 г.	ЕСП препоръчва на Комисията: <b>Препоръка 1:</b> при приключването на програмите за периода 2007—2013 г. да обърне специално внимание на областите, в които има по-голям риск от недопустими разходи или от оповестяване на неточна информация, която може да доведе до възстановяване на средства в прекалено висок размер. По-специално Комисията следва да се съсредоточи върху това да:						
	а) следи за това докладваните допустими суми за финансовите инструменти при приключването да не са изкуствено завишени поради надценяване на докладваните използвани суми на ниво крайни получатели. Рискът е най-голям за гаранционните фондове, където изкуствено заниженият коефициент на мултиплициране би довел до необосновано увеличение на допустимите разходи;	X					
	б) проверява дали авансовите плащания на държавна помощ са покрити от действителни разходи на ниво проекти, които са единствените допустими разходи. Комисията следва да изисква управляващите органи да извършват достатъчно проверки, които да осигуряват подходяща одитна следа за уравниването на авансовите плащания и приспадането на неоправданите суми;	X					

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В голяма степен	В известна степен			
	в) следи за това разходите за всички <i>големи проекти</i> да са подкрепени с решение на Комисията за одобрение на проекта, като в противен случай декларираните разходи стават недопустими. Особен риск възниква, когато по-големи проекти са разделени на по-малки части, които попадат под праговете за голям проект.	X					
	<p><b>Препоръка 2:</b></p> <p>за периода 2014—2020 г. да предприеме мерки за решаване на въпросите, които могат да се отразят върху надеждното изчисляване на остатъчния процент, чрез въвеждане на солидни проверки и насоки във връзка със:</p> <p>а) одитната популация от финансови инструменти и авансови плащания на държавна помощ. По отношение на популацията следва надлежно да се отчетат: за финансовите инструменти — използваните суми на ниво крайни получатели, а за държавната помощ — действителните разходи на ниво проекти, вписани в отчетите;</p>		X <sup>28</sup>				

<sup>28</sup> Както е посочено в нейния ГОД за 2019 г., ГД „Регионална и селищна политика“ не е изключила авансовите плащания на държавна помощ от изчислението на процента остатъчни грешки предвид присъщата правна сложност за третирането на такива авансови плащания в изчислението на процента грешки и предвид ограниченото въздействие, отчетено през предходните години. В Годишния отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ също само се посочва изключването на авансовите плащания по финансовите инструменти в изчислението на процента остатъчни грешки.

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В голяма степен	В известна степен			
	<p>б) обхвата на одита за финансовите инструменти, управлявани от ЕИБ. Комисията следва да се увери, че съществуват адекватни одитни механизми както на ниво финансови посредници, така и на това на крайните получатели. Окончателното одобрение на измененията на съществуващата нормативна база, които Комисията предложи за <i>Регламента „Омнибус“</i>, както и задължението за одитиране на ниво държави членки, ще изиграят важна роля в това отношение;</p> <p>в) изключването на сумите, които са предмет на текуща оценка, посочени в член 137, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, от изчисляването на остатъчния процент, докладван от държавите членки, тъй като тяхното включване води до занижаване на този процент и намалява прозрачността и надеждността на този ключов показател.</p>	X	X <sup>29</sup>				

<sup>29</sup> Регламентът „Омнибус“ въвежда изискване одитните органи да извършват одити на системите и одити на операциите по финансовите инструменти на равнището на финансовите посредници, в т.ч. финансовите инструменти, управлявани от групата на ЕИБ, но не включва програмите по Инициативата за МСП, създадени преди 2 август 2018 г. Следователно за тези програми все още не са въведени подходящи механизми за одит.

	<p><b>Препоръка 3:</b></p> <p>при преразглеждането на концепцията и механизма за прилагане на ЕСИ фондовете за периода след 2020 г., да засили насочеността на програмите към постигането на резултати и да опрости механизма за плащанията, като насърчава, когато е уместно, въвеждането на допълнителни мерки, които да обвързват равнището на плащанията с резултатите, вместо просто да възстановява разходи.</p>		X <sup>30</sup>				
2017 г.	<p>ЕСП препоръчва на Комисията:</p> <p><b>Препоръка 1:</b></p> <p>Да се увери, че за управляваните от ЕИФ финансови инструменти съществуват адекватни одитни механизми на ниво финансови посредници. В случаите, когато ЕИБ/ЕИФ използват съгласувани процедури с външни одитори, Комисията следва да определи минималните условия на тези договори с оглед получаването на увереност, по-специално относно задължението за достатъчна одитна дейност на ниво държава членка.</p>		X <sup>31</sup>				

<sup>30</sup> Въпреки значителните усилия на Комисията по отношение на опростяването на правилата и ориентираността към резултатите, предложението за POP за периода 2021—2027 г. не включва мерки за обвързване на плащанията с резултатите. Освен това, както беше подчертано в Становище № 6/2018 на Сметната палата относно предложението на Комисията от 29 май 2018 г. за POP (COM(2018)375 final), в предложението са премахнати много елементи, предназначени да подпомагат по-доброто насочване на средствата към резултатите, като например предварителната оценка на програмите, резервът за изпълнение и общите стандарти за оценка на големите проекти.

<sup>31</sup> Регламентът „Омнибус“ въвежда изискване одитните органи да извършват одити на системите и одити на операциите по финансовите инструменти на равнището на финансовите посредници, в т.ч. финансовите инструменти, управлявани от групата на ЕИБ, но не включва

	<p><b>Препоръка 2:</b> Да предложи законодателни промени за финансовата рамка след 2020 г., които да изключват възстановяването на ДДС за публични органи от фондовете на ЕС.</p>				X <sup>32</sup>		
	<p><b>Препоръка 3:</b> Да предприеме действия по отношение на установените от ЕСП слабости в проверката от страна на Комисията на дейността на одитните органи (в контекста на одитите на Комисията по отношение на редовността).</p>		X <sup>33</sup>				
	<p><b>Препоръка 4:</b> Да вземе мерки за опростяване на информацията, представена в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ относно рамката за контрол и предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г., като: i) следи за това разходите да са преминали през контролния цикъл, т.е. пакетите от документи за предоставяне на увереност, които обхващат разходите преди 30 юни на годината „n-1“. За тази цел Комисията</p>		X <sup>34</sup>				

програмите по Инициативата за МСП, създадени преди 2 август 2018 г. Следователно за тези програми все още не са въведени подходящи механизми за одит.

<sup>32</sup> Комисията е изготвила алтернативно предложение за обявяване на ДДС като допустим за проекти с разходи на обща стойност под 5 млн. евро. Това не представлява решение на проблема, който разгледахме в нашия бърз преглед на конкретен казус относно ДДС, публикуван на 29.11.2018 г.

<sup>33</sup> Вж. точки 6.58—6.64 от Годишния доклад за 2018 г. Комисията не е предоставила нови елементи в това отношение.

<sup>34</sup> Вж. точка 5.55.

	<p>следва да подобри процесите си на докладване, за да гарантира, че не се представят предварителни оценки;</p> <p>ii) ясно да посочи кои разходи все още не са проверени задълбочено (в т.ч. проверките относно редовността). Комисията следва да посочи кои превантивни действия защитават бюджета на ЕС и дали тези действия са достатъчни за получаване на увереност. Тя обаче би трябвало да се въздържа от изчисляването на процент остатъчни грешки за разходи, които все още не са проверени.</p> <p>iii) да оповести общия размер на процента остатъчни грешки за подфункция 1б от МФР за всяка счетоводна година.</p>						
	<p><b>Препоръка 6:</b></p> <p>Да извършва достатъчно проверки за редовност, за да е в състояние да формира заключения относно ефективността на работата на одитните органи и да получи достатъчна увереност относно редовността на разходите най-късно в годишните отчети за дейността, които тя публикува след годината на приемане на отчетите.</p>			X <sup>35</sup>			

<sup>35</sup> Вж. точка 6.64 от Годишния доклад за 2018 г. Комисията не е предоставила нови елементи в това отношение.

2018 г.	<p>ЕСП препоръчва на Комисията:</p> <p><b>Препоръка 1:</b></p> <p>Механизми за одит във връзка с програмите от <i>Инициативата за МСП</i></p> <p>Да направи необходимото за това:</p> <p>а) да се извършват редовни проверки въз основа на представителна извадка от плащания към крайни получатели, на равнището на финансовите посредници, от одитния орган или от одитор, избран от групата на ЕИБ;</p> <p>б) когато тези проверки са недостатъчни, да разработи и прилага подходящи мерки за контрол, за да се предотврати възможността за високо ниво на неправомерни разходи при приключването.</p>		X <sup>36</sup>				
---------	---	--	-----------------	--	--	--	--

<sup>36</sup> Въпреки че в нашия одит потвърдихме, че ЕИФ е въвел или реализира подобрения в своите системи за мониторинг и контрол и доброволно е разширил използването на доклади относно разумната увереност, за да обхване програмите по Инициативата за МСП, все още е твърде рано да се направи оценка на пълната ефективност на тези мерки. Вж. също точка [5.35](#).



	<p><b>Препоръка 2:</b> Неправомерно задържане на плащания</p> <p>Да предприеме необходимите мерки, с които да гарантира, че контролните списъци, използвани от управляващите и одитните органи, включват проверки за съответствие с член 132 от Регламента за общоприложимите разпоредби, който изисква бенефициентите да получат пълния размер на дължимите допустими разходи не по-късно от 90 дни от датата на подаване на съответната заявка за плащане. Където е целесъобразно, да се изготвят подходящи препоръки към програмните органи и те да бъдат насърчавани да следват правилната практика в бъдеще.</p>		X <sup>37</sup>				
--	---	--	-----------------	--	--	--	--

<sup>37</sup> Въпреки че признаваме мерките, предприети от Комисията в това отношение, не можем да считаме, че препоръката е била изцяло изпълнена, тъй като нашите одити за 2019 г. разкриха закъснения при прехвърлянето на средства към бенефициентите.

## Глава 6

Природни ресурси — Функция 2 от МФР

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	6.1.—6.7.
<b>Кратко описание</b>	6.2.—6.6.
<b>Обхват и подход на одита</b>	6.7.
<b>Редовност на операциите</b>	6.8.—6.27.
<b>Преки плащания — наличието на ефективна система за контрол ограничава риска от грешки</b>	6.11.—6.17.
Преките плащания като цяло не са засегнати от съществено ниво на грешки	6.13.
Интегрираната система за администриране и контрол ограничава риска от грешки при преките плащания	6.14.—6.17.
<b>Други разходни области — сложните условия за допустимост увеличават риска от грешки</b>	6.18.—6.27.
Развитие на селските райони	6.19.—6.25.
Пазарни мерки	6.26.
Рибарство, околна среда и действия по климата	6.27.
<b>Годишни отчети за дейността и други управленски документи</b>	6.28.—6.41.
<b>Докладване от страна на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно законосъобразността на разходите за ОСП</b>	6.28.—6.32.
Годишен доклад за управлението и резултатите на Комисията	6.33.
Политики и процедури на ОСП за борба с измамите	6.34.—6.41.
<b>Заклучение и препоръки</b>	6.42.—6.44.
Заклучение	6.42.
Препоръки	6.43.—6.44.
<b>Приложения</b>	

**Приложение 6.1 — Резултати от тестването на операциите**

**Приложение 6.2 — Информация за действията на ЕС  
в държавите членки**

**Приложение 6.3 — Проследяване на изпълнението на  
предишни препоръки**

## Въведение

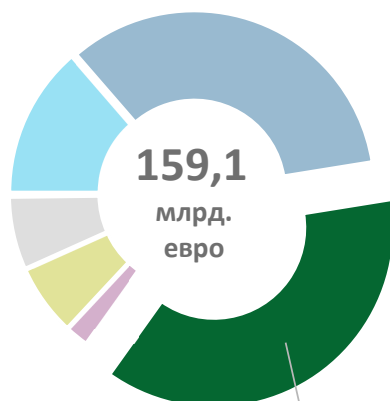
**6.1.** В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата по отношение на функция 2 от МФР „Природни ресурси“. В *каре 6.1* са представени обобщено основните дейности и разходите по тази функция през 2019 г.

### Каре 6.1

#### Разбивка за 2019 г. на функция 2 от МФР „Природни ресурси“

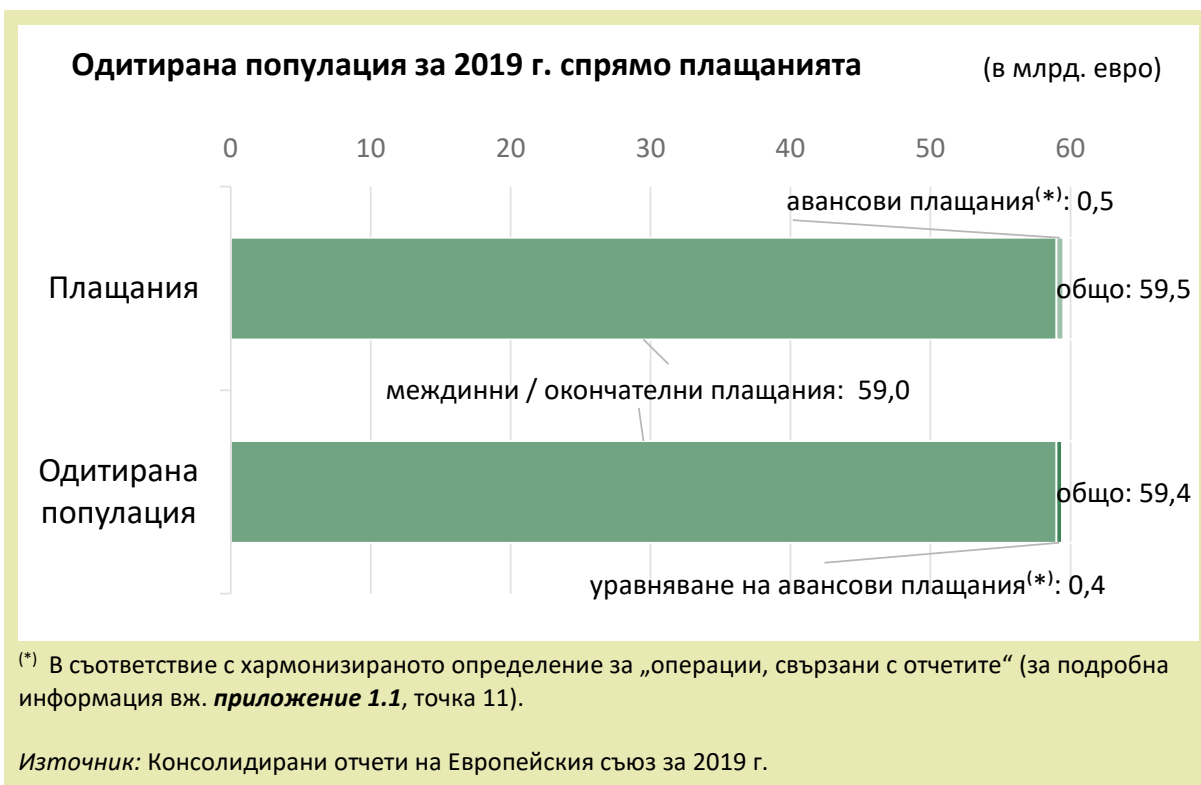
##### Плащания през 2019 г. — процент от бюджета на ЕС и разбивка

(в млрд. евро)



 **Природни  
ресурси**  
**59,5**  
**37,4 %**





## Кратко описание

**6.2.** *Общата селскостопанска политика (ОСП)* включва 98 % от разходите за функция „Природни ресурси“. Законодателството на ЕС определя три общи цели на ОСП<sup>1</sup>:

- а) ефективно производство на храни с акцент върху доходите на земеделските производители, производителността в селското стопанство и стабилността на цените;
- б) устойчиво управление на природните ресурси и действията, свързани с климата, с акцент върху емисиите на парникови газове, биологичното разнообразие, почвите и водите;
- в) балансирано териториално развитие.

**6.3.** Комисията, и по-специално Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, носи окончателната отговорност за управлението на общата селскостопанска политика (ОСП). *Разплащателните агенции* на държавите членки извършват и проверяват плащанията към бенефициентите. От 2015 г.

<sup>1</sup> Член 110, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

насам законодателството на ЕС съдържа изискването независими *сертифициращи органи* в държавите членки да допълват работата си по точността на отчетите с годишно становище относно законосъобразността и редовността на разходите на разплащателните агенции.

#### **6.4.** Разходите за ОСП се разделят на три широки категории:

- *преки плащания* за земеделските стопани, изцяло финансирани от бюджета на ЕС;
- селскостопански *пазарни мерки*, които също са изцяло финансирани от бюджета на ЕС, с изключение на някои мерки, съфинансирани от държавите членки, като например мерките за насърчаване и схемата за предлагане на плодове, зеленчуци и мляко в училищата;
- национални и регионални програми за развитие на селските райони на държавите членки, съфинансирани от бюджета на ЕС и държавите членки.

**6.5.** Тази функция от МФР обхваща също така разходите на ЕС по *общата политика в областта на рибарството*, както и част от разходите на ЕС за околната среда и действията в областта на климата.

**6.6.** В *приложение 6.2* са представени обобщено плащанията за 2019 г. на всяка държава членка за разходите по функция „Природни ресурси“ при споделено управление.

## Обхват и подход на одита

**6.7.** Прилагайки одитния подход и одитните методи, описани в **приложение 1.1**, Сметната палата провери:

- а) Извадка от 251 операции<sup>2</sup>, както е посочено в точка 9 на **приложение 1.1**. Извадката е съставена така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на тази функция от МФР. Тя включва операции от 20 държави членки<sup>3</sup>. Съставена е от 30 операции, свързани с развитие на селските райони, за които сме проверили повторно вече направените проверки на 6 сертифициращи органа<sup>4</sup>. Целта на Сметната палата е да допринесе за цялостната Декларация за достоверност, както е описано в **приложение 1.1**.
- б) информацията относно редовността, изложена в годишните отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“, както и включването ѝ в Годишния доклад за управлението и резултатите (ГДУР), изготвен от Комисията;
- в) избрани системи, които са свързани със следните въпроси:
  - i) процедурите на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за изчисляване на вероятния процент грешки в разходите за ОСП;
  - ii) политиките и процедурите на Комисията за борба с измамите във връзка с разходите за ОСП.

<sup>2</sup> Извадката се състои от 136 плащания по програмите за развитие на селските райони, 95 преки плащания, 14 пазарни мерки и 6 плащания за рибарство, околна среда и действия в областта на климата.

<sup>3</sup> Белгия, България, Чехия, Дания, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Литва, Унгария, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Швеция и Обединеното кралство. Извадката включва също така четири операции под *пряко управление*.

<sup>4</sup> България, Германия (Саксония-Анхалт), Австрия, Полша, Румъния и Словакия.



## Редовност на операциите

**6.8.** В *приложение 6.1* са представени обобщено резултатите от тестването на операциите. От проверените 251 операции 207 (82 %) не са засегнати от грешки, а в 44 (18 %) има грешки. Въз основа на 36 остойнотени грешки<sup>5</sup> и други доказателства, предоставени от системата за контрол (вж. раздел „Годишни отчети за дейността и други управленски документи“), Сметната палата констатира, че нивото на грешки по отношение на функция „Природни ресурси“ е близо до прага на същественост. По-долу представяме резултатите от нашия одит за нискорисковата област „преки плащания“ (вж. точки **6.11—6.17**) и за високорисковата област, състояща се от развитието на селските райони, пазарните мерки, рибарството, околната среда и действията в областта на климата (вж. точки **6.18—6.27**).

**6.9.** В *каре 6.2* е представена разбивка на установените от ЕСП видове грешки за 2019 г.

### Карта 6.2

#### Природни ресурси — видове грешки



Източник: ЕСП.

<sup>5</sup> Сметната палата установи също така 8 случая на несъответствие, които нямат финансово отражение.

**6.10.** Комисията (за преките разходи) и органите на държавите членки са приложили корективни мерки, които са засегнали пряко 51 от операциите в извадката. Тези мерки са от значение за изчисленията на Сметната палата, тъй като са намалили изчисления процент грешки за настоящата глава с 0,2 процентни пункта.

### **Преки плащания — наличието на ефективна система за контрол ограничава риска от грешки**

**6.11.** Извършената от ЕСП работа подкрепя заключението, че преките плащания като цяло не са засегнати от съществено ниво на грешки. Те представляват 70 % от разходите по функция от МФР „Природни ресурси“. Преките плащания за земеделските стопани са свързани с права на плащане — бенефициентите получават плащания, ако отговарят на определени условия. Тези плащания носят по-нисък риск от грешки, ако свързаните с тях условия не са прекалено сложни (вж. точка 1.19).

**6.12.** 90 % от всички преки плащания се извършват по четири основни схеми в рамките на ЕФГЗ:

- а) две схеми, които предоставят *необвързано с производството подпомагане на доходите* въз основа на декларираната от земеделските стопани земеделска земя и по които подпомагането се изплаща независимо дали земята е използвана за производство: „Схема за основно плащане“ (17,1 млрд. евро през 2019 г.) и „Схема за единно плащане на площ“ (4,3 млрд. евро през 2019 г.);
- б) плащане за подпомагане на земеделски практики, благоприятни за климата и околната среда, известно като „плащане за екологизиране“ (11,8 млрд. евро през 2019 г.);
- в) *обвързано с производството подпомагане*, свързано с конкретни видове земеделско производство (например, говеждо и телешко месо, мляко или протеинови култури) (4 млрд. евро през 2019 г.).

### Преките плащания като цяло не са засегнати от съществено ниво на грешки

**6.13.** Бяха тествани 95 преки плащания, които обхващат всички основни схеми. Беше установено, че 81 операции не са засегнати от грешки. Откритите остойностени грешки в повечето случаи представляват леки нарушения, причинени от земеделските стопани, които са завишили допустимата земеделска земя в своите заявления за подпомагане. Осем от деветте грешки, остойностени от Сметната палата, са под 5 % от проверената сума. В пет случая Сметната палата установи проблеми, свързани със съответствието, които са без финансово отражение.

### Интегрираната система за администриране и контрол ограничава риска от грешки при преките плащания

**6.14.** Основният инструмент за управление на преките плащания е *Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК)*<sup>6</sup> (вж. [каре 6.3](#)), която включва *Система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП)*. ИСАК прави взаимовръзка между бази данни за земеделски стопанства, заявления за подпомагане, земеделски площи и регистри на животните, които се използват от разплащателните агенции за извършване на административни кръстосани проверки на всички заявления за подпомагане. СИЗП е географска информационна система, която съдържа пространствени данни от множество източници, които заедно образуват регистър на земеделските площи в държавите членки.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en).

## Каре 6.3

## Интегрирана система за администриране и контрол



Източник: ЕСП.

**6.15.** Извършената от нас работа потвърждава предишните констатации<sup>7</sup> на Сметната палата, че ИСАК, и по-специално СИЗП, функционира като ефективна система за управление и контрол с оглед на това плащанията на преки помощи като цяло да не бъдат засегнати от съществен ниво на грешки.

**6.16.** От 2018 г. насам разплащателните агенции на държавите членки могат да използват проверки чрез мониторинг<sup>8</sup>. Този подход използва автоматизирани процеси въз основа на данните от спътниците „Сентинел“ по програма „Коперник“ на ЕС за проверка на съответствието с правилата на ОСП. За дадена схема това дава възможност на разплащателните агенции да наблюдават цялата популация на получателите на помощта. Разплащателните агенции могат да сравняват сателитни данни за видовете култури и земеделската дейност с информацията, предоставяна от земеделските стопани в техните заявления за подпомагане. Новият подход позволява на разплащателните агенции да изпращат предупреждения на земеделските стопани относно определени изисквания (например за косенето на дадено поле до определена дата), чрез което се насърчава спазването на правилата на схемата<sup>9</sup>.

**6.17.** През май 2018 г. разплащателна агенция от Италия за пръв път започва да използва подхода на проверки чрез мониторинг по отношение на заявленията за подпомагане, платими през 2019 г. През 2019 г. 15 разплащателни агенции (в Белгия, Дания, Испания, Италия и Малта) са използвали проверки чрез мониторинг за някои от своите схеми за преки плащания. Те ще обхванат около 4,7 % от разходите през 2020 г. за плащания на преки помощи. Проверките чрез мониторинг имат потенциал да намалят административната тежест и да подобрят ефективността на разходите<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Вж. точки 7.16—7.18 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г., точка 7.16 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г. и точка 7.13 от Годишния доклад на ЕСП за 2016 г.

<sup>8</sup> Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/746 на Комисията от 18 май 2018 година за изменение на Регламент (ЕС) № 809/2014 във връзка с изменение на единните заявления, исканията за плащане и проверките.

<sup>9</sup> Вж. Специален доклад № 4/2020 на ЕСП „Прилагане на нови технологии за повърхностни изображения при мониторинга на Общата селскостопанска политика — цялостният напредък е устойчив, но с по-бавно темпо при мониторинга на климатичните изменения и околната среда“, точки 11—12 и точка 16.

<sup>10</sup> Вж. Специален доклад № 4/2020 на ЕСП, точки 17—18.

## Други разходни области — сложните условия за допустимост увеличават риска от грешки

**6.18.** Сметната палата провери 136 операции по програми за развитие на селските райони, 14 операции, свързани с пазарни мерки, 4 операции по програма LIFE и 2 операции по линия на ЕФМДР. По-голямата част от разходите в тези области (включително възстановяване на разходи) се подчиняват на сложни условия за допустимост, което увеличава риска от грешки (вж. точка 1.19).

### Развитие на селските райони

**6.19.** През периода 2014—2020 г. Комисията е одобрила 118 национални и регионални програми за развитие на селските райони в държавите членки<sup>11</sup>. Тези програми включват 20 мерки и 67 подмерки, попадащи в две широки категории разходи:

- а) помощ за инвестиционни проекти за подпомагане на социалното и икономическото развитие на селските райони;
- б) плащания за земеделските стопани въз основа на земеделската площ или броя животни в стопанството, както и въз основа на критерии, свързани с околната среда и климата.

**6.20.** Проверката на Сметната палата на операциите обхвана 15 мерки с различни правила за изпълнение и условия за допустимост в рамките на 27 програми в 19 държави членки.

**6.21.** От 136-те проверени операции, свързани с развитие на селските райони, 114 не са засегнати от грешки. В 5 случая Сметната палата констатира грешки с въздействие от над 20 %, а 15 операции съдържат грешки под 20 % от проверената сума. За 2 плащания Сметната палата установи проблеми, свързани със съответствието, без финансово отражение. Броят на грешките, които открихме в областта на развитието на селските райони, намалява през последните три години.

<sup>11</sup> Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

**6.22.** Бяха проверени 68 плащания за инвестиционни проекти, като например модернизация на земеделски стопанства, подпомагане за основни услуги и обновяване на селата в селските райони, инвестиции в управлението на горите и подпомагане за постигане на водено от общностите местно развитие. Сметната палата установи 9 грешки, включително 2 случая, в които бенефициентът и/или проектът не отговаря(т) на условията за допустимост (вж. *каре 6.4*).

#### Каре 6.4

##### Пример за недопустим проект в областта на развитието на селските райони

В Унгария националните органи са одобрили инвестиционен проект по мярка за развитие на животновъдните стопанства и използване на технологии за енергия от възобновяеми източници. Одобрената инвестиция се състои в изграждането на складова база за фураж за животни. Сметната палата установи обаче, че бенефициентът, чиято основна дейност е обработване на земя в стопанство с площ от над 1 000 хектара, е използвал помощта за изграждане на складово съоръжение за зърнени култури. Съгласно националните правила подкрепата за изграждане на съоръжения за съхранение на култури е била на разположение само за по-малки стопанства.

**6.23.** Сметната палата провери 68 плащания въз основа на площта или броя на животните, декларирани от земеделските стопани, и въз основа на изискванията за спазване на критериите, свързани с околната среда и климата. Те включват компенсаторни плащания за земеделските стопани в райони с природни ограничения, както и плащания за изпълнение на *ангажименти за агроекология и климат* или за биологично земеделие.

**6.24.** Разплащателните агенции използват ИСАК, за да проверят елемента, свързан с площта, в исканията за помощи на земеделските стопани по тези мерки. Подобно на преките плащания, грешките при тези операции най-често се отнасят до незначителни завишавания на допустимата площ. Сметната палата установи осем операции, засегнати от малки грешки под 5 % от проверената сума, и един случай на грешка между 5 % и 20 %.

**6.25.** В два други случая Сметната палата установи, че бенефициентите са нарушили условията за допустимост по отношение на околната среда и климата, което е довело до грешки, надхвърлящи 20 % от проверената сума и в двата случая (вж. примера в *каре 6.5*).

## Каре 6.5

### Пример за бенефициенти, които не спазват ангажименти за агроекология и климат

Сметната палата установи два случая на неспазване на ангажименти за агроекология и климат в Белгия. В един от случаите ЕС е изплатил помощ на земеделски стопанин за поддържане на пасища с висока екологична стойност, за да осигури местообитание за застрашени видове, като например гнездящи на земята птици. От земеделския стопанин се е изисквало да отдели буферна площ за дивата флора и фауна и да не коси тревата преди определена дата. През проверената от Сметната палата година земеделският стопанин обаче е окосил два от деветте парцела, обхванати от проекта, преди определената дата и е отстранил по-голямата част от буферната площ на двата парцела. Националните органи са имали ортофотокарта, която показва нарушението на правилата, но не са я използвали при проверката на плащането.

## Пазарни мерки

**6.26.** Селскостопанските пазарни мерки формират няколко различни схеми, които са обект на редица условия за допустимост. Сметната палата провери 14 операции и установи 5 случая, в които разплащателните агенции са възстановили недопустими разходи, включително 3 случая на неспазване на правилата за допустимост, водещи до грешки, надхвърлящи 20 % от проверената сума.

## Рибарство, околна среда и действия по климата

**6.27.** Критериите за подбор и изискванията за допустимост за проектите в областите на политика рибарство, околна среда и действия в областта на климата също се различават. Тези области на политиката представляват малка част от разходите за функция „Природни ресурси“. Сред проверените шест операции Сметната палата установи недопустими елементи в разходите, които са били възстановени за два проекта.



## Годишни отчети за дейността и други управленски документи

### Докладване от страна на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно законосъобразността на разходите за ОСП

**6.28.** Директорът на всяка от разплащателните агенции предоставя на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ годишна декларация за управлението относно ефективността на системите за контрол на агенцията, заедно с доклад относно извършените от нея административни проверки и проверки на място („статистически данни за контрола“). От 2015 г. насам, за да се осигури допълнителна увереност, от сертифициращите органи се изисква да предоставят за всяка разплащателна агенция годишно становище относно законосъобразността и редовността на разходите, за които държавите членки са поискали възстановяване.

**6.29.** ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ счита, че през 2019 г. сертифициращите органи са постигнали значително подобрене в своята работа, което дава възможност на генералната дирекция да разчита в по-голяма степен на резултатите от работата на сертифициращите органи при изготвянето на заключения относно редовността на разходите за ОСП. Въпреки това ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ също така признава някои ограничения в надеждността на резултатите от работата на сертифициращите органи поради слабости, установени в някои от проверките и методиките за вземане на проби от някои сертифициращи органи. Разширяването от 2015 г. на ролята на сертифициращите органи при предоставянето на становище относно редовността на разходите е положително развитие. При повторното извършване на операциите, които вече са били проверени от сертифициращите органи (вж. точка 6.7), Сметната палата установи някои области, в които има възможност за по-нататъшно подобрене, сходни по вид с тези, идентифицирани от Комисията.

**6.30.** ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ използва статистическите данни за контрола на разплащателните агенции, като прави корекции въз основа на резултатите от одитите на сертифициращите органи и на собствените си проверки на системите и разходите на разплащателните агенции, за да изчисли стойност за „риска при плащане“ при преките плащания, пазарните мерки и мерките за развитие на селските райони. Впоследствие ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ приспада прогнозната стойност на бъдещите *финансови корекции* и вземания от тези цифри, за да изчисли „окончателната сума, изложена на риск“<sup>12</sup>.

**6.31.** Статистическите данни за контрола, отчетени от разплащателните агенции, показват ниво на грешки, еквивалентно на 0,8 % от разходите за ОСП като цяло. През 2019 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е продължила да разчита във все по-голяма степен на работата на сертифициращите органи Корекциите, които генералната дирекция е приложила въз основа както на собствените си проверки, така и на работата на сертифициращите органи, представляват около 56 % от общата оценка на „риска при плащане“. Корекциите, които се основават на работата на Комисията, обикновено се състоят от фиксирани суми, предназначени да отразят значението и мащаба на слабостите, установени в системите за управление и контрол на държавите членки, и са използвани като първоначална оценка за евентуални финансови корекции.

**6.32.** ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е оценила риска при плащане на около 1,9 % за разходите за ОСП като цяло през 2019 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е оценила риска при плащане на около 1,6 % за преките плащания, 2,7 % за мерките за развитие на селските райони и 2,8 % за пазарните мерки.

<sup>12</sup> Вж. стр. 77 от Годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

## Годишен доклад за управлението и резултатите на Комисията

**6.33.** Оценките на риска при плащане, представени в ГДУР на Комисията, отразяват стойностите, съдържащи се в отделните годишни отчети за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“.

## Политики и процедури на ОСП за борба с измамите

**6.34.** Измамата е действие или бездействие, извършено с намерение за въвеждане в заблуждение, което води до неправомерни плащания<sup>13</sup>. Методологията на Сметната палата<sup>14</sup> има за цел да провери дали при одитираните операции не е налице съществена нередност, независимо дали тя се дължи на измама или на неволна грешка. При проверката на операциите всяка година Сметната палата редовно установява случаи на съмнения за измама при разходите за ОСП.

**6.35.** Сметната палата констатира сравнително малко случаи на съмнения за измами при преките плащания и плащанията на база площ в областта на развитието на селското стопанство, които не са предмет на ангажименти за агроекология и климат. Констатираме, че в тези области земеделските производители обикновено подават правилни заявления или правят малки/дребни грешки (вж. точки [6.13](#) и [6.24](#)).

**6.36.** Рискът от измама със съществени последици е по-голям при плащанията за подкрепа на пазара, инвестициите в развитието на селските райони и други плащания, които по принцип подлежат на съфинансиране, извършено на принципа на възстановяване на разходите. В тези области редовно сме откривали и измервали количествено случаи на неправомерни разходи, свързани с представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации, с потенциални конфликти на интереси и със съмнения за създаване на изкуствени условия.

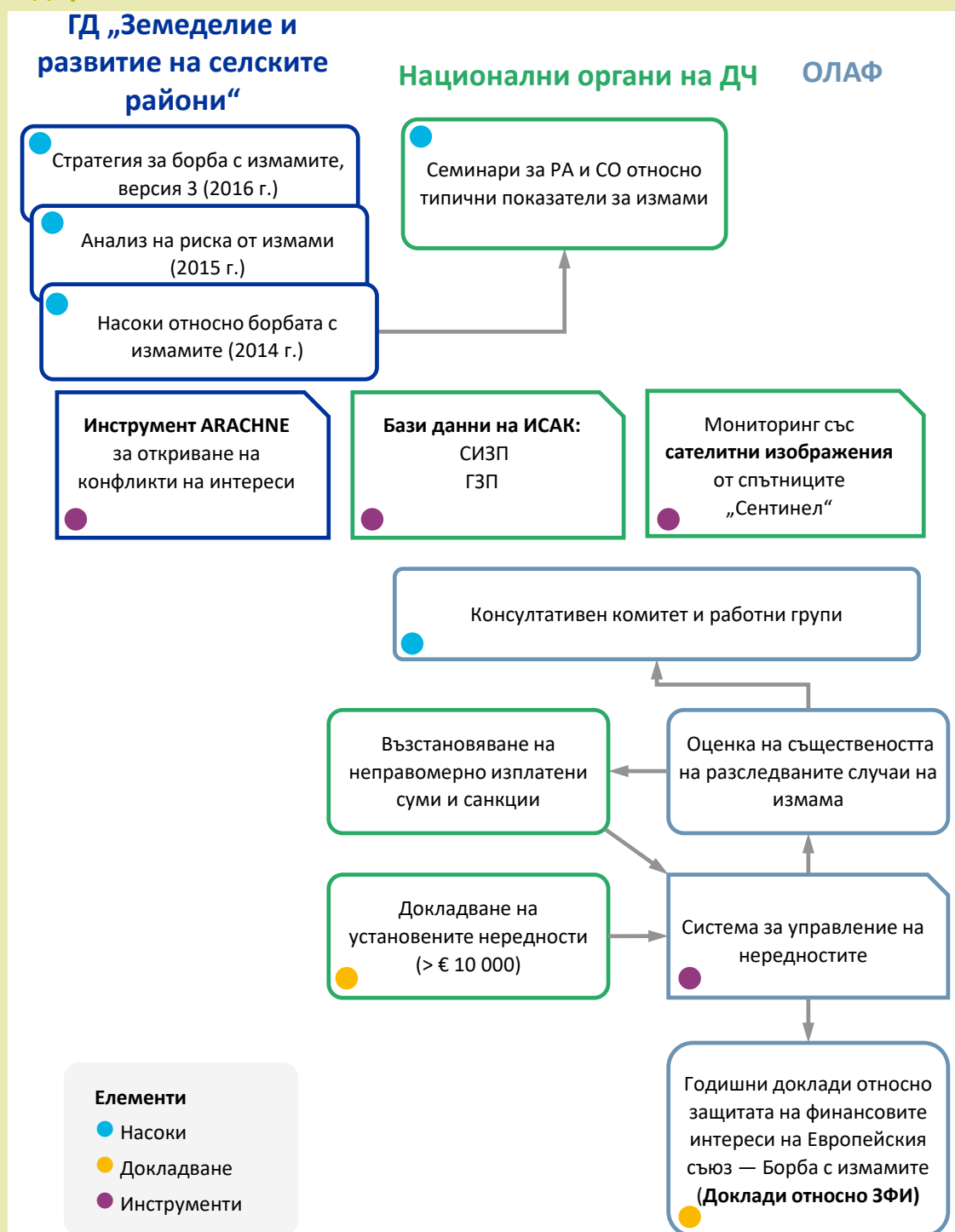
<sup>13</sup> За понятието „измама“ вж. член 3, параграф 2 от Директива (ЕС) 2017/1371.

<sup>14</sup> Методологията на Сметната палата по отношение на измамите е съобразена с МСВОИ 1240 и е описана по-подробно в точки 28—30 от **приложение 1.1**.

**6.37.** Тъй като ОСП е предмет на споделено управление, както Комисията, така и държавите членки носят отговорност за справянето с проблемите, свързани с измами. В *каре 6.6* са представени договореностите за справяне с измамите в рамките на ОСП.

### Каре 6.6

#### Договорености в областта на борбата с измамите между Комисията и държавите членки



Източник: ЕСП.

**6.38.** ОЛАФ отговаря за разследването на измами в сътрудничество с националните разследващи органи. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ предприема редица мерки за намаляване на рисковете от измами при разходите по линия на ОСП, включително провеждане на обучение и предоставяне на насоки за органите за управление и контрол на държавите членки, повишаване на осведомеността сред собствения си персонал относно показателите за измами, подкрепа за разработването на ИСАК и за проверките чрез мониторинг, както и насърчаване на използването на Agrachne от държавите членки чрез пилотен проект, стартиран през февруари 2019 г. Основаващ се на широкообхватна база данни и набор от показатели за риска, Agrachne е ИТ инструмент, който може да помогне на разплащателните агенции да идентифицират проекти, бенефициенти и изпълнители, изложени на риск от измама, конфликт на интереси и нередности, за да може да бъде извършена допълнителна оценка.

**6.39.** В началото на 2019 г. Сметната палата публикува специален доклад относно мерките за борба с измамите при разходването на средства на ЕС<sup>15</sup>. Сметната палата установи няколко въпроса, засягащи:

- познаването на Комисията на мащабите, естеството и причините за измамите;
- нейния стратегически подход за управление на риска от измами;
- вниманието, което се отделя за предотвратяване на измами;
- и степента на възстановяване на неправомерно изплатените средства.

<sup>15</sup> Специален доклад № 1/2019: Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия

**6.40.** В хода на тазгодишната работа по Декларацията за достоверност Сметната палата установи, че:

- ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е актуализирала своя анализ на риска от измами за последен път през 2016 г.;
- нито OLAF, нито ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ са оценили мерките на държавите членки за предотвратяване и борба с измамите при разходването на средства по ОСП;
- въпреки насърчаването от страна на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (вж. точка 6.38), повечето разплащателни агенции не са използвали в голяма степен инструмента Arachne, за да установят потенциалните рискове. Към март 2020 г. дванадесет разплащателни агенции в девет държави членки участват в пилотния проект „Arachne за AGRI“.

**6.41.** В неотдавнашното си становище относно предложения от Комисията преходен регламент за ОСП<sup>16</sup>, отбелязваме, че се отделя все по-голямо внимание на плащанията за земеделски стопани, които не са истински земеделски стопани, а придобиват земеделска земя, за да получават плащания по линия на ОСП. Сметната палата посочи, че Комисията и законодателите биха могли да използват преходния период, за да преценят дали изискванията за определенията „истински земеделски стопанин“, „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“ и минимална „селскостопанска дейност“ в предложенията за ОСП след 2020 г. трябва да бъдат преразгледани с цел отстраняване на този риск, включително чрез изясняване на значението на понятието „земя на разположение на земеделския производител“, без да се увеличава несъразмерно административната тежест за земеделските стопани.

<sup>16</sup> Становище № 1/2020 относно предложението на Комисията за регламент относно преходни разпоредби по отношение на общата селскостопанска политика през 2021 г., точка 22.

## Заклучение и препоръки

### Заклучение

**6.42.** Съвкупността от одитни доказателства, които получихме и които сме представили в тази глава (вж. точка **6.8**), показва, че нивото на грешките не е съществено за нискорисковите преки плащания, които представляват 70 % от плащанията по функция „Природни ресурси“ и че то е съществено при разходните области, които сме определили като по-високорискови (развитие на селските райони, пазарни мерки, рибарство, околна среда и действия в областта на климата) — съответно 30 % от плащанията по тази функция.

### Препоръки

**6.43.** В *приложение 6.3* са представени констатациите от последващия преглед на Сметната палата на изпълнението на двете препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2016 г., и на трите препоръки от Годишния доклад за 2017 г., във връзка с които е било необходимо предприемането на незабавни действия или са били предвидени за изпълнение в рамките на 2019 г. Комисията е изпълнила изцяло четири от тези препоръки, а една е изпълнена до голяма степен.

**6.44.** Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2019 г. Сметната палата отправя следната препоръка.

### Препоръка 6.1

---

Комисията следва по-често да актуализира своя анализ на рисковете от измами в рамките на ОСП, да извършва анализ на мерките на държавите членки за предотвратяване на измамите и да разпространява най-добри практики при използването на инструмента Agrachne, за да продължи да насърчава използването му от разплащателните агенции.

**Срок на изпълнение — 2021 г.**

## Приложения

### Приложение 6.1 — Резултати от тестването на операциите

	2019 г.	2018 г.
<b>РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА</b>		
Общ брой операции:	251	251
<b>ОЦЕНКА НА ОТРАЖЕНИЕТО НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ</b>		
Изчислен процент грешки	1,9 %	2,4 %
Горна граница на процента грешки (UEL)	2,9 %	
Долна граница на процента грешки (LEL)	0,8 %	



## Приложение 6.2 — Информация за действията на ЕС в държавите членки

Общ преглед на плащанията за 2019 г. за всяка държава членка за разходите по функция „Природни ресурси“ при споделено управление

Суми в млн. евро

■ Държави членки с одитирани операции



© OpenStreetMap contributors

Източници: Map background ©OpenStreetMap участници с лиценз от [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Държава членка	Общо „Природни ресурси“	Преки плащания	Развитие на селските райони	Пазарни мерки	Рибарство
Франция	9 747	6 935	2 224	520	68
Испания	7 017	5 101	1 166	588	162
Германия	6 214	4 794	1 274	116	30
Италия	5 772	3 634	1 449	631	58
Полша	4 563	3 387	1 092	28	56
Обединено кралство	4 053	3 186	774	40	53
Румъния	2 870	1 847	967	42	14
Гърция	2 559	1 982	484	57	36
Унгария	1 819	1 265	511	37	6
Ирландия	1 546	1 200	324	-3	25
Португалия	1 360	671	523	103	63
Чехия	1 268	854	394	16	4
Австрия	1 255	691	538	24	2
България	1 221	785	406	20	10
Дания	975	822	101	11	41
Швеция	943	688	226	13	16
Финландия	890	523	351	5	11
Нидерландия	811	680	90	24	17
Словакия	665	445	209	11	0
Литва	658	469	181	0	8
Белгия	632	488	79	61	4
Хърватия	619	279	300	9	31
Латвия	475	253	206	1	15
Естония	277	133	125	1	18
Словения	264	135	120	7	2
Кипър	80	49	21	6	4
Люксембург	48	33	14	1	0
Малта	31	5	19	1	6

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

### Приложение 6.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо	Недостатъчни данни
			В значителна степен	В известна степен			
2016	<p>ЕСП препоръчва на Комисията:</p> <p><b>Препоръка 1:</b></p> <p>Да преразгледа подхода, прилаган от разплащателните агенции за класифициране и актуализиране на категориите земи в техните СИЗП и за извършване на необходимите кръстосани проверки, с цел намаляване на риска от грешки при плащането за екологизиране (вж. точки 7.17 и 7.18, както и каре 7.5).</p>	X					
	<p><b>Препоръка 2:</b></p> <p>Да предостави насоки и да разпространи добрите практики (напр. използване на нови информационни технологии) между националните органи, за да гарантира, че техните проверки откриват връзките между заявителите и другите заинтересовани страни, участващи в подпомаганите проекти (вж. точка 7.26).</p>		X				

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложимо	Недостатъчни данни
			В значителна степен	В известна степен			
2017	<p>ЕСП препоръчва на Комисията:</p> <p><b>Препоръка 1:</b> Да извърши оценка на ефективността на предприетите от държавите членки действия за премахване на причините за грешки при плащанията за пазарни мерки и развитие на селските райони, и да издаде допълнителни насоки, при необходимост (вж. точки 7.18—7.24 и приложение 7.4).</p>	X					
	<p><b>Препоръка 2:</b> Да извърши по-подробен преглед на качеството на тестовете на операциите, извършвани от сертифициращите органи (вж. точка 7.32);</p>	X					
	<p><b>Препоръка 3:</b> Да провери изпълнението на корективните действия, предприети от органите на държавите членки, в случаите, когато Комисията е установила, че не може да разчита или може да разчита само в ограничена степен на надеждността на дейността на сертифициращия орган (вж. точка 7.34).</p>	X					

## Глава 7

Сигурност и гражданство — Функция 3 от МФР

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	7.1.–7.6.
<b>Кратко описание</b>	7.2.–7.5.
<b>Обхват и подход на одита</b>	7.6.
<b>Редовност на операциите</b>	7.7.–7.8.
<b>Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол</b>	7.9.–7.13.
<b>Преглед на дейността на одитните органи във връзка с техните годишни доклади за контрола и одити на разходите</b>	7.9.–7.11.
<b>Преглед на извършените от Комисията оценки на годишните доклади за контрола</b>	7.12.–7.13.
<b>Годишни отчети за дейността и други управленски документи</b>	7.14.–7.15.
<b>Заклучения и препоръки</b>	7.16.–7.17.
<b>Препоръки</b>	7.17.

## Въведение

**7.1.** В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата по отношение на функция 3 от многогодишната финансова рамка (МФР) „Сигурност и гражданство“. В *каре 7.1* са представени обобщено основните дейности и разходите по тази функция през 2019 г.

### Карe 7.1

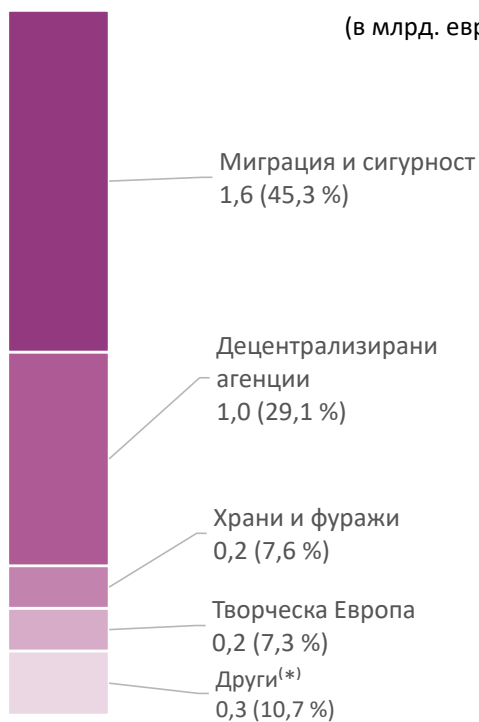
#### Разбивка за 2019 г. на функция 3 от МФР „Сигурност и гражданство“

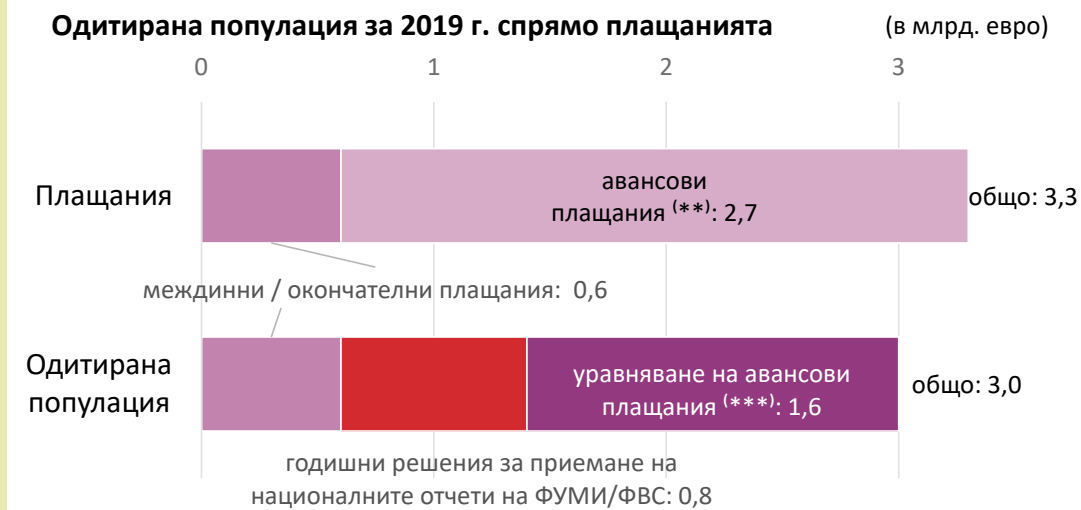
Плащания през 2019 г. като процент от бюджета на ЕС и разбивка

(в млрд. евро)



**Сигурност и гражданство**  
3,3  
2,0 %





(\*) Данните включват разходи в следните области: потребители, правосъдие, права, равенство и гражданство.

(\*\*) Авансовите плащания включват плащанията при споделено управление за програмния период 2014—2020 г., които не са включени в отчетите, свързани с пакетите документи за получаване на увереност, които Комисията прие през 2019 г.

(\*\*\*) Уравняванията на авансовите плащания са в съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 11).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2019 г.

## Кратко описание

**7.2.** Тази функция обединява различни политики, чиято обща цел е да утвърдят концепцията за „европейско гражданство“ чрез създаването на пространство на свобода, правосъдие и сигурност без вътрешни граници.

**7.3.** Както е показано в *каре 7.1*, най-значимото перо разходи е за областта „Миграция и сигурност“. Поради това повечето разходи се финансират само чрез два фонда – Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)<sup>1</sup> и Фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС)<sup>2</sup>. Управлението на по-голямата част от средствата по ФУМИ и ФВС е споделено между държавите членки (или асоциираните държави) и ГД „Миграция и вътрешни работи“ на Комисията. Целта на ФУМИ е да допринесе за ефективното управление на миграционните потоци и да развива общ подход на ЕС в областта на убежището и миграцията. Основната цел на ФВС е да гарантира сигурност в ЕС, като същевременно улеснява законното пътуване и зачита основните свободи и правата на човека. Той се състои от два инструмента<sup>3</sup>: ФВС – Външни граници и визи и ФВС – Полиция. Първият инструмент подпомага интегрираното управление на границите и разработването на обща визова политика, докато вторият е насочен към сътрудничеството между правоприлагащите агенции и повишаването на капацитета за управление на рискове и кризи, свързани със сигурността.

**7.4.** Пет години след началото на седемгодишния програмен период държавите членки са ускорили изпълнението на националните си програми. Значителна част от средствата обаче все още не са усвоени и продължава да бъде важно да не се увеличава натискът върху националните органи в периода, в който програмите скоро ще бъдат приключени. В *каре 7.2* са обобщени разходите, които държавите членки са представили на Комисията за възстановяване от началото на програмния период.

<sup>1</sup> Вж. [Регламент \(ЕС\) № 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“](#).

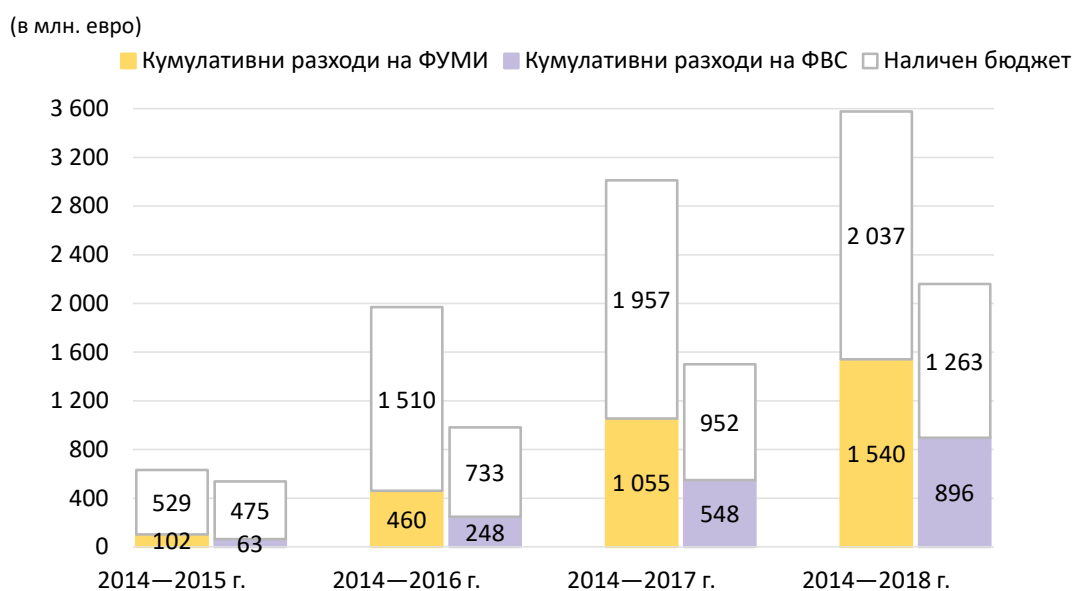
<sup>2</sup> Двата фонда заменят програма „SOLID“, която се прилагаше по време на предходния програмен период.

<sup>3</sup> Вж. [Регламент \(ЕС\) № 515/2014 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“](#), и [Регламент \(ЕС\) № 513/2014 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“](#).



## Карта 7.2

Разходването на средства по националните програми по ФУМИ и ФВС е нараснало, но наличният бюджет също продължава да расте



(\*) Разходите по ФУМИ/ФВС на ниво държава членка се декларират пред Комисията и се одобряват от нея през годината след извършването им. Това означава, че отчетите на Комисията за 2019 г. включват разходите на държавите членки от 2018 г.

Източник: ЕСП.

**7.5.** Друга значителна част от бюджетната функция „Сигурност и гражданство“ включва финансирането на 14 децентрализирани агенции<sup>4</sup>, чиято дейност е насочена към изпълнението на основните приоритети на ЕС в областта на миграцията и сигурността, съдебното сътрудничество и здравеопазването. На следващо място са програма „Храни и фуражи“, чиято цел е да се гарантира здравето на хората, животните и растенията на всеки етап от хранителната верига, и програма „Творческа Европа“ – рамковата програма на ЕС за подкрепа на културата и аудиовизуалния сектор. На последно място, бюджетът обхваща редица програми, чиято обща цел е укрепването на сигурността и гражданството в ЕС чрез действия в областта на правосъдието, потребителите, правата, равенството и гражданството.

## Обхват и подход на одита

**7.6.** Прилагайки описаните в **приложение 1.1** одитен подход и методи, Сметната палата провери следните елементи от тази функция на МФР за 2019 г.:

- а) извадка от 19 *операции*, която е съставена по-скоро за целите на изготвянето на цялостната декларация за достоверност на Сметната палата, отколкото за да бъде представителна за разходите по тази функция от МФР. Поради това Сметната палата не изчисли процент грешки за тази функция от МФР. Извадката се състои от осем операции, изпълнени при *споделено управление* с държавите членки<sup>5</sup>, осем операции при *пряко управление* и една операция при *непряко управление* от Комисията, както и две операции, свързани с уравняването на авансови плащания към агенции.

<sup>4</sup> Здравеопазване: ECDC, EFSA, EMA, ECHA. Вътрешни работи: Фронтекс, EASO, Европол, CEPOL, eu-LISA, EMCDDA. Правосъдие: Евроюст, FRA, EIGE, EPPO. Специфичните годишни доклади на Сметната палата, които излагат нейното становище относно законосъобразността и редовността на операциите на всяка от тези агенции могат да бъдат намерени на нейния уебсайт.

<sup>5</sup> В Германия, Гърция, Италия, Кипър, Литва, Полша, Словения и Обединеното кралство.

- б) избрани системи, които са свързани със следните въпроси:
- і) дали годишните доклади за контрола на осем одитни органа<sup>6</sup>, свързани с годишните отчети на ФУМИ и ФВС за 2018 г., съответстват на законовите изисквания<sup>7</sup>;
  - іі) за същите одитни органи, дали дейността им във връзка с одитите на разходи и процедурите им за предоставяне на надеждни одитни становища са подходящи и съответстват на правилата;
  - ііі) дали извършваните от ГД „Миграция и вътрешни работи“ оценки на съответствието на годишните доклади за контрола на всички одитни органи по ФУМИ и ФВС са със задоволително качество и дали обхващат всички приложими правни въпроси.
- в) информацията относно редовността, изложена в годишните отчети за дейността на ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Правосъдие и потребители“, както и включването ѝ в Годишния доклад за управлението и резултатите (ГДУР), изготвен от Комисията;

<sup>6</sup> Същите държави членки, от които са 8-те операции в извадката.

<sup>7</sup> Делегиран регламент (ЕС) 2018/1291 на Комисията от 16 май 2018 година за изменение на Делегиран регламент (ЕС) № 042/2014 за допълване на Регламент (ЕС) № 514/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на определянето и отговорностите в областта на управлението и контрола на отговорните органи и по отношение на статута и задълженията на одитните органи.

## Редовност на операциите

**7.7.** От проверените 19 операции 11 (37 %) са засегнати от *грешки*. Сметната палата откри три количествено измерими грешки, които имат финансово отражение върху разходите, отнесени към бюджета на ЕС. Пример за това е представен в *каре 7.3*.

### Каре 7.3

#### Завишени разходи за заплати

Един проект с финансиране от ФУМИ, който Сметната палата одитира в Кипър, се изпълнява от международна организация. По него се предоставя информация, индивидуални консултации и подкрепа на мигранти, които желаят да се завърнат в държавата си на произход. Сметната палата провери фишовите за заплати, отчетите за изработените часове, плащанията и счетоводните записи, свързани с петимата служители, пряко работещи по проекта. Организацията е заявила възстановяване на допълнителни 6 % от общия брутен размер на разходите за заплати, за да се покрият обезщетения, свързани с приключването на договорите, на каквито служителите в действителност са нямали право. Следователно тази сума не представлява разход, специфичен за проекта, и поради това не отговаря на определението за допустими преки разходи. В резултат на това общите разходи по проекта са били завишени.

**7.8.** Сметната палата установи също така четири случая на неспазване на законоустановените изисквания, които обаче нямат финансово отражение за бюджета на ЕС. Както и в предходни години, те са свързани с подбора на проекти и с правилата за възлагане на обществени поръчки. Неспазването на тези правила може да застраши доброто финансово управление на разходите на ЕС и потенциално да окаже влияние върху допустимостта на заявените разходи.

## Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

### Преглед на дейността на одитните органи във връзка с техните годишни доклади за контрола и одити на разходите

**7.9.** Сметната палата извърши одит на дейността на осемте органа, които отговарят за одита на годишните отчети на ФУМИ/ФВС в съответните им държави членки<sup>8</sup> и представят на Комисията годишен доклад за контрола. Целта беше да се получи потвърждение, че тези одитни органи:

- а) са обхванали всички видове плащания, извършени от органите, които отговарят за изпълнението на фондовете,
- б) са използвали подходящ метод за формиране на извадки,
- в) са включили достатъчно операции в извадките, за да изградят заключения за цялата популация,
- г) са изчислили точно<sup>9</sup> процента грешки, и
- д) са въвели подходящи процедури за изготвяне на надеждни одитни становища и одитни доклади<sup>10</sup>.

**7.10.** Всички одитни органи са разработили и въвели подробни процедури с достатъчно качество, за да се осигури докладване съгласно правилата. Сметната палата установи някои недостатъци, чието отражение върху отчетите не е достатъчно съществено, за да омаловажи заключенията на одитните органи. Констатациите на Сметната палата са представени в [каре 7.4](#) по-долу.

<sup>8</sup> Германия, Гърция, Италия, Кипър, Литва, Полша и Обединеното кралство за ФУМИ, Словения за ФВС.

<sup>9</sup> Както се изисква от [Делегиран регламент \(ЕС\) 2018/1291 на Комисията](#).

<sup>10</sup> В съответствие с основно изискване 14 на системите за управление и контрол — вж. приложението към [Регламент за изпълнение \(ЕС\) 2017/646 на Комисията](#).

## Карте 7.4

### Недостатъци в годишните доклади за контрола

Недостатъци	Държава членка на одитния орган	Потенциално въздействие
Проблеми при формирането на извадки: използва се методология, основана на риска, а не на случайния подбор; неточни стойности за определяне на размера на извадката.	Словения	
Отговорният орган е предал предварителните отчети на одитния орган, преди да завърши собствените си проверки на място. Това е създавало риск одитният орган да одитира неправилен вариант на отчетите.	Италия, Словения	
Неточно изчисление и представяне на процента на общия размер грешки и/или на остатъчните грешки	Германия, Италия	Докладваните данни не са надеждни
Техническата помощ е била изключена от одитната популация и това не е било отбелязано в годишния доклад за контрола.	Словения	Ограничена увереност от работата на одитния орган
Авансовите плащания са били частично изключени от одитната популация и това не е било отбелязано в годишния доклад за контрола.	Германия	
За целите на формирането на извадка, проектите са били разпределени в две подгрупи (авансови плащания и извършени разходи). Това разпределение невинаги е било точно.	Кипър	

**7.11.** Сметната палата избра 62 одитни досиета от посочените осем одитни органа и ги използва, за да провери дали одитните процедури са били адекватни и дали са обхванали всички критерии за допустимост, определени в регламентите за ФУМИ/ФВС<sup>11</sup>. Като цяло беше установено, че одитните органи са разполагали с подробни одитни програми и контролни списъци, обосноваващи техните заключения. Работата на Сметната палата обаче разкри недостатъци, описани в *каре 7.5*.

### Каре 7.5

#### Недостатъци в работата на одитните органи

Недостатъци	Държава членка на одитния орган	Потенциално въздействие
Одиторите не са проверявали винаги всички критерии за подбор на проекти и/или възлагане на поръчки.	Италия, Кипър	
Недостатъчна одитна следа или недобре документирана одитна дейност	Гърция, Кипър, Литва, Обединено кралство	Неразкриване на недопустими разходи Ненадеждни одитни заключения
Одиторите не са проверявали редовно всички налични важни доказателства, за да потвърдят допустимостта на целевите групи и декларираните разходи или доколко тези разходи са основателни.	Италия, Кипър	Ограничена увереност от работата на одитния орган

<sup>11</sup> Вж. основно изискване 12 в приложението към Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/646 на Комисията.

## Преглед на извършените от Комисията оценки на годишните доклади за контрола

**7.12.** Сметната палата разгледа извършените от ГД „Миграция и вътрешни работи“ оценки на съответствието на годишните доклади за контрола на одитните органи, като провери как генералната дирекция е използвала тези доклади при уравниването на националните отчети за ФУМИ/ФВС за 2018 г. За тази цел Сметната палата избра 12 доклада<sup>12</sup> и разгледа съответните проверки на ГД „Миграция и вътрешни работи“. Беше установено, че отделните оценки са добре структурирани и прецизни и обхващат всички значими правни аспекти. ГД „Миграция и вътрешни работи“ използва информацията от докладите за контрола по подходящ начин в своите решения за уравниване.

**7.13.** Одитът на Сметната палата обаче разкри два недостатъка, описани в *каре 7.6*, които могат да ограничат степента, в която Комисията може да разчита на годишните доклади за контрола.

<sup>12</sup> От България, Чехия, Франция, Нидерландия, Австрия, Португалия и Словакия за ФУМИ; Естония, Испания, Исландия, Малта и Финландия за ФВС.



## Каре 7.6

### Недостатъци, свързани с извършените от Комисията оценки на годишните доклади за контрола

Недостатъци	Потенциално въздействие
Не всички отговорни органи използват едно и също определение за „междинно плащане“ <sup>13</sup> .	Стойността и пълнотата на докладваните данни може да бъдат засегнати
Комисията не е предоставила указания на одитните органи за начина на изчисляване на минималното одитно покритие от 10 % <sup>14</sup> , ако те използват подизвадки. В някои случаи Комисията е установила, че работата на одитните органи е незадоволителна.	Надеждността на одитните заключения е под съмнение

<sup>13</sup> В образеца на заявленията за плащания на годишното салдо на средствата по ФУМИ/ФВС междинните плащания се определят като възстановяване на средства на бенефициентите по текущ проект за разходи, извършени от тях. Някои държави членки също така смятат, че авансовото финансиране може да представлява междинни плащания, а Сметната палата установи, че други държави са направили няколко междинни плащания, без преди това да уравният авансите.

<sup>14</sup> Член 14, параграф 4 от [Делегиран регламент \(ЕС\) 2018/1291 на Комисията](#).

## Годишни отчети за дейността и други управленски документи

**7.14.** Сметната палата разгледа годишните отчети за дейността на ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Правосъдие и потребители“ и не откри информация, която да противоречи на нейните констатации и оценки. Ограничената извадка на Сметната палата за 2019 г. (19 операции) обаче не е достатъчна, за да може тя да сравни резултатите от извършения одит с докладваната от двете генерални дирекции информация относно редовността на разходите.

**7.15.** Сметната палата провери изчисленията на ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Правосъдие и потребители“ за риска при плащане и при приключване. Беше установено, че стойностите са изчислени в съответствие с вътрешната методология и са правилно отчетени в ГДУР.

## Заклучения и препоръки

**7.16.** Обхватът на одита за функция 3 от МФР „Сигурност и гражданство“ (вж. точка 7.6) беше определен по-скоро с цел да спомогне за изготвянето на цялостната декларация за достоверност на Сметната палата, отколкото за да бъде представителен за разходите по тази функция. Поради това Сметната палата не изчисли процент грешки за тази функция от МФР. Въпреки това проверката на операциите и системите позволява да се открият три области, в които следва да се постигне подобрене (вж. точки 7.10—7.13).

### Препоръки

**7.17.** Въз основа на констатациите си за 2019 г. Сметната палата препоръчва на Комисията:

#### Препоръка 7.3 — Обхват на одита

---

Да изготви насоки за одитните органи на държавите членки, отговорни за ФУМИ и ФВС, относно изчисляването на обхвата на одити, при които се използват подизвадки. Насоките следва да предписват съставянето на достатъчни и подходящи извадки, които да могат да предоставят разумна основа за формиране на одитни заключения относно цялата одитна популация.

**Срок за изпълнение — в хода на 2021 г.**

#### Препоръка 7.2 — Формиране на извадки

---

Да обърне внимание отново на одитните органи за ФУМИ и ФВС в държавите членки, че трябва да следват инструкциите на Комисията за съставяне на извадки и изчисляване на процент грешки. По-специално, извадките следва да се формират на случаен принцип, като всяка извадкова единица от популацията следва да има шанс да бъде избрана, и, когато е приложимо, всички грешки следва да се екстраполират за съответната популация.

**Срок за изпълнение — в хода на 2021 г.**

### Препоръка 7.3 — Одитна следа

---

Да предостави насоки на одитните органи за ФУМИ и ФВС в държавите членки относно документирането, по достатъчно качествен и адекватен начин, на естеството, графика и обхвата на техните одитни процедури, резултатите от тях и събраните одитни доказателства.

**Срок за изпълнение — в хода на 2021 г.**

## Глава 8

Глобална Европа — Функция 4 от МФР

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	8.1.–8.5.
<b>Кратко описание</b>	8.2.–8.4.
<b>Обхват и подход на одита</b>	8.5.
<b>Редовност на операциите</b>	8.6.–8.10.
<b>Годишни отчети за дейността и други управленски документи</b>	8.11.–8.22.
Проучване относно процента остатъчни грешки от 2019 г. на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“	8.11.–8.18.
Годишен отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“	8.19.–8.21.
Годишен отчет за дейността и проучване относно процента остатъчни грешки на ГД „Международно сътрудничество и развитие“	8.22.
<b>Заклучения и препоръки</b>	8.23.–8.25.
<b>Заклучения</b>	8.23.
<b>Препоръки</b>	8.24.–8.25.
<b>Приложения</b>	
<b>Приложение 8.1 – Плащания на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“ по делегации</b>	
<b>Приложение 8.2 – Проследяване на изпълнението на предишни препоръки</b>	

## Въведение

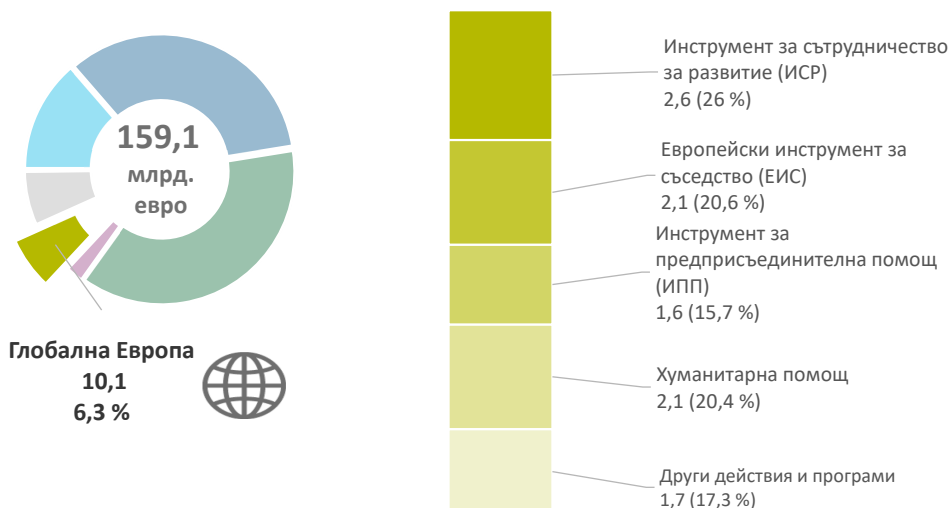
**8.1.** В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата по отношение на функция 4 „Глобална Европа“ от МФР. В *каре 8.1* са представени обобщено основните дейности и разходите по тази функция през 2019 г.

### Карта 8.1

#### Функция 4 от МФР „Глобална Европа“ — разбивка за 2019 г.

Плащания през 2019 г. — процент от бюджета на ЕС и разбивка

(в млрд. евро)



Одитирана популация за 2019 г. спрямо плащанията

(в млрд. евро)



(\*) В съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. *приложение 1.1*, точка 11).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2019 г.

## Кратко описание

**8.2.** Функцията „Глобална Европа“ включва разходите за всички външни дейности („външна политика“), финансирани от общия бюджет на ЕС. Тези политики имат за цел да:

- насърчават ценностите на ЕС в чужбина, като например демокрацията, принципите на правовата държава и зачитането на правата на човека и основните свободи;
- решават основни предизвикателства в световен план, като например изменението на климата и намаляването на биологично разнообразие;
- увеличават въздействието от сътрудничеството на ЕС за развитие с цел да се допринесе за изкореняване на бедността и увеличаване на икономическия просперитет;
- насърчават стабилността и сигурността в страните кандидатки и в съседните държави;
- засилват европейската солидарност след природни или предизвикани от човека бедствия;
- съдействат за предотвратяване на кризи и разрешаване на конфликти, опазване на мира, укрепване на международната сигурност и насърчаване на международното сътрудничество;
- защитават интересите на ЕС и общите интереси с неговите партньори в чужбина чрез подкрепа за външното измерение на политиките на ЕС.

**8.3.** Основни отговорности за изпълнение на бюджета за външни дейности имат Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“, Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“, Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и операции за хуманитарна помощ“, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и Служба за инструментите в областта на външната политика.



**8.4.** През 2019 г. плащанията за „Глобална Европа“ възлизат на 10,1 млрд. евро<sup>1</sup> и са направени чрез няколко инструмента (вж. [каре 8.1](#)) и методи на предоставяне, например договори за строителство/доставки/услуги, безвъзмездна финансова помощ, специални заеми, гаранции по заеми и финансова помощ, бюджетна подкрепа и други целеви форми на бюджетна помощ в над 150 държави (вж. [приложение 8.1](#)).

## Обхват и подход на одита

**8.5.** Прилагайки описаните в [приложение 1.1](#) одитен подход и методи, Сметната палата провери следните елементи от тази функция на МФР за 2019 г.:

- а) извадка от 68 операции плюс седем операции, които бяха взети от проучванията относно процента остатъчни грешки (RER)<sup>2</sup>, и коригирани<sup>3</sup> така, че да се компенсират техните методологични слабости. Извадката от операции беше съставена по-скоро за целите на изготвяне на цялостната декларация за достоверност на Сметната палата, отколкото да дава

<sup>1</sup> Окончателно изпълнение на плащанията, включително целеви приходи.

<sup>2</sup> ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“ възлагат ежегодно изготвянето на проучване за изчисляване на процента остатъчни грешки, които са били пропуснати от всички проверки на ръководството, с цел да се предотвратят, открият и коригират грешките в цялата област под тяхна отговорност. Проучването на процента остатъчни грешки не представлява ангажимент за изразяване на увереност или одит; то се базира на методологията относно процента остатъчни грешки и на съответните наръчници, предоставени от тези генерални дирекции.

<sup>3</sup> Извършените от Сметната палата прегледи на проучванията на процента остатъчни грешки показват, че в сравнение с нейната собствена одитна дейност методологията, използвана при проучването на ГД „Международно сътрудничество и развитие“, включва много по-малък брой проверки на място. Освен това проучванията на процента остатъчни грешки, проведени от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, разполагат с по-малко възможности за преглед на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Ето защо, както и миналата година, Сметната палата коригира резултатите от проучването така, че да отразяват степента на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Тази корекция се основава на констатациите от Декларацията за достоверност на Сметната палата за периода 2014—2019 г. във връзка с функция „Глобална Европа“ и на извършените от одиторите тестове на избрани операции от проучванията на процента остатъчни грешки (RER) от предходни години (вж. точка [8.18](#)).

представа за разходите по функция 4 от МФР „Глобална Европа“. Поради това Сметната палата не изчисли процент грешки за тази функция от МФР. Сметната палата състави извадка от 22 операции на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, 25 операции на ГД „Международно сътрудничество и развитие“, 10 операции на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ и 11 други операции. За частта от популацията, обхваната от проучванията относно процента остатъчни грешки за 2019 г. на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международно развитие и сътрудничество“ (10 %), одиторите включиха в извадката още седем операции;

- б) информацията относно редовността, изложена в годишните отчети за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“<sup>4</sup> и включването ѝ в Годишния доклад за управлението и резултатите (ГДУР), изготвен от Комисията.

<sup>4</sup> Извършеният от Сметната палата преглед на ГОД на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е представен подробно в нейния Годишен доклад относно дейностите, финансирани от осмия, деветия, десетия и единадесетия Европейски фонд за развитие.

## Редовност на операциите

**8.6.** От проверените 68 операции 22 (32,4 %) са засегнати от грешки. Сметната палата откри 11 количествено измерими грешки, които имат финансово отражение върху разходите, отнесени към бюджета на ЕС. Бяха установени също така единадесет случая на неспазване на правните и финансовите разпоредби. Тъй като извадката нямаше за цел да бъде представителна за разходите по тази функция, одиторите не са изчислили общ процент грешки. При проверката на тези операции бяха констатирани случаи на ефективни системи за вътрешен контрол, като например тези, посочени в *каре 8.2*. Констатациите на ЕСП относно недопустимите разходи са представени в карета *8.3* и *8.4*.

### Карета 8.2

#### Ефективни проверки от страна на Комисията на исканията за плащане в областта на непрякото управление

ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“ (NEAR)

ЕС финансира дейност в размер на 4,5 млн. евро в подкрепа на конкурентоспособността на МСП в рамките на Програмата за адаптация за задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ) в Грузия. Комисията е подписала споразумение за делегиране с една банка за развитие и е изпълнила действието при непряко управление. Тя е обработила искане за плащане, подадено от банката за уравниване на отчетените разходи, които са били направени. Сметната палата провери уравниването, извършено от Комисията във връзка с това искане за плащане.

Комисията е извършила анализ на финансовия отчет и е установила, че бенефициентът е включил авансово финансиране наред с вече направените разходи. Тъй като авансовото финансиране не може да се счита за извършен разход, то следва да не бъде включено в заявената сума. След задълбочен анализ Комисията е приспаднала над 80 000 евро от исканата сума.

### Каре 8.3

#### Не е налице система за отчитане на времето

Служба на Европейската комисия за инструментите в областта на външната политика

Сметната палата одитира разходи, декларирани от една неправителствена организация (НПО), които са извършени по договор за безвъзмездна финансова помощ с Комисията. Целта на това действие е предотвратяване на актове на насилие от екстремисти по южните граници на Тунис. Общите прогнозни разходи за действието възлизат на 1,2 млн. евро, финансирани изцяло от бюджета на ЕС.

Проверените разходооправдателни документи показаха, че не е налице система за отчитане на времето, с която да се обоснове разпределянето на разходите по различните проекти и да се доказва действително отработеното време по одитирания проект. Поради тази липса на одитна следа от общата одитирана сума в размер на 970 000 евро одиторите не можаха да проверят редовността на разходите за 12 800 евро, ето защо въпросната сума се счита за нередовна. Липсата на система за отчитане на времето също така е в нарушение на договорните условия и вътрешните политики на бенефициента.

През 2019 г. Сметната палата установи проблеми с отчитането на времето и в други три операции, управлявани от ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“, ГД „Действия по климата“ и ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“.

## Каре 8.4

### Недопустими плащания на ДДС по проект, представени за възстановяване

ГД „Международно сътрудничество и развитие“

Одиторите провериха разходите, декларирани от международна банка за развитие по силата на споразумение за делегиране, подписано с Комисията, за действие, насочено към подкрепа на програмата за инвестиции в инфраструктура за Южна Африка. Общият прогнозен бюджет за проекта възлиза на 99 млн. евро, финансирани изцяло от бюджета на ЕС.

От проверените подкрепящи документи е видно, че общите одитирани разходи от 3,6 млн. евро включват недопустим ДДС за над 300 000 евро.

През 2019 г. Сметната палата установи проблеми с ДДС и при друга операция, управлявана от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“.

**8.7.** Съществуват две разходни области, в които операциите са по-малко податливи на грешки поради условията на плащане. Това са i) бюджетна подкрепа и ii) проекти, изпълнявани от международни организации и подчинени на „условния подход“. През 2019 г. Сметната палата извърши одит на две операции за бюджетна подкрепа и 25 проекта, управлявани от международни организации, включително осем операции с условен подход (вж. точка **8.10**). Не бяха открити грешки в тези области.

**8.8.** Бюджетната подкрепа подпомага общия бюджет на дадена държава или бюджета ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. Плащанията за бюджетна подкрепа, извършени през 2019 г. от общия бюджет на ЕС, са в размер на 824 млн. евро. Сметната палата провери дали Комисията е спазила условията за извършване на плащания за бюджетна подкрепа за държавите партньори и дали е проверила, че са спазени общите условия за допустимост (като например задоволително подобрение във финансовото управление на публичния сектор).

**8.9.** Като се вземат предвид обаче широките възможности за тълкуване на правните разпоредби, Комисията разполага със значителна гъвкавост при извършването на преценка дали тези общи условия са били изпълнени. Одитът на Сметната палата относно редовността не може да се разпростре отвъд етапа, на който Комисията изплаща помощта на държавата *получател*, тъй като средствата след това се обединяват със средствата от националния бюджет на държавата<sup>5</sup>.

**8.10.** При „условния подход“, когато финансовото участие на Комисията в проекти с множество донори се обединява със средствата от другите донори и не се заделя целево за конкретни и определими разходи, Комисията приема, че се спазват правилата за допустимост на ЕС, ако в общия размер на финансирането се включват достатъчно допустими за подпомагане разходи, които да покриват частта на ЕС. Този подход е взет предвид при проверките по същество, извършени от Сметната палата. През 2019 г. плащанията към международни организации от общия бюджет на ЕС са в размер на 3,2 млрд. евро. Сметната палата не може да определи за какъв дял от тази сума се прилага условният подход, тъй като Комисията не наблюдава този аспект отделно.

<sup>5</sup> Редица специални доклади на ЕСП разглеждат ефикасността и ефективността на бюджетната подкрепа, като най-актуалните са Специален доклад № 9/2019 „Подкрепата от ЕС за Мароко — незадоволителни резултати до момента“ и Специален доклад № 25/2019 „Качество на данните в областта на бюджетната подкрепа — слабости в някои показатели и при проверката на плащанията на променливи трансшове“ (<http://eca.europa.eu>).

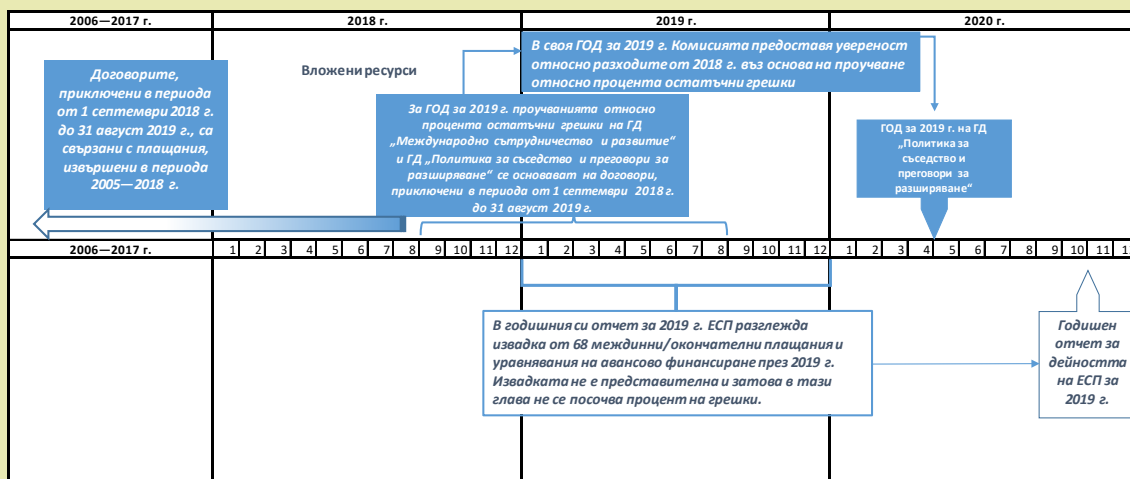
## Годишни отчети за дейността и други управленски документи

Проучване относно процента остатъчни грешки от 2019 г. на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“

**8.11.** През 2019 г. по поръчка на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е проведено от външен изпълнител петото проучване на процента остатъчни грешки, за да се изчисли нивото на грешките, неразкрити след всички проверки на ръководството, които имат за цел да се предотвратят, открият и коригират грешките в цялата област под отговорността на генералната дирекция. Проучването е важен елемент, на базата на който генералният директор основава декларацията за достоверност и който предоставя данни във връзка с редовността по отношение на външната дейност, оповестени в ГДУР.

**8.12.** В проучването се разглежда представителна извадка от 365 операции, извършени по договори, приключени в периода септември 2018 г. — август 2019 г. (вж. [каре 8.5](#)).

Каре 8.5



Източник: ЕСП.

**8.13.** ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ представи резултатите от проучването на процента остатъчни грешки за 2019 г. в своя Годишен отчет за дейността. Изчисленият общ процент остатъчни грешки за генералната дирекция е 0,53 %, което е под нивото на същественост от 2 %, установено от Комисията. Процентът остатъчни грешки за предишните две години е бил съответно 0,67 % през 2017 г. и 0,72 % през 2018 г.

**8.14.** Проучването на процента остатъчни грешки не представлява *ангажимент за изразяване на увереност* или одит. То се базира на методология и наръчник за изчисляване на процент остатъчни грешки, предоставени от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. Одиторите установиха ограничения, които може би са допринесли за по-ниската стойност на изчисления процент остатъчни грешки. По-конкретно, дейността, свързана с процента остатъчни грешки, не обхваща достатъчно пълно някои аспекти на процедурите за възлагане на обществени поръчки, като например основанията за отхвърляне на неodobрените кандидати или спазването от страна на спечелилия оферент на всички критерии за подбор и възлагане на поръчката, нито включва проверка на процедурите за публикуването на покани за представяне на предложения или основанията за пряко възлагане.

**8.15.** Извършеният от Сметната палата анализ на проучването относно процента остатъчни грешки констатира, че за да бъде взета предвид нашата препоръка<sup>6</sup> за увеличаване на тежестта на безвъзмездната финансова помощ при пряко управление в рамките на популацията на извадката, Комисията е въвела допълнителен процент грешки за такива проекти („процент на безвъзмездната финансова помощ“). Това предоставя допълнително основание на генералния директор да запази резервата, направена преди това поради високия риск при безвъзмездната финансова помощ при пряко управление. Като цяло, за извадката за процента остатъчни грешки изпълнителят на проучването прилага ниво на същественост 2 % и ниво на увереност 95 %<sup>7</sup>. За процента на безвъзмездната финансова помощ обаче методологията за изчисляване на процента остатъчни грешки е използвала по-ниско ниво на увереност от 80 %, което е довело до по-малко прецизно изчисление на действителния процент грешки за тази част от извадката. Такъв подход не отразява високия риск в тази област. Дори ако за безвъзмездната финансова помощ беше използвано ниво на увереност 95 %,

<sup>6</sup> Вж. препоръка 2 в глава 9 от Годишния доклад на ЕСП за 2017 г.

<sup>7</sup> Вероятността процентът на грешките в популацията да е в рамките на определен интервал („доверителен интервал“).



общият размер на извадката с операции пак би бил по-малък, отколкото през предходната година.

**8.16.** Методът на изчисляване на процента остатъчни грешки на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ дава на изпълнителя на проучването широк обхват за тълкуване при изчисляването на отделни грешки. Например в случаите, когато не се предоставят документи за дадена операция, изпълнителят сам решава как да изчисли процента грешки и да прецени основателността на мотивите за липсата на документи. При този подход не се гарантира последователно третиране на едни и същи или подобни констатации. Изпълнителят на проучването относно процента остатъчни грешки не е направил такива изчисления тази година.

**8.17.** И на последно място, ЕСП отбеляза спад в броя на операциите, за които не са проведени проверки по същество поради факта, че проучването разчита изцяло на резултати от извършена преди това контролна работа. Броят на операциите, зависещи изцяло от използването на резултати от предишни проверки, е 63 (17,2 %) през 2019 г., спрямо 118 (23,6 %) през 2018 г. и 57 (12,2 %) през 2017 г. Одиторите обаче установиха увеличение при операциите, които зависят частично от използването на резултати от предишни проверки (33,3 % през 2019 г., спрямо 25,3 % през 2018 г.). И за двете години операциите, разчитащи изцяло на резултати от предишни години, както и операциите, които само частично разчитат на това, общо представляват приблизително 50 % от общата извадка. Целта на проучването относно RER е да се измерят грешките, които не са установени при нито една проверка за предотвратяване, откриване и коригиране на грешки. Поради факта, че се разчита изцяло или частично на използването на резултати от предишни проверки за половината от операциите от извадката, процентът остатъчни грешки не отразява изцяло тези грешки. Преодоверяването на дейността, извършена от други лица, може да се отрази на постигането на основната цел на проучването, като окаже влияние на процента остатъчни грешки.

**8.18.** В своите годишни доклади за 2017 г. и 2018 г. Сметната палата докладва за ограниченията в методологията, използвана в проучването на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за изчисляване на процента остатъчни грешки. В резултат на това за целите на Декларацията за достоверност за 2018 г. и 2019 г. одиторите извършиха допълнителни проверки в области, в които бяха установени такива ограничения. За 2019 г. на случаен принцип бяха избрани шест операции от предишни проучвания относно процента остатъчни грешки — средно по две операции на посетена делегация на ЕС. Три от тях бяха засегнати от грешки.

#### **Годишен отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“**

**8.19.** За финансовата 2019 г. Сметната палата разгледа годишния отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и не откри информация, която да противоречи на нейните констатации и оценки.

**8.20.** ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ оценява общата сума, изложена на риск при извършените плащания за приетите през 2019 г. разходи (2,8 млрд. евро), на 23,9 млн. евро (0,84 % от приетите през 2019 г. разходи). Генералната дирекция изчислява, че 8,8 млн. евро (36,8 %) от тази обща сума, изложена на риск, ще бъдат коригирани при извършваните от нея проверки през следващите години<sup>8</sup>. В резултат на това генералният директор декларира, че финансовият риск на генералната дирекция е под прага на същественост от 2 %. Като се има предвид, че Сметната палата не разполага с представителна извадка, с помощта която да изчисли нивото на грешки по отношение на функцията от МФР „Глобална Европа“, тя не е в състояние да разгледа тази декларация в светлината на получените резултати от нейната одитна дейност.

<sup>8</sup> Изложената на риск сума при приключване представлява разликата между сумата, изложена на риск при плащане, и изчислените корекции (15,1 млн. евро през 2019 г.).

**8.21.** В своя ГОД ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ не споменава ограниченията на проучването относно процента остатъчни грешки. Тя все пак се е постарала да възприеме предпазлив подход при анализирането на нарежданията за събиране на вземания. В изчислението си относно капацитета за корекции тя е включила само събраните суми с установени нередности и грешки, открити при последващи проверки, като така е избегнала докладването на завишени данни, в съответствие с предишните препоръки на Сметната палата.

#### **Годишен отчет за дейността и проучване относно процента остатъчни грешки на ГД „Международно сътрудничество и развитие“**

**8.22.** Проверката на Сметната палата на Годишния отчет за дейността на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за 2019 г. и на проучването относно процента остатъчни грешки е представена подробно в Годишния доклад на ЕСП относно осмия, деветия, десетия и единадесетия Европейски фонд за развитие.

## Заклучения и препоръки

### Заклучения

**8.23.** Извадката от операции е съставена така, че да допринесе за изготвянето на цялостната Декларация за достоверност на Сметната палата, а не да бъде представителна за разходите по функция 4 от МФР „Глобална Европа“. Ето защо Сметната палата не изчисли процент грешки за тази функция от МФР (вж. точка **8.5**). Въпреки това проверката на операциите и системите позволява да се открият три области, в които следва да се постигне подобрене.

### Препоръки

**8.24.** В *приложение 8.2* са представени констатациите от последващия преглед на Сметната палата във връзка с изпълнението на четирите препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2016 г., по отношение на които е било необходимо предприемане на незабавни действия или са били предвидени за изпълнение до 2019 г. Комисията е изпълнила три препоръки изцяло, а една — частично<sup>9</sup>.

**8.25.** Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2019 г. Сметната палата препоръчва на Комисията:

### Препоръка 8.1

---

Да оповести ограниченията на проучването относно процента остатъчни грешки (RER) в Годишния отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за 2020 г. и в Годишните отчети за дейността в бъдеще.

**Срок на изпълнение — преди публикуването на следващия Годишен отчет за дейността през първото тримесечие на 2021 г.**

<sup>9</sup> В Годишния отчет за дейността на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за 2019 г. не е оповестен обхватът на проучването относно процента остатъчни грешки.

## Препоръка 8.2

---

Да увеличи нивото на увереност, което ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ използва в своята методология за изчисляване на процента на безвъзмездната финансова помощ до нивото, прилагано за останалата част от популацията за изчисляване на процента остатъчни грешки, за да се отрази по-точно по-високият риск в областта на безвъзмездната финансова помощ под пряко управление.

**Срок на изпълнение — до края на 2021 г.**

## Препоръка 8.3

---

Да се подобрят проверките на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Действия по климата“ и Службата на Европейската комисия за инструментите в областта на външната политика, по отношение на идентифицирането и предотвратяването на повтарящи се грешки (напр. липса на системи за отчитане на времето и начисляване на недопустим ДДС за проекти, финансирани от ЕС).

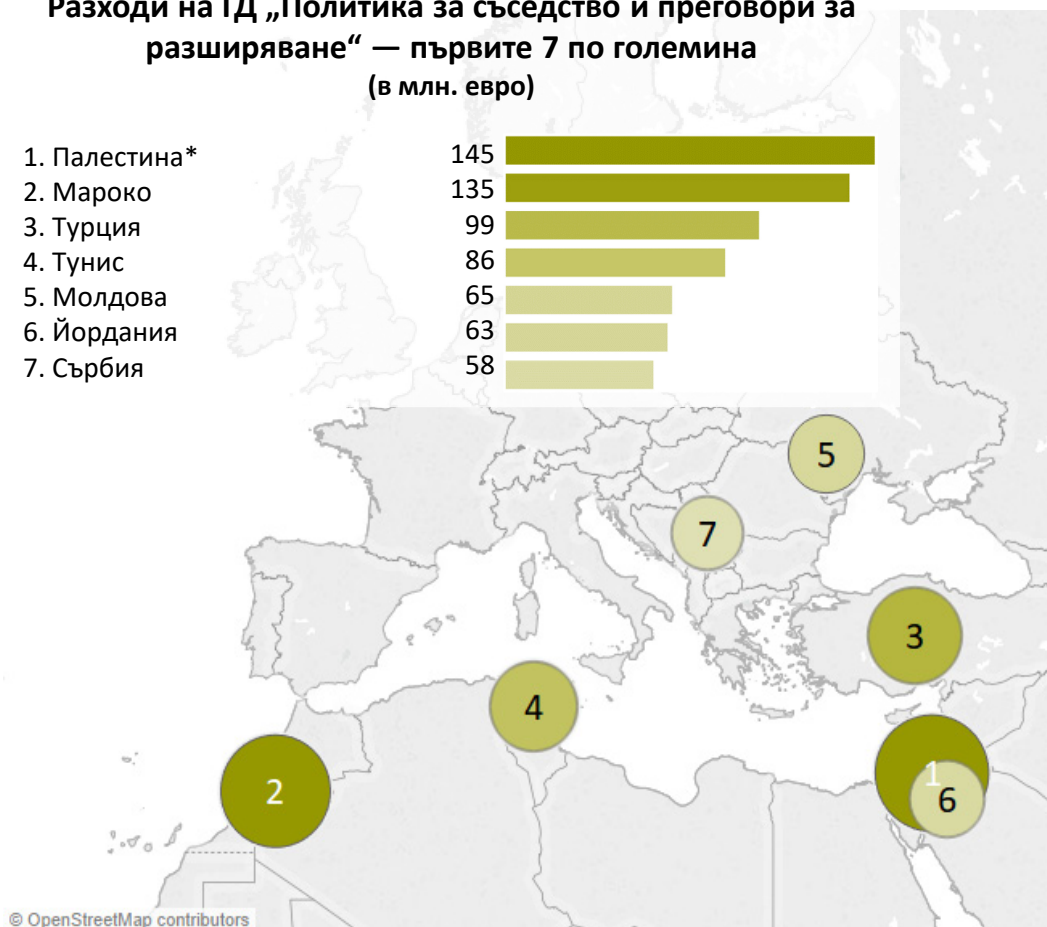
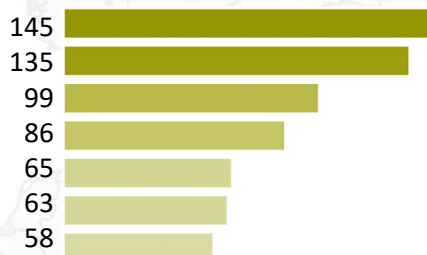
**Срок на изпълнение — до края на 2021 г.**

## Приложения

### Приложение 8.1 – Плащания на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“ по делегации

Разходи на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ — първите 7 по големина  
(в млн. евро)

1. Палестина\*
2. Мароко
3. Турция
4. Тунис
5. Молдова
6. Йордания
7. Сърбия

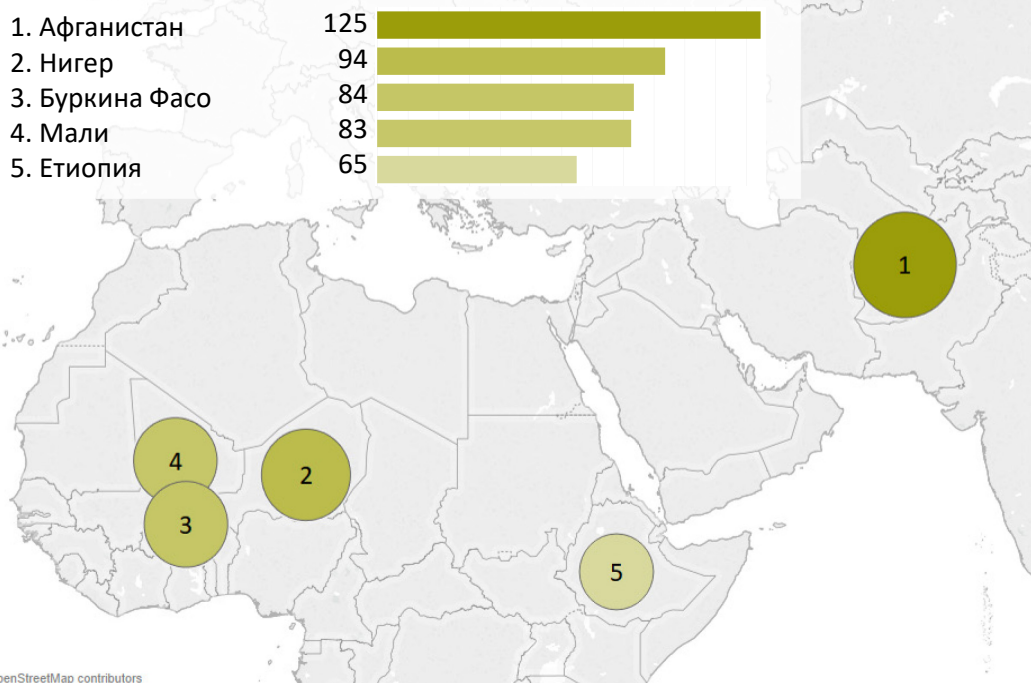


© OpenStreetMap contributors

\* Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга индивидуалните позиции на държавите членки по този въпрос.

Източник: Фон на карта ©OpenStreetMap contributors, с разрешението на Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) и Европейска сметна палата, въз основа на консолидираните годишни отчети на Европейския съюз за 2019 г.

**Разходи на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ — първите 5 по големина  
(в млн. евро)**



*Източник:* Фон на карта ©OpenStreetMap contributors, с разрешението на Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) и Европейска сметна палата, въз основа на консолидираните годишни отчети на Европейския съюз за 2019 г.

## Приложение 8.2 – Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В голяма степен	В известна степен			
2016	Сметната палата препоръчва на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“:  <b>Препоръка 1:</b> Да работи в сътрудничество с одитните органи в страните бенефициенти по ИПП II с цел да подобри тяхната компетентност, по-конкретно чрез организиране на семинари, създаване на мрежи и използване на наличните инструменти, като туининг или техническа помощ;	X					
	<b>Препоръка 2:</b> Да разработи показатели за риск с цел подобряване на оценките с помощта на шаблоните за вътрешен контрол, така че да се измерва по-добре отражението на грешките;	X					
	<b>Препоръка 3:</b> Точно да оповести в своя следващ ГОД обхвата на проучването на процента остатъчни грешки, както и изчислените долна и горна граница на грешките;		X				
	<b>Препоръка 4:</b> Да подобри изчисляването на капацитета за корекции за 2017 г., като обърне внимание на установените в настоящия Годишен доклад недостатъци.	X					



## Глава 9

Администрация — Функция 5 от МФР

# Съдържание

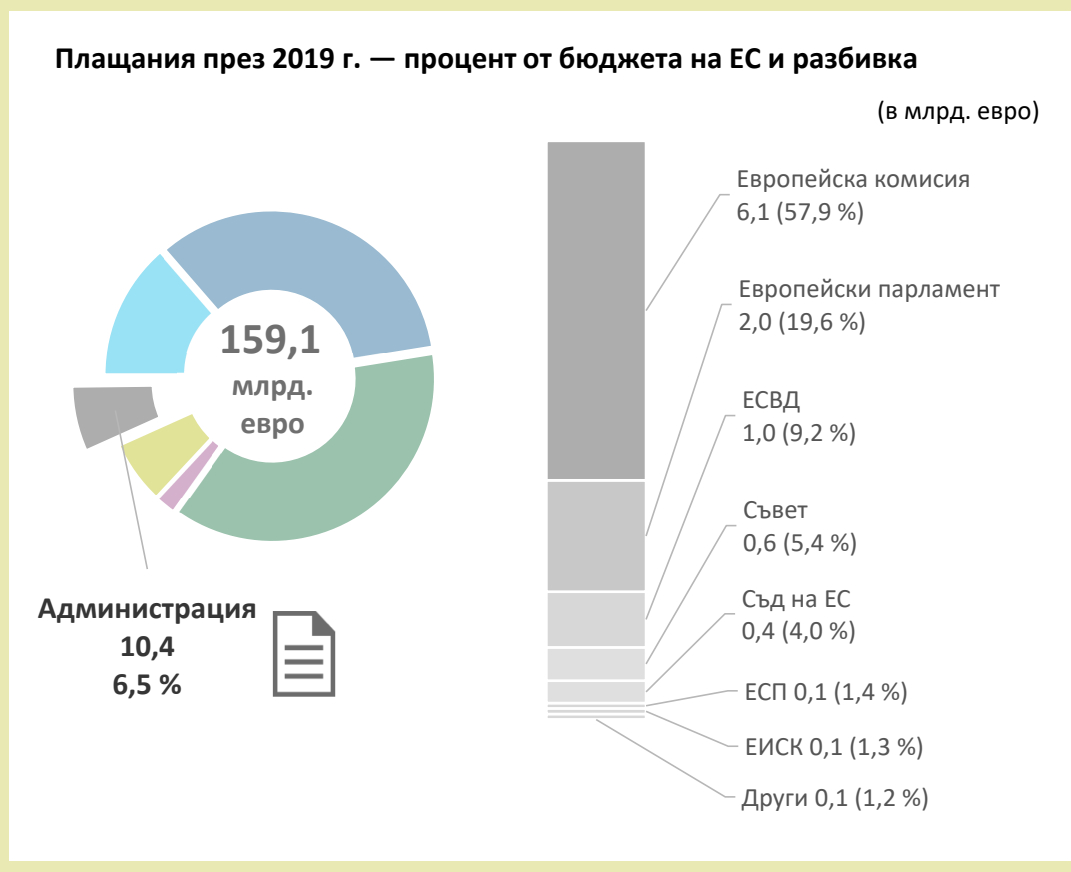
	Точки
<b>Въведение</b>	9.1.—9.5.
<b>Кратко описание</b>	9.3.
<b>Обхват и подход на одита</b>	9.4.—9.5.
<b>Редовност на операциите</b>	9.6.—9.12.
<b>Констатации относно извадката от операции</b>	9.7.—9.9.
Европейски парламент	9.8.
Европейска комисия	9.9.
<b>Констатации и оценки по отношение на системите за наблюдение и контрол</b>	9.10.—9.12.
Европейски икономически и социален комитет	9.11.—9.12.
<b>Годишни отчети за дейността</b>	9.13.
<b>Констатации и оценки относно институциите и органите</b>	9.14.—9.19.
Увеличение на броя на договорно наетите служители и свързаните с това бюджетни кредити от 2012 г. до 2018 г.	9.14.—9.19.
<b>Заклучение и препоръки</b>	9.20.—9.22.
<b>Заклучение</b>	9.20.
<b>Препоръки</b>	9.21.—9.22.
<b>Приложения</b>	
Приложение 9.1— Резултати от тестовете на операциите, свързани с функция „Администрация“	
Приложение 9.2— Проследяване на изпълнението на предишни препоръки	

## Въведение

**9.1.** В настоящата глава са представени констатациите на Сметната палата по отношение на функция 5 от МФР „Администрация“. В *каре 9.1* са представени обобщено разходите на институциите и органите на ЕС по тази функция през 2019 г.

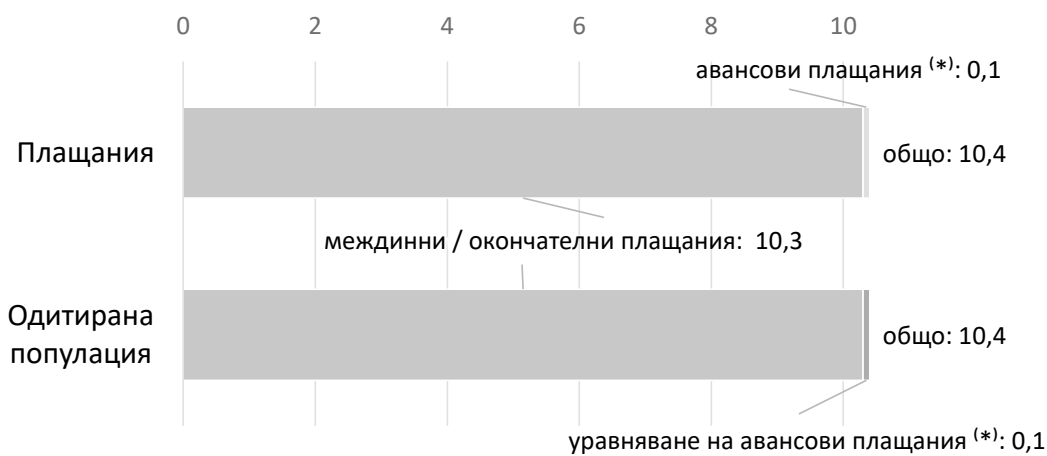
### Карта 9.1

#### Функция 5 от МФР „Администрация“ — разбивка за 2019 г.



### Одитирана популация за 2019 г. спрямо плац

(в млрд. евро)



(\*) Авансовото финансиране включва плащания в съответствие с хармонизираното определение за „операции, свързани с отчетите“ (за подробна информация вж. **приложение 1.1**, точка 11).

Източник: Консолидирани отчети на Европейския съюз за 2019 г.

**9.2.** Сметната палата изготвя отделни доклади относно агенциите и другите органи на ЕС<sup>1</sup>, както и относно Европейските училища<sup>2</sup>. Правомощията на Сметната палата не включват извършването на финансов одит на Европейската централна банка.

### Кратко описание

**9.3.** Административните разходи включват разходи, свързани с човешките ресурси, които представляват около 60 % от общия размер на разходваните средства, и разходи за сгради, оборудване, енергия, комуникации и информационни технологии. Дългогодишната ни работа показва, че разходите в тази област се характеризират с ниско ниво на риск.

<sup>1</sup> Специфичните годишни доклади на Сметната палата относно агенциите и другите органи се публикуват в Официален вестник.

<sup>2</sup> Сметната палата изготвя доклад относно годишните отчети на Европейските училища, копие от който се изпраща на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

## Обхват и подход на одита

**9.4.** Прилагайки описаните в **приложение 1.1** одитен подход и методи, Сметната палата провери следните елементи от тази функция на МФР:

- а) извадка от 45 *операции*, съставена така, че да бъде представителна за целия набор от операции в рамките на функцията. В извадката са включени операции на всяка институция и орган на ЕС. Целта на Сметната палата е да допринесе за цялостната *Декларация за достоверност*, както е описано в **приложение 1.1**;
- б) системите за наблюдение и контрол на Европейския икономически и социален комитет, Европейския комитет на регионите и Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД)<sup>3</sup>;
- в) информацията относно *редовността*, съдържаща се в годишните отчети за дейността на всички институции и органи на ЕС, вкл. на генералните дирекции (ГД) и службите на Комисията, които основно отговарят за административните разходи<sup>4</sup>, както и общото съответствие на тази информация с получените резултати от одита на Сметната палата;
- г) увеличението на броя на договорно наетите служители и свързаните с това плащания в периода от 2012 г. до 2018 г. във всички институции и органи (включително изпълнителните агенции, но с изключение на Омбудсмана, ЕНОЗД, децентрализираните агенции, съвместните предприятия и Европейския институт за иновации и технологии).

**9.5.** Извършваните от Сметната палата разходи се одитират от външно дружество<sup>5</sup>. В точка **9.7** са представени резултатите от извършения от него одит на финансовите отчети на Сметната палата за финансовата година, приключила на 31 декември 2019 г.

<sup>3</sup> При одита бяха проверени следните конкретни елементи от всяка система: стандарти за вътрешен контрол, управление на риска, предварителен и последващ контрол, регистър на изключенията, управленски контрол, доклади от вътрешен одит и мерки за борба с измамите.

<sup>4</sup> ГД „Човешки ресурси и сигурност“ (HR), Служба за управление и плащане по индивидуални права (PMO), Служби за инфраструктура и логистика в Брюксел (OIB) и Люксембург (OIL) и ГД „Информатика“ (DIGIT).

<sup>5</sup> PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

## Редовност на операциите

**9.6.** Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в *приложение 9.1*. От проверените 45 операции 3 (6,7 %) съдържат количествено измерими *грешки*. Въз основа на остойностените грешки Сметната палата изчислява нивото на грешки под прага на същественост.

### Констатации относно извадката от операции

**9.7.** Въпросите, разгледани в точки **9.8** и **9.9**, засягат Европейския парламент и Комисията. Сметната палата не установи конкретни проблеми по отношение на Съвета, Съда на Европейския съюз, Сметната палата, Европейския икономически и социален комитет, Европейския комитет на регионите, Европейския омбудсман, Европейския надзорен орган по защита на данните и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД).

#### Европейски парламент

**9.8.** Сметната палата откри грешки при едно плащане към европейска политическа партия. Те са свързани с неспазване на правилата за допустимост на разходите — липсва процедура за възлагане на поръчка, писмена документация за договора и подкрепящи доказателства, че разходите са били реално извършени. И преди Сметната палата е разкривала подобни недостатъци в операции, свързани с политически групи и с европейска политическа партия<sup>6</sup>.

#### Европейска комисия

**9.9.** В сравнение с предходните години Сметната палата установи по-малко грешки, свързани с разходите за персонал и с управлението на семейните надбавки от страна на Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО)<sup>7</sup>. РМО вече е коригирала откритите през тази година грешки.

<sup>6</sup> Вж. точка 9.11 от Годишния доклад за 2014 г., точка 9.11 от Годишния доклад за 2015 г., точка 10.15 от Годишния доклад за 2016 г.

<sup>7</sup> Вж. точка 10.8 от Годишния доклад за 2018 г.

## Констатации и оценки по отношение на системите за наблюдение и контрол

**9.10.** С изключение на въпросите, повдигнати в точки **9.11** и **9.12**, които засягат основно политиките по отношение на чувствителните функции, Сметната палата не установи конкретни проблеми при системите за наблюдение и контрол на Европейския икономически и социален комитет, Европейския комитет на регионите или ЕНОЗД.

### Европейски икономически и социален комитет

**9.11.** Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) все още не е разработил политика за чувствителните длъжности в съответствие със стандартите си за вътрешен контрол. Той не е изготвил определение за чувствителни длъжности или функции, нито е извършил анализ на риска с оглед приемането на мерки за ограничаване на този риск, и не разполага с политика за вътрешна мобилност. Предвид размера и естеството на работата на ЕИСК всички тези елементи са необходими.

**9.12.** Сметната палата установи също, че ЕИСК не е извършвал подробен анализ на риска от 2014 г. насам. Само една дирекция е идентифицирала рисковете за постигането на поставените цели, но все още не е предложила мерки за смекчаването им, така че тези рискове да бъдат намалени до приемливо ниво.

## Годишни отчети за дейността

**9.13.** В проверените от Сметната палата *годишни отчети за дейността* не се констатират съществени нива на грешки.



## Констатации и оценки относно институциите и органите

Увеличение на броя на договорно наетите служители и свързаните с това бюджетни кредити от 2012 г. до 2018 г.

**9.14.** С приемането на изменения Правилник за длъжностните лица през 2014 г. институциите и органите на ЕС се ангажират до 2018 г. постепенно да намалят бройките в своите щатни разписания (длъжностни лица и срочно наети служители)<sup>8</sup> с 5 % в сравнение с 2012 г. Сметната палата разгледа това в своя Годишен доклад за 2016 г. и публикува бърз преглед по този въпрос в края на 2017 г.<sup>9</sup> Одитната ни дейност за 2019 г. включи допълнителен анализ на използването на договорно наети служители между 2012 г. и 2018 г. (вж. *каре 9.2*).

<sup>8</sup> Щатното разписание определя броя на наличните щатни бройки за постоянно и временно наети служители в дадена институция, орган или агенция.

<sup>9</sup> Вж. точки 10.9—10.13 от Годишния доклад на ЕСП за 2016 г. и Преглед на ЕСП 2/2017: Бърз преглед на изпълнението на 5 %-ното намаление на щатните бройки ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

## Каре 9.2

### Правилник за персонала и договорно наети служители

Съгласно членове 3а и 3б от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз договорно наетите служители се назначават с договори, които могат да се преобразуват в безсрочни или срочни със съответна продължителност от минимум 3 месеца до максимум 6 години. Възнагражденията за тези служители често се изплащат от бюджета за външен персонал и те не се назначават на длъжности от щатното разписание.

Договорно наетите служители могат да бъдат разпределени в една от четири функционални групи (FG I—FG IV). В член 80 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз се посочва връзката между всяка функционална група (FG) и задачите, които тя изпълнява:

- FG I — Технически задачи и задачи по административно обслужване;
- FG II — Деловодителски и секретарски функции и други подобни задачи;
- FG III — Изпълнителни функции, изготвяне на проекти, счетоводство и други подобни технически задачи;
- FG IV — Административни, консултантски, езикови и други подобни технически функции.

**9.15.** Сметната палата установи, че институциите и органите на ЕС<sup>10</sup> са намалили бройките в своите щатни разписания с 1 409 позиции (3 %), като същевременно постепенно са увеличили назначаването на договорно наети служители. В разглеждания период процентът на договорно наетите служители от общата работна сила<sup>11</sup> се е увеличил от 17 % на 22 %<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Този раздел не разглежда броя на служителите на Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните.

<sup>11</sup> Понятието „работна сила“ тук включва длъжностни лица, временно и договорно наети служители. В него не се включват други договорни отношения, като например местни служители, временни работници, командировани национални експерти, стажанти и т.н.

<sup>12</sup> През 2018 г. този процент е бил 21 % за Комисията, 21 % за Европейския парламент, 24 % за ЕСВД и 77 % за изпълнителните агенции. В другите институции и органи той е много по-нисък.

**9.16.** Увеличението на броя на договорно наетите служители в края на годината (вж. *каре 9.3*) варира значително между различните институции, органи и изпълнителни агенции. Това се дължи отчасти на разликата в размера на институциите, но отразява също и въздействието върху броя на служителите, което оказват новите задачи, свързани с бързо променящите се приоритети, като например:

- допълнителната дейност, извършвана от Съвместния изследователски център (СИЦ) от името на други служби на Комисията и трети заинтересовани страни, както и замяната на бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ, наемани в миналото съгласно националните закони<sup>13</sup>, с голям брой служители с научни и технически помощни функции, назначавани във функционална група FG IV;
- изпълнението на новите програми<sup>14</sup>, възложени от Комисията на изпълнителните агенции, което е неутрално от гледна точка на бюджета и прехвърлените служители на Комисията.
- включването на помощните служби във вътрешната структура на Европейския парламент (служителите по сигурността и шофьорите се назначават във функционална група FG I);
- новите отговорности, възложени на ЕСВД, по-специално в областта на общата политика за сигурност и отбрана и на Плана за действие за борба с дезинформацията. Освен това ЕСВД е подобрила физическата и ИТ сигурност в делегациите на ЕС.

<sup>13</sup> В периода 2012—2018 г. броят на договорно наетите служители в СИЦ в края на годината се е увеличил от 38 на 845.

<sup>14</sup> Между тях са новата Рамкова програма за научни изследвания и иновации („Хоризонт 2020“) и редица програми, свързани с транспорта, енергетиката и информационните и комуникационните технологии (в рамките на Механизма за свързване на Европа); конкурентоспособността и МСП (Програма за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия — COSME); образованието, културата и гражданството (програми „Творческа Европа“, „Еразъм+“, „Европа за гражданите“); здравето и потребителите (програми „По-добро обучение за по-безопасни храни“, „Здраве за растеж“ и „Потребители“) и действията за околната среда и климата (програма „LIFE“). Вж. SEC(2013) 493 final от 18.9.2013 г. „Communication to the Commission on the delegation of the management of the 2014-2020 programmes to executive agencies“.

**9.17.** Нарастването на броя на договорно наетите служители също така отговаря на специални или извънредни ситуации, като например кризата в областта на миграцията. На последно място, за някои институции е налице увеличение на броя на договорно наетите служители във функционална група FG I в резултат на преобразуването в договорна заетост на щатни бройки за длъжностни лица и временно наети служители, предназначени за асистенти с деловодителски или секретарски функции.

### Карта 9.3

**Увеличаване на броя на договорно наетите служители в институциите, органите и изпълнителните агенции на ЕС в края на годината, 2012—2018 г.**



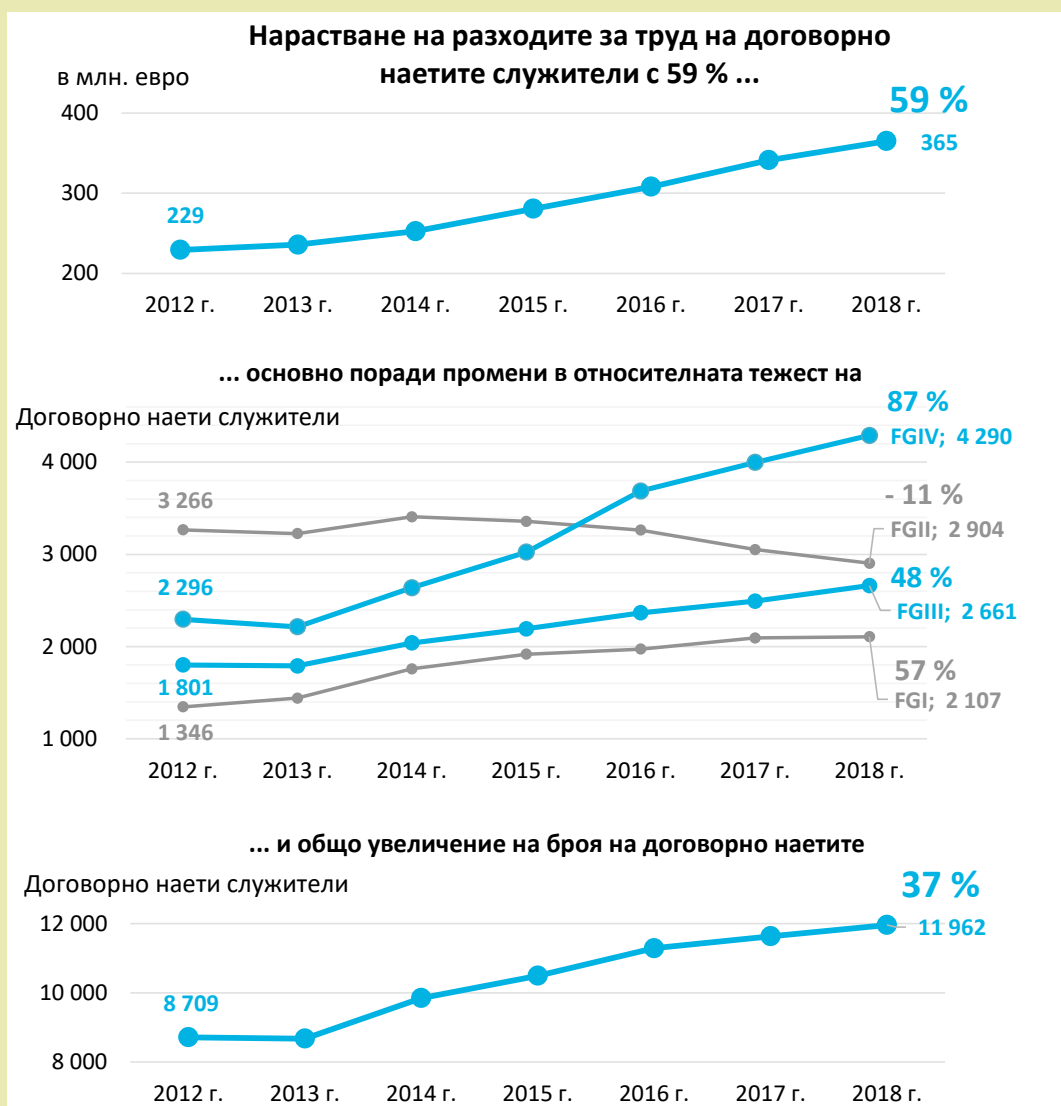
Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от институциите, органите и изпълнителните агенции на ЕС.

**9.18.** В края на 2018 г. в институциите, органите и изпълнителните агенции на ЕС работят 11 962 договорно наети служители, което представлява увеличение с 37 % в сравнение с 2012 г. По-голямата част от тези служители са наети от Европейската комисия, основно във функционална група FG IV, която е функционалната група с най-добро заплащане. Подобно на това, мнозинството от

договорно наетите служители в изпълнителните агенции са във функционални групи FG III и FG IV (съответно 763 и 715 служители). В *каре 9.4* е показана годишната промяна в броя на договорно наетите служители във всяка функционална група.

## Карта 9.4

### Годишно увеличение на разходите за труд и броя на договорно наетите служители по функционални групи, 2012—2018 г.



Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от институциите, органите и изпълнителните агенции на ЕС.

**9.19.** По време на разглеждания период разходите за възнаграждения на постоянно и временно наетите служители в институциите, органите и изпълнителните агенции са се увеличили с 12 %, докато общият размер на плащанията към договорно наети служители се е увеличил с 59 %. Основните причини за увеличаването на тези разходи са растежът на общата работна сила, съчетан с годишната индексация на възнагражденията, повишаването в степен и растежът в ранг в рамките на съответната степен на служителите. За договорно наетите служители по-рязкото увеличение се дължи и на увеличението дял на служителите във функционални групи FG III и FG IV. Общият размер на разходите за труд на постоянно и временно наетите служители и договорно наетите служители се е увеличил с 15 % от 4,116 млрд. евро през 2012 г. на 4,724 млрд. евро през 2018 г.

## Заклучение и препоръки

### Заклучение

**9.20.** Като цяло одитните доказателства, получени от ЕСП и представени в настоящата глава, показват, че нивото на грешки при разходите по функция „Администрация“ не е съществено (вж. [приложение 9.1](#)).

### Препоръки

**9.21.** В [приложение 9.2](#) са представени констатациите от проверката на Сметната палата на изпълнението на три препоръки, свързани с политическите групи, отправени към Европейския парламент в нейния Годишен доклад за 2016 г. Предвид разкритите през 2019 г. грешки в едно плащане към европейска политическа партия (вж. точка [9.8](#)) Сметната палата счита, че тази препоръка все още е валидна.

**9.22.** Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2019 г. Сметната палата препоръчва:

### Препоръка 9.1 — Европейски икономически и социален комитет

---

Европейският икономически и социален комитет следва да въведе политика по отношение на чувствителните функции, базирана на цялостна оценка на риска, въз основа на която да се определят мерки за неговото намаляване, като се отчитат обемът и естеството на работата на Комитета (вж. точки [9.11](#) и [9.12](#)).

**Срок на изпълнение — до края на 2021 г.**

## Приложения

### Приложение 9.1— Резултати от тестовете на операциите, свързани с функция „Администрация“

	2019 г.	2018 г.
<b>РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА</b>		
Общ брой операции:	45	45
<b>ОЦЕНКА НА ОТРАЖЕНИЕТО НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ</b>		
Изчислен процент грешки	Незасегнати от съществено ниво на грешки	Незасегнати от съществено ниво на грешки



## Приложение 9.2— Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В значителна степен	В известна степен			
2016 г.	<p>ЕСП отправя следните препоръки:</p> <p><b>Препоръка 1:</b></p> <p>Европейският парламент следва да преразгледа своята рамка за мониторинг на изпълнението на бюджетните кредити, отпускани на политическите групи. Също така той трябва да усъвършенства насоките си за политическите групи и да следи по-ефективно как те прилагат правилата за разрешаване и приключване на разходи и как провеждат процедурите за обществени поръчки (вж. точка 10.15).</p>			X			

**Отговори на институциите във  
връзка с Годишния доклад за  
изпълнението на бюджета на ЕС за  
финансовата 2019 година**

# Съдържание

	Страница
<b>Глава 1</b>	<b>Декларация за достоверност и съпътстваща информация</b>
	<b>Отговори на Европейската комисия 269</b>
<b>Глава 2</b>	<b>Бюджетно и финансово управление</b>
	<b>Консолидирани отговори на Европейската комисия и Европейската инвестиционна банка 279</b>
<b>Глава 3</b>	<b>Приходи</b>
	<b>Отговори на Европейската комисия 288</b>
<b>Глава 4</b>	<b>Конкурентоспособност за растеж и работни места</b>
	<b>Отговори на Европейската комисия 293</b>
<b>Глава 5</b>	<b>Икономическо, социално и териториално сближаване</b>
	<b>Отговори на Европейската комисия 300</b>
<b>Глава 6</b>	<b>Природни ресурси</b>
	<b>Отговори на Европейската комисия 310</b>
<b>Глава 7</b>	<b>Сигурност и гражданство</b>
	<b>Отговори на Европейската комисия 315</b>

<b>Глава 8</b>	<b>Глобална Европа</b>	
	<b>Отговори на Европейската комисия</b>	<b>316</b>
<b>Глава 9</b>	<b>Администрация</b>	
	<b>Отговори на Европейския парламент</b>	<b>320</b>
	<b>Отговори на Европейския икономически и социален комитет</b>	<b>322</b>

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. НА  
ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**  
**„ПРИНОС КЪМ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. — ГЛАВА 1 —  
ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ И СЪПЪТСТВАЩА ИНФОРМАЦИЯ“**

**ВЪВЕДЕНИЕ**

Общ отговор на Комисията на точки 1.1—1.6:

2019 година беше последната от мандата на Комисията, действаща през периода 2014—2019 г., и затова акцентът беше поставен върху завършването на работата по приоритетите на Комисията „Юнкер“ и подготовката на прехода към новата Комисия, ръководена от председателя Фон дер Лайен.

Бюджетът на ЕС допринася за укрепването и по-голямата устойчивост на европейската икономика.

Комисията отдава **голямо значение на това бюджетът на ЕС да се изразходва отговорно и правилно**, както и на работата с всички участващи страни, за да се гарантира, че той води до осезаеми резултати на място.

Комисията **внимателно следи изпълнението на бюджета на ЕС**. Ако бъде установено, че държави членки, посредници или крайни бенефициенти са изразходили средства на ЕС неправилно, Комисията предприема незабавни мерки за коригиране на тези грешки и за събиране на средствата при необходимост.

Комисията анализира внимателно годишния доклад на ЕСП. Този доклад, както и преди, ще допринесе за по-нататъшното постигане на най-високите стандарти във финансовото управление. Комисията се стреми да **намери подходящия баланс между ниско ниво на грешки, бързи плащания и разумни разходи за контрол**.

Благодарение на усилията на ЕСП и на Комисията финансовото управление на бюджета на ЕС се е подобрило във времето и през последните години нивата на грешки са намалели до диапазони, доближаващи се до прага на същественост от 2 %, с изключение на определени области на политиката.

**РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ**

Продължават да се срещат грешки при някои конкретни видове разходи

1.18 а) По отношение на **приходната част на бюджета на ЕС** Комисията е съгласна с ЕСП, че в тази област **няма съществени грешки**.

Що се отнася до традиционните собствени ресурси, Комисията подобрява своята оценка на риска при планирането на инспекциите и продължава да се стреми към бързо приключване на дълго нерешени въпроси в зависимост и от сътрудничеството на държавите членки.

Освен това Комисията предприе важни стъпки, за да помогне за идентифицирането на най-рисковите икономически оператори на равнището на ЕС за одити след освобождаването на

стоките, обозначавайки операциите, за които се счита, че представляват финансов риск съгласно критериите за финансов риск и актуализирането на Ръководството за митнически одит. Тя работи в тясно сътрудничество с държавите членки, за да намери решение за идентифицирането на вносители, извършващи дейност в държави членки, различни от държавата, в която се намира седалището им. Допълнителен напредък ще бъде постигнат, след като базата данни за целия ЕС относно вноса стане напълно достъпна (вж. отговорите на Комисията на точки 3.11—3.15).

б) По отношение на **разходната част на бюджета на ЕС собствената приблизителна оценка на Комисията на риска при плащане за съответните разходи за 2019 г. е 2,1 %**. На практика това е съвсем малко над прага на същественост от 2 %.

С оглед на **многогодишния характер** на разходите и стратегиите за тяхното контролиране обаче Комисията като управител на бюджета на ЕС може да прилага корекции до приключването на програмата за финансиране. За да се съобрази с този факт, Комисията изчислява също така риска при приключване, който съответства на риска при плащане минус изчислените бъдещи корекции за съответните сегменти на разходите/програмите.

**Рискът при приключване се изчислява на 0,7 %** за целия бюджет на ЕС за 2019 г. Това е доста под прага на същественост от 2 % и съответства както на достигнатите равнища през годините след 2016 г., така и на целта на Комисията.

Това показва, че след като на Комисията и на държавите членки бъде дадено време да упражнят своя корективен капацитет и на Комисията да използва надзорните инструменти, с които разполага, в съответствие със задълженията съгласно различните секторни правни основания, реалният риск при приключване ще бъде доста под 2 % дори за всяка отчетна година.

Що се отнася до **високорисковите разходи**, сложните правила в действителност допринасят за повишаване на риска от грешки. Затова Комисията работи постоянно за опростяване на правилата, доколкото е възможно, и за повишаване на използването на по-прости механизми за изпълнение, като например опростени варианти на разходите. Намалването на административната тежест за бенефициентите и намаляването на сложността бяха сред водещите принципи в предложенията на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка, в които бяха взети предвид и препоръките, отправени от ЕСПП през предходните години.

Като управител на бюджета на ЕС Комисията приспособява по подходящ начин общата си методология към особеностите на риска, контрола и управлението в различните разходни области, за да изпълни ефективно своите задължения за докладване и да защити бюджета на ЕС (вж. също отговора на Комисията на точка 1.34).

Благодарение на своята подробна оценка на управлението за всяка програма (вж. годишен доклад за управлението и изпълнението за 2019 г., стр. 61—62) Комисията смята, че **изложените на риск при плащане суми под прага на същественост от 2 % представляват 54 % от съответните разходи, а тези над 2 % — 46 %**. За разходи, които се считат за високорискови, Комисията, въз основа на своята оценка на риска, прави подробно идентифициране на програмите, които счита за високорискови, както и на тези, които счита за нискорискови (т.е. с изчислено ниво на грешки, което е под прага на същественост от 2 %). Това допринася за заключението на Комисията, че по-малко от половината от съответните разходи са засегнати от съществени грешки. (Вж. също отговорите на Комисията на точки 1.21—25, 29 и 44.).

Накрая Комисията отбелязва със задоволство, че в областта на политиката за **природните ресурси** продължава низходящата тенденция към намаляване на изчисленото ниво на грешки до 1,9 %, което е под прага на същественост. Това е съпоставимо с процентите грешки, публикувани в годишните доклади за дейността за 2019 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Морско дело и рибарство“, ГД „Околна среда“ и ГД „Действия по климата“, съгласно отговора на Комисията на точка 6.8.

### **Сложността на правилата и начинът на отпускане на средствата от ЕС имат отражение върху риска от грешки**

Общ отговор на Комисията на точки 1.19—1.20:

Първо тире — Комисията приветства факта, че както ЕСП, така и Комисията **стигат до едно и също заключение, че при нискорисковите** (основно свързани с права за получаване на плащане) **разходи продължават да липсват съществени грешки.**

Второ тире — Комисията също така смята, че **сложните правила допринасят за по-висок риск от грешки.** Затова Комисията работи постоянно за опростяване на правилата, доколкото е възможно, и за увеличаване на използването на по-прости механизми за изпълнение, като например опростени варианти на разходите. Намаляването на административната тежест за бенефициентите и намаляването на сложността бяха сред водещите принципи в предложенията на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка, в които бяха взети предвид и препоръките, отправени от ЕСП през предходните години. Комисията обаче се стреми също така да поставя амбициозни цели, за да повиши изпълнението на програмите. Сложните условия и правилата за допустимост са присъщи на въпросните политики или се прилагат, когато за постигане на амбициозните цели на политиките е необходимо да се определят целеви стойности или да се спазят основните принципи на единния пазар (правила за обществените поръчки или за държавната помощ). Ето защо законосъобразността и редовността трябва да бъдат балансирани с постигането на целите на политиките, като същевременно се отчитат и разходите за изпълнение.

Комисията оказва подкрепа на всички органи по изпълнението в държавите членки и на други партньори по изпълнението чрез различни действия, срещи и насоки и потвърждава, че са извършени достатъчно одити в допълнение на нейните собствените одити с оглед по-доброто предотвратяване и коригиране на грешки и укрепването в по-общ план на капацитета им за справяне с разпоредбите в рамките на настоящия програмен период.

По-специално по отношение на сближаването тези действия бяха насочени към необходимостта да се даде предимство на използването на опростени варианти на разходите и да се насърчат по-голямата прозрачност и по-големият административен капацитет на процедурите за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ вследствие на прилагането и постоянните обновявания на актуализираните планове за действие за обществените поръчки и държавната помощ.

*Над половината от одитната популация на ЕСП е засегната от съществени грешки*

Общ отговор на Комисията на точки 1.21—1.22:

Комисията прилага **диференцирани според риска стратегии за контрол**, насочвайки допълнителни усилия към високорисковите програми и разходи.

Въз основа на своя подробен анализ на управлението на всяка програма (вж. годишния доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2019 г., стр. 61—62) Комисията смята, че изложените на риск при плащане суми под прага на същественост от 2 % представляват 54 % от общите съответни разходи, а тези над 2 % — 46 %. Затова **Комисията смята, че малко под половината от съответните разходи са засегнати от съществени грешки.**

Това се отнася за: Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд (максимум 3,8 %); Европейския социален фонд (максимум 2,4 %); по функция „Природни ресурси“: пазарни мерки и развитие на селските райони (2,7 %); безвъзмездни средства за научни изследвания от „Хоризонт 2020“; други сложни безвъзмездни средства.

Поради съществуващия (основан на риска) контрол и по отношение на разходите, които се считат за високорискови, Комисията идентифицира подробно програмите, които смята за високорискови, и тези, които смята за нискорискови (т.е. с изчислено ниво на грешка под прага на същественост от 2 %). Разходите, които се считат за нискорискови, са свързани *например* с някои сегменти на „Хоризонт 2020“ (действия „Мария Склодовска-Кюри“; безвъзмездни средства за Европейския научноизследователски съвет) и други разходи, класифицирани във функция „Конкурентоспособност“ (Европейската космическа агенция и Европейската агенция за глобална навигационна спътникова система; механизмът за свързване на Европа; Еразъм+), заедно с голяма част от разходите за „Глобална Европа“.

1.23 По отношение на функция „Сближаване“ Комисията отбелязва, че нивото на грешки, изчислено от ЕСП за тази област, е по-ниско от предходната година.

В годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) и в годишните отчети за дейността (ГОД) Комисията отчита диапазон на грешки по отношение на политиката на сближаване, който е в рамките на диапазона на грешки, изчислен от ЕСП. Комисията смята, че нейната подробна оценка отразява разумната и справедлива оценка на процентите грешки за всяка програма и кумулативно за всички програми. Освен това Комисията се позовава на диапазоните на грешки, включващи максимални рискове (най-неблагоприятни сценарии), оповестени в ГДУИ за и ГОД за 2019 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ в резултат на подробен анализ на състоянието на всяка от 420-те програми. За ЕФРР и КФ диапазонът на грешки е между 2,7 % и 3,8 %, а за ЕСФ — между 1,7 % и 2,4 %.

Както винаги Комисията проследява всички грешки, констатирани от нейните служби и от ЕСП, и изисква допълнителни финансови корекции, когато сметне за необходимо. Тя също така ще анализира със съответните одитни органи основните причини за тези нерешени проблеми и по какъв начин те могат да бъдат уредени по-нататък. Накрая, Комисията отбелязва, че разполага с необходимите инструменти да идентифицира програмите или частите от програми в риск и да предприеме допълнителни корективни мерки, включително допълнителни финансови корекции, където е необходимо, за да може с течение на времето остатъчната грешка да бъде под 2 % за всички програми през всяка отчетна година.

По отношение на предприетите действия за намаляване на грешките Комисията разпространи актуализирани насоки за държавите членки за програмния период 2014—2020 г., които, наред с изискването за използване на опростени варианти на разходите, са насочени към допълнително подобряване на качеството на проверките на управлението.

Комисията разработи план за действие в областта на обществените поръчки, който беше актуализиран няколко пъти от 2014 г. насам, както и общ план за действие за държавните помощи. С тези действия се цели да се помогне на администраторите и на бенефициентите на



средства от ЕС да подобрят своите практики в областта на обществените поръчки и да намалят риска от нередности, свързани с прилагането на правилата за държавната помощ, чрез програми за обучение и разпространение на съответна информация на заинтересованите от ЕСИ фондовете страни.

1.24 По отношение на **природните ресурси** Комисията изразява задоволство от констатацията на ЕСП (глава 6, точка 6.11), че при преките плащания по ЕФГЗ, представляващи 70 % от изразходваните средства за природни ресурси, продължава да няма съществени грешки, а изчисленото ниво на грешки за цялата глава се запазва под равнището на същественост. Този извод съответства на собствената оценка на Комисията за управлението (вж. процента грешки за директните плащания, посочен в годишния отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и включен в ГДУИ за 2019 г.).

Комисията също така смята, че по-високорисковите разходи са свързани с пазарните мерки (2,8 % риск при плащане) и развитието на селските райони (2,7 % риск при плащане).

Въз основа на своята подробна оценка за управлението на всяка програма (вж. годишния доклад за управление и изпълнение за 2019 г., стр. 61—62) Комисията обаче смята, че Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) е нискорисков, тъй като при него рискът при плащане е под 2 %.

1.25 Относно функция **„Конкурентоспособност“** Комисията смята, че по-високорисковите разходи по тази глава са свързани с части от „Хоризонт 2020“ и споделя становището относно основните източници на грешки.

Въз основа на своята подробна оценка на управлението за всяка програма (вж. Годишния доклад за управление и изпълнение за 2019 г., стр. 61—62) Комисията обаче смята, че някои части от програмите за „научни изследвания“ и/или „конкурентоспособност“ (вж. действия „Мария Склодовска-Кюри“; безвъзмездни средства за Европейския научноизследователски съвет; Европейската космическа агенция и Агенцията за глобалните навигационни спътникови системи; механизмът за свързване на Европа; Еразъм+) са нискорискови, като се има предвид, че техните изчислени рискове при плащане са под 2 %.

1.26 По отношение на функция **„Глобална Европа“** въз основа на своята собствена подробна оценка за управлението на всяка програма (вж. Годишния доклад за управление и изпълнение за 2019 г., стр. 61—62) Комисията обаче смята, че по-нискорисковите разходи по тази глава не се ограничават само до сегмента на бюджетната подкрепа.

Както прозрачно е отчетено в годишните отчети за дейността на ГД „Външни отношения“, повечето сегменти за пряко и косвено управление имат малък риск при плащане (с изключение на прякото управление на безвъзмездни средства по ЕИС-ИПП, за които ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е изразила резерви и е разработила план за действие).

*Грешките, свързани с допустимостта, все още допринасят в най-голяма степен за изчисления процент грешки при високорисковите разходи*

1.27 Комисията е съгласна, че сложните правила в действителност допринасят за повишаване на риска от грешки. Затова Комисията работи постоянно за опростяване на правилата, доколкото е възможно, и за увеличаване на използването на по-прости механизми за изпълнение, като например опростени варианти на разходите. Намаляването на административната тежест за бенефициентите и намаляването на сложността бяха сред

ведещите принципи в предложенията на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка, в които бяха взети предвид и препоръките, отправени от ЕСП през предходните години.

1.28 Общ отговор на Комисията на точки 1.27—1.28:

Тъй като разходните програми на ЕС са многогодишни по замисъл, съответните **системи за контрол и цикли на управление също обхващат множество години**. Това означава, че ако са открити грешки през дадена година, те биват коригирани през текущата или през следващите години, след като плащането е било направено — до момента на приключване в края на жизнения цикъл на съответната програма. Потвърдените **корективни мерки през 2019 г. възлизат на 1,5 милиарда евро** (с 25 % повече, отколкото през 2018 г.). Те са свързани главно с грешки, засягащи плащанията, направени през предходни години.

През 2019 г., по отношение на сближаването, за втора година одитните органи докладваха нередности, констатирани при извършените от тях одити на операции, като следваха обща типология на грешките, договорена с Комисията и използвана от всички държави членки.

Повечето нередности, установени от одитните органи и Комисията, се отнасят до същите основни категории, установени от ЕСП: недопустими разходи, проблеми с обществените поръчки, недостатъчна одитна следа. Това показва, че одитните органи установяват по подходящ начин различните видове нередности, допринасящи за процента грешки, но не изцяло при всички случаи. Това може да се дължи на сложните проекти и правила.

Комисията продължава да анализира със съответните одитни органи основните причини за тези нерешени проблеми и по какъв начин те могат да бъдат разрешени по-нататък.

Що се отнася до разходите за общата селскостопанска политика, установени са причините и съответните разплащателни агенции и са изискани планове за действие, когато Комисията е счела това за необходимо.

По отношение на програма „Х2020“ Комисията е предприела действия като опростяване на образеца на споразумението за предоставяне на безвъзмездни средства, по-ясна комуникация относно правилата за допустимост и допълнително удължаване на финансирането с еднократна обща сума.

*Не установихме съществено ниво на грешки при нискорисковите разходи*

1.30 Въз основа на своята подробна оценка за управлението на всяка програма (вж. годишния доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2019 г., стр. 61—62) Комисията смята, че (частите от) програмите за финансиране, които могат да се смятат за нискорискови, т.е. свързаният с тях риск при плащане е под 2 %, възлизат на 80 милиарда евро или 54 % от съответните разходи през 2019 г.

Това включва: селско стопанство — преки плащания; Европейски фонд за морско дело и рибарство; действия „Мария Склодовска-Кюри“; безвъзмездни средства за Европейския научноизследователски съвет; Европейската космическа агенция и Агенцията за глобалните навигационни спътникови системи; механизмът за свързване на Европа; Еразъм+; Фонд „Убежище, миграция и интеграция“; бюджетна подкрепа, субсидии, административни разходи и др.

Що се отнася до бюджетната подкрепа, Комисията подчертава, че бюджетната подкрепа за страни извън ЕС включва изцяло основано на резултатите финансиране, в което плащанията

зависят от изпълнението на всички общи критерии за допустимост и на специфични показатели за изпълнение преди извършване на плащането. Договорите за бюджетна подкрепа се преустановяват или спират, ако условията престанат да бъдат изпълнявани. Затова те са по-скоро стриктно обвързани с резултатите, отколкото с права за получаване на плащане.

### **Информация на Комисията относно редовността**

1.32 Комисията **потвърждава своята подкрепа за инициативата на ЕСП за допълнително използване**, в контекста на Декларацията за достоверност, **на информация за законосъобразността и редовността, докладвана от Комисията**, чрез интегрираните отчети за финансите и управленската отговорност особено сега, когато заключенията на двете институции вървят в една и съща посока. Комисията от самото начало погледна конструктивно на решението на ЕСП и оказва тясно сътрудничество в тази връзка, по-специално при изпълнението на пилотния подход за функция „Сближаване“ и предлагането на идеи за преодоляване на някои от тези трудности. Въз основа на натрупания опит и постигнатия напредък Комисията ще продължи да подкрепя ЕСП в нейния подход за използване на резултатите от извършените от националните органи одити като основа за прегледа на законосъобразността и редовността на разходите за сближаване.

Що се отнася до пилотния проект на ЕСП за функция „Сближаване“, за по-голямата част от програмите на политиката на сближаване службите на Комисията получават навременна и надеждна одитна информация за процеса за получаване на увереност по тях. Задължителните проверки обаче (одитен цикъл) могат да отнемат повече време. Информация за потвърдените проценти грешки (за повечето програми) и за малкия процент грешки, които все още не могат да бъдат потвърдени, е оповестена напълно прозрачно в ГОД на съответните генерални дирекции. В допълнение националните одити и тези на ЕС могат да бъдат оспорвани по съдебен ред най-малко три години след представянето на отчетите. Това е важно, за да може Комисията да изпълнява своите отговорности във връзка с изпълнението на бюджета на ЕС по многогодишните програми.

В допълнение, когато противоречиви процеси не дават възможност за представяне на окончателни одитни резултати в следващия ГОД, службите на Комисията възприемат предпазлив подход спрямо отчетения остатъчен среден процент на риск и одитното становище и приемат най-лошия сценарий за ключовия показател за изпълнение на законосъобразността и одитните становища в ГОД. За такива програми са необходими допълнителни одитни доказателства, за да се провери дали се материализира най-лошият сценарий на отчетения риск. Вж. също отговорите на Комисията на точки 5.52 и 5.58 в глава 5.

**Комисията е готова да продължи обсъжданията**, за да установи необходимите условия за постигане на напредък в този процес, отчитайки същевременно действащата нормативна уредба, спецификите на различните разходни програми и техния многогодишен характер.

Общ отговор на Комисията на точки 1.33—1.34:

Като управител на бюджета на ЕС Комисията има специфична роля и разработва съответно своя подход за контрол на средствата на ЕС. Този подход е различен от подхода, следван от ЕСП в ролята ѝ на одитор. Това може да доведе до известни разлики в изчислението на нивото на грешки от двете институции.

Изчислението на Комисията на риска при плащане за целия бюджет на ЕС, представено в ГДУИ, е резултат от обобщаването на рисковете при плащане, оповестени в ГОД.

Освен риска при плащане Комисията представя също така изчисления на риска при приключване, който представлява приблизителното изчисление на грешките, които остават в края на жизнения цикъл на програмите след извършването на всички последващи контроли и корекции (тези, които се извършват между момента на отчитането и края на жизнения цикъл на програмата).

С оглед на многогодишния характер на разходите и стратегиите за тяхното контролиране Комисията като управител на бюджета на ЕС може да прилага корекции до приключването на програмата за финансиране.

Това показва, че след като на Комисията и на държавите членки бъде дадено време да упражнят своя корективен капацитет и на Комисията да използва надзорните инструменти, с които разполага, в съответствие със задълженията си съгласно различните секторни правни основания, реалният краен риск при приключване ще бъде доста под 2 % дори за всяка отчетна година.

**1.34 Изчислението на Комисията на риска при плащане за 2019 г. е 2,1 %, което попада в изчисленията от ЕСП диапазон.**

Има известни проблеми с компонентите на изчисленията на Комисията

Общ отговор на Комисията на точка 1.35 и каре 1.11:

Каре 1.11 — Що се отнася до ОСП по отношение на функция „Природни ресурси“, Комисията потвърждава, че смята за необходимо да прилага корекции на резултатите от контрола на държавите членки, за да оцени риска при плащане. Тези корекции се основават на резултатите от работата на сертифициращите органи (Комисията смята, че тя се е подобрила съществено) и собствените одити на Комисията, което гарантира надеждна оценка на изчисленото ниво на грешките. Вж. също отговора на Комисията на точки 6.30—6.31.

Комисията отбелязва със задоволство, че рискът при плащане за разходи за ОСП в размер на 1,9 % съответства на изчисленото от ЕСП ниво на грешки за функция „Природни ресурси“.

По отношение на функция „Сближаване“ Комисията подчертава, че когато се подписват годишните отчети за дейността, декларираните през подлежащата на докладване календарна година разходи се покриват от задържане на 10 % от междинните плащания. Комисията вече е актуализирала своя ключов показател за изпълнение относно законосъобразността (КПИ 5) в своите ГОД за 2018 г. в съответствие с препоръка 4 от годишния доклад на ЕСП за 2017 г. Комисията прави обстойни прегледи на отчетените от одитните органи проценти грешки и увеличава броя им, когато сметне за необходимо, и като взема предвид също така неяснотите в редица програми, изчислява диапазона на риска, включително най-лошия сценарий (вж. отговорите на Комисията на точки 1.23 и 1.32).

Що се отнася до функция „Глобална Европа“, както е посочено в глава 8 от този годишен доклад (точка 8.16), в проучването относно процента остатъчни грешки за 2019 г. на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ не са представени никакви изчисления и само 3 от 357 операции са подложени на изчисления в проучването относно процента остатъчни грешки за 2019 г. на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. Според ръководството за изчисляване на процента остатъчни грешки изчисление може да се прави, когато документацията не е предоставена по логистична или правна причина. Във всички други случаи се посочва количествено измерена грешка.

Комисията отбелязва, че пълното разчитане на проучването относно процента остатъчни грешки за 2019 г. на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е намаляло, и смята, че то не е разчитало прекалено много на контролната работа на други одитори. Решения за пълно и частично разчитане на проучването се взимат в обосновани случаи. Проверки се извършват, за да се вземе решение дали да се разчита напълно или частично на предишна работа, като тези проверки са предназначени за установяване на грешки, които не са били забелязани в предишна контролна работа. Ако не се разчита на контролната дейност на други одитори, когато тази дейност се счита за надеждна, това ще подложи бенефициента на два одита/две проверки за една и съща операция.

Методологията за определяне на процента остатъчни грешки включва проверки относно възлагането на обществените поръчки, които обхващат, наред с другото, отхвърлянето на кандидати, спазването на критериите за подбор и възлагането на първото и второто ниво процедури за възлагане на поръчки, както и прякото възлагане.

Комисията също така се позовава на своите подробни отговори на глава 8 и на годишния доклад на ЕСП за ЕФР.

1.36 Съгласно Финансовия регламент (член 247, параграф 1, точка б) в раздел 2 на ГДУИ на Комисията трябва да бъде включено обобщение на годишните отчетни на дейността на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити.

1.37 Първо тире — Изчислението на Комисията на риска при плащане за 2019 г. е **2,0 % за функция „Научни изследвания, промишленост, космически технологии, енергетика и транспорт“** и **1,0 % за функция „Други вътрешни политики“**. Рисковете при приключване са съответно 1,5 % и 0,8 % (вж. приложение 3 към ГДУИ, таблица Б, стр. 232).

Това е в рамките на ЕСП за изчислено ниво на грешките.

Второ тире — Изчислението на Комисията на риска при плащане за 2019 г. е **3,1 % за функция „Сближаване“**. Рискът при приключване е 1,1 % (вж. приложение 3 към ГДУИ, таблица Б, стр. 232).

В рамките на общата функция „Сближаване“ по-подробните изчисления на Комисията на риска за 2019 г. са в диапазона 2,7 %—3,8 % за ЕФРР и в диапазона 1,7 %—2,4 % за ЕСФ (вж. ГДУИ за 2019 г., стр. 58 и свързаните с него ГОД).

1.38 Комисията изразява задоволство, че по отношение на функция „Природни ресурси“ двете институции са постигнали същия резултат относно изчисленото ниво на грешки.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

1.46 В заключение **Комисията отдава голямо значение на доброто финансово управление на бюджета на ЕС**. Като управител на бюджета на ЕС Комисията въведе **многогодишни стратегии за контрол**, предназначени за предотвратяване, разкриване и коригиране на грешки.

Комисията продължава да предприема действия за преодоляване на сложностите и да гарантира по-добро и постепенно предотвратяване и разкриване на грешките във времето за всички програми.

По отношение на **приходната** част на бюджета на ЕС Комисията, подобно на ЕСП, смята, че тя не съдържа съществени грешки.

По отношение на **разходите** изчислените нива на грешки на Комисията за 2019 г. са в диапазона на ЕСП. Изчисленият от Комисията общ риск при плащане от 2,1 % за 2019 г. показва леко увеличение в сравнение с 2018 г. Независимо от това общият риск при приключване е изчислен на 0,7 % — доста под прага на същественост от 2 %, и е в съответствие с нивото от предходните години и целта на Комисията. В него се вземат под внимание изчислените бъдещи корекции, които Комисията и държавите членки имат капацитета да правят, използвайки правните инструменти, с които разполагат за сегмента на съответните разходи/ програми, а Комисията се съобразява с всички необходими противоречиви процедури на съответните държави членки. Потвърдените корективни мерки през 2019 г. възлизат на 1,5 милиарда евро (с 25 % повече, отколкото през 2018 г.). Те са свързани главно с грешки, засягащи плащанията, направени през предходни години.

**Въз основа на своята подробна оценка на управлението** (вж. годишния доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2019 г., стр. 61—62) Комисията смята, че съответните разходи, за които рискът при плащане е малък, т.е. под 2 %, представляват 54 % от общите съответни разходи, а тези, за които рискът при плащане е над 2 %, — 46 %. **Затова Комисията смята, че малко под половината от съответните разходи са засегната от съществени грешки** (вж. също така отговора на Комисията на точка 1.21).

Благодарение на усилията на ЕСП, Комисията и нейните партньори по изпълнението финансовото управление на бюджета на ЕС се е подобрило с времето и през последните години нивата на грешки са намалели до диапазони, доближаващи се до прага на същественост от 2 %, с изключение на определени области на политиката. Комисията смята, че всички налични данни показват тази тенденция: през 2019 г. изчисленото от ЕСП ниво на грешки (2,7 %) се е повишило незначително в сравнение с предходната година (2,6 % през 2018 г.). Независимо от това то е по-ниско в сравнение с 2016 г. (3,1 %), когато за пръв път бе изразено квалифицирано становище относно законосъобразността и редовността на разходите, и е доста под нивото за 2015 г. (3,8 %). Комисията също така отбелязва, че изчисленото ниво на грешки е намаляло в сравнение с 2018 г. по отношение на двете основни разходни области (природни ресурси и сближаване) и че по отношение на административните разходи и природните ресурси (представляващи 55,4 % от одитната популация) изчисленото ниво на грешки е под равнището на същественост<sup>1</sup>.

Освен това, като се има предвид и качествената оценка на Комисията на ефективното функциониране на системите за контрол, по-специално многогодишният корективен капацитет, който води до сума в риск при приключване (0,7 %), която е доста под прага на същественост (2 %), Комисията смята, че грешките не са широко разпространени и не засягат целия бюджет на ЕС. Това е оповестено прозрачно в годишните доклади за дейността (ГОД) на генералните дирекции и в годишния доклад за управление и изпълнение (ГДУИ).

---

<sup>1</sup> За природните ресурси изчисленото ниво на грешки е 1,9 %.

**ОКОНЧАТЕЛНИ ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г.  
НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**„ПРИНОС КЪМ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. — ГЛАВА 2 — БЮДЖЕТНО И  
ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ“**

БЮДЖЕТНО УПРАВЛЕНИЕ ПРЕЗ 2019 Г.

**Продължават да нарастват неизпълнените поети задължения**

Общ отговор на Комисията по точки 2.7 и 2.8:

През 2018 г. изпълнението на програмите на политиката на сближаване по линия на ЕСИ фондовете значително се ускори. Делът на избраните проекти по ЕФРР и Кохезионния фонд в края на 2018 г., който Комисията счита за едно от предварителните условия и признаци за бъдещо усвояване, изпревари този за същия референтен период през 2007—2013 г. Тази положителна тенденция се потвърди в края на декември 2019 г., като делът на избраните проекти достигна 92,3 % (т.е. с около 4,5 процентни пункта повече отколкото за същия референтен период през 2007—2013 г.). Що се отнася до Европейския социален фонд (ЕСФ), ситуацията непрекъснато се подобрява, като делът на избраните проекти достигна 85 % в края на декември 2019 г. (само с около 3,5 процентни пункта по-малко отколкото за същия референтен период през 2007—2013 г.). Освен това следва да се отбележи, че средният дял на избраните проекти по инициативата за младежка заетост (YEI) беше близо 100 % в края на 2019 г.

Както Сметната палата също отбеляза в точка 2.8 от годишния си доклад за 2018 г., за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) процентите на изпълнение са значително по-високи от тези за други ЕСИ фондове (вж. също точка 2.15 от настоящия доклад на Сметната палата). Комисията подчертава, че забавянето на изпълнението, описано в тази точка от доклада, не е свързано с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

През 2018 г. и през 2019 г. гласуваният бюджет беше напълно изпълнен за всички фондове, както и по-голямата част от целевите приходи.

Продължават усилията да се ускори изпълнението на място. Комисията следи отблизо програмите, за които се смята, че са изложени на риск от забавяне, за да спомогне за предотвратяване на непълното усвояване и потенциалната отмяна на поети задължения, както и за въвеждането на мерките по линия на Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса (CRII) и Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса — плюс (CRII+). Със засегнатите държави членки (ДЧ) се провежда интензивен диалог за подобряване на положението. Службите на Комисията оказват значителна подкрепа на държавите членки, включително техническа помощ и консултантски услуги.

Цялостното въздействие на факторите, свързани с кризата с COVID-19, все още не се е разгърнало напълно и ще се усети ясно през 2021 г.

Вж. също отговора на Комисията по точка 2.16.

2.9 Въз основа на предложенията на Комисията за финансовата рамка 2021—2027 г. плащанията през първите години на новия програмен период ще надхвърлят предложените тавани за поети задължения. Без да се засяга крайният резултат от преговорите по многогодишната финансова рамка (МФР) и финализирането на съответните законодателни процедури, това би следвало да даде възможност да се обърне тенденцията към нарастване на неизпълнените бюджетни задължения (RAL) от 2021 г. и до края на 2025 г. RAL би следвало намалее с 5 %. *Източник: COM(2020) 298: Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС (2021—2025 г.)*

## РИСКОВЕ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА БЮДЖЕТА НА ЕС

### **Промени в бюджета на ЕС поради пандемията от COVID-19**

2.11 Комисията отбелязва, че преразгледаната обща сума за МФР, представена на 27 май 2020 г. (т.е. 1 100 милиарда евро), всъщност е по-висока от компромисното предложение, внесено от председателя на Европейския съвет през февруари 2020 г. (около 1 094 милиарда евро), което представляваше най-новата референтна точка в преговорите преди пакета за възстановяване.

Комисията също така изтъква, че ако не бъде приет регламент за МФР за периода 2021—2027 г., би било необходимо да се предвидят преходни разпоредби в основните актове на разходните програми, за да се избегне преустановяването на повечето разходни програми на ЕС.

### **Обединеното кралство се оттегли от ЕС**

2.13 Комисията подчертава, че приносът на Обединеното кралство за периода след 2020 г. ще бъде установен в съответствие с разпоредбите на споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия. Обединеното кралство продължава да носи отговорност за всички финансови задължения и отговорности, произтичащи от целия период на членството си в ЕС.

По време на преходния период, който ще приключи на 31 декември 2020 г., Обединеното кралство продължава да допринася за бюджета на ЕС и да се възползва от него в съответствие със същите правила, както и ако беше останало държава членка.

## ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ

### **Усвояването на ЕСИФ се е ускорило, но все още е по-бавно, отколкото по предходната МФР**

2.14 След закъснелия старт изпълнението на програмите на политиката на сближаване напредва с добри темпове. Комисията се позовава на общите си отговори по точки 2.7 и 2.8.



Процентите на усвояване също са засегнати от решението на законодателя да се премине към общото правило „n+3“ за отмяна на бюджетни задължения за периода 2014—2020 г. Тегърва ще се усети цялостното въздействие на факторите, свързани с кризата с COVID-19.

2.15 Комисията счита, че когато се правят сравнения с предишната МФР, към заключенията следва да се подхожда с повишено внимание, тъй като поради някои съществени разлики между Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP) за програмния период 2007—2013 г. и за програмния период 2014—2020 г. (като правилото „n+3“ и процеса по приемане на годишния отчет) процентът на плащане за втория програмен период е твърде възможно да бъде по-бавен.

Комисията подчертава, че макар и по-нисък, процентът на усвояване на ЕФМДР не е далеч от тези на ЕФРР и ЕСФ, при които се прилагат същите изисквания за система за управление и контрол.

Освен това Комисията подчертава, че високият процент на усвояване през 2019 г. е свидетелство за това, че част от забавянето в началото на програмите е наваксано.

2.16 Въвеждането от съзаконодателите на правилото „n+ 3“ за автоматична отмяна на бюджетни задължения (вместо „n+ 2“) повлия демотивиращо на по-бързото изпълнение на бюджета. Въвеждането на риск от нетни финансови корекции, в случай че сериозни недостатъци останат неоткрити или некоригирани, докато доказани важни инструменти за защита на финансовите интереси на Съюза имаха сходен ефект. В специфичния контекст на Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) някои мерки (напр. контрол на рибарството, събиране на научни данни), беше необходимо да бъдат изместени от пряко към споделено управление от предишния програмен период, за което се изискваха значителни корекции от страна на националните публичните администрации.

С цел да се насърчи доброто финансово управление и своевременното изпълнение през програмния период 2021—2027 г., предложението на Комисията за Регламент за общоприложимите разпоредби (COM (2018) 375) включва правило „N+2“ за автоматична отмяна на бюджетни задължения, вместо сегашното правило „N+3“ за автоматична отмяна на бюджетни задължения. Това не засяга крайния резултат от преговорите по МФР и финализирането на съответните законодателни процедури.

Комисията е убедена, че в случай че наваксването на закъснението — видно от високия процент на усвояване през 2019 г. — продължава със сегашния си темп, нивото на непогасените бюджетни задължения ще бъде по-ниско от предвиденото.

На последно място, Комисията подчертава, че ниският процент на усвояване, описан в настоящата точка от доклада, не е свързан с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

2.17 С цел да се избегнат повтарящи се проблеми, свързани с големия размер на целевите приходи в резултат на връщане на суми за неизползвано годишно предварително финансиране на бюджета на ЕС, както е описано в общия отговор по точки 2.16 и 2.17, Комисията предложи намаляване на годишния процент на предварително финансиране за периода от 2021 г. до

2023 г. от настоящия програмен период (COM (2018) 0614), и включи по-нисък процент в предложението за РОР за МФР (2021—2027 г.). Това не засяга крайния резултат от преговорите по МФР и финализирането на съответните законодателни процедури.

Комисията е наясно с факта, че това голямо намаление на целевите приходи, които са на разположение в края на 2019 г., поставя под натиск бюджетните кредити за плащания. Комисията ще проведе задълбочен анализ на бюджетните кредити за плащания, необходими до края на годината, по време на извършването на глобалния трансфер и ще направи предложение на бюджетния орган, ако се необходими увеличения.

### **Финансовите инструменти при споделено управление също са изправени пред проблеми с усвояването на средства**

2.21 Предложението за РОР за 2021—2027 г. включва разпоредби, с които значително се намалява разликата във времето между края на периода, който то обхваща, и наличието на данни за финансовите инструменти. Това се постига чрез интегриране на ключови данни за финансовите инструменти във финансовите данни, подавани от програмните органи няколко пъти в годината, които се предоставят на ниво приоритети.

Данните за отделните финансови инструменти ще продължат да се предоставят при поискване, както за операции, за които се използват други форми на финансиране.

В следващия програмен период 2021—2027 г. докладването на финансовите инструменти при споделено управление (ФИСУ) по линия на ЕЗФРСР е уредено в член 121 от Регламента за стратегическите планове (РСП) по общата селскостопанска политика (ОСП), съгласно който се изисква представянето на годишен доклад за селскостопанската финансова година (от 16 октомври до 15 октомври) до 15 февруари, като по този начин докладването се осъществява 2 месеца по-рано, отколкото през периода 2014—2020 г. Информацията, посочена в 121, параграф 6 от РСП по ОСП, се докладва по вид интервенция (еквивалентен на приоритет съгласно РОР).

### **Бюджетът на ЕС е изложен на финансови рискове**

#### Бюджетът на ЕС обхваща различни видове финансови операции

2.26 Комисията подчертава, че в предстоящия доклад за 2019 г. относно „гаранции, обхванати от бюджета на ЕС“ (член 149 от стария финансов регламент) има цял раздел за ЕФСИ, в който ще бъде предоставена обобщена информация към 31.12.2019 г. Считано от 2021 г., Комисията ще представя на бюджетните органи годишен доклад за бюджетните гаранции (член 41, параграф 5) от Финансовия регламент), в това число оценка на всички условни задължения, поети от бюджета, които произтичат от бюджетните гаранции или от финансова помощ в съответствие с разпоредбите на новия финансов регламент.

#### Гаранционни фондове

2.28 Комисията счита, че е малко вероятно сумите, които са на разположение в гаранционните фондове, да са недостатъчни.

#### Необходима е повторна оценка на бъдещата експозиция на бюджета на ЕС

2.34 Комисията в сътрудничество с партньорите по изпълнението следи отблизо възможното въздействие от извънредното положение във връзка с COVID-19 върху експозицията на риск на Съюза, произтичаща от бюджетните гаранции. За момента Комисията не счита за необходимо да преразгледа целевите проценти на провизиране за съответните програми, които са били заложили от самото начало. Целевият процент на провизиране за новите гаранционни инструменти, предложени от Комисията в контекста на Европейския инструмент за възстановяване, е изчислен на също толкова разумни основания.

#### БЮДЖЕТЪТ НА ЕС И ГРУПАТА НА ЕИБ СА ТЯСНО СВЪРЗАНИ ПОМЕЖДУ СИ

##### **Значителна част от операциите на еиб са подкрепени от бюджета на ЕС**

2.41 Въпросите, повдигнати от Сметната палата, вече са разгледани в отговорите на Комисията на специалния доклад 3/2019 относно ЕФСИ, които са възпроизведени по-долу:

„Комисията и ЕИБ считат, че в резултат на въвеждането на ЕФСИ по-голямата част от останалите финансови инструменти получиха в действителност значителен тласък вместо да бъдат заменени.

Групата на ЕИБ счита, че финансирането, предоставено по линия на ЕФСИ, не е напълно съпоставимо с други източници на финансиране, тъй като при него обикновено се предлагат различни условия и поради това не може да се счита, че то ги замества.

Мобилизираните по методологията инвестиции представляват най-добрата прогноза за очакваните инвестиции в реалната икономика, като действителните суми се ревизират при приключването на проекта. Поради това, по подразбиране, предварително мобилизираните инвестиции представляват приблизителна оценка към момента на одобряването, а не надценяване или подценяване.

Географската концентрация не може да бъде изчислена единствено въз основа на обема на сключените договори за операции по финансиране във всяка държава членка. При разглеждането на географската концентрация трябва да се вземе предвид размерът на икономиките и населението на отделните държави членки.

Комисията признава значението на географската диверсификация на ЕФСИ. В това отношение Комисията и ЕИБ прилагат няколко мерки за увеличаване на географския баланс.“

##### **Нашият одитен мандат обхваща само част от операциите на ЕИБ**

Общ отговор на Комисията по точки 2.44 и 2.45:

Специалният статут на ЕИБ е залегнал в Договорите, по-специално в членове 308 и 309 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и в протокол № 5 относно устава на ЕИБ. Естеството на ЕИБ, естеството на неговите акционери (държавите членки), операциите с нестопанска цел и стратегията ѝ, ръководена от целите на обществената политика, *inter alia*, са важни характеристики, които отличават ЕИБ от търговските банки.

Комисията работи заедно със Сметната палата и ЕИБ върху обновено тристранно споразумение. В съответствие с член 287, параграф 3, трета алинея от ДФЕС споразумението обхваща както операциите по финансиране съгласно правомощията, предоставени от Съюза на ЕИБ, така и операциите, финансирани от ЕИБ и гарантирани от общия бюджет на Европейския съюз. С това споразумение не се изменя или заменя която и да е част от правото на Съюза, по-специално разпоредбите от член 285 и член 287, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който е правното основание за това споразумение и който дава на Сметната палата правомощията да извършва одит на разходите и приходите на Съюза, управлявани от ЕИБ.

2.45 Комисията отбелязва, че тази забележка се отнася до предложение за мандат на Сметната палата да извършва одити на проекти на ЕИБ, които не са свързани или не са финансирани от бюджета на ЕС, и следователно нямат връзка с Комисията.

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

### **Заключения**

2.47 Въз основа на предложенията на Комисията за финансовата рамка 2021—2027 г. плащанията през първите години на новия програмен период ще надхвърлят предложените тавани за поети задължения. Без да се засяга крайният резултат от преговорите по МФР и финализирането на съответните законодателни процедури, това би следвало да даде възможност да се обърне тенденцията към нарастване на непогасените бюджетни задължения (RAL) от 2021 г. и до края на 2025 г. RAL би следвало намалее с 5 %.

*//Източник: COM(2020) 298: Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС (2021—2025 г.)//*

2.48 По-ниският процент на усвояване на бюджетни кредити за плащания в сравнение с предходната МФР е свързан основно с промените в регламентите през програмния период 2014—2020 г., по-специално нивото на годишното предварително финансиране и по-дългия срок за усвояване на бюджетни кредити за поети задължения заради новото правило за автоматична отмяна на бюджетни задължения („n+3“).

Комисията подчертава, че високият процент на усвояване през 2019 г. е свидетелство за това, че част от забавянето в началото на програмите стабилно се навакхва.

Вж. отговорите на Комисията по точки от 2.14 до 2.17.

Що се отнася до ЕЗФРСР, Комисията внимателно следи напредъка на държавите членки по изпълнението на програмите за развитие на селските райони съгласно бюджета за 2020 г.

На този етап се очаква, че бюджетните кредити за плащания ще бъдат достатъчни, за да се възстановят напълно декларациите за разходи на държавите членки. Това не засяга крайния резултат от преговорите по МФР и резултата от съответните годишни бюджетни процедури.

2.50 В годишните отчети на ЕС се включва информация на глобално равнище относно максималната експозиция за бюджета на ЕС по отношение на бюджетните гаранции в края на всяка година.

Комисията подчертава, че в процентите на провизиране за ЕФСИ/Инструмента за подкрепа на платежоспособността и програмата InvestEU, включени в предложенията ѝ, внесени през май 2020 г., вече е взета под внимание пандемията от COVID-19, а в предложеното законодателство се съдържат подходящи разпоредби за преглед на процента на провизиране по време на изпълнението, ако е необходимо.

Считано от 2021 г., Комисията ще представя на бюджетните органи годишен доклад за бюджетните гаранции, в това число оценка на всички условни задължения, поети от бюджета, които произтичат от бюджетните гаранции или от финансова помощ, както и информация за ефективни проценти на провизиране на насрещните фондове, в съответствие с разпоредбите на новия финансов регламент.

2.51 Комисията припомня, че новото тристранно споразумение между Комисията, Сметната палата и ЕИБ е в процес на преразглеждане. Комисията се позовава на общия си отговор по точки 2.44 и 2.45.

## **Препоръки**

### **Препоръка 2.1**

Комисията приема препоръката.

Комисията непрекъснато следи нуждите за плащания и представя съответни предложения за коригиращи бюджети и прехвърляне на бюджетни правомощия, и приема да продължава да прави това в бъдеще.

Що се отнася до предприемането на действия с оглед гарантиране на наличието на достатъчно бюджетни кредити за плащания обаче, Комисията припомня, че приемането на бюджета в крайна сметка попада в обхвата на бюджетния орган, което включва предоставяне на достатъчно бюджетни кредити за плащания, в това число и за такива, произтичащи от извънредни нужди, свързани с пандемията от COVID-19. В този контекст Комисията ще продължава да работи в тясно сътрудничество с Европейския парламент и Съвета.

## Препоръка 2.2

Комисията приема частично тази препоръка.

Комисията е поела ангажимент да следи прилагането на ФИСУ, както е правено досега. Това включва изготвяне на годишен доклад не на нивото на отделните финансови инструменти, а на нивото на приоритетите, и в случая на ЕЗФРСР на нивото на вида интервенции, като се обхваща информацията, която е представена на Комисията в съответствие с бъдещата регулаторна рамка.

Данните за отделните финансови инструменти ще продължат да се предоставят като част от одитната пътека, както за операции, за които се използват други форми на финансиране.

В този контекст Комисията също подчертава, че за бъдещите секторни правила (т.е. РОР за 2021—2027 г.) от програмните органи няма да се изисква да представят данни на нивото на отделните финансови инструменти; Комисията няма законодателни правомощия да налага такова допълнително изискване.

## Препоръка 2.3

Комисията приема препоръката.

Комисията ще представи на бюджетните органи годишен доклад за бюджетните гаранции, в това число оценка на всички условни задължения, поети от бюджета, които произтичат от бюджетните гаранции или от финансова помощ в съответствие с разпоредбите на новия финансов регламент.

## Препоръка 2.4

Комисията приема препоръката и счита, че тя е вече изпълнена.

Комисията положи усилия да приведе в действие тази препоръка, като внесе предложения са за план за възстановяване и МФР. Комисията ще продължи да следи ситуацията.

С цел да се гарантира, че Съюзът е в позиция да покрие всички свои финансови задължения дори в случаите на внезапен и остър икономически спад, като причинения от пандемията от COVID-19 върху европейската икономика, на 27 май 2020 г. Комисията вече предложи да увеличи тавана на собствените си ресурси до 1,40 % от брутният национален доход на 27-те държави — членки на ЕС.

За установените бюджетни гаранции Комисията редовно оценява адекватността на нивата на провизиране спрямо нивата, установени в основните законодателни актове. В този дух Комисията в сътрудничество с партньорите по изпълнението следи отблизо възможното въздействие от извънредното положение във връзка с COVID-19 върху експозицията на риск на Съюза, произтичаща от бюджетните гаранции. Целевият процент на провизиране за новите

гаранционни инструменти, предложени от Комисията в контекста на Европейския инструмент за възстановяване (вж. точка 2.11), е изчислен на също толкова разумни основания.

### **Препоръка 2.5**

Комисията отбелязва, че тази препоръка се отнася до предложение за мандат на Сметната палата да извършва одити на проекти на ЕИБ, които не са свързани или не са финансирани от бюджета на ЕС, и следователно не е отправена към Комисията.

**ОКОНЧАТЕЛНИ ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г.  
НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**„ПРИНОС КЪМ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. — ГЛАВА 3 — ПРИХОДИ“**

ПРОВЕРКА НА ЕЛЕМЕНТИ НА СИСТЕМИТЕ ЗА ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ

3.9 Комисията непрекъснато проследява всички установени недостатъци за сметки „Б“ и държавите членки носят финансова отговорност за загубите на **традиционни собствени ресурси** (ТСР), дължащи се на техните административни грешки.

Комисията ще проследи проблемите, установени при одита на ЕСП в Белгия, Германия и Полша, в обичайното си проследяване на констатациите на ЕСП, а от посочените държави членки ще се изиска да вземат подходящи мерки за разглеждане и решаване на установените недостатъци.

3.10 Комисията припомня, че поради естеството на този вид сметки при тях съществува висок риск от недостатъци и сложност. Ето защо всяка **проверка на традиционните собствени ресурси**, която извършва Комисията, включва проверка на сметка „Б“. Комисията ще продължи да прилага този подход. Освен това програмата за проверка на ТСР през 2020 г. е съсредоточена по-специално върху счетоводните системи за ТСР, за да се отговори на препоръката на ЕСП от миналата година.

3.11 Решението за **критериите за финансов риск** определя критерии (включително за риска от подценяване и идентифициране на рискови оператори) за електронно обозначаване на сделките, за които се счита, че представляват финансов риск и за които се изисква допълнително проучване или контрол. Критериите за финансов риск се прилагат както преди, така и след освобождаването на стоките, включително при проверките след освобождаването на стоките. Равнището на изпълнение от държавите членки все още не е оценено от Комисията.

Освен това Комисията актуализира **Ръководството за митнически одит**, за да предостави насоки относно начините за справяне със ситуацията, в които икономическите оператори извършват операции по внос в държави членки, различни от държавата членка, в която е установено седалището им. В него също така се подчертава значението на обмена на информация за риска относно рисковите оператори.

Както беше признато от ЕСП, държавите членки укрепват своята **стратегия за контрол** в съответствие с недостатъците, установени от Комисията в нейните проверки на ТСР, извършени през 2018 г. и 2019 г. Това ще доведе до по-добре хармонизирана общоевропейска стратегия за контрол на проблема със занижаването на стойността.

Комисията ще продължи да наблюдава ситуацията чрез проверка на извадки от внос и контрол, както и чрез извършване на статистически анализи.

3.13 Вж. отговора на Комисията по точка 3.11.

3.14 Вж. отговора на Комисията по точка 3.11.



В рамките на процеса на проследяване на своите доклади от проверки Комисията започна **количествено определяне на загубите на ТСР** на равнището на ЕС и на равнището на държавите членки.

През 2020 г. Комисията продължава своите **последващи проверки на стратегията за контрол на митническата стойност**. Въз основа на анализа на статистическите данни очакваните загуби на ТСР намаляват, и поради това Комисията счита, че държавите членки са подобрили ефективността на своите мерки за контрол в това отношение, като предприемат действия във връзка с констатациите на Комисията, както беше установено от ЕСП в трите държави членки, в които тя извърши одит.

3.15 Комисията би искала да подчертае, че са предприети действия след докладите на ЕСП от 2013 г. и 2014 г. Освен актуализирането на Ръководството за митнически одит, в което вече са разгледани някои от установените от ЕСП недостатъци, Комисията работи съвместно с държавите членки за намиране на решения за идентифициране на **вносители, извършващи дейност в държави членки, различни от тези, в които е установено седалището им**, като се вземат предвид наличната понастоящем информация и правните разпоредби. Тази работа все още е в процес на разработване в проектна група, финансирана от програма „Митници 2020“. Допълнителен напредък обаче може да бъде постигнат само след като цялата база данни за целия ЕС, обхващаща целия внос, стане напълно достъпна.

### **Каре 3.2 — Продължаващи пропуски в системата за митнически контрол в ЕС**

**Базата данни „Наблюдение III“** на равнището на ЕС е готова от страна на Комисията да получава потоците от данни, но само няколко държави членки са осъществили прехода към новите национални системи за внос. Поради това за момента в „Наблюдение III“ няма набори от данни за целия ЕС относно вноса по икономически оператори. Крайният срок януари 2023 г. бе определен по искане на държавите членки.

Комисията би искала да подчертае, че в **Рамката за управление на риска в областта на митниците (CRMF)**, с решението относно критериите за финансов риск се определят правно обвързващи разпоредби за справяне с финансовите рискове, както при освобождаването, така и след освобождаването на стоките, включително проверки след освобождаване. Нито един икономически оператор не е изключен по принцип от прилагането на тези критерии, независимо от държавата членка, в която е установено седалището.

Комисията обаче признава, че наличието на общоевропейски преглед на дейностите на икономическите оператори е валидна подкрепа за анализ на риска, тъй като при установяването на нередности или рискове това би улеснило проследяването на трансграничните дейности на икономическите оператори.

3.17 Резервите са защитна мярка за намаляване на риска от погасяване по давност на неправилно становище за **собствени ресурси от ДДС**.

По-голямата част от оставащите за дълги периоди резерви са свързани с производства за установяване на неизпълнение на задължения, които могат да имат потенциално финансово отражение. В такъв случай резервите отразяват развитието на производствата за установяване на неизпълнение на задължения, които се влияят от няколко фактора, като например сложността на делото за установяване на неизпълнение на задължения и възможното сезиране на Съда на Европейския съюз.

Комисията работи в тясно партньорство с държавите членки, като активно набелязва начини за решаване на проблеми и предприемане на действия, когато е възможно в съответствие с процедурите на Комисията и приложимото законодателство, с цел закриване на поддържани от дълго време резерви.

Информацията, свързана с финансовото въздействие, се предоставя на държавата членка. След като държавите членки представят изчисленията, свързани с резервите, може да бъде изчислено и финансовото въздействие.

3.18 Комисията посочва, че през 2019 г. са приключени 40 от общо 162 **отворени въпроса, свързани с ТСП**, отворени от 5 или повече години (около 25 % в рамките на една година), което тя счита за задоволителен напредък, като се има предвид сложността на тези спорни случаи. Комисията ще продължи да полага усилия за бързото приключване на такива случаи, но това зависи и от сътрудничеството на държавите членки.

Комисията счита, че нейната база данни съдържа достатъчно информация за наблюдение на навременността и пълнотата на проследяването, с изключение на финансовото въздействие, което се съхранява отделно в счетоводната система SUIVI.

То би могло да бъде включено в нейната база данни с последваща информация, но Комисията отбелязва, че сметките, които са изложени на риск, не могат винаги да бъдат определени незабавно, в очакване на допълнителна информация от държавите членки. Освен това тя ще актуализира вътрешните инструкции, за да придаде официална форма на приоритизирането на дългосрочно отворените точки с най-голямо потенциално финансово въздействие.

По този начин ще бъдат преразгледани навременността, процедурите и базите данни с последваща информация по отворените въпроси, свързани с ТСП, в съответствие с опасенията на Европейската сметна палата.

### **Каре 3.3 Слабости в проследяването на недостатъците в областта на ТСП, установени в държавите членки**

Комисията признава закъсненията, констатирани от ЕСП. Тези закъснения обаче не са довели до загуби на ТСП.

Предприемат се по-големи усилия за проследяване на открити въпроси, като се дава приоритет на дългосрочно отворени досиета с потенциални финансови последици. Инициативата на службите на Комисията да прикани държавите членки с най-голям брой отворени въпроси до Брюксел да ускорят, където е възможно, закриването на отворените въпроси, ще бъде продължена. Освен това програмата за проверки на ТСП за 2020 г. дава възможност за *ad-hoc* проверки и управленски срещи в държавите с най-голям брой дългосрочно отворени досиета. Комисията си постави количествена цел за по-нататъшно намаляване на дългосрочно отворените въпроси с 20 % до края на 2020 г. Освен това тя ще започне процедура за установяване на неизпълнение на задължения в случай на продължаващо несъгласие с държавите членки относно дългосрочно отворени въпроси с финансово отражение.

3.19 **Цикълът на верификация на БНД** за периода 2016—2019 г. беше завършен по много по-официален начин, отколкото по-рано. Комисията е уверена, че това повишаване на официалния характер укрепва цялостното качество на оценките на БНД и следователно по-справедливото събиране на собствените ресурси между държавите членки.

3.20 По време на цикъла на верификация на БНД за периода 2016—2019 г. Комисията провери, че активите, свързани с НИРД, по принцип са отразени правилно в националните сметки, т.е. те са капитализирани и оценени в съответствие с приложимите правила. По-специално Комисията предприе редица действия за оценка на записването на НИРД в контекста на глобализацията посредством сравненията, направени между отделните държави, и чрез специален пилотен проект на мултинационалните предприятия на БНД, докато случаите, в които дейностите на мултинационалните предприятия бяха преместени, бяха разгледани в рамките на системата за ранно предупреждение.

Поради това Комисията е на мнение, че до голяма степен е изпълнила Препоръка 2 на Европейската сметна палата (2016 г.) в приложение 3.4.

3.21 Комисията счита, че качеството на преразгледания френски опис на БНД е подходящо и преразглеждането му е в ход. Комисията припомня, че общата резерва, свързана с Франция, беше включена именно с цел защита, когато е необходимо, на финансовите интереси на ЕС, както и на държавите членки.

### ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА

3.23 Вж. отговора на Комисията по точка 3.14.

В рамките на процеса на проследяване на своите доклади за проверки Комисията започна количествено определяне на загубите на ТСР на равнището на ЕС и на равнището на държавите членки.

### ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

3.24 Комисията ще подобри своята оценка на риска във връзка с планирането на проверките и ще продължи да се стреми да затвори бързо дългосрочно отворени въпроси, което ще зависи и от сътрудничеството на държавите членки.

Комисията предприе важни стъпки, за да помогне за идентифицирането на най-рисковите икономически оператори на равнището на ЕС за одити след освобождаването на стоките, като се обозначат трансакциите, за които се счита, че представляват финансов риск съгласно критериите за финансов риск и актуализирането на Ръководството за митнически одит. Тя работи в тясно сътрудничество с държавите членки за идентифициране на вносителите, извършващи дейност в държави членки, различни от тази, в която се намира седалището им. Ще бъде постигнат допълнителен напредък, след като цялата база данни на ЕС, обхващаща целия внос, започне да функционира напълно. (вж. отговорите по точки 3.11—3.15).

3.25 Вж. отговора на Комисията по точка 3.20.

### **Препоръка 3.1 — Неотразени мита (ТСР)**

#### **Комисията приема препоръка 3.1**

а) Комисията ще използва наличните данни за вноса, за да анализира необичайните модели. Тази информация би могла да подпомогне държавите членки при определянето на конкретни ситуации, които те биха могли допълнително да анализират от гледна точка на управлението на риска, с цел евентуално да се открият операторите, които стоят зад тези сделки.

Това ще послужи като подкрепа предвид факта, че държавите членки остават отговорни, в рамките на своите компетенции, за правилното прилагане на митническото законодателство.

Това ще бъде направено в съответствие с Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) и с действащата правна рамка.

б) Комисията ще използва допълнително информацията, която се съдържа в „Наблюдение“ за няколко цели, също и с цел да подкрепи анализа на данните на държавите членки. Това ще бъде направено в съответствие с ограниченията в ОРЗД и действащата правна рамка.

### **Препоръка 3.1 — Отворени въпроси по ТСР**

#### **Комисията приема препоръка 3.2**

а) Комисията ще преразгледа системата си за наблюдение на откритите въпроси в съответствие с препоръките на ЕСП.

б) Навременността, процедурите и базите данни за проследяване на откритите въпроси, свързани с ТСР, ще бъдат преразгледани в съответствие с насоките, препоръчани от Европейската сметна палата.

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. НА  
ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**„ПРИНОС КЪМ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 ГОДИНА — ГЛАВА 4 —  
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ ЗА РАСТЕЖ И РАБОТНИ МЕСТА“**

РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

4.6 **Процентът на грешки**, докладван от Европейската сметна палата (ЕСП) през 2019 г. (4,0 %), **е в съответствие** с процента на грешки, докладван в предишни доклади (с изключение на годишния доклад за 2018 г.).

Прогнозният процент на грешки на ЕСП се изчислява **на годишна основа**, като не се отчитат никакви **корекции и изравнения**, които ще бъдат извършени от Комисията. Вж. напр. отговора на Комисията по точка 4.18.

Комисията изчислява процента на остатъчни грешки при разходите за научни изследвания („Хоризонт 2020“), като прилага **многогодишна стратегия за контрол**. Докладваният процент остатъчни грешки (2,15 % в края на 2019 г.) **отчита събраните вземания, корекциите** и последиците от всички **проверки и одити на Комисията** през целия период на изпълнение на програмата.

Следва да се отбележи, че **целта** на Комисията за „Хоризонт 2020“ **е да поддържа представителния процент грешки в рамките на 2—5 %** с процент остатъчни грешки възможно най-близо до (но не непременно по-нисък от) 2 %.

4.7 Възстановяването на **разходите за научни изследвания** се основава на подадени молби за разходи, извършени от бенефициерите. Тези искове често са обект на **сложни правила** и могат да доведат до грешки, както може да се наблюдава в случаите, посочени от ЕСП.

Поради това намаляването на процента на грешки зависи от продължаващото усилие за **опростяване**. За тази цел в последните етапи от изпълнението на „Хоризонт 2020“ Комисията използва **по-широко опростени варианти за разходите**, като например **еднократно финансиране**, укрепване на комуникацията си с бенефициерите и непрекъснато подобряване на механизмите си за контрол. „Хоризонт Европа“ ще ги доразвие, опирайки се на опита, придобит от „Хоризонт 2020“.

4.8 Комисията приветства признанието от страна на ЕСП на усилията ѝ за опростяване на административните и финансови изисквания на „Хоризонт 2020“. С **опростяванията**, въведени в „Хоризонт 2020“, заедно с непрекъснато нарастващия опит, придобит от основните бенефициери, **се спомага за намаляване на броя и нивото на грешките**. Въпреки систематичните, широкообхватни и целенасочени комуникационни кампании обаче все още има някои видове бенефициери като малки и средни предприятия и нови участници, които са по-податливи на грешки от други.

4.9 б) Комисията отбелязва, че в един от случаите, споменати от ЕСП, договорът не е анулиран с решението на националния съд, с което е установена неговата незаконност. **Следователно договарящите страни са продължили да бъдат обвързани** от договора. Комисията не може да приеме тези разходи за недопустими на това основание.

4.10 Комисията е въвела **стабилна система за предварителни проверки**, включваща подробни автоматизирани контролни списъци, писмени указания и непрекъснато обучение. Подобряването на тази система, с която, без да се създава допълнителна административна тежест за бенефициерите, им се позволява да се съсредоточат върху постигането на своите цели в областта на научните изследвания и иновациите, като същевременно се гарантира бързото извършване на плащанията на изследователите, е постоянно предизвикателство.

Вътрешният контрол на Комисията разчита също и на **независимите одитори, заверяващи** декларациите за разходи. Констатацията, цитирана от ЕСП в тази точка, е добре известна на Комисията и е разглеждана в предишни доклади. В тази връзка Комисията организира поредица от срещи, насочени към бенефициерите и независимите заверяващи одитори с цел да **повиши осведомеността относно най-често срещаните грешки**, произтичащи от извършваните одити на бенефициерите. В допълнение към по-дидактичен образец на **одитните сертификати** в рамките на „Хоризонт 2020“ Комисията предоставя обратна връзка на заверяващите одитори относно техните установени грешки.

Важно е да се отбележи, че въпреки че независимите одитори не посочват всяка една грешка в молбите за възстановяване на разходи, те играят важна роля за намаляване на общия процент грешки.

**Разходите за персонал продължават да бъдат основен източник на грешки, по-специално при разходите за научни изследвания**

4.11 „Хоризонт 2020“ е стъпка напред в опростяването на правилата за възстановяване на разходите, извършени от бенефициерите, в сравнение с предишните рамкови програми.

През 2019 г. Комисията **подсили комуникационната кампания**, като предложи на държавите членки и асоциираните държави комуникационни мероприятия с програма *à la carte*, включително информация и **разяснения относно разходите за персонал** (включително гореспоменатата „почасова ставка“). Освен това през октомври 2019 г. Комисията отправи уведомление до всички бенефициери по „Хоризонт 2020“, озаглавено „*Как да избегнем допускането на грешки в молбите за възстановяване на разходи по линия на „Хоризонт 2020“*“.

За следващата многогодишна финансова рамка, в която се включва програмата „Хоризонт Европа“, ще бъде въведена единна и **по-опростена корпоративна формула** за всички пряко управлявани програми на Съюза. С тази формула се цели намаляване на финансовите рискове за бенефициерите, като същевременно се опрости администрацията и одитът за всички програми.

Съществено опростяване, дължащо се на новия образец за споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, въз основа на който ще бъде създаден образецът за споразумение за отпускане на безвъзмездни средства по линия на „Хоризонт Европа“, се състои от един много прост метод за начисляване на разходи за персонал въз основа на изчислението на дневната ставка (*годишните разходи за персонал за лицето, разделени на 215*).

Ще бъде изоставена концепцията за отработените часове и различните нормативни методи, които се оказаха податливи на грешки при определянето и отчитането на допустимите разходи за персонал.

4.12 Комисията счита **единната „годишна почасова“ ставка**, основаваща се на последната приключена финансова година, за едно от съществените опростявания, **въведени в „Хоризонт 2020“**. Изглежда обаче, че въпреки внимателно изготвените условия и ясните

указания, бенефициерите са допуснали грешки при прилагането на този метод. Както вече беше отбелязано по-горе (вж. точка 4.11), в рамките на „Хоризонт Европа“ разходите за персонал ще се изчисляват въз основа на **формула за дневната ставка**. Това изчисление ще се извършва по календарна година, като вече няма да се взима предвид последната приключена финансова година, както в „Хоризонт 2020“.

4.13 Комисията продължава да провежда своите комуникационни кампании, за да обясни на бенефициерите правилата за финансиране по линия на „Хоризонт 2020“.

Каре 4.3 — Пример за грешка в изчисляването на почасовата ставка и пример за неизползване на данни от последната приключена финансова година

Комисията ще **проследи** случая, посочен от ЕСП в каре 4.3, и ще предприеме съответните действия.

4.14 Правилото за „**двойния таван**“ е предпоставка за правилното изчисляване и деклариране на разходите за персонала. Чрез него се гарантира, че бенефициерът не начислява повече от действителните си разходи. Правилото е ясно посочено в член 6.2А от образеца за споразумение за отпускане на безвъзмездни средства по линия на „Хоризонт 2020“. За съжаление, вече има няколко случая на допуснати грешки при прилагането на това правило в миналото, като това може да се случи и в бъдеще, въпреки усилията на Комисията да съобщи ясно и систематично всички основни правила и условия, свързани с декларирането на лични разходи.

В рамките на „Хоризонт Европа“ ще има един обикновен таван, който ще трябва да се спазва от бенефициерите, и по-специално таван от дни, като бенефициерите ще трябва да гарантират, че общият брой отработени дни, които те декларират под формата на безвъзмездни средства от ЕС за дадено лице за дадена календарна година, не е по-висок от броя дни, използвани за изчисляване на дневната ставка (т.е. 215). Така логично ще се гарантира, че декларираните разходи за персонал не надвишават общите разходи за персонал, записани в сметката на бенефициера за дадено лице за тази календарна година.

Каре 4.4 — Пример за неспазване на правилото за двойния таван

Комисията ще **проследи** случая, посочен от ЕСП в каре 4.4, и ще предприеме съответните действия.

4.15 Все още могат да се появят недостатъци при отчитане на времето, но много често те не водят до (материално) финансово въздействие (напр. липсващ подпис в работния график). В такива случаи Комисията издава препоръка на бенефициера и прилага корекции, ако е необходимо.

### **Повече грешки се наблюдават при частните субекти, и по-специално МСП**

4.16 **Участието на МСП** и привличането на нови бенефициери са важни фактори за успешното изпълнение на политиката за научни изследвания и иновации. Тези видове бенефициери обаче или имат **намален административен капацитет**, или са по-малко запознати с правилата за участие, и поради това са по-склонни да допускат грешки.

В края на 2019 г. **участието на МСП** в подписани споразумения за отпускане на безвъзмездни средства по линия на „Хоризонт 2020“ достигна 24,7 %, **като надхвърли целта от 20 %**, поставена за 2020 г.

Една от мерките, въведени с цел улесняване на участието на МСП и намаляване на грешките, е използването на **еднократни плащания** в първата фаза на инструмента за МСП.

#### **Недопустимост на всички разходи, декларирани от бенефициера през одитирания период**

4.18 Като общо правило Комисията извършва последващи действия по отношение на всички констатирани грешки независимо дали индивидуални, или системни с цел да избегне щети върху бюджета на ЕС. След одита на ЕСП тя впоследствие **отстрани** (разходите станаха допустими) една от тези две грешки през 2020 г. и е в процес на отстраняване и на другата грешка.

С описания от ЕСП корпоративен статус на бенефициерите се отразяват основните връзки на много дружества, които участват в „Хоризонт 2020“.

Разходите за вътрешните договорености на бенефициера и свързаните с него лица могат да бъдат начислени по проекта, при условие че бъдат отразени в приложение 1 или одобрени от Комисията през отчетния период (в случаите на апортни вноски).

Както се посочва от ЕСП, бенефициерите не са били запознати с правилата, приложими за техните корпоративни връзки.

4.19 Комисията е съгласна с констатациите на ЕСП.

В първия случай, докладван от ЕСП, целта на безвъзмездните средства е била осигурена от партньорска организация на бенефициера, която е имала право да присъжда докторски степени.

Във втория случай един аспирант също е бил изцяло подкрепен в обучение по докторска програма. Аспирантът е работил в помещенията на бенефициера, а заедно с това и по докторантурата си, за да получи докторска степен. **Не е имало друга професионална дейност**, която да не е свързана с обучението по докторската програма. Работата и докторантурата се считат за **допълващи се** за постигането на целите на проекта, тъй като единствената цел на проекта е да се подпомогне обучението по докторската програма.

#### **Чести грешки при други преки разходи**

4.20 Комисията потвърждава констатацията на ЕСП и подчертава, че продължава своите комуникационни кампании за обясняване на правилата за финансиране на бенефициерите.

#### **Грешките в обменните курсове са много често срещани**

4.21 Комисията отбелязва констатацията на ЕСП, че финансовият ефект от грешките във валутния обмен е **несъществен**. Комисията обаче продължава своите комуникационни кампании за обясняване на правилата за финансиране на бенефициерите и съжалява за възникването на подобни грешки въпреки ясните указания.

#### ПРЕГЛЕД НА ИНФОРМАЦИЯТА ОТНОСНО РЕДОВНОСТТА, ПРЕДОСТАВЕНА ОТ ОДИТИРАНИТЕ ОБЕКТИ

4.22 Одитната стратегия на Комисията обхваща пълното изпълнение на „Хоризонт 2020“. Основната цел е да се **защити финансовият интерес на ЕС** чрез възстановяване на недължимо платените суми. Комисията преразглежда действащата система за вътрешен



контрол на ниво бенефициер и **издава препоръки** при установяване на слабости с цел да се **гарантира предотвратяването и откриването на грешки** на ниво бенефициер.

4.23 Комисията се позовава на отговора си по доклада за 2018 г., в който обяснява разликата в обхвата на одитите между ЕСП и Комисията.

4.25 Одитната дейност на Комисията е насочена главно към откриването и коригирането на грешки, установени в декларацията за разходите на бенефициерите, като същевременно се цели **максимално покритие на одита**.

Одитните доклади на Комисията се основават на принципа „**докладване по изключение**“: вместо да се предоставя пълно описание на всяка отделна разходна позиция, трябва да се докладват само одитните констатации (грешки).

Следователно по принцип в одитните досиета се отразяват и включват само веществените доказателства (работните документи по одита и придружаващата ги документация) за всяка грешка като правно основание за по-нататъшна корекция или възстановяване.

4.26 Комисията взема под внимание констатациите на ЕСП. По отношение на одитите, възложени на външни изпълнители, Комисията възнамерява да продължи и да засили **насоките, които дава на дружествата изпълнители**.

4.27 Следва да се отбележи, че одитите, извършвани от Комисията, имат широк обхват в рамките на ограничен период от време. Комисията отбелязва, че при 13 от 20 одита ЕСП е успяла да разчита на одитните досиета на Комисията в сравнение с 10 от 20 през 2018 г.

Както се отбелязва от ЕСП, в някои от останалите седем случая въздействието е несъществено.

4.29 Комисията докладва процента на грешки в годишния доклад за дейността за 2019 г., като взе под внимание констатациите, докладвани от ЕСП в нейния годишен доклад за 2018 г.

В одитите на Комисията се обхваща значителна част от всяко индивидуално одитирано плащане с цел да се **открият и коригират грешките**, допуснати от бенефициерите. Освен това в случаите на системни грешки, открити на ниво бенефициер, **Комисията екстраполира** одитните констатации към неодитирани проекти на ЕС.

Комисията счита, че увеличението с 0,34 % от първоначално изчисления процент на грешки покрива риска от възможно занижаване, установен от ЕСП в нейния годишен доклад за 2018 г.

4.30 Комисията взема под внимание, че ЕСП приветства тези своевременни **корективни действия** и намерението на Комисията да продължи да работи по този въпрос.

Комисията счита, че с нейната стратегия за одитен контрол се позволява определянето на разумна и справедлива приблизителна оценка на процента на грешки за „Хоризонт 2020“.

#### ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА И ДРУГИ УПРАВЛЕНСКИ ДОКУМЕНТИ

4.31 Комисията приветства констатацията на ЕСП, че разгледаните годишни доклади за дейността **предоставят справедлива оценка** на финансовото управление на съответните генерални дирекции по отношение на редовността на свързаните с тях операции.

4.32 **Резервите** в годишните отчети за дейността се включват в съответствие с указанията, издадени на корпоративно ниво.

4.33 Комисията приветства признанието от страна на ЕСП на усилията ѝ по изпълнението на корекциите на системните грешки в 7РП и надхвърлянето на целта от 70 %. Тя подчертава още веднъж значителното ниво ресурси, необходими за справянето с останалите 1904 дела.

Чрез **одитните стратегии** за 7РП и „Хоризонт 2020“ се цели откриването и коригирането на недължимо изплатените суми на бенефициери. В случай на системни грешки обхватът на корекциите се разширява и до неодитирани проекти на ЕС. В тази връзка през 2019 г. Комисията значително **увеличи изпълнението на корекции в рамките на 7РП**.

4.34 Комисията приветства признанието от страна на ЕСП на нейните усилия и постигнатия от нея напредък по **изпълнението на препоръките** на Службата за вътрешен одит (СВО).

Обикновено Комисията изпълнява препоръките на СВО в рамките на първоначално определения срок в одитния доклад.

Препоръките, свързани с одита за разпространение и експлоатация на резултатите от „Хоризонт 2020“, бяха основно изпълнени в края на 2019 г. Комисията изпълни тази препоръка през юни 2020 г.

За пример за постигнатия напредък в края на юни 2020 г. само 4 препоръки на СВО бяха неизпълнени, като нито една от тях не беше просрочена.

Комисията продължава да работи по пълното изпълнение на препоръките на СВО.

4.35 Комисията отбелязва забележките на ЕСП, че заложеният в годишния доклад за управлението и резултатите **риск при плащане** е в диапазона на предвижданото от ЕСП ниво на грешки.

Комисията счита, че рискът от възможно премълчаване на процента на грешки е обхванат и че обобщеният риск при плащане, както и **рискът от закриване, показан в годишния доклад за управлението и резултатите, са надеждни**.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

4.36 Прогнозният процент на грешки, докладван от ЕСП, изчислен на годишна основа, е **показател за ефективността** на изпълнението на разходите на ЕС. Както вече беше споменато, **процентът на грешки**, докладван от ЕСП през 2019 г. (4,0 %), е **в съответствие с** процента на грешки, докладван през предишни години (с изключение на 2018 г.).

В същото време Комисията изпълнява **многогодишна стратегия за последващ одитен контрол** за разходи за научни изследвания. На тази основа нейните служби изчисляват процента на остатъчна грешка, в който се вземат предвид събраните суми, корекциите и последиците от всички техни проверки и одити през периода на изпълнение на програмата.

Програмата „Хоризонт 2020“ е значително **по-упростена** от предишните рамкови програми — факт, признат от повечето повтарящи се бенефициери и ЕСП.

4.38 Комисията отбелязва забележката на ЕСП, че заложеният в годишния доклад за управлението и резултатите **риск при плащане** е в диапазона на предвижданото от ЕСП ниво на грешки. Вж. отговора на Комисията по точка 4.35.

#### **Препоръка 4.1**

**Комисията приема препоръката.**

Комисията ще продължи своята комуникационна кампания относно правилата за финансиране, включително за МСП и за новите участници. Освен това в своята корпоративна извадка за „Хоризонт 2020“ общата служба за одит (ОСО) е изготвила основани на риска извадки, специално насочени към МСП и/или нови участници.

Със съществуващите предварителни проверки на Комисията, основани на риска, се предоставя разумна гаранция за операциите.

#### **Препоръка 4.2**

**Комисията приема препоръката.**

Комисията ще обърне специално внимание на правилата за изчисляване и деклариране на лични разходи в комуникационната кампания, свързана с „Хоризонт 2020“.

#### **Препоръка 4.3**

**Комисията приема препоръката.**

С предложението на Комисията за следващата рамкова програма се цели допълнително опростяване на правилата относно разходите за персонал. Комисията ще представи на бюджетния орган новия набор от правила с цел да получи неговата подкрепа в това отношение.

#### **Препоръка 4.4**

**Комисията приема препоръката.**

Първо тире — Комисията е поела ангажимент да обърне внимание на констатациите на ЕСП относно документацията, свързана с констатациите, последователността при формирането на извадки и качеството на одитните процедури.

Второ тире — Комисията поддържа тясна връзка с външните одиторски дружества. По отношение на одиторските дружества са предприети специфични инициативи в областта на комуникацията. Комисията е съобщила на одиторските дружества констатациите от възложените външни одити, извършени повторно от ЕСП.

## ОКОНЧАТЕЛНИ ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

### „ПРИНОС КЪМ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. — ГЛАВА 5 — ИКОНОМИЧЕСКО, СОЦИАЛНО И ТЕРИТОРИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ“

#### ВЪВЕДЕНИЕ

5.4 Трето тире — Като част от своя двустепенен подход, включващ систематична документна проверка и основани на риска одити на място, Комисията ежегодно извършва **актуализация на своята оценка на риска**, за да определи кои одитни органи и програми ще подлежат на **одити на място или** на още по-задълбочена **документна проверка**. Основната цел на тези одити е да се получи достатъчно увереност, че няма сериозни слабости в системите, които да останат неразкрити или недокладвани от държавите членки, както и че **докладваните одитни становища и проценти на остатъчна грешка са надеждни**. При необходимост Комисията прилага **допълнителни финансови корекции**, за да намали процента на остатъчна грешка на съответните програми под 2 %.

#### РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

5.14 Комисията взема предвид **равнището на грешка, изчислено от ЕСП**, което е по-ниско от миналогодишното. Комисията ще проследи всички грешки, открити от ЕСП, и ще поиска допълнителни финансови корекции, когато сметне за необходимо. Тя също така ще анализира с одитните органи основните причини за тези проблеми и как те могат да бъдат разрешени по-нататък.

Освен това Комисията се позовава на **диапазоните на грешка**, включващи максимални рискове (най-неблагоприятни сценарии), **оповестени в ГОД за 2019 г.** на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, в резултат на подробен анализ на състоянието на всяка от 420-те програми. Комисията счита, че нейната подробна оценка отразява разумната и справедлива оценка на процентите грешки за всяка програма и кумулативно за всички програми.

5.15 Комисията подчертава значението на **извършената от одитните органи дейност** във връзка с установяването на грешки, която доведе до налагането на значителни **финансови корекции**, преди отчетите за 2017—2018 г. да бъдат представени на Комисията. Щателната одитна дейност на одитните органи по време на приключването и до този етап също така доведе до налагането на значителни финансови корекции за програмния период 2007—2013 г.

**Одитните органи отчетоха общ процент грешки над 2 % за 95 програми**, като по този начин демонстрираха способността си за установяване на грешки (без да се засягат други програми, в които процентът грешки е бил под 2 %). Комисията е съгласна, че някои грешки остават неразкрити или са разгледани по неподходящ начин при изчисляването на отчетения процент грешки. Тя **работи непрекъснато със съответните одитни органи**, за да подобри тяхната способност за установяване на грешки и разбиране на приложимите правила (вж. също отговора на Комисията по точка 5.40).

5.16 През 2019 г. за втора година одитните органи докладваха **нередностите**, констатирани от тях при техните одити на операции, като следваха **обща типология**, договорена с Комисията и използвана от всички държави членки.

Повечето нередности, установени от одитните органи и Комисията, се отнасят до същите **основни категории**, установени от ЕСП: **недопустими разходи, проблеми с обществените поръчки, недостатъчна одитна следа**, както е показано в каре 5.2. Това показва, че одитните органи установяват по подходящ начин различните видове нередности, допринасящи за процента грешки, но не изцяло във всички случаи. Това може да се дължи на **сложни проекти и правила**.

**Комисията ще предприеме последващи действия** по отношение на всички грешки, за които е докладвала ЕСП, и ще наложи финансови корекции, когато това е целесъобразно и е възможно от правна гледна точка. Комисията отбелязва, че в някои случаи **националните или регионалните правила**, които се прилагат по отношение на финансирани по линията на политиката за сближаване разходи, са по-строги от предвидените в националното законодателство за аналогични разходи, които се финансират на национално равнище. Следователно тези допълнителни изисквания могат да се разглеждат като пример за **допълнително регулиране на национално ниво („gold plating“)** — самоналагане на ненужна административна тежест и сложност по отношение на финансирани по линията на политиката за сближаване разходи.

5.17 Комисията е съгласна, че **проверките на управлението** са първата линия на защита срещу грешки и следва да бъдат по-ефективни в **предотвратяване и установяване на грешки изначално**.

Комисията разпространи актуализирани **насоки за държавите членки** за програмния период 2014—2020 г., които, наред с изискването за използване на **опростени варианти на разходите**, имат за цел допълнителното подобряване на качеството на проверките на управлението. Това обаче зависи от наличния персонал, който трябва да обработва нарастващите суми на декларираните разходи, както и от необходимата **стабилност на персонала с опит** в съответните администрации.

Освен това **типологията на одитните констатации, докладвани** ежегодно на управляващите органи от одитните органи, следва да им позволява да интегрират по-честите източници на грешки в своите **оценки на риска** и да адаптират своите подходи и инструменти за проверка на управлението по съответния начин. За да направи проверките на управлението по-ефективни и целенасочени през програмния период 2021—2027 г., Комисията предложи на съзаконодателите проверките да се провеждат на базата на риска, за да съсредоточат по-добре административните ресурси, достъпни за **целевите източници на грешка**.

5.19 Общ отговор на Комисията на точки 5.19 и 5.20:

Комисията е съгласна, че дори и ако някои финансови операции остават открити, операциите, които са **физически завършени или изцяло изпълнени, не са допустими** в съответствие с член 65, точка 6 от РОР. Управляващият орган е този, който извършва оценката на концепциите за физическо завършване и пълно изпълнение за всяка операция поотделно и въз основа на своите специфични договорни задължения, посочени в решението за безвъзмездна помощ. Докато операцията не бъде напълно завършена, тя може да бъде избрана за финансиране.

За италианските проекти, посочени в каре 5.4, Комисията **ще продължи да наблюдава** стриктното изпълнение от органите на правилата, договорени за споразумението за партньорство, за да осигури подходяща одитна пътека за операции, които вече са частично изпълнени, преди да бъдат избрани.

5.22 Общ отговор на Комисията по точки от 5.22 до 5.24:

Комисията отбелязва, че одитните органи са демонстрирали добра способност за установяване на грешки, свързани с **обществените поръчки**.

Поради този подобрен капацитет големият брой грешки в областта на обществените поръчки, пропуснати от управляващите органи и междинните звена, показва, че са необходими **непрекъснати действия, за да се гарантира по-добро установяване** на тези проблеми чрез проверки на управлението от първо ниво.

Всъщност обществените поръчки са сложна област и възлагащите органи могат да се сблъскат с предизвикателства при прилагането на тези правила. С цел по-ефективно координиране на действията Комисията разработи **план за действие в областта на обществените поръчки**, който беше актуализиран няколко пъти от 2014 г. насам. Повече от 40 действия вече бяха

инициирани в рамките на този план за действие. Новите действия и новите инициативи имат за цел да помогнат на администраторите и бенефициентите на средства от ЕС да подобрят своите практики в сферата на обществените поръчки, като осигуряват съответствие с директивите на ЕС, както и като определят **еднакви условия на конкуренция** и насърчават използването на **обществените поръчки като стратегически инструмент на политиката**.

Комисията също така актуализира през 2019 г. своето решение за установяване на **насоки** за определяне на **стандартизирани финансови корекции при грешки при възлагане на обществени поръчки** (Решение С (2019) 3452). Тези насоки целят постигане на **хомогенна практика на изпълнение и равно третиране** между държавите членки.

Комисията ще проследи тези установени от ЕСП случаи, които са останали неразкрити, и ще приложи финансови корекции, когато сметне за необходимо, в съответствие със своите насоки.

5.26 Комисията отбелязва, че през последните години грешките, свързани с **държавната помощ**, установени от органите на държавите членки и Комисията, продължават да са с по-малка честота, както се вижда от съвместната типология на грешките, договорени с одитните органи.

Комисията разработи **общ план за действие за държавните помощи**, като предприе превантивен и проактивен подход за намаляване на риска от нередности и процента на грешки, свързани с прилагането на правилата за държавна помощ, чрез определяне и разпространение на **добри практики, програма за обучение** и разпространение на съответната информация за държавните помощи на лицата, заинтересовани от ЕСИ фондовете.

5.27 Португалските органи измениха съответния национален закон за държавните помощи и се ангажираха да въведат всички необходими корекции съгласно искането на Комисията.

#### Недопустими разходи

5.29 По отношение на грешките, установени от ЕСП, Комисията ще предприеме необходимите последващи действия и ще извърши всички действия, които сметне за необходими.

От въвеждането на **опростените варианти на разходите** Комисията активно работи за постепенното разширяване на тяхната употреба и счита, че тези усилия вече са довели до положителни резултати. Комисията активно насърчаваше използването на опростени варианти на разходите през програмния период 2014—2020 г., тъй като такива схеми са **по-малко податливи на грешки**, както е доказано от миналия опит. Тя ще продължава да прави това както за ЕСФ, така и за ЕФРР в програмния период след 2020 г., за да **постигне намаляване на административната тежест** върху бенефициентите и по-нататъшно намаляване на **риска от грешки**.

#### Липса на основни подкрепящи документи

5.30 Комисията ще предприеме необходимите последващи действия и ще извърши всички действия, които сметне за необходими. Освен това Комисията се позовава на обясненията на ЕСП в каре 5.8.

5.33 Комисията ще предприеме последващи действия със съответните програмни органи. **Допустимостта** в крайна сметка се оценява при приключване, в съответствие с РОР. Следователно програмата все още може да замести недопустимите заеми и службите на Комисията ще оценят допустимостта на всички декларираны заеми при приключване на програмата.

#### 5.34 **Общ отговор на Комисията на точки 5.34 и 5.35:**

В плана за действие, споделен с ЕСП през април 2018 г. като коригиране на констатациите, направени в нейния годишен доклад за 2017 г. по случая с **Инициативата за МСП в Испания**, бяха предвидени редица междинни цели, насочени към осигуряване на съответствие за целия портфейл на Инициативата за МСП в Испания при планираното приключване на оперативната програма през 2023 г., както и следните действия, наред с други:

- преглед от външния одитор на ЕИФ на представителна извадка на операциите;
- разработване и внедряване на допълнителна класификация относно ключови рискови фактори за допустимост;
- разширена проверка за статут на МСП при включване на всяка нова операция на крайния получател;
- мониторингови дейности и прегледи на документацията, доколкото е необходимо, за да се гарантира допустимостта на портфейла на всички финансови посредници.

ЕИФ също е уведомял финансовите посредници да направят пълен преглед на своите портфейли до приключване на оперативната програма, за което ще получат подкрепа от ЕИФ.

#### 5.36 Общ отговор на Комисията по точки от 5.36 до 5.39:

При споделеното управление **одитните органи в държавите членки** извършват одити на първа инстанция. Комисията си **сътрудничи** с одитните органи непрекъснато и активно, за да гарантира последователна рамка за контрол, за да подобри качеството на работата по получаване на увереност, когато е необходимо, и за да осигури необходимите способности за установяване и коригиране на грешка. Комисията продължава да работи със съответните одитни органи за постигане на **по-нататъшни подобрения на техните проверки**, по-специално за правилно разкриване на типа грешки, установени при **повторно извършване на одити** от ЕСП или от Комисията. Комисията обаче не оценява **надеждността на одитните органи** само въз основа на преизчислени проценти грешки, тъй като те не показват непременно системна слабост в работата на одитните органи (вж. също отговора на Комисията по точка 5.51).

5.40 **Общата типология на грешките**, договорена между службите на Комисията и одитните органи, а също и използвана от OLAF в рамките на нейната системата за докладване СУН по отношение на нередностите, позволява по-добър анализ на **първопричините за грешките** за всички участници. Тя отговаря на предходните препоръки на ЕСП и на органа за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. На тази основа **Комисията изисква от програмните органи да предприемат действия за справяне с най-честите грешки** и да смекчат всеки риск за бъдещи разходи в диалог между програмните органи за подобряване, когато е необходимо, на способностите за установяване на грешки както на проверките на управлението, така и на одитите.

Когато допълнителни установени нередности сочат към **слабост на системата, коригиращите мерки** следва да включват подобряване на методологичните инструменти, набиране на допълнителен персонал, включително експерти, обучения във връзка с използването на новоразработени инструменти или правилното тълкуване на най-често срещаните грешки. **За управляващите органи и техните междинни звена това може да включва подобряване на качеството на процедурите за подбор или проверките на управлението за филтриране на нередностите.**

**За съответните одитни органи** коригиращите действия се отнасят главно до подобрения в способността им да установяват нередности чрез **подобрения в контролните списъци и методологията за одит**, които те използват, изясняване на приложимото законодателство (по-специално във връзка с грешките, свързани с обществените поръчки), набирането на допълнителен персонал и непрекъснатото професионално обучение.

#### 5.41 Общ отговор на Комисията по точки от 5.41 до 5.42:

Комисията посочи в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, че за отчетния период 2017—2018 г. съществуват условия

за **използване на представителна извадка** за оперативни програми, представляващи 88 % от декларираните разходи.

Комисията разработи обстойни и подробни **насоки за формиране на извадка**, за да изясни допълнително законовата рамка, с цел да се постигне хармонизирана, съгласувана и координирана рамка за изпълнение на извадката за одитните органи. Комисията подчертава, че методите за формиране на извадка изискват **използване на професионална преценка** на различни етапи от процеса, които могат да доведат до различни оценки между професионалните одитори, без това систематично да сочи за слабости на системата.

#### 5.43 Общ отговор на Комисията по точки от 5.43 до 5.45:

Комисията приветства подобрението, отбелязано от ЕСП, по отношение на възможността да изясни повече въпроси без посещения на ниво бенефициенти. Това допринася за превръщането на одита в по-малко натрапчив и утежняващ за бенефициентите на фондовете на ЕС, когато предишната **документация за контрол** е по-лесно достъпна за одити на ЕС.

Както е посочено в отговора на миналогодишния годишен доклад на ЕСП (точки 6.46 и 6.47), Комисията непрекъснато работи с одитните органи, за да **укрепи техния капацитет за предотвратяване и коригиране на грешка**, да документира по-добре тяхната одитната работа и следователно да **допринася за процеса на получаване на увереност**.

Илюстрация на това сътрудничество са координираните усилия, които Комисията извърши съвместно с одитните органи през 2019 г. и 2020 г., с подкрепата и експертния опит на ЕСП, за подобряване на одитната документация и за осигуряване на правилен качествен преглед на констатациите от одита (вж. каре 5.8). Брошура, съдържаща окончателната версия на **документа за размисъл относно одитната документация**, сега се разпространява до всички одитни органи.

5.47 Комисията ще продължи да работи със съответния одитен орган за правилното третиране и количественото определяне на отделните грешки, което ще доведе до правилно изчисляване на процента грешки.

#### ДЕЙНОСТИ НА КОМИСИЯТА ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА УВЕРЕНОСТ И ДОКЛАДВАНЕ НА ПРОЦЕНТА НА ОСТАТЪЧНИ ГРЕШКИ В ГОДИШНИТЕ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА

Основаните на риска одити на съответствието разкриха нередности, които не са били установени от одитните органи

#### Общ отговор на Комисията на точки 5.49 и 5.50:

В своите **ГОД** генералните дирекции достигат до заключения по отношение на трите аспекта, свързани с **ефективността на системите за управление и контрол, приемливостта на отчетите, както и законосъобразността и редовността на съответните разходи**, след като оценят представените пакети за получаване на увереност.

Комисията взема предвид **цялата налична информация**, включително от одитните органи, Комисията и ЕСП, за да актуализира ежегодно своята оценка на риска и да създаде своя одитен план.

Комисията също така подчертава, че предварителните резултати от одита на ЕСП относно процентите грешки за 2017—2018 г. са част от общия фон, на който се оценява **надеждността на процентите грешки**, докладвани за програмите, заедно с резултатите от одитите на Комисията на документи и на място. Следователно цялата такава информация е отразена в докладвания КПИ5, както и в оценката на риска, определена съвместно от двете генерални дирекции.



5.51 Комисията счита, че резултатите от нейния одит, посочени в настоящата точка, показват, че **нейната оценка на риска за работата на одитните органи** е била от значение. Комисията валидира своите одитни констатации с одитните органи в процедура за възражения и следи окончателните резултати от това, за да се **установят първопричините за допълнителните грешки**, които е установила, както и да се подобри способността съответните одитни органи да установяват грешки. В някои случаи в резултат на това Комисията изпрати **превантивни писма** на някои одитни органи преди годишните доклади за контрол за 2020 г. В други случаи установените допълнителни грешки са по-тясно ограничени и независимо от евентуално важното екстраполирано въздействие върху процента грешки не сочат за системна слабост на равнището на одитния орган.

В допълнение към одитите за съответствие за повторно изпълнение на работата на одитните органи, Комисията също така извърши **15 предварителни и последващи годишни одити на контролния доклад**, обхващащи девет държави членки. Тези одити също допринасят за преразглеждането и оценката на работата на одитните органи, тъй като позволяват да се изяснят въпроси относно годишния доклад за контрола (ГДК), но също така и да се установят грешки в количественото определяне и прогнозирането на грешките.

В резултат на дейностите си за одит на документи и на място Комисията докладва в съответните ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, че за общо **шестнадесет одитни органи на ЕФРР или ЕСФ** или техните контролни органи, тя счита, че е имало **сериозни слабости**, които е трябвало да бъдат коригирани.

5.52 Поради ограниченията на ресурсите и други регулаторни задължения Комисията може да стартира по-голямата част от своите **годишни одити, основани на риска, едва през септември** всяка година. В съответствие с международните стандарти и изискванията за РОР, забавянията, необходими за процеса за възражения, правят невъзможно в по-голямата част от случаите да има окончателни резултати от одита до следващия ГОД. Поради това службите на Комисията предприемат разумен подход за ключов показател за ефективност 5 (**КПИ5**, т.е. докладвания среден остатъчен риск) и своето **одитно становище в ГОД** и вземат предвид максималното потенциално въздействие на своите **предварителни констатации** при оценка на съответните програми.

Освен това „максимален процент“ (**най-неблагоприятният сценарий за КПИ**) също се докладва в ГОД (вж. точка 5.59). За такива програми са необходими допълнителни одитни доказателства, за да се провери дали по-високото ниво на отчетения риск се материализира.

Освен това РОР позволява на Комисията да извършва одити през следващите години на ГОД, за период от най-малко три години след представянето на отчетите, за да поддържа подкрепяща документация за одитната следа.

Във всички случаи се изискват и се прилагат допълнителни финансови корекции, когато **се установи, че крайният остатъчен общ процент грешки** е над 2 % и информацията е разкрита в следващите ГОД.

5.54 Комисията вече беше **актуализирала своите КПИ** в своите ГОД за 2018 г. в съответствие с препоръка 4 от годишния доклад на ЕСП за 2017 г. Този КПИ5 сега включва предпазлив, консервативен подход в случай на неопределени резултати от одита, като се използва **максимален предварителен процент грешки** в момента на процеса за възражения. Освен това по прозрачен начин в ГОД е разкрит най-неблагоприятният сценарий, за да се обхванат допълнителни възможни рискове, които все още не са напълно потвърдени от одитни доказателства (вж. отговора на Комисията по точка 5.52 по-горе).

#### 5.55 Общ отговор на Комисията на точки 5.55 и 5.56:

Като взема предвид предишните препоръки на ЕСП, **Комисията сега основава КПИ5 на редовността, отчетена в ГОД за 2019 г.**, за политиката на сближаване изключително на **потвърдените за 2017—2018 г. остатъчни общи проценти грешки** (или за ограничен брой случаи, когато остатъчната грешка все още не може да бъде потвърдена, на най-консервативните резултати от одита, налични към момента на ГОД). Освен това Комисията въведе концепцията за „максимален риск“.

Комисията подчертава, че КПИ е оценен чрез прилагане на консервативен подход за всички оперативни програми, като са използвани всички одитни доказателства, налични към датата на финализиране на ГОД. **Максималната ставка** (най-неблагоприятният сценарий) на КПИ е приложим само за онези програми, за които евентуални допълнителни грешки биха могли да останат в частите на одитираните извадки, които не са обект на подробни дейности за повторно изпълнение, или за които допълнителна одитна информация (включително от одитите на ЕСП) може да стане достъпна след приемането на ГОД.

И двамата генерални директори прозрачно **оповестяват** цялата подходяща информация по ОП в съответните си ГОД (приложение 10 Б), като вземат предвид графика на всички одити на Комисията и ЕСП (провеждани паралелно с окончателната оценка на Комисията). Комисията счита това разкриване на информация в ГОД за надеждна и прецизна административна практика.

5.58 Комисията разработи своя система за **получаване на увереност**, която позволява на генералните директори да предоставят увереност за всяка от 420-те отделни ОП в съответствие с техните задължения като оправомощени разпоредители с бюджетни кредити. Комисията счита, че е получила **достатъчна увереност относно законосъобразността и редовността на съответните разходи, освен за програми, за които е докладвала необходимостта от потенциални допълнителни финансови корекции в ГОД.**

Освен това в ГОД се посочва **обобщен КПИ** като **среднопретеглена стойност на всички потвърдени проценти грешки**. Комисията също така отчете максимално ниво на този КПИ (най-неблагоприятния сценарий), като взе под внимание цялата информация, която все още е в процес на валидиране. И накрая, РОР предоставя възможност за национални и европейски участници да **извършват одити** по време на **най-малко три години след годината, в която са представени отчетите**. Това е важно, за да може Комисията да **изпълнява своите отговорности** във връзка с изпълнението на бюджета на ЕС по многогодишни програми.

5.59 В своята надзорна роля като управител на бюджета на ЕС Комисията има специфична роля и разработва съответно своя подход за контрол на средствата на ЕС. Това е отразено в риска при плащане, докладван от Комисията.

#### 5.60 Общ отговор на Комисията по точки от 5.60 до 5.62:

Комисията подчертава, че и **двете генерални дирекции са изразили резерви в съответните си ГОД за 2019 г.** във връзка със съответните плащания през годината, следвайки корпоративните инструкции и **критериите за същественост**, дефинирани в приложение 4 към съответните ГОД, с оглед **защита на бюджета на ЕС**, ако бъдат установени рискове.

Такива резерви отчитат цялата информация, преразгледана към момента на тяхната оценка: процентите грешки, отчетени в последния ГДК, както са били прегледани в момента на оценката, потвърдените през миналата година проценти грешки, които могат да сочат за недостатъци на системата, които все още не са отстранени към момента на оценката, както и най-новите налични оценки на системата за управление и контрол, включително подобрения или, напротив, установени нови слабости.

Независимо от годината, през която е открита слабост (или от самата държава членка, или от Комисията), **резервите се поддържат, докато проблемът не бъде решен.**

Освен това по отношение на предходните счетоводни години Комисията отчита в ГОД в пълна прозрачност **финансовите корекции, приложени или стартирани**/предстоящи за стартиране, при пълно спазване на приложимите процедури за възражения (вж. съответните ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, стр. 32 и 45).

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

5.63 Комисията взема предвид **равнището на грешка, изчислено от ЕСП**, което е по-ниско от миналогодишното.

Комисията **ще проследи всички грешки**, открити от ЕСП, и ще поиска допълнителни финансови корекции, когато сметне за необходимо.

Освен това Комисията се позовава на диапазоните на грешка, включващи **максимални рискове (най-неблагоприятни сценарии)**, оповестени в ГОД за 2019 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, в резултат на подробен анализ на състоянието на всяка от 420-те програми (вж. отговора на Комисията по точки от 5.65 до 5.67 по-долу).

5.64 Комисията счита, че като цяло може да се **разчита на работата на одитните органи**, с изключение на няколко случая, ясно посочени в ГОД въз основа на цялата налична одитна информация.

Комисията ще продължи да **работи тясно с одитните органи**, за да гарантира, че те продължават да работят в съответствие със стандартите. Тя също така ще анализира с одитните органи основните причини за проблемите, установени от одитите на ЕСП и на Комисията, и как те могат да бъдат разрешени по-нататък.

### 5.65 Общ отговор на Комисията по точки от 5.65 до 5.67:

Комисията подчертава, че настоящият подход, следван от ЕСП за нейната декларация за достоверност, позволява по-добро **хармонизиране на методологиите на одитите** на всички нива.

В своята **надзорна роля като управител** на бюджета на ЕС Комисията има специфична роля и разработва съответно своя подход за контрол на средствата на ЕС. Това е отразено в риска при плащане, докладван от Комисията.

Комисията отчита в ГОД процентите грешки за ЕФРР, КФ и ЕСФ, които веднъж обобщени, са в диапазон от 2,3 % до 3,3 % за политиката на сближаване (вж. каре 5.9.), което е в рамките на диапазона на грешка, изчислен от ЕСП. **ГДУИ** обобщава процентите грешки, оповестени в ГОД.

Комисията счита, че нейната **подробна оценка** отразява разумната и справедлива оценка на **процентите грешки** за всяка програма и кумулативно за всички програми. Тази подробна оценка на всяка програма според рисковите профили и **системи за управление и контрол**, като се вземе предвид и работата на ЕСП, позволява на Комисията да направи заключение за конкретната част от популацията от програми, която най-вероятно ще бъде засегната, и да определи специфичните области, в които са необходими подобрения.

Целта на настоящия **модел на получаване на увереност** всъщност е да **има процент остатъчни грешки под 2 % за всяка програма**, а не средно за всички. За програми, при които процентът грешки не може да бъде потвърден поради текущата одитна дейност, Комисията използва правните инструменти, с които разполага, за да приложи необходимите **финансови корекции**, когато приключилите одити водят до проценти остатъчни грешки над 2 %. Комисията докладва за това в следващите ГОД.

Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с управляващите и одитните органи на съответните програми, да проследява изпълнението на съгласуваните заключения и да постигне във времето процент на **остатъчни грешки под 2 %** за всички програми.

5.68 По отношение на препоръките, за които ЕСП докладва, че изобщо не са предприети действия или че са изпълнени в някои отношения, Комисията се позовава на отговора си по приложение 5.3.

#### Отговор на Комисията по приложение 5.3:

Във връзка с препоръка 2 от 2017 г. Комисията отбелязва, че е предложила за 2021—2027 г. ДДС, допустимо за проекти, да бъде под обща стойност от 5 милиона евро. Това е подход, алтернативен на препоръчания от ЕСП.

Във връзка с препоръка 6 от 2017 г. Комисията подчертава, че регулаторната рамка дава **възможност за одит на програми най-малко три години след представяне на отчетите**, когато това е необходимо. Комисията се стреми да **стигне до заключение относно редовността на разходите в ГОД** след годината на представяне на отчетите и докладва по прозрачен начин за всички засегнати програми в приложение към ГОД, но това не винаги е възможно.

#### **Препоръка 5.1 — Условия за допустимост на проекта**

Комисията **приема** тази препоръка.

POP не съдържа определението на **„физически завършена или изцяло изпълнена операция“**, посочено в член 65, точка 6. Комисията счита, че предвид разнообразния характер на операциите, спазването на разпоредбите на член 65, точка 6 трябва да бъде оценено от програмните органи за всяка съответна операция въз основа на нейните собствени качества, като се вземат предвид нейните особености, нейният обхват, дефиниран в договорните решения за отпускане на безвъзмездни средства, и спазването на националното законодателство. При извършването на тази оценка програмните органи трябва да гарантират спазването на член 65, точка 6 от POP.

Рискът от подбор на „физически завършени“ и/или „напълно изпълнени“ операции варира между държавите членки и програмите, и по-специално е свързан с една държава членка, където границата между националните схеми и схемите на ЕС е умишлено тънка, за да се позволи бързото мобилизиране на национални инвестиции, когато е необходимо. Във „Въпроси и отговори“ Комисията е обяснила разликата между операциите, които са „физически завършени“, и другите операции, които биха могли да се считат за „напълно изпълнени“, по-специално поради липса на физически обект/инвестиция. **Комисията се съгласява с необходимостта да предостави допълнителни разяснения на тази държава членка** въз основа на натрупания досега опит, за да се избегнат рискове. Освен това разясненията, предоставени на тази държава членка, ще бъдат предоставени на други заинтересовани държави членки.

#### **Препоръка 5.2 — Действия за повишаване на надеждността на процента на остатъчна грешка, докладван от одитните органи**

Комисията **приема** препоръката.

Комисията вече предоставя в ГОД (вж. стр. 26 от ГОД 2019 г. за ГД „Регионална и селищна политика“ и вж. стр. 41 от ГОД 2019 г. за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) **цялостен анализ** посредством сравняване на основните типове грешки, установени от одитните органи и от одиторите на Комисията, и се позовава на одитните органи, за които се счита, че не дават надеждни резултати, и основните причини за това.

Освен това **дискусията относно съществуващото несъответствие** между констатациите на Комисията и констатациите на одитния орган са постоянен въпрос в **годишните координационни срещи** от 2018 г. насам. По-структурирана дискусия със съответните одитни органи ще включва, считано от 2020 г., **подробен анализ на допълнителните грешки**, установени от одитите на ЕС, **със записани действия** от одитните органи за справяне с неустановяването на тези грешки.

През есента на 2020 г. е планирано да бъде публикувано и **проучване на резултатите от одита на ГД „Регионална и селищна политика“** от периодите 2007—2013 г. и 2014—2020 г. Това ще даде възможност за **по-общ диалог с програмните органи** относно типовете нередности, установени при одити на Комисията, които не са установени от проверките на управлението на програмите и одитите.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

### ГЛАВА 6 „ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

#### РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

6.8 Комисията отбелязва със задоволство, че **изчисленият от Европейската сметна палата (ЕСП) процент грешки за „Природни ресурси“ е 1,9 %**, т.е. под прага на същественост от 2 % (както е представен в приложение 6.1). Това е в съответствие с резултатите, представени в годишните отчети за дейността за 2019 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Морско дело и рибарство“, ГД „Действия по климата“ и ГД „Околна среда“ за областите на политиката, обхванати от глава „Природни ресурси“.

6.11 Комисията изразява силното си задоволство от констатацията на ЕСП, че **преките плащания по ЕФГЗ**, представляващи 41,3 милиарда евро през финансовата 2019 година, **не са засегнати от съществено ниво на грешки**. Комисията отбелязва, че констатацията на ЕСП, че преките плащания като цяло не са засегнати от съществено ниво на грешки съответства на процента на грешки при преките плащания, посочен в годишния отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (1,57 %).

Преките плащания като цяло не са засегнати от съществено ниво на грешки

По отношение на заглавието над точка 6.13 Комисията приветства оценката на ЕСП, че преките плащания не са засегнати от съществено ниво на грешки (вж. също отговора по точка 6.11).

6.13 Комисията счита, че е невъзможно **несъществените грешки** да бъдат избегнати на разумна цена, и отбелязва, че нивото на грешки, определено от Сметната палата при преките плащания, е под прага на същественост от 2 %.

6.15 Комисията приветства **положителната оценка, която Сметната палата дава на ролята на ИСАК и СИЗП** за предотвратяване и намаляване на нивата на грешки.

6.21 Комисията приветства **положителното развитие по отношение на развитието на селските райони**: ЕСП открива **намаляващ брой грешки** в областта на развитието на селските райони, което е в съответствие с констатациите на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, отчетени в нейния годишен отчет за дейността за финансовата 2019 година.

#### ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА И ДРУГИ УПРАВЛЕНСКИ ДОКУМЕНТИ

**Докладване от страна на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно законосъобразността и редовността на разходите на ОСП**

6.29 Комисията отбелязва, че е постигнато **значително подобрене на работата на сертифициращите органи**, доколкото те са постигнали стабилни и съществени

резултати при проверките на законосъобразността и редовността на разходите за всички популации в сравнение с предходните години. Комисията приветства оценката на ЕСП, че ролята на сертифициращите органи в предоставянето на становище относно редовността на разходите е положително развитие.

6.31 За **изчисляването на коригираните проценти на грешки в годишния отчет за дейността за 2019 г.** ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ използва като отправна точка статистическите данни от проверките за всяка разплащателна агенция (или мярка за пазарни мерки, БД 02). ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ разчита в голяма степен на резултатите от работата на сертифициращите органи, както и на собствените си проверки, за да коригира процентите на грешки, отчетени от разплащателните агенции, където бяха открити недостатъци в системите им за управление и контрол.

Трябва да се отбележи, че сертифициращите органи установиха подобни проблеми в няколко случая, при които ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е използвала фиксирани суми. В тези ситуации констатациите на сертифициращите органи се считат за уместни, но проблемите са коригирани чрез фиксирани суми.

6.32 Комисията приветства факта, че **заключенията на ЕСП са в съответствие с ниския процент на грешки, посочен в годишния отчет за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.** Комисията счита също, че рискът за бюджета на ЕС е покрит адекватно от корективния капацитет, който се състои от нетни финансови корекции и събирания от бенефициенти. Корективният капацитет, посочен в годишния отчет за дейността за 2019 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, възлиза на 1,77 % от съответните разходи за ОСП. Поради това окончателната сума, изложена на риск, се оценява на 0,12 % от съответните разходи за ОСП, т.е. много под прага на същественост.

### **Политики и процедури на ОСП за борба с измамите**

6.35 Комисията приветства факта, че **почти всички плащания**, извършвани от Сметната палата по отношение на преките плащания и плащанията на площ за развитие на селските райони, се отнасят до земеделските стопани, които са **подали правилни заявления или са допуснали малки грешки.**

6.36 Комисията отбелязва оценката на Европейската сметна палата, че **рискът от измами** е по-голям за плащания, които по принцип подлежат на съфинансиране, извършено на принципа на възстановяване на разходите, а не в областта на преките плащания и на плащанията на площ за развитие на селските райони, които представляват по-голямата част от разходите за ОСП.

6.37 Комисията отбелязва, че съответните органи, прилагащи ОСП в държавите членки, са на предна линия, за да предотвратяват, разкриват и отстраняват нередности и измами (член 58, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013).

6.39 Комисията е **взела предвид препоръките**, произтичащи от Специален доклад № 1/2019 на Европейската сметна палата, **в стратегията на Комисията за борба с измамите**, приета през април 2019 г.

6.40 Първо тире: Комисията счита, че **анализът на риска от измами е текущ процес**, който се основава на докладите от разследванията на OLAF, на собствените проверки на Комисията и на друга информация, свързана с предполагаеми случаи на измама. От 2016 г. насам не са наблюдавани съществени промени в схемите на измами по отношение на допустимостта на разходите на средствата по ОСП.

Публикуваните наскоро твърдения за случаи на измама са свързани с лица, които съгласно твърденията са получили площи по незаконен начин, за които след това изглежда са поискали пряка помощ по правомерен и законен начин съгласно правилата на ОСП. Средствата за правна защита срещу такива действия ще зависят от правните норми в съответните държави членки.

Второ тире: В съответствие с критериите за акредитация, посочени в приложение I към Регламент (ЕС) № 907/2014, разплащателните агенции (РА) на ОСП **гарантират наличието на подходящи процедури за предотвратяване и разкриване на измами и нередности**. Сертифициращите органи (СО) ежегодно оценяват съответствието на РА с критериите за акредитация, включително действащите мерки за предотвратяване и разкриване на измами.

Комисията наблюдава съответствието на разплащателните агенции с критериите за акредитация, като оценява годишните доклади за сертифициране, изготвени от сертифициращите органи, и декларациите за управление, изготвени от ръководителите на разплащателните агенции. В случай че има констатации, свързани със спазването на критериите за акредитация, Комисията започва разследвания във връзка със съответствието за защита на бюджета на ЕС.

Освен това чрез своите одити сертифициращите органи и Комисията оценяват системите за управление и контрол на държавите членки, които трябва да бъдат въведени с цел предотвратяване на измами.

Ролята на OLAF не е да оценява мерките на държавите членки за предотвратяване и борба с измамите при разходите за ОСП, въпреки че някои инициативи в тази насока могат да бъдат предприети като част от текущи или бъдещи проекти за стратегически анализ.

Трето тире: **Инструментът Arachne** се предлага безплатно на органите на държавите членки, но не е задължителен инструмент. Комисията насърчава и ще продължи да насърчава държавите членки да използват Arachne за идентифициране на потенциални рискове, включително чрез осигуряване на презентации и обучение в държавите членки. През 2019 г., както правилно заявява ЕСП, инструментът беше пилотен проект, поради което не се очакваше всички държави членки да вземат участие в него от самото начало.



6.41 Предложенията на Комисията за ОСП след 2020 г. вече изискват от държавите членки да подобрят **разпределянето на подпомагането на доходите**. Това включва изискването за целево подпомагане на доходите на истинските земеделски стопани, т.е. на тези, които активно се занимават със земеделие, за да изкарват прехраната си.

Точните определения за „истински земеделски стопанин“, „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“, минимална „селскостопанска дейност“ и „земя на разположение на земеделския производител“ ще бъдат определени от държавите членки, като се вземат предвид действителните нужди и местните особености с оглед на изпълнението, както и съответната съдебна практика на ЕС.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ**

6.42 Комисията приветства факта, че за **по-голямата част от плащанията** по функция „Природни ресурси“ се счита, че **нивото на грешките не е било съществено**. Комисията също така оценява положително факта, че общият процент на грешка за главата, както е посочено в приложение 6.1, е под прага на същественост (1,9 %). Комисията също така отбелязва, че констатацията за съществено ниво на грешки по отношение на развитието на селските райони и пазарните мерки е в съответствие със заключенията в годишния доклад за дейността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (вж. също точка 6.32 за риска при плащане, изчислен от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“).

### **Препоръки**

6.43 Комисията счита, че **всички препоръки са били изцяло изпълнени**. Препоръката да се предоставят насоки и да се разпространяват най-добри практики е изпълнена изцяло (например инструментът Agrache е на разположение на държавите членки).

### **Препоръка 1**

Комисията приема препоръката.

Комисията счита, че **анализът на риска от измами е текущ процес**, който се основава на докладите от разследванията на OLAF, на собствените проверки на Комисията и на друга информация, свързана с предполагаеми случаи на измама. От 2016 г. насам не са наблюдавани съществени промени в схемите на измами по отношение на допустимостта на разходите на средствата по ОСП.

Публикуваните наскоро твърдения за случаи на измама са свързани с лица, които съгласно твърденията са получили площи по незаконен начин, за които след това изглежда са поискали пряка помощ по правомерен и законен начин съгласно правилата на ОСП. Средствата за правна защита срещу такива действия ще зависят от правните норми в съответните държави членки.

Във връзка с извършването на анализ на мерките на държавите членки за предотвратяване на измамите, Комисията посочва действия 37—42 от плана за действие, придружаващ стратегията на Комисията за борба с измамите (COM (2019) 196 final).

Сертифициращите органи ежегодно оценяват съответствието на разплащателните агенции с критериите за акредитация, включително мерките за предотвратяване и разкриване на измами. Комисията наблюдава съответствието на разплащателните агенции с критериите за акредитация, като оценява годишните доклади за сертифициране, изготвени от сертифициращите органи, и декларациите за управление, изготвени от ръководителите на разплащателните агенции. В случай че има констатации, свързани със спазването на критериите за акредитация, Комисията започва разследвания във връзка със съответствието за защита на бюджета на ЕС.

Комисията непрекъснато насърчава държавите членки да използват **инструмента Arachne** за идентифициране на потенциалните рискове, включително чрез осигуряване на презентации и обучение в държавите членки.

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 г. НА  
ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**ГЛАВА 7 „СИГУРНОСТ И ГРАЖДАНСТВО“**

**РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ**

**Каре 7.3 — Завишени разходи за заплати**

Комисията ще предприеме съответните подходящи мерки.

**ПРОВЕРКА НА ЕЛЕМЕНТИ НА СИСТЕМИТЕ ЗА ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ**

7.10 Разбирането на Комисията по точка 7.10 е, че текстът е свързан с недостатъците, установени от ЕСП. Комисията също установи повечето от проблемите, докладвани от ЕСП в каре 7.4, по време на оценката си на годишните доклади за контрола за 2018 г. и отнесе тези въпроси до вниманието на съответните национални органи, за да се избегнат подобни проблеми през следващите години.

Моля, вж. също така отговора на каре 7.4.

**Каре 7.1 Недостатъци в годишните доклади за контрола**

Що се отнася до неточното изчисление и представяне на процента на общия размер грешки и/или на остатъчните грешки, Комисията посочва, че неточностите са по-скоро минимални тази година, която е първата година, през която от одитните органи се е изисквало да предоставят тази информация. Тъй като процентът на остатъчните грешки в Германия и Италия е доста под прага на същественост, установените грешки не са оказали въздействие и/или не са компрометирали съответствието на становището на одитните органи относно отчетите.

Комисията информира съответните одитни органи, така че те да могат да предприемат подходящи действия за избягване на подобни проблеми в следващи години.

7.11 Комисията отбелязва, че въздействието, докладвано от ЕСП в каре 7.5, е потенциално и че недостатъците са свързани само с някои проверки, извършени в рамките на някои проекти, като не са поставили под въпрос заключението/становището на одитните органи, посочено от ЕСП в точка 7.10.

**ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**Препоръка 7.1 – Обхват на одита**

Комисията приема препоръка 7.1 и ще предостави насоки на одитните органи относно формиране на подизвадки, включително за изчисляване на обхвата на одита при прилагане на подизвадки.

**Препоръка 7.2 – Формиране на извадки**

Комисията приема препоръка 7.2 и ще продължи да предоставя, както и през последните години, насоки и обратна информация относно формирането на извадки на националните одитни органи.

**Препоръка 7.3 – Одитна следа**

Комисията приема препоръка 7.3 и ще продължи да предоставя насоки на одитните органи, по-специално относно документирането на одитната дейност.

**ОКОНЧАТЕЛНИ ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г.  
НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**КЪМ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. — ГЛАВА 8 — ГЛОБАЛНА ЕВРОПА**

**РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ**

8.6 За една от посочените 11 операции Комисията смята, че няма нарушение на действащите правила и следователно няма количествено измерима грешка.

**Каре 8.1 - Не е налице система за отчитане на времето**

**Инструменти в областта на външната политика**

С цел засилване на системата за вътрешен контрол на регионалния екип за Близкия изток и Северна Африка в процес на приемане са последващи мерки, сред които: i) стартиране на пълен одит на въпросния договор, ii) увеличаване на броя на документните проверки, извършвани от регионалния екип, iii) увеличаване на броя на финансовите проверки на място и iv) извършване на ранен последващ контрол.

Регионалният екип ще вземе мерки и на оперативно равнище: i) ще провежда срещи и информационни сесии с партньорите по изпълнението, ii) ще изпраща на партньорите по изпълнението полезна информация относно управлението на средствата от ЕС при подписването на договорите, iii) ще гарантира, че информацията в описателните доклади и от посещенията за мониторинг съответства на разходите, посочени във финансовите доклади, и iv) ще засили системата си за мониторинг от трети страни.

**Каре 8.2 - Недопустими плащания на ДДС, представени за проект**

**ГД „Международно сътрудничество и развитие“**

Всички ДДС разходи, свързани с това споразумение, ще бъдат възстановени на Комисията.

**ГОДИШНИ ОТЧЕТИ ЗА ДЕЙНОСТТА И ДРУГИ УПРАВЛЕНСКИ ДОКУМЕНТИ**

**ПРОУЧВАНЕ ОТНОСНО ПРОЦЕНТА ОСТАТЪЧНИ ГРЕШКИ ОТ 2019 Г. НА ГД  
„ПОЛИТИКА ЗА СЪСЕДСТВО И ПРЕГОВОРИ ЗА РАЗШИРЯВАНЕ“**

**Каре 8.5**

За всяка от трите фази ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ предоставя на изпълнителя на проучването относно процента остатъчни грешки информация за популацията на приключените договори. Изпълнителят извършва проверки на популацията, в това число преглед на списъка на установените операции, свързани със „стари“ договори. Договорите се считат за стари, когато по тях не е била извършвана дейност през последните 8 години и/или оперативна дейност или контрол през петте години, предхождащи приключването на договора. В тези случаи договорът се изключва от популацията преди изготвянето на извадката.

Понякога се установява, че договорите са „стари“, след като са били включени в извадката и е била представена цялата документация. В тези случаи съответната операция в **извадката за изчисляване на процента остатъчни грешки** се заменя.

В проучването относно процента остатъчни грешки за 2019 г. **определените дати** въз основа на 8 години без извършване на дейност бяха: 31 декември 2010 г. (фаза 1), 30 април 2011 г. (фаза 2) и 31 август 2011 г. (фаза 3).

8.14 Комисията никога не е определяла **проучването относно процента остатъчни грешки** като ангажимент за изразяване на увереност или одит. Това проучване има специфична цел и **се основава на отделна рамка за вътрешен контрол**.

Проучването относно процента остатъчни грешки е важен елемент от увереността на генералния директор, но **тоне е единственият източник на увереност във връзка с рамката за вътрешен контрол на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“** в нейната цялост. То се изготвя въз основа на голям брой проверки на операции, общо 365 операции.

Комисията е на мнение, че докладваният процент остатъчни грешки за 2019 г. е точен.

**Методологията за определяне на процента остатъчни грешки** включва проверки относно **възлагането на обществените поръчки**, които обхващат, наред с другото, отхвърлянето на кандидати, спазването на критериите за подбор и възлагането на първото и второто ниво процедури за възлагане на поръчки и прякото възлагане.

Във връзка с поканите за представяне на предложения Финансовият регламент на ЕС установява рамката за предоставяне на безвъзмездни средства вследствие на тези покани. Действащите правила предоставят на възложителите и разпоредителите с бюджетни кредити значителна свобода за гъвкаво управление на процеса.

Опитът показва, че по принцип грешките при поканите за представяне на предложения не са количествено измерими.

С оглед на методологията за определяне на процента остатъчни грешки ако се докладват грешки, които не са количествено измерими, те няма да имат никаква стойност за цялостната цел на проучването, която е да се определи процентът остатъчни грешки.

8.15 Броят на операциите с безвъзмездна финансова помощ, включени в общия процент, беше увеличен в отговор на препоръка на Сметната палата в годишния ѝ доклад за 2017 г.

Целта на **допълнителната извадка за безвъзмездна финансова помощ** е да предостави на Комисията подкрепяща информация, която допълва свързаната с безвъзмездна финансова помощ информация от основната извадка. Въз основа на това ръководството решава дали е необходима резерва по отношение на безвъзмездната финансова помощ. Допълнителната извадка от 96 интервала (представляващи 1/3 от цялата популация на проучването относно процента остатъчни грешки) изпълнява това изискване. За по-високо ниво на увереност е необходима много по-голяма извадка (+ 88 операции за ниво на увереност от 95 %). Това няма да бъде от съществено значение за основната цел, която се преследва с изготвянето на допълнителна извадка за безвъзмездната финансова помощ. Настоящият подход е в съответствие с ключовите приоритети, а именно постигане на увереност и разходна ефективност на контрола.

8.16 Както посочва Сметната палата, в **проучването относно процента остатъчни грешки на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ от 2019 г.** не се съдържат прогнозни изчисления. В проучването от 2018 г. имаше две прогнозни изчисления от над 400 операции.

**Прогнозните изчисления са част от методологията на изготвяне на проучването относно процента остатъчни грешки** от девет години. **Рисковата премия** беше въведена през 2017 г., за да се предостави обективна основа за прогнозно изчисляване на грешките, която не дава възможност за манипулиране от страна на изпълнителя или Комисията.

В много малкото случаи, в които е необходимо прогнозно изчисление, изпълнителят е следвал **ръководството относно процента остатъчни грешки**. Прогнозно изчисление се прави единствено ако поради съображение от логистичен или правен характер не е била предоставена документация. Във всички други случаи се посочва количествено измерена грешка.

В случаи, в които за извършването на прогнозно изчисление е налице съображение от логистичен или правен характер, се прилага подходът на рисковата премия с рискова премия от 5 % за операциите, добавени към преобладаващия процент грешки. При липсата на тази рискова премия ще се счита, че грешката не може да бъде количествено измерена.

8.17 Комисията е на мнение, че не е налице **предоверяване на одитната дейност, осъществена от други лица**. Решенията дали да се разчита изцяло или частично на използването на резултати от предходна одитна дейност, се вземат в надлежно обосновани случаи и повторното извършване на предходна одитна дейност, извършена съгласно действащите професионални стандарти, в това число международните стандарти за одит, където е приложимо, би било прекомерно и непропорционално на целта за контрол на проучването относно процента остатъчни грешки.

Комисията отбелязва, че през 2019 г. случаите, при които се е разчитало изцяло на използването на резултати от предходна одитна дейност, са намалели.

Приемането на решение **да се разчита изцяло** на използването на резултати от предходна одитна дейност за конкретна операция, означава, че не се изисква съществена проверка на операцията. Всички останали процедури обаче продължават да се прилагат.

За да реши дали да разчита изцяло или частично на използването на резултати от предходна одитна дейност, изпълнителят извършва някои проверки. Целта на тези проверки е да се установят грешки, които не са били идентифицирани при предходна одитна дейност, на чиито резултати ще се разчита изцяло.

Проверките, извършвани в случай, **че се разчита частично на използването на резултати от преходни проверки**, са по-машабни и включват съществена проверка. Частичното разчитане и цялостното разчитане на използването на резултати от предходни проверки не са едно и също. Комисията е на мнение, че предоверяването на одитна дейност, осъществена от други лица, следва да се избягва и че при проучването относно процента остатъчни грешки от 2019 г. не е имало такова предоверяване.

Ако не се разчита на използването на резултатите от одитната дейност на други одитори, когато тази дейност се счита за надеждна, това ще подложи бенефициера на два одита/две проверки за една и съща операция.

**Годишен отчет за дейността наГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“**

8.21 Изречението, което беше надлежно включено в годишния отчет за дейността за 2018 г., не се съдържа в годишния отчет за дейността за 2019 г.: *„проучването относно процента остатъчни грешки не е одит и не предоставя одитно становище. Въпреки това генералната дирекция прави свои заключения въз основа на одиторския доклад, съдържащ фактически констатации. Одиторите използват професионалните си умения въз основа на конкретни договорени процедури и на международните стандарти относно свързани услуги на Международната федерация на счетоводителите (ISRS 4400)“*. Това изречение ще бъде включено в бъдещите годишни отчети за дейността.

**ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ****Препоръка 8.1**

Комисията приема тази препоръка.

**Препоръка 8.2**

Комисията не приема тази препоръка.

Целта на **допълнителната извадка за безвъзмездна финансова помощ** е да предостави на Комисията подкрепяща информация, която допълва (и подобрява) свързаната с безвъзмездна финансова помощ информация от основната извадка.

За по-високо ниво на увереност е необходима много по-голяма извадка със съответстващо повишаване на разходите, без това да има съществено значение за основната цел, която се преследва с наличието на допълнителна извадка за безвъзмездната финансова помощ. Този подход съблюдава също така принципа за разходна ефективност на одитната дейност.

**Препоръка 8.3**

Комисията приема препоръката.

Комисията непрестанно засилва проверките и включва в **годишните си планове за действие** нови действия, целящи да се предотвратят повтарящи се грешки, свързани с нейната дейност.

**ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 г.  
НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**ГЛАВА 9: АДМИНИСТРАЦИЯ — ФУНКЦИЯ 5 ОТ МФР**

**Приложение 2**

**РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ**

**9.8.** Парламентът взема под внимание констатацията и отново е разгледал и третира отделните случаи след констатациите на Палатата: в един случай той преквалифицира разходите като неподлежащи на възстановяване; по една операция Парламентът реши да не променя позицията си, а друга операция беше допълнително разследвана и приета от Парламента въз основа на допълнителни разяснения и доказателства, получени от съответната европейска политическа партия. Парламентът обаче подчертава, че неговата администрация е службата разпоредител с бюджетни кредити за изплащането на безвъзмездните средства към европейските политически партии, но не отговаря за техните съществени разходи: приложимите правила предвиждат метод на непряко управление, основан на предоставянето на вноски за европейските политически партии. Бенефициерите на средствата сами отговарят за законосъобразността и редовността на операциите. Парламентът предоставя насоки и извършва последващи проверки на извадков принцип. Част от работата по последващата проверка се възлага на упълномощен външен одитор.

**ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**Препоръки**

**9.21.** Парламентът подчертава, че на политическите групи са предоставени всеобхватни насоки и обучение, но че препоръката е възстановена поради сходни проблеми в рамките на европейска политическа партия. В това отношение Парламентът посочва също така, че са били положени и продължават да се полагат допълнителни усилия, за да се предоставят на европейските политически партии изчерпателна информация и насоки по темите, във връзка с които са установени проблеми. Въпреки че политическите групи са част от институцията на ЕС, европейските политически партии са независими организации с европейски статут, но отчасти са обект на националните правила за организациите с нестопанска цел. Ето защо се приемат целенасочени мерки за подобряване на практиката за изразходване на средства на тези организации. Редовно се актуализира и



предоставя на бенефициерите ръководство за отпусканите финансови средства, включително най-добрите практики за изпълнение на финансирането. Конкретни въпроси, като например възлагането на обществени поръчки, също се разглеждат в отделни насоки и на срещи, организирани с всички бенефициери.

**ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ ПО  
ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 г. НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**ГЛАВА 9: АДМИНИСТРАЦИЯ — ФУНКЦИЯ 5 ОТ МФР**

**ПРИЛОЖЕНИЕ**

**РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ**

**Отговор на забележките по точки 9.11 и 9.12:**

„Европейският икономически и социален комитет е съгласен с констатациите на Сметната палата.“

**ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**Отговор на препоръка по точка 9.1:**

„Европейският икономически и социален комитет отчита препоръката на Сметната палата. Оценката на спазването на стандартите за вътрешен контрол през финансовата 2019 г. подчертава необходимостта от прилагане на политика за справяне с чувствителни функции и от създаване на процес за управление на риска.

Предвидени са следните мерки:

- определяне на чувствителни функции;
- качествено определяне на рисковете въз основа на използването на стандартизирани показатели („червени знамена“);
- количествено определяне на рисковете въз основа на общия брой на „червените знамена“, свързани с дадена функция;
- смекчаване на рисковете (включително чрез определяне на необходимия за тази цел контрол).

Подготвителните дейности (т.е. определянето на методология и процеса на дефиниране) започнаха през първата половина на 2020 г. и новата политика ще се прилага от 2021 г.“

---

**Годишен доклад относно  
дейностите, финансирани от Осмия,  
Деветия, Десетия и Единадесетия  
Европейски фонд за развитие за  
финансовата 2019 г.**

# Съдържание

	Страница
Общо въведение	327
Глава I      Финансово изпълнение на Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР	330
Глава II      Декларация за достоверност на ЕСП относно Европейските фондове за развитие	333
Глава III      Резултати от изпълнението	356
Отговори на Европейската комисия	363

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	01–05
<b>Кратко описание на Европейските фондове за развитие</b>	02–05
<b>Глава I — Финансово изпълнение на Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР</b>	06–09
<b>Глава II – Декларация за достоверност на Сметната палата относно Европейските фондове за развитие</b>	I.–41
<b>Декларация за достоверност относно осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР, представена от Сметната палата пред Европейския парламент и Съвета — доклад на независимия одитор</b>	I.–XXI.
<b>Информация в подкрепа на декларацията за достоверност</b>	10–41
Обхват и подход на одита	10–14
Надеждност на отчетите	15
Редовност на операциите	16–25
Годишен отчет за дейността и други управленски документи	26–41
<b>Заклучение и препоръки</b>	42–45
<b>Заклучение</b>	42–43
<b>Препоръки</b>	44–45
<b>Глава III — Изпълнение</b>	46–47

## **Приложения**

**Приложение I — Резултати от тестването на операциите за Европейските фондове за развитие**

**Приложение II — Плащания от Европейските фондове за развитие през 2019 г. по основни региони**

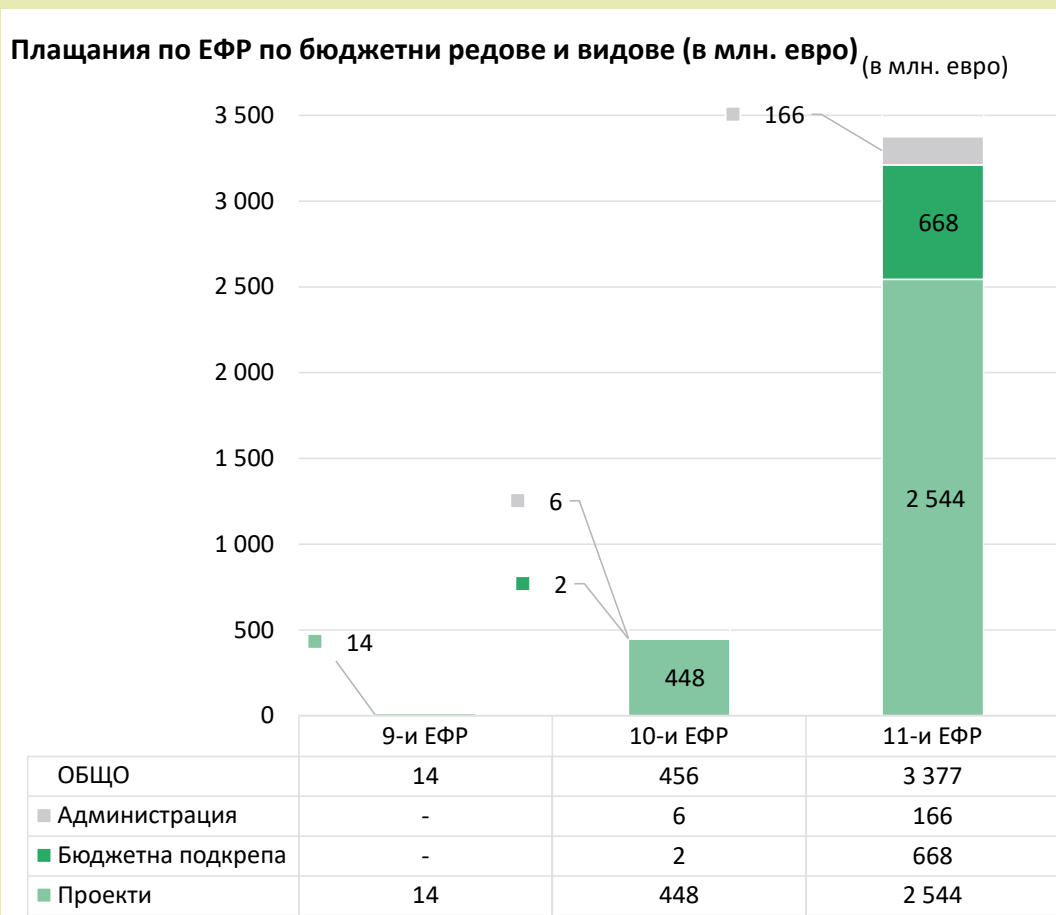
**Приложение III — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с Европейските фондове за развитие**

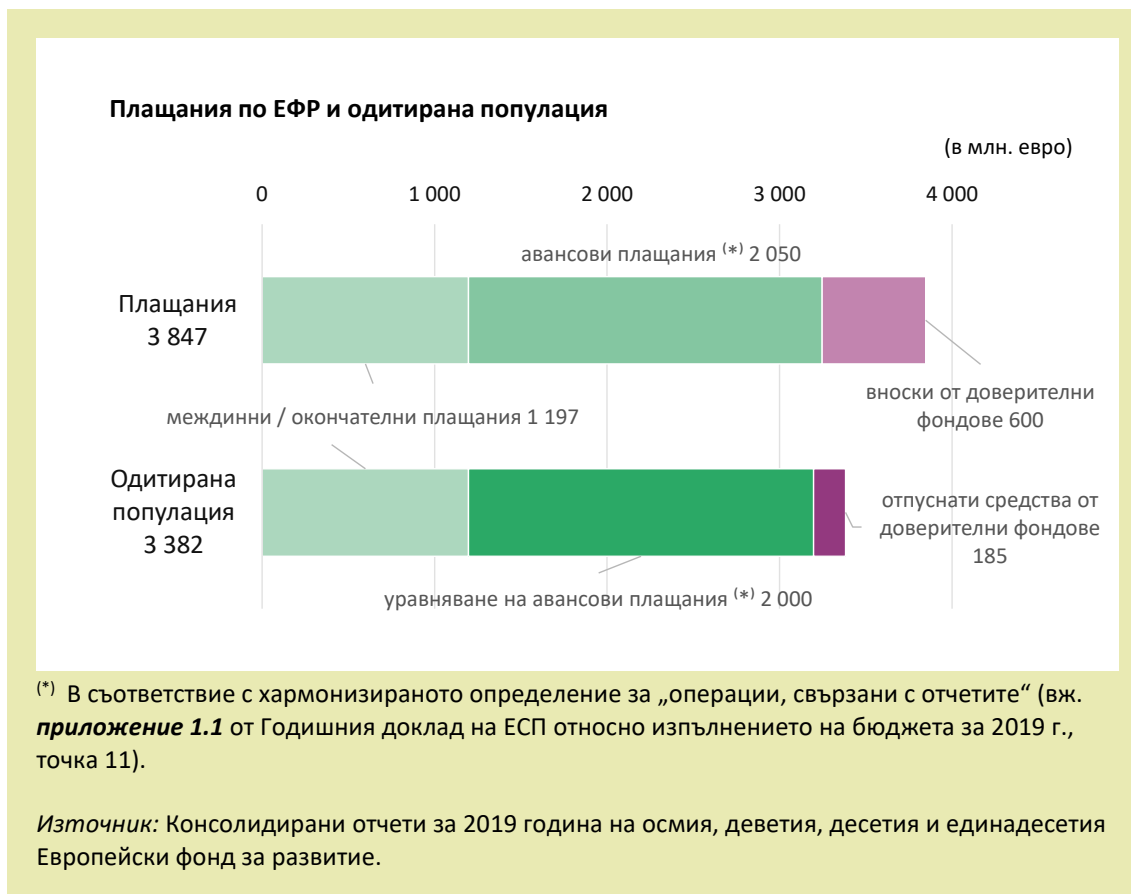
## Въведение

**01** В настоящия Годишен доклад са представени констатациите на Сметната палата относно Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР). В *каре 1* са представени обобщено дейностите и разходите в тази област през 2019 г.

### Каре 1

#### Финансови параметри на европейските фондове за развитие за 2019 г.





## Кратко описание на Европейските фондове за развитие

**02** Създадените през 1959 г. ЕФР са основният инструмент, чрез който Европейският съюз (ЕС) предоставя финансиране в областта на сътрудничеството за развитие за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ). *Споразумението за партньорство*, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. за период от 20 години („Споразумението от Котону“), определя настоящата рамка за отношенията на ЕС с държавите от АКТБ и ОСТ. Основната му цел е да намали и в крайна сметка да изкорени бедността.

**03** Европейските фондове за развитие (ЕФР) са по-специален инструмент поради това, че:

- вноските от държавите членки се основават на квоти или алгоритми за вноски, които се определят от правителствата на държавите членки в Съвета на Европейския съюз;
- се управляват от Комисията извън рамката на общия бюджет на ЕС и от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ);



- в) поради междуправителствения характер на Европейските фондове за развитие, Европейският парламент има по-ограничена роля в тяхното функциониране, отколкото при инструментите за сътрудничество за развитие, финансирани от общия бюджет на ЕС — по-специално, той не участва в съставянето и разпределянето на ресурсите на ЕФР. Въпреки това Европейският парламент остава органът по *освобождение от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета*, с изключение на Механизма за инвестиции, който се управлява от ЕИБ и поради това е извън обхвата на одита, извършван от Сметната палата<sup>1 2</sup>;
- г) принципът на *ежегодност* не се прилага за ЕФР — споразуменията по ЕФР обикновено се сключват за период за поемане на задължения от пет до седем години, а плащанията могат да бъдат извършвани за много по-дълъг период.

**04** ЕФР се управляват почти изцяло от Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ на Комисията<sup>3</sup>.

**05** Разгледаните в настоящия доклад разходи се извършват по множество различни методи, като например договори за строителни дейности, доставки и услуги, безвъзмездна финансова помощ, бюджетна подкрепа и програмни разчети, прилагани в 79 държави.

<sup>1</sup> Вж. членове 43, 48—50 и 58 от Регламент (ЕС) 2015/323 на Съвета от 2 март 2015 г. относно финансовия регламент, приложим за 11-ия Европейски фонд за развитие (ОВ L 58, 3.3.2015 г., стр. 17).

<sup>2</sup> През 2012 г. в тристранно споразумение между ЕИБ, Комисията и Сметната палата (член 134 от Регламент (ЕО) № 215/2008 на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно Финансовия регламент, приложим за 10-ия Европейски фонд за развитие (ОВ L 78, 19.3.2008 г., стр. 1) са определени правилата за извършване на одит от Сметната палата на посочените операции. Механизмът за инвестиции не е включен в Декларацията за достоверност на Сметната палата.

<sup>3</sup> С изключение на 1,14 % от разходите по ЕФР за 2019 г., управлявани от ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“.

## Глава I — Финансово изпълнение на Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР

**06** Бюджетът на Осмия ЕФР (1995—2000 г.) възлиза на 12,840 млрд. евро, на Деветия ЕФР (2000—2007 г.) – на 13,8 млрд. евро, а на Десетия ЕФР (2008—2013 г.) – на 22,682 млрд. евро.

**07** Вътрешното споразумение за създаване на 11-ия ЕФР<sup>4</sup> (2015—2020 г.) влезе в сила на 1 март 2015 г. Между 2013 г. и 2015 г. средствата са разпределени чрез *преходен инструмент*, за да се осигури непрекъснатост преди ратифицирането на 11-ия ЕФР. Единадесетият ЕФР възлиза общо на 30,506 млрд. евро, като 29,089 млрд. евро от тази сума се отпускат за държавите от АКТБ, 364,5 млн. евро – за ОСТ, а 1,0525 млрд. евро – за административни разходи.

**08** В *каре 2* е представено усвояването на ресурсите на ЕФР през 2019 г. и кумулативно.

<sup>4</sup> ОВ L 210, 6.8.2013 г., стр. 1.

## Каре 2

## Усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2019 г.

	Състояние в края на 2018 г.		Изпълнение на бюджета за финансовата 2019 година (нето) <sup>6</sup>					Състояние в края на 2019 г.					
	Обща сума	Процент на изпълнение <sup>2</sup>	Осми ЕФР <sup>3</sup>	Девети ЕФР <sup>3</sup>	Десети ЕФР	Единадесети ЕФР <sup>3</sup>	Обща сума	Осми ЕФР	Девети ЕФР	Десети ЕФР	Единадесети ЕФР	Обща сума	Процент на изпълнение <sup>2</sup>
<b>А - РЕСУРСИ<sup>1</sup></b>	<b>76 739</b>		<b>-1</b>	<b>-42</b>	<b>7</b>	<b>-139</b>	<b>-175</b>	<b>10 377</b>	<b>15 348</b>	<b>21 430</b>	<b>29 608</b>	<b>76 763</b>	
<b>Б – УСВОЯВАНЕ</b>													
1. Глобални поети задължения <sup>4</sup>	69 998	91 %	-2	-22	183	3 153	3 311	10 375	15 335	21 088	26 511	73 309	96 %
2. Индивидуални поети задължения <sup>5</sup>	64 182	84 %	-1	-4	-51	3 557	3 501	10 374	15 302	20 310	21 697	67 683	88 %
3. Плащания	53 567	70 %	0	14	456	3 377	3 847	10 375	15 201	19 285	12 553	57 414	75 %
<b>В – Неизпълнени задължения (Б1 – Б3)</b>	<b>16 432</b>	<b>21 %</b>						<b>0</b>	<b>134</b>	<b>1 803</b>	<b>13 959</b>	<b>15 896</b>	<b>21 %</b>
<b>Г – Налично салдо (А – Б1)</b>	<b>6 741</b>	<b>9 %</b>						<b>2</b>	<b>12</b>	<b>342</b>	<b>3 097</b>	<b>3 454</b>	<b>4 %</b>

<sup>1</sup> Включва първоначално предоставените ресурси по осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР, съфинансиране, лихви, други ресурси и трансфери от предходни ЕФР.

<sup>2</sup> Като процент от ресурсите.

<sup>3</sup> Отрицателните стойности представляват освободени бюджетни кредити.

<sup>4</sup> Глобалните поети задължения са свързани с решения за финансиране.

<sup>5</sup> Индивидуалните поети задължения са свързани с отделни договори.

<sup>6</sup> Нетни поети задължения след освобождаване на бюджетни кредити. Нетни плащания след събиране на неправомерно изплатени суми.

Източник: ЕСП, въз основа на Консолидираните годишни отчети за 2019 г. на осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР. Представените данни не се отнасят до частта на ЕФР, която се управлява от ЕИБ.

**09** Всяка година ГД „Международно сътрудничество и развитие“ определя ключови показатели за изпълнението (КПИ) за добро финансово управление и ефективно използване на ресурсите. Тези показатели сочат, че през 2019 г. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е постигнала целите си за намаляване на стари *авансови плащания* и неизползвани кредити за поемане на задължения с 25 %, а на изтеклите договори — с 15 % (вж. *каре 3*). Двете цели са обединени като една обща цел за цялата област на отговорност на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и като конкретна цел за ЕФР.

### Каре 3

#### Ключови показатели за изпълнение (КПИ) относно намаляването на стари авансови плащания, неизползвани кредити за поети задължения и изтекли договори

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е надхвърлила целите си през 2019 г., като е постигнала намаляване на старите авансови плащания с 37 % за ЕФР (40 % за цялата си област на отговорност), а на старите неизползвани кредити за задължения — с 36 % (35 % за цялата си област на отговорност). През 2020 г. тя е решила да определи нова цел за тези два КПИ, предвид тенденцията на непрекъснато подобряване на изпълнението.

ГД „Международно сътрудничество и развитие“ също така е изпълнила общата си цел, свързана с КПИ, за ограничаване на дела на изтеклите договори, които все още не са приключени в системата, до не повече от 15 %, като процентът при ЕФР е малко над 15 %, а за цялата ѝ област на отговорност — 13 %. Стойностите на КПИ за ЕФР са се подобрили спрямо тези за 2018 г. (17 %) и 2017 г. (19 %) в резултат на новите процедури, въведени през септември 2017 г.

## Глава II – Декларация за достоверност на Сметната палата относно Европейските фондове за развитие

**Декларация за достоверност относно осмия, деветия, десетия и единадесетия ЕФР, представена от Сметната палата пред Европейския парламент и Съвета — доклад на независимия одитор**

### Становище

**I.** Сметната палата извърши одит на:

- а) годишните отчети на Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, които включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи и доклад относно финансовото изпълнение за финансовата година, приключила на 31 декември 2019 г., одобрени от Комисията на 16 юни 2020 г.;
- б) законосъобразността и редовността на свързаните с тези отчети операции, чието финансово управление е възложено на Комисията<sup>5</sup>.

### Надеждност на отчетите

#### Становище относно надеждността на отчетите

**II.** Сметната палата счита, че годишните отчети на Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР за годината, приключила на 31 декември 2019 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние към 31 декември 2019 г., както и за резултатите от операциите, паричните потоци и промените в нетните им активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент за ЕФР и международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор.

<sup>5</sup> Съгласно член 43, членове 48—50 и член 58 от Финансовия регламент, приложим за Единадесетия ЕФР, Декларацията за достоверност не се отнася до средствата на ЕФР, които се управляват от ЕИБ.

## **Законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите**

### **Приходи**

*Становище относно законосъобразността и редовността на приходите*

**III.** Сметната палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2019 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

### **Разходи**

*Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите*

**IV.** Поради съществения характер на констатациите, посочени в основанието за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите, Сметната палата счита, че разходите, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2019 г., са засегнати от съществено ниво на грешки.

*Основание за изразяване на становище*

**V.** Сметната палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Отговорностите на Сметната палата съгласно тези стандарти и кодекси са описани по-подробно в раздела „Отговорност на одитора“ от настоящия доклад. Сметната палата също така отговаря на условията за независимост и изпълнява етичните си задължения в съответствие с Етичния кодекс на професионалните счетоводители, публикуван от Съвета за международни етични стандарти на счетоводителите. Считахме, че събраните одитни данни са достатъчни и подходящи за обосноваване на нашето становище.

*Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите*

**VI.** Разходите, отчетени през 2019 г. по 8-ия, 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР, са засегнати от съществено ниво на грешки. Сметната палата определя *изчисления процент грешки* при разходите, приети в отчетите, на 3,5 %.

## Основни одитни въпроси

**VII.** Основни одитни въпроси са тези, които според нашата професионална преценка са имали най-голямо значение при извършването на одита на финансовите отчети за текущия период. Тези въпроси са разгледани общо в контекста на одита на финансовите отчети и при изготвянето на нашето становище относно отчетите, но Сметната палата не предоставя отделно становище по тях.

### Начислени разходи

**VIII.** Сметната палата провери начислените разходи, представени в отчетите (вж. бел. 2.8), които в голяма степен са предмет на приблизително оценяване. В края на 2019 г. по оценка на Комисията допустимите разходи, които са извършени, но още не са отчетени от бенефициентите, възлизат на 5,074 млрд. евро (в края на 2018 г. — 5,133 млрд. евро).

**IX.** Сметната палата провери начина на изчисляване на тези начислени разходи и прегледа извадка от 30 отделни договора с оглед оценка на риска от неточности в данните за тях. Въз основа на извършената проверка Сметната палата заключава, че начислените разходи, признати в окончателните отчети, са представени вярно.

### Потенциално отражение на оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз върху отчетите на ЕФР за 2019 г.

**X.** На 29 март 2017 г. Обединеното кралство официално уведоми Европейския съвет за решението си да напусне ЕС. На 12 ноември 2019 г. Комисията публикува споразумението за оттегляне, в което се определят механизмите във връзка с оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз. В него се посочва, че Обединеното кралство ще продължи да бъде страна по ЕФР до приключването на 11-ия ЕФР и всички предходни неприключени ЕФР и ще поеме същите задължения като държавите членки съгласно вътрешното споразумение, с което е създаден 11-ият ЕФР, както и задълженията, произтичащи от предходни ЕФР, до тяхното приключване.

**XI.** В споразумението за оттегляне се посочва също така, че в случаите, когато по проекти от 10-ия ЕФР или предходни ЕФР има средства, за които не са поети задължения или за които задълженията са отменени към датата на влизане в сила на това споразумение, делът на Обединеното кралство в тези суми няма да бъде използван повторно. Същото се отнася за дела на Обединеното кралство в средствата по 11-ия ЕФР, за които не са поети задължения или за които задълженията са отменени, след 31 декември 2020 г.

**XII.** Въз основа на горепосоченото няма финансово отражение, което да бъде докладвано във връзка с отчетите на ЕФР за 2019 г. Сметната палата заключава, че отчетите на ЕФР към 31 декември 2019 г. отразяват вярно състоянието на процеса на оттегляне към тази дата.

#### **Отговорност на ръководството**

**XIII.** В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент ръководството отговаря за изготвянето и представянето на годишните отчети на ЕФР въз основа на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки. Комисията носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на ЕФР.

**XIV.** При изготвянето на отчетите на ЕФР Комисията следва да извърши оценка на способността на ЕФР да продължат да работят като действащо предприятие, да оповестява всяка актуална информация и да използва счетоводна отчетност на база принципа на действащо предприятие, освен ако не възнамерява да ликвидира предприятието или да прекрати неговата дейност, или когато на практика няма друга алтернатива, освен да постъпи по този начин.

**XV.** Комисията отговаря за контрола върху процедурата за финансово отчитане на ЕФР.

#### **Отговорност на одитора за извършване на одит на отчетите на ЕФР и на операциите, свързани с тях**

**XVI.** Целта на Сметната палата е да получи достатъчна увереност, че отчетите на ЕФР не са засегнати от съществени неточности и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни. Въз основа на извършения одит Сметната палата също така следва да представи на Европейския парламент и на Съвета Декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. „Достатъчна увереност“ означава високо ниво на увереност, но тя не представлява гаранция, че при одита са разкрити всички евентуални съществени неточности или несъответствия с приложимата нормативна уредба, които могат да се дължат на измами или на грешки. Тези неточности или несъответствия се считат за съществени, ако може разумно да се очаква, че индивидуално или взети заедно могат да повлияят на евентуалните



икономически решения, които ще бъдат взети въз основа на тези отчети на ЕФР.

**XVII.** В съответствие с МОС и МСВОИ Сметната палата упражнява професионална преценка и поддържа отношение на професионален скептицизъм в хода на цялата си одитна дейност. Сметната палата също така:

- установява и оценява риска от съществени неточности в отчетите на ЕФР или съществено несъответствие на одитираните операции с изискванията на правната рамка на ЕФР, независимо дали те се дължат на измами или на грешки. Сметната палата разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от нея становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск, неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат открити е по-голям.
- се запознава с вътрешния контрол, свързан с конкретния одит, с оглед разработване на подходящи одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол.
- прави оценка на уместността на използваните от ръководството счетоводни политики и на основателността на счетоводните разчети и свързаните с тях оповестявания, направени от ръководството.
- формулира заключение относно уместността на използването от ръководството на счетоводно отчитане на база действащо предприятие и, въз основа на получените одитни доказателства, заключава дали е налице съществена несигурност, свързана със събития или условия, които могат да породят значими съмнения относно способността на ЕФР да продължи да функционира като действащо предприятие. Ако Сметната палата заключи, че е налице такава съществена несигурност, тя трябва да обърне внимание в своя доклад на свързаните с това оповестявания в отчетите на ЕФР или, в случай че тези оповестявания са недостатъчни, да измени своето становище. Заключенията на Сметната палата се основават на одитни доказателства, получени до датата на изготвяне на доклада. Бъдещи събития или условия обаче могат да принудят предприятието да преустанови съществуването си като действащо предприятие.

- оценява цялостното представяне, структурата и съдържанието на годишните отчети, в т.ч. всички оповестявания, както и дали годишните отчети представят достоверно съответните операции и събития.

**XVIII.** Наред с други въпроси, Сметната палата информира ръководството относно планирания обхват и график на одита и значимите одитни констатации, включително относно евентуални значими недостатъци на вътрешния контрол.

**XIX.** В областта на приходите Сметната палата проверява всички вноски от държавите членки и извадка от други видове приходни операции.

**XX.** В областта на разходите Сметната палата проверява операциите по извършване на плащания след като разходите са били извършени, вписани и приети. Тази проверка включва всички категории плащания, които са различни от авансовите плащания, към момента на тяхното извършване. Проверката на авансовите плащания се извършва след като *получателят* на тези средства представи доказателства за използването им по предназначение, а съответната институция или орган приеме тези доказателства, като уравни авансовото плащане, което може да не се случи през текущата година.

**XXI.** По отношение на въпросите, разисквани с Комисията, Сметната палата определя кои са с най-голямо значение при одита на отчетите на ЕФР и следователно представляват основни одитни въпроси за текущия период. Сметната палата описва тези въпроси в своя доклад, освен ако по силата на действащ закон или регламент се забранява публично оповестяване на въпроса, или когато в изключително редки случаи бъде взето решение, че даден въпрос не трябва да бъде упоменат в нейния доклад, тъй като основателно може да се очаква неблагоприятните последствия от оповестяването на тази информация да бъдат повече от ползите за обществения интерес.

20 юли 2020 г.

Klaus-Heiner LEHNE  
*Председател*

Европейска сметна палата  
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

## Информация в подкрепа на декларацията за достоверност

### Обхват и подход на одита

**10** Одитният подход и методите на Сметната палата са представени в **приложение 1.1** към Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2019 г. Те се прилагат и за одита на ЕФР.

**11** Констатациите и оценките на Сметната палата относно надеждността на отчетите на ЕФР се основават на финансовите отчети<sup>6</sup> на Осмия, Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, одобрени от Комисията<sup>7</sup>, придружени от писменото изявление на отговорния счетоводител, получено на 26 юни 2020 г. Одитът включи тестване на суми и оповестявания и оценка на използваните счетоводни принципи, както и на всички по-съществени разчети, направени от Комисията, и цялостното представяне на отчетите.

<sup>6</sup> Вж. член 39 от Регламент (ЕС) 2018/1877.

<sup>7</sup> В съответствие с Финансовия регламент за ЕФР; вж. член 38 от Регламент (ЕС) 2018/1877.

**12** За да извърши одит на редовността на операциите, Сметната палата провери извадка от 126 операции, представителна за всички видове разходи в рамките на ЕФР. Извадката включва 17 операции, свързани с доверителния фонд „Беку“ и Извънредния доверителен фонд за Африка, 89 операции, разрешени от 19 делегации на ЕС<sup>8</sup>, и 20 плащания, одобрени от централните служби на Комисията<sup>9</sup>. Тъй като част от одитираната от Сметната палата популация е предмет и на проучването<sup>10</sup> за *процента остатъчни грешки (RER)* на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за 2019 г., в одитната извадка включихме още 14 операции, за които, след корекция, взехме предвид резултатите<sup>11</sup> от това проучване. Ето защо общият размер на извадката беше 140 операции, което е в съответствие с модела на Сметната палата за получаване на увереност. В случаите, в които Сметната палата откри грешки в операциите, тя извърши анализ на съответните системи, за да установи слабостите.

### Изображение 1 — Одитно посещение за инспекция на изграждане на мост в Сиера Леоне



Източник: ЕСП.

<sup>8</sup> Барбадос, Ботсуана, Буркина Фасо, Бурунди, Чад, Кот д’Ивоар, Конго (Бразавил), Конго (Киншаса), Доминиканска република, Етиопия, Гвинея, Хаити, Мавритания, Мозамбик, Нигерия, Руанда, Сиера Леоне, Танзания и Того.

### 13 Сметната палата провери също така следните елементи за 2019 г.:

- a) всички вноски от държавите членки и извадка от други видове приходни операции, като вноски за съфинансиране от други държави;
- б) конкретни системи, използвани от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и делегациите на ЕС, в т.ч.: i) предварителните проверки от служители на Комисията, външни одитори (назначени от Комисията или от бенефициентите) или контрольори преди извършване на плащанията, ii) мониторинга и надзора, по-специално проследяването на предприетите действия във връзка с външни одити и посоченото по-горе проучване относно процента остатъчни грешки;
- в) надеждността и редовността на информацията в Годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Международно сътрудничество и развитие“, последователността на методологията за изчисляване на сумите, изложени на риск, бъдещите финансови корекции и събирането на вземания, както и включването им в Годишния доклад за управлението и резултатите (ГДУР), изготвен от Комисията;
- г) проследяването на изпълнението на наши предишни препоръки.

<sup>9</sup> ГД „Международно сътрудничество и развитие“: 124 плащания; ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“: 2 плащания за хуманитарна помощ.

<sup>10</sup> ГД „Международно сътрудничество и развитие“ възлага ежегодно изготвянето на проучване за изчисляване на процента остатъчни грешки, които са били пропуснати от всички проверки на ръководството, с цел да предотврати, открие и коригира грешките в цялата област под нейна отговорност. Проучването на процента остатъчни грешки не представлява ангажимент за изразяване на увереност или одит; то се базира на методология и наръчник относно процента остатъчни грешки, предоставени от ГД „Международно сътрудничество и развитие“.

<sup>11</sup> Извършените от Сметната палата прегледи на проучванията на процента остатъчни грешки показват, че в сравнение с нейната собствена одитна дейност използваната при проучването методология включва много по-малък брой проверки на място и има по-ограничен обхват за разглеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Ето защо, както и миналата година, Сметната палата коригира резултатите от проучването така, че да отразяват степента на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Тази корекция се основава на констатациите от Декларацията за достоверност на Сметната палата относно ЕФР за периода 2014—2018 г. и на извършените от нея тестове на избрани операции от проучванията на процента остатъчни грешки от предходни години (вж. точка **25** и **каре 6**).

**14** Както е посочено в точка **04**, ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е натоварена с прилагането на повечето инструменти за предоставяне на външна помощ, финансирани от общия бюджет на ЕС и от ЕФР. Констатациите на Сметната палата относно системите, надеждността на ГОД и декларацията на генералния директор за 2019 г. са валидни за цялата област на отговорност на ГД „Международно сътрудничество и развитие“.

### Надеждност на отчетите

**15** При извършения одит беше установено, че отчетите не са засегнати от съществени неточности.

### Редовност на операциите

#### Приходи

**16** Приходните операции не са засегнати от съществено ниво на грешки.

#### Разходи

**17** Резултатите от тестовете на операциите са обобщени в *приложение I*. В 37 (29 %) от проверените 126 операции се съдържат грешки. Въз основа на 28-те грешки, остойностени от Сметната палата, и на коригираните резултати от проучването за процента остатъчни грешки от 2019 г. (вж. точка **12**), процентът грешки е изчислен на 3,5 %<sup>12</sup>. В *каре 4* е представена разбивка на изчисления от Сметната палата процент грешки за 2019 г. по видове грешки.

<sup>12</sup> Сметната палата изчислява нивото на грешките въз основа на представителна извадка. Полученият резултат представлява най-добрата приблизителна оценка. С ниво на увереност от 95 % Сметната палата преценява, че процентът грешки в популацията е между 2,1 % и 4,9 % (съответно долна и горна граница на грешките).

## Каре 4

### Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

**18** В *каре 5* са представени примери на количествено измерими грешки, по видове грешки.

## Каре 5

### Примери за количествено измерими грешки

- а) **Неизвършени разходи:** бюджетните кредити са представени като разходи

Комисията е сключила споразумение за делегиране с международна организация (МО) относно проект за регионално развитие на частния сектор в Карибския басейн. Общата стойност на проекта е 27,2 млн. евро, като участието на ЕС е в размер на 23,9 млн. евро. При прегледа на разбивката на разходите, придружаваща финансовия отчет, одиторите отбелязаха, че докладваните суми не съответстват на съответното отчитане по всички бюджетни редове. Докладваните разходи са с 2,3 млн. евро по-високи от действително извършените разходи за периода. По-голямата част от тази разлика се дължи на факта, че бенефициентът е представил суми, за които са поети задължения за бъдещи разходи, като вече направени разходи, а останалата част произтича от различни корекции.

- б) Неизвършени разходи: заявените за възстановяване разходи са изчислени неправилно

Комисията е подписала договор за строителство с частно дружество за укрепването и разширяването на електроенергийната мрежа в Кот д'Ивоар. Общата стойност на договора е 5,4 млн. евро, изцяло финансирани от вноската на ЕС. Междинните плащания по договора се основават на действителни измервания, докладвани от изпълнителя и проверени от надзорника по договора. При проверката си на място одиторите направиха собствени измервания на един конкретен елемент — изкопни работи за канавки на обща докладвана стойност 28 361 евро. Действителните измервания от одиторите показаха, че декларираната сума във връзка с тази дейност е била завишена с 14 780 евро (52 %). Това се дължи на техническа грешка при докладването. Надзорът е открил грешката през септември 2019 г., но към момента на откриването ѝ тя не е коригирана.

- в) Сериозни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки: необосновано решение на комисията за оценка

Комисията е сключила споразумение с неправителствена организация (НПО) за отпускането на безвъзмездна финансова помощ за реализиране на проект за канализация в Демократична република Конго. Общата стойност на договора е 12,2 млн. евро; максималното участие на ЕС е определено на 11,7 млн. евро. Одиторите провериха плащанията за изграждането на местен здравен център с обща стойност на поръчката 124 758 евро за въпросната обособена позиция. НПО е обявила публичен търг и е оценила получените оферти на базата на технически и финансови критерии. Спечелилата оферта не е била тази с най-висока оценка, която е отговорила на всички критерии за подбор, посочени в обявлението за поръчката, а класираната на трето място. Въпреки наличието на инструменти за адаптиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки към местните условия в партниращата държава, НПО е пожелала да използва нормалната процедура. Комисията за оценка е приложила допълнителен критерий, който не е посочен в обявлението за поръчката и за който оферентите не са могли да знаят.

- г) Други видове грешки: необичайно високи разходи за заплати

Комисията е сключила споразумение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ с местен орган, като целта му е била развитие на една защитена зона в Танзания. Общата стойност на договора е 2,3 млн. евро, като участието на ЕС е в размер на 1,8 млн. евро. Сметната палата провери възнаграденията на местните служители, начислени по проекта, и отбеляза, че те са значително по-високи, отколкото са били преди началото на финансирането от ЕС. Само част от тези недопустими разходи са били открити от системите за вътрешен контрол на Комисията и коригирани преди провеждането на одита.



**19** Като част от изготвянето на Декларацията за достоверност за 2019 г. одиторите планираха одитно посещение в Бурунди. Те кандидатстваха за визи от посолството на Бурунди в Брюксел шест седмици преди планираното заминаване (визите обикновено се издават за три седмици). Въпреки няколко опита да се свърже с посолството, Сметната палата не получи визите до датата на пътуването. Това оказва отрицателно въздействие върху планирането и провеждането на одитната дейност на Сметната палата. Одиторите например не успяха да посетят проекти на място, за да оценят действителната ситуация, и трябваше да ограничат одита си изцяло до документна проверка. Държавите, които получават финансиране от ЕС, следва да изпълняват определени задължения, които включват и предоставянето на възможност за документни проверки и проверки на място. Договорът за функционирането на Европейския съюз<sup>13</sup> дава правомощия на ЕСП да извършва одити на проекти в държавите, в които те се изпълняват, а в договорите за конкретните проекти се предоставят допълнителни подробности относно това право. Пълната подкрепа от страна на Комисията е абсолютно необходима, за да могат одиторите да провеждат своите одити.

**20** Както и през предходните години, Комисията и нейните партньори в изпълнението са допуснали повече грешки при операциите, свързани с *програми разчети, безвъзмездна финансова помощ, споразумения за финансово участие* с международни организации и *споразумения за делегиране на правомощия* с агенциите за сътрудничество от държавите членки на ЕС, отколкото при другите форми на подпомагане (като например операциите, свързани със строителни дейности, доставки и услуги). От 65-те одитирани операции от този вид 25 (38 %) съдържат количествено измерими грешки, които представляват 71,7 % от изчисления процент грешки.

**21** За 9 случая на количествено измерими грешки и 6 случая на количествено неизмерими грешки Комисията е разполагала с достатъчно информация, за да предотврати или да открие и коригира грешките преди одобряването на разходите. Ако Комисията беше използвала правилно цялата информация на нейно разположение, размерът на изчисления процент грешки щеше да бъде с 1,4 процентни пункта по-нисък. Сметната палата установи още 4 операции,

<sup>13</sup> Член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз гласи: „Одитът се основава на документи и, ако е необходимо, се провежда на място в другите институции на Съюза, в помещенията на всеки орган, служба или агенция, която управлява приходи или разходи от името на Съюза и в държавите-членки, включително в помещенията на всяко физическо или юридическо лице, което получава плащания от бюджета.“

съдържащи грешки, които външните одитори и надзорните органи е следвало да открият. Тези случаи представляват 0,4 процентни пункта от изчисления процент грешки.

**22** Освен това 5 операции, съдържащи количествено измерими грешки<sup>14</sup>, са преминали през одит или проверка на разходите. Предоставената информация в докладите от одитите/проверките относно действително извършените дейности не позволи на Сметната палата да прецени дали е било възможно грешките да бъдат открити и коригирани при тези предварителни проверки<sup>15</sup>.

**23** Системата за контрол на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ се основава на предварителни проверки<sup>16</sup>. Както и в предходни години, честотата на установените от Сметната палата грешки, в това число и тези в окончателните заявления за разходи, преминали през предварителни външни одити и проверка на разходите, показва наличие на слабости в тези проверки.

**24** В две области при проверените операции не са открити грешки. Това са операции за бюджетна подкрепа (7 одитирани операции) и операции, в които се прилага така нареченият „условен подход“ при проекти с множество донори, изпълнявани от международни организации (13 одитирани операции). Точки 8.7—8.10 от глава 8 от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета за 2019 г. представят повече информация относно естеството на тези области.

<sup>14</sup> Тези грешки представляват 0,67 процентни пункта от изчисления процент грешки.

<sup>15</sup> Докладите не обхващат 100 % от отчетените разходи. В тях не е предоставена достатъчно подробна информация, за да се потвърди дали елементите, в които одиторите са открили грешки, са били част от проверената извадка.

<sup>16</sup> В цялостната система за контрол се включват предварителни и последващи проверки. Предварителните проверки оценяват допустимостта на разходите преди сключването на договора и преди одобряването на разходите, докато последващите проверки се извършват след одобряването на разходите. Например външен одит може да бъде извършен или предварително (преди одобряване на плащането), или впоследствие (след приключването на даден проект). И двата вида могат да доведат до възстановяване от бенефициента на изплатените му средства; при предварителните проверки тези възстановявания засягат вече изплатеното авансово финансиране.

**25** В своите годишни доклади за 2017 г. и 2018 г. ЕСП докладва за ограниченията в методологията на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за проучване на процента остатъчни грешки (вж. също точки **30—35**). В резултат на това за целите на Декларацията за достоверност за 2018 г. и 2019 г. одиторите извършиха допълнителни проверки в области, в които бяха установени такива ограничения. Целта на тези проверки беше да се изготви оценка на въздействието от ограниченията и да се коригират резултатите от проучването на процента остатъчни грешки за други 14 операции от одитната извадка (вж. точка **12** и бележка под линия <sup>10</sup>). На случаен принцип бяха избрани 28 операции от предишни проучвания относно процента остатъчни грешки — средно по две операции на посетена делегация на ЕС. В **каре 6** е представен пример за резултатите от този анализ.

### Каре 6

#### Пример за грешки, установени в операции от проучвания на процента остатъчни грешки

Неподходящи проверки във връзка с възлагането на договор

Като част от проучването относно процента остатъчни грешки от 2017 г. изпълнителят е извършил проверки на договор за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, изпълнен в Ямайка, като е докладвал за липса на грешки в операцията. Изпълнителят обаче не е проверил процедурата за възлагане на договор и поради това не е установил, че липсват важни документи, свързани с процедурата (като доклади за оценка), които са били унищожени.

### Годишен отчет за дейността и други управленски документи

**26** Във всеки Годишен отчет за дейността от 2012 г. до 2018 г. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ изразява резерви по отношение на редовността на операциите, свързани с отчетите. Годишният отчет за дейността за 2019 г. е първият, в който тя не изразява резерви. Въпреки това ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е приела план за действие за справяне със слабостите, открити при прилагането на нейната система за контрол.

**27** Миналата година одиторите докладваха за задоволителния напредък при изпълнението на плана за действие за 2017 г.; от общо 14 дейности 9 са изцяло изпълнени, една е частично изпълнена, а 4 бяха в процес на изпълнение.

**28** В своя план за действие за 2018 г. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е продължила да насочва своите усилия към установените преди това области с висок риск, като например безвъзмездната финансова помощ в рамките на *прякото управление* или средствата, подлежащи на *непряко управление* чрез МО, и е започнала да прилага две нови мерки, насочени към опростените варианти за разходите и основаното на резултатите финансиране, въведено с новия Финансов регламент. До април 2020 г. от общо 13 дейности, 6 са били изцяло изпълнени, 4 — изпълнени частично, 2 — в процес на изпълнение, а една дейност не е била изпълнена, но вместо това е слята с друга дейност.

**29** В своя план за действие за 2019 г. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е намалила броя на дейностите до девет. Добавена е една нова дейност, чиято цел е да подобри методологията и наръчника, използвани за проучването на процента остатъчни грешки на ГД „Международно сътрудничество и развитие“. Останалите осем са същите като в предходните години: две са повтарящи се дейности, а останалите шест са били отложени и са определени нови целеви срокове. Някои от тези дейности са претърпели значително развитие през годините и са станали по-сложни. Например дейността за опростяване на договорните условия за отпускане на безвъзмездна финансова помощ е доразвита, за да обхване разработването на нов корпоративен модел за отпускане на безвъзмездна помощ, който да се използва от няколко генерални дирекции, като същевременно отразява специфичните нужди на ГД „Международно сътрудничество и развитие“. Дейността включва също така въвеждането на електронна платформа за управление на безвъзмездната финансова помощ в новата информационна система, която понастоящем се разработва за външни дейности.

#### **Проучване на процента остатъчни грешки от 2019 г.**

**30** През 2019 г. по поръчка на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е проведено от външен изпълнител осмото проучване на процента остатъчни грешки, за да се изчисли нивото на грешките, неразкрити след всички проверки на ръководството, които имат за цел да се предотвратят, открият и коригират грешките в цялата област под отговорността на генералната дирекция. За проучването относно процента остатъчни грешки от 2019 г. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е увеличила размера на извадката от 240 на 480 операции. Това ѝ е позволило да представи отделни проценти грешки за разходите, финансирани от общия бюджет на ЕС, и за разходите, финансирани от ЕФР, в допълнение към общия процент грешки за двете области заедно. За

четвърта поредна година проучването е изчислило, че общият процент остатъчни грешки е под прага на същественост от 2 %, определен от Комисията<sup>17</sup>.

**31** Проучването на процента остатъчни грешки не представлява *ангажимент за изразяване на увереност* или одит; то се базира на методология и наръчник относно процента остатъчни грешки, предоставени от ГД „Международно сътрудничество и развитие“. Както и в предходни години, одиторите установиха ограничения, които са допринесли за по-ниската стойност на изчисления процент остатъчни грешки. Проучванията, проведени през последните три години, също са имали слабости и са отчетели процент остатъчни грешки, по-нисък от прага на същественост.

**32** Четири основни фактора изкривяват стойностите на процента остатъчни грешки. Първият фактор са ограниченията в проверките на процедурите за възлагане на обществени поръчки, които могат да имат значително отражение върху изчисления процент грешки. Проучването на процента остатъчни грешки не е обхванало в достатъчна степен някои аспекти на процедурите за възлагане на обществени поръчки, като например основанията за отхвърляне на неуспелите кандидати или спазването от страна на спечелилия оферент на всички критерии за подбор и възлагане, нито е включвало проверка на процедурите за поканите за представяне на предложения или основанията за пряко отпускане.

**33** Вторият фактор е много малкият брой на проверките на място в държавата на изпълнение на проекта. В проучването от 2019 г. само 15 от 357-те<sup>18</sup> проверени операции са подложени на такива проверки. Това не е достатъчно за откриването на грешки, които не са очевидни в документите, като пример б) в *каре 5*.

**34** Третият фактор е методът за изчисление на процента остатъчни грешки, прилаган от ГД „Международно сътрудничество и развитие“. На първо място, той дава широка свобода на преценка на изпълнителя да решава дали са налице достатъчно логистични и правни мотиви, които възпрепятстват навременния достъп до документи за дадена операция, и в резултат на това да направи изчисление на процента грешки. Второ, тази година Комисията промени начина, по който се изчислява процентът грешки в такива случаи, като добави 5-процентна премия към процента остатъчни грешки за ЕФР. Не става ясно обаче

<sup>17</sup> 2016 г.: 1,7 %, 2017 г.: 1,18 %, 2018 г.: 0,85 %, и 2019 г.: 1,13 %.

<sup>18</sup> Точка **30** се отнася до 480 операции. Някои от операциите от извадката, обаче, имат стойност, по-висока от интервала на извадката; ето защо окончателният размер на извадката е 357.

как Комисията е изчислила този процент на рисковата премия. Ето защо този метод може да не отразява вярно действителния процент остатъчни грешки за дадената операция.

**35** На последно място, делът на операциите, за които процентът остатъчни грешки се основава изцяло или отчасти на предходна контролна дейност, е съответно 20 % (изцяло) и 38 % (частично). За тези операции изпълнителят извършва ограничени проверки или не извършва проверки по същество и вместо това разчита на извършената преди това дейност като част от рамката за контрол на ГД „Международно сътрудничество и развитие“. Прекомерното разчитане на предишна контролна дейност е в противоречие с целта на проучването относно процента остатъчни грешки, а именно — да се установят грешките, които не са открити точно при тези мерки за контрол.

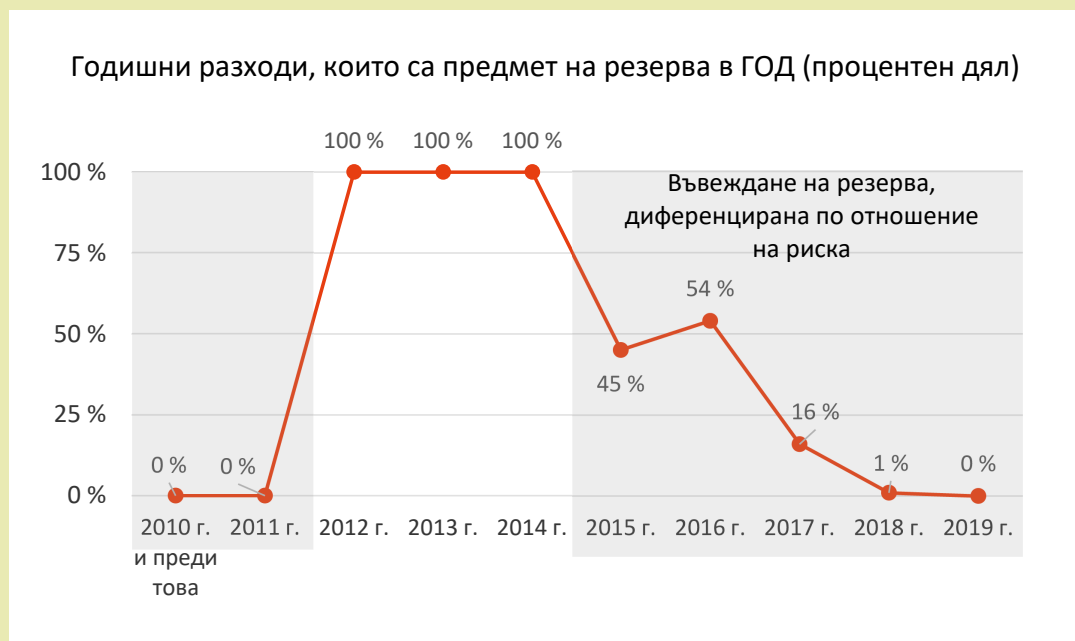
#### **Преглед на Годишния отчет за дейността за 2019 г.**

**36** Декларацията за достоверност на генералния директор в ГОД за 2019 г. не съдържа резерви, тъй като двете останали резерви от 2018 г. са оттеглени и не са отправени други. Преди да оттегли тези резерви през 2019 г., ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е намалила значително техния обхват (т.е. дела на разходите, включени в тях) през 2017 г. и 2018 г.<sup>19</sup> В *каре 7* е представен обхватът на резервите, изложени в годишните отчети за дейността от 2010 г. до 2019 г.

<sup>19</sup> В своя ГОД за 2016 г. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е изразила резерви по отношение на отпускането на безвъзмездна финансова помощ (както при пряко, така и при непряко управление), непрякото управление чрез международни организации и агенции за развитие, и програмните разчети като цяло и конкретно за Механизма за подкрепа на мира в Африка. Към 2018 г. резервите обхващат само безвъзмездната финансова помощ под пряко управление (за фондовете, управлявани от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ от името на ГД „Международно сътрудничество и развитие“), и програмите, управлявани от Комисията на Африканския съюз и включващи значително равнище на възлагане на обществени поръчки.

## Карта 7

### Резерви в годишните отчети за дейността на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за периода 2010—2019 г.



Източник: ЕСП.

**37** Подобно на стесняването на обхвата през 2017 г. и 2018 г., Сметната палата приема липсата на резерви в Годишния отчет за дейността за 2019 г. за необоснована и смята, че тя произтича отчасти от ограниченията на проучването относно процента остатъчни грешки.

**38** Друга причина за липсата на резерви е, че в Годишния отчет за дейността за 2019 г. Комисията за първи път прилага правилото „de minimis“<sup>20</sup>, което гласи, че не е необходимо изразяването на резерва, ако конкретната разходна област, за която тя се отнася, представлява по-малко от 5 % от общия размер на плащанията и финансовото ѝ отражение е под 5 млн. евро. Поради това вече не се изразяват резерви в някои случаи, в които такива са били отправяни през предходните години, дори ако съответният риск продължава да съществува.

<sup>20</sup> Тук значението на „de minimis“ не е същото, както в контекста на държавната помощ. В контекста на ГОД правилото „de minimis“ се отнася до решението на Общия управителен съвет на Комисията да въведе праг за финансовите резерви.

**39** Такъв е случаят например в областта на отпускането на безвъзмездна финансова помощ при непряко управление. На безвъзмездната финансова помощ, наред с проектите, изпълнявани от международни организации и агенции на държавите членки, се дължи по-голямата част от грешките, докладвани от проучването относно процента остатъчни грешки, което съответства и на нашите констатации, че това е област с по-висок риск (вж. точка **20**). Освен това в оценката на риска, изготвена от ГД „Международно сътрудничество и развитие“, се констатира, че рискът по отношение на безвъзмездната финансова помощ при непряко управление, е съществен. Поради въвеждането на правилото „de minimis“ обаче ГД „Международно сътрудничество и развитие“ не е изразила резерви. Тази липса на резерви не дава вярна и точна представа за рисковете в цялата област на отговорност на ГД „Международно сътрудничество и развитие“.

**40** Констатациите на Сметната палата относно проучването на процента остатъчни грешки се отразяват и на изчисленията на сумите, изложени на риск, тъй като те се базират на това проучване. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ изчислява, че общият размер на сумите, изложени на риск при приключване, е 56,4 млн. евро<sup>21</sup>, а общият размер на сумите, изложени на риск при плащане, е 69,9 млн. евро<sup>22</sup> (1 % от разходите за 2019 г.). Генералната дирекция изчислява, че 13,5 млн. евро от тази сума (19 %) ще бъдат коригирани при извършването от нея проверки през следващите години<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Вж. ГОД на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за 2019 г., стр. 40.

<sup>22</sup> Това е най-добрата консервативна оценка на размера на съответните разходи през годината, които не отговарят на договорните и регулаторните разпоредби, приложими към момента на извършване на плащането.

<sup>23</sup> Вж. ГОД на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за 2019 г., стр. 40.



**41** ГД „Международно сътрудничество и развитие“ работи систематично за подобряване на качеството на данните за изчисляването на *корективния капацитет*. През 2019 г. тя продължава своите дейности за обучение и повишаване на осведомеността относно събирането на вземания и качеството на счетоводните данни. Както и през предходни години, ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е извършила целеви проверки на нарежданията за събиране на вземания и впоследствие е издала няколко конкретни указания за делегациите на ЕС за коригиране на установените несъответствия. По отношение на изчисляването на корективния капацитет за 2019 г., след като провери 40 % от общата популация, Сметната палата установи една грешка в извадката, която представлява 0,25 % от корективния капацитет.

## Заклучение и препоръки

### Заклучение

**42** Като цяло одитните доказателства показват, че годишните отчети на Европейските фондове за развитие (ЕФР) за финансовата година, приключила на 31 декември 2019 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние, резултатите от техните операции, паричните потоци и промените в нетните им активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент и счетоводните правила, приети от отговорния счетоводител на Комисията.

**43** Като цяло одитните доказателства показват, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2019 г.:

- а) приходите на ЕФР не са засегнати от съществено ниво на грешки;
- б) операциите за плащания по ЕФР са засегнати от съществено ниво на грешки (вж. точки **17—24**). Сметната палата оценява нивото на грешки на 3,5 % въз основа на тестването на операциите, включително взетите предвид коригирани резултати на проучването относно процента остатъчни грешки (вж. **приложение I**).

### Препоръки

**44** В **приложение III** са представени констатациите от последващия преглед на Сметната палата на изпълнението на петте препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2016 г.<sup>24</sup>, от които ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е изпълнила<sup>25</sup> всички препоръки изцяло.

<sup>24</sup> Тази година Сметната палата избра да проследи изпълнението на препоръките от 2016 г., тъй като по правило би следвало да е изминало достатъчно време, за да може Комисията да изпълни тези препоръки.

<sup>25</sup> Целта на това проследяване е да се провери дали са въведени корективни мерки в отговор на препоръките на Сметната палата, а не да се прави оценка на ефективността на тяхното изпълнение.

**45** Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2019 г. Сметната палата препоръчва на Комисията:

### Препоръка 1

---

Да усъвършенства методологията и наръчника за проучването на процента остатъчни грешки с цел справяне с установените в настоящия доклад проблеми, за да може докладваният от проучването процент грешки да стане по-надежден (вж. точки [30—35](#)).

**Срок на изпълнение — до края на 2021 г.**

### Препоръка 2

---

Да изрази резерви по отношение на всички области с установен висок риск, независимо от дела им в общите разходи и финансовото им отражение (вж. точки [38—39](#)).

**Срок на изпълнение — преди публикуването на Годишния отчет за дейността за 2020 г.**

## Глава III — Изпълнение

**46** Извършеният от Сметната палата одит ѝ позволи не само да провери редовността на операциите, но и да изрази констатации относно аспектите, свързани с изпълнението на избрани операции. Одиторите извършиха проверки, основани на набор от одитни въпроси, на проекти, които бяха завършени или в процес на приключване, и изразиха конкретни констатации по проекти от значение за цялостния одит.

**47** Проверките на място показаха случаи, в които средствата са били използвани ефективно и са допринесли за постигането на целите на проектите. От друга страна, одиторите откриха също така случаи, при които ефикасността и ефективността на дадени дейности са били компрометирани, тъй като закупените стоки, услуги или строителни дейности не са били използвани според планираното или не са осигурили устойчивост на проекта. В **каре 8** са посочени примери.

### Каре 8

#### Примери за констатации, свързани с изпълнението

а) Успешно функциониращ проект

Комисията е подписала споразумение за делегиране за изграждането на център за управление на отпадъци в Того. Работата започва през януари 2018 г. и към момента на одитното ни посещение на място през септември 2019 г. строителството напредва по план. Нашето посещение в центъра и срещите с представители на организацията, натоварена с функционирането му, както и с други заинтересовани страни, потвърдиха, че центърът е оперативен и изпълнява функциите, за които е предназначен, по-специално по отношение на въздействието върху околната среда. Следователно проектът допринася успешно за подобряване на условията на живот на повече от половината от местното население от един милион души.

б) Устойчивостта на проекта не е гарантирана

Комисията е сключила финансово споразумение с международна организация (МО) за проект в подкрепа на професионалното образование в Кот д'Ивоар. При одита беше установено, че не е гарантирана устойчивостта на проекта. От 2012 г. насам оперативният бюджет, предоставен от правителството за професионалните училища, е намалял с 52 %, а броят на учащите се е нараснал със 130 % през този период. Това публично финансиране е било недостатъчно, за да могат училищата да поддържат своите сгради и оборудване и да купуват консумативи.

в) Неподходящи вътрешни практики на бенефициентите

Комисията е сключила споразумение за делегиране с четири свързани МО за изпълнението на проект за развитие в Кения. По време на нашия одит на бюджетните позиции, свързани със заплати, одиторите отбелязаха наличието на служители, които, според договорите им, работят по множество проекти, но чиито заплати са начислени изцяло към одитирания проект. Не бяха открити документи, с които тези служители се назначават на пълно работно време за работа по проекта, нито система за отчитане на времето, с която да се провери действителното време, прекарано в работа по всяко задание. Международните организации ни изпратиха електронно писмо с потвърждение, че тези хора са работили само по този проект през месеците, обхванати от нашия одит, но не можах да предоставят други доказателства за разпределението им на пълно работно време. По тази причина практиките на бенефициентите не са подходящи, за да се съберат валидни одитни доказателства.

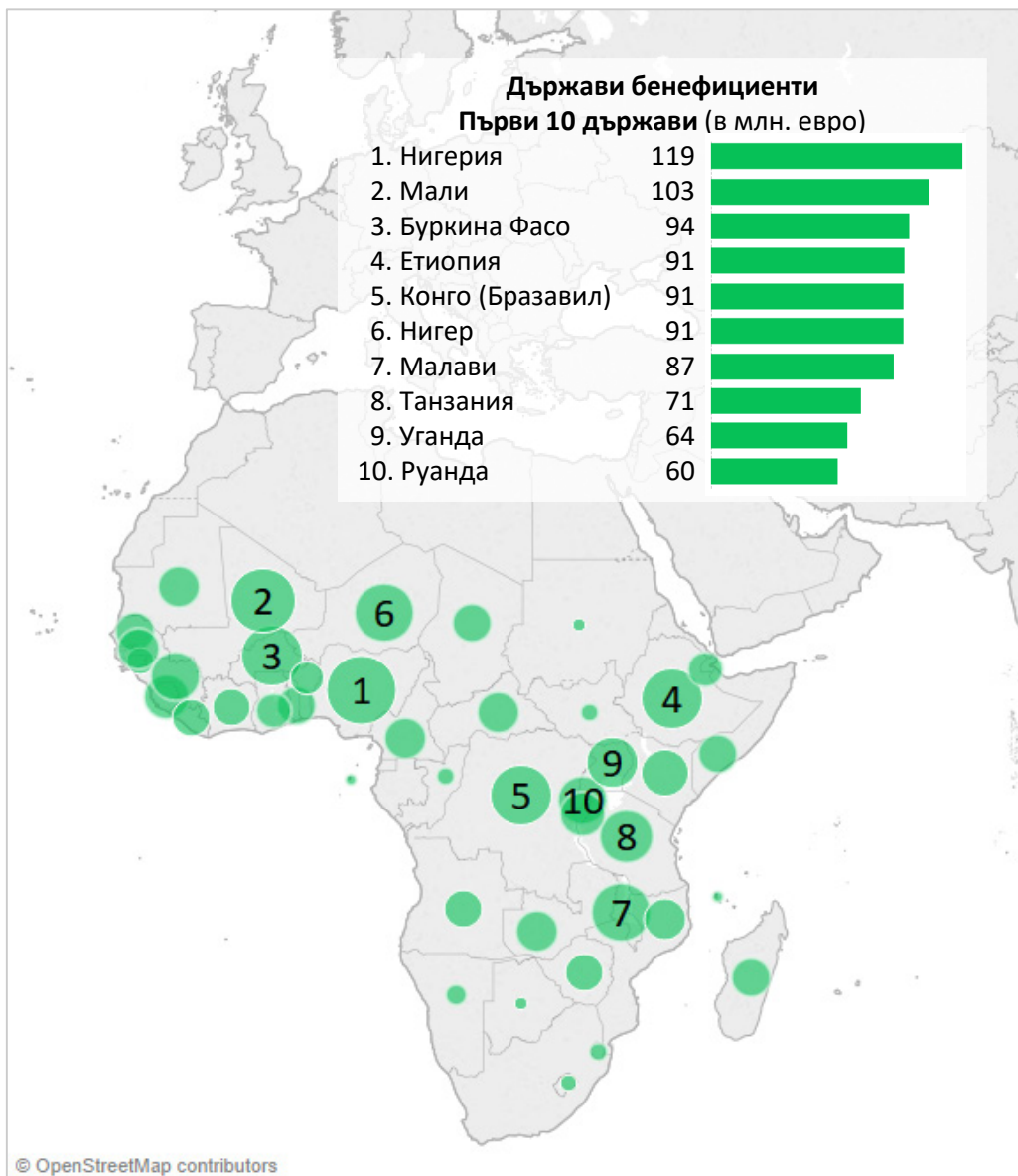
## Приложения

### Приложение I — Резултати от тестването на операциите за Европейските фондове за развитие

	2019 г.	2018 г.
<b>РАЗМЕР И СТРУКТУРА НА ИЗВАДКАТА</b>		
Общ брой операции:	140	139
<b>ОЦЕНКА НА ОТРАЖЕНИЕТО НА КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗМЕРИМИТЕ ГРЕШКИ</b>		
Изчислен процент грешки	3,5 %	5,2 %
Горна граница на процента грешки (UEL)	4,9 %	
Долна граница на процента грешки (LEL)	2,1 %	

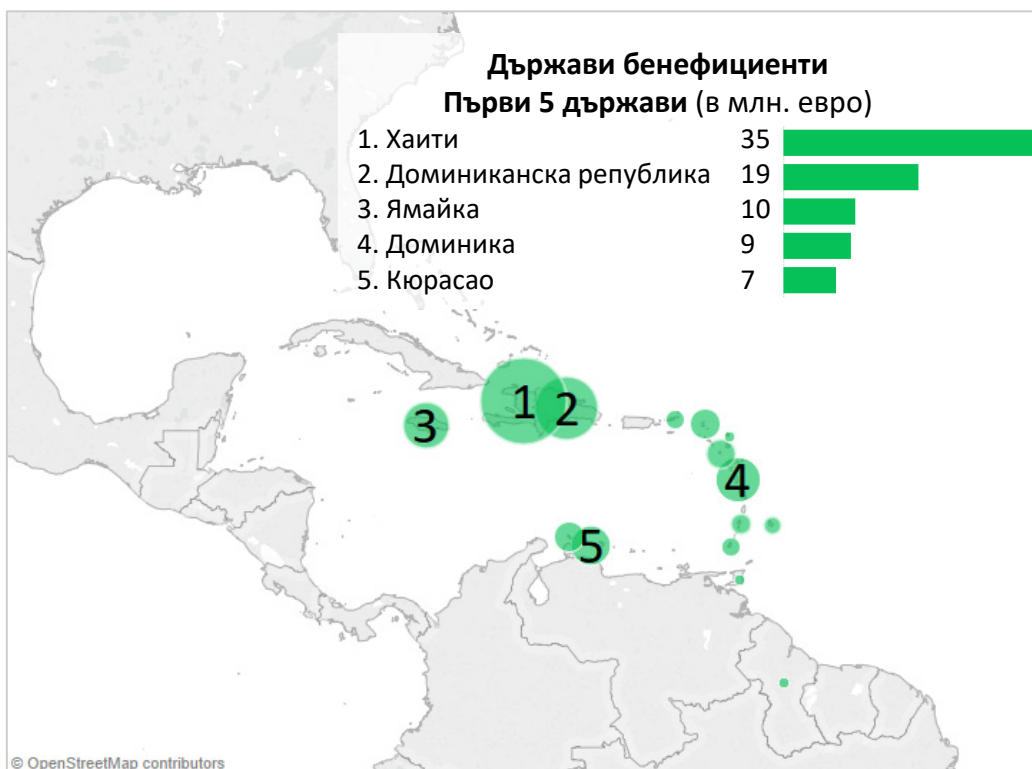
## Приложение II — Плащания от Европейските фондове за развитие през 2019 г. по основни региони

Плащания по Европейския фонд за развитие – Африка

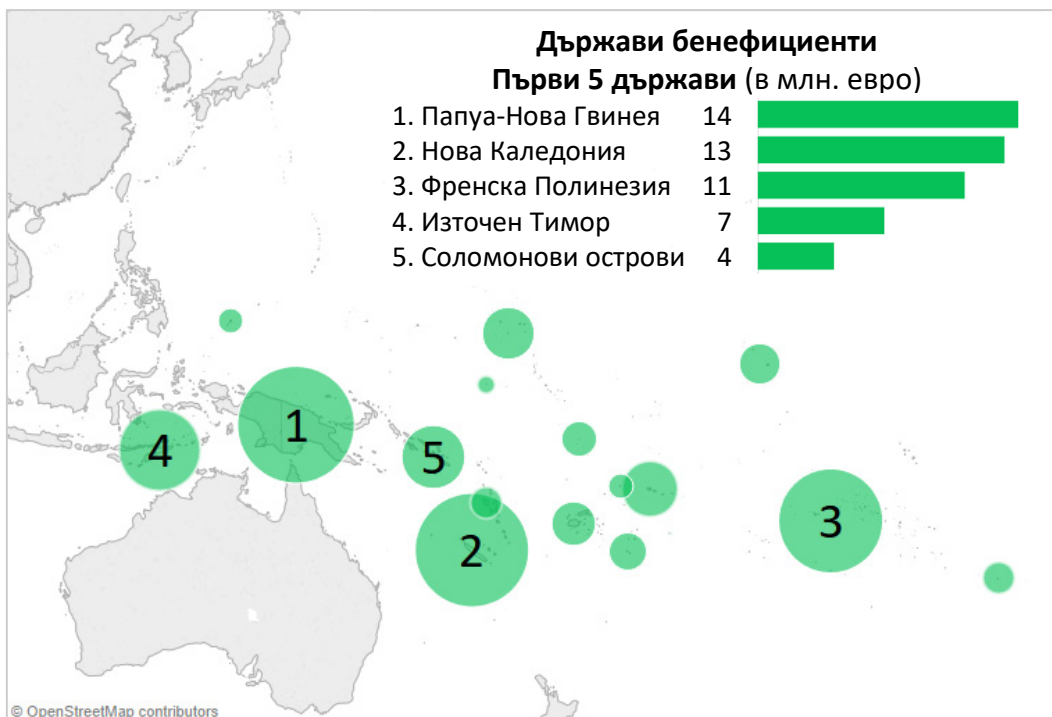


Източник: Данни на картата от © OpenStreetMap с лиценз [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

## Плащания по Европейския фонд за развитие – Кариби и Тихоокеански басейн



Източник: Данни на картата от © OpenStreetMap с лиценз [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).



Източник: Данни на картата от © OpenStreetMap с лиценз [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).



### Приложение III — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки, свързани с Европейските фондове за развитие

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В голяма степен	В известна степен			
2016	ЕСП препоръчва на Комисията: <b>Препоръка 1:</b> да засили мониторинга на стари неприключени изтекли договори по ЕФР с цел допълнително намаляване на техния брой.	x					
	<b>Препоръка 2:</b> да приключи преразглеждането на заданията за всички свои одити и проверките на разходите до края на 2017 г.	x					
	<b>Препоръка 3:</b> да разшири обхвата на предвидените действия в своя план за действие от 2017 г., така че те да са насочени и към безвъзмездната финансова помощ и финансовите разчетите на програми при непряко управление, посочени в изразената резерва в ГОД.	x					
	<b>Препоръка 4:</b> да обмисли намаляването на обхвата на проверките по същество на отделни нискорискови операции за бюджетна подкрепа при изчисляването на процента остатъчни грешки, както и преразпределянето на спестените ресурси за увеличаване на проверките по същество на свързаните с проекти операции.	x					

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата относно постигнатия напредък					
		Изцяло изпълнена	В процес на изпълнение		Не е изпълнена	Не е приложима	Недостатъчни данни
			В голяма степен	В известна степен			
	<b>Препоръка 5:</b> да подобри допълнително изчисляването на корективния капацитет за 2017 г., като обърне внимание на установените в настоящия Годишен доклад недостатъци.	x					

**Отговори на Комисията във връзка  
с Годишния доклад  
относно дейностите, финансирани от  
Осмия, Деветия, Десетия  
и Единадесетия Европейски фонд за  
развитие  
за финансовата 2019 г.**

## ОКОНЧАТЕЛНИ ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2019 Г. НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

### „ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ДЕЙНОСТИТЕ, ФИНАНСИРАНИ ОТ ОСМИЯ, ДЕВЕТИЯ, ДЕСЕТИЯ И ЕДИНАДЕСЕТИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ“

## ГЛАВА II — ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ДОСТОВЕРНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ОТНОСНО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ЗА РАЗВИТИЕ

### РЕДОВНОСТ НА ОПЕРАЦИИТЕ

#### Разходи

17. Комисията отбелязва, че най-голямата част от грешките е свързана с неизвършени разходи. Както е видно от миналото, повечето от тези разходи могат да бъдат извършени на по-късен етап и да подлежат на щателни проверки, което означава, че има вероятност тези грешки да бъдат коригирани тогава.

#### **Каре 1 — Примери за количествено измерими грешки**

в) Комисията е съгласна със становището, че **поръчката** не е била възложена в съответствие с обявлението за нея, но счита, че тръжната процедура е била проведена въз основа на потребностите на проекта и с оглед на икономическата ситуацията и ситуацията по отношение на сигурността в район на Демократична република Конго, засегнат от въоръжени конфликти и ебола.

19. Комисията уточнява, че що се отнася до **предоставянето на достъп** на ЕСП до страната и до **обектите и помещенията**, в които се извършват финансирани от ЕС операции, Бурунди е обвързана от задължения, съдържащи се в съответните споразумения за финансиране и в Споразумението от Котону. Службата за управление и плащане по индивидуални права на Комисията, която е компетентната служба на Комисията във връзка с визите за пътувания, предприе всички изисквани действия за своевременно издаване на визите. Опитите на Комисията обаче бяха неуспешни, най-вече заради много трудната политическа ситуация. Въз основа на решение на Съвета консултациите между ЕС и Бурунди съгласно член 96 от Споразумението от Котону приключиха.

### ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА И ДРУГИ УПРАВЛЕНСКИ ДОКУМЕНТИ

#### Проучване относно процента остатъчни грешки от 2019 г.

31. **Проучването относно процента остатъчни грешки е един от инструментите в процеса на изграждане на увереност.** Ограниченията, отбелязани от ЕСП, са добре известни на Комисията и се вземат предвид от нея при оценяването на силните и слабите страни на системата ѝ за управление. Взети заедно, всички тези елементи гарантират, че информацията за управлението в годишния отчет за дейността на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е представена вярно и точно.

32. Що се отнася до проучването относно процента остатъчни грешки, графициите за проверка на обществените поръчки са ясно определени и предвиждат специфични проверки, свързани с отхвърлянето на кандидати, съблюдаването на критериите за подбор и възлагане и, когато е приложимо, прякото възлагане на поръчки на изпълнители.

33. При изготвянето на методологията за проучването относно процента остатъчни грешки през 2010 г. броят на посещенията на място (девет) беше определен след анализиране на предимствата по отношение на разходите и ползите на подход, при който проверките се извършват изцяло на място, спрямо подход, при който проверките се извършват изцяло от разстояние. При проучването относно процента остатъчни грешки от 2019 г. посещенията на място включваха разглеждането на повече от една операция от съображения за ефикасност и икономия — проверените на място операции бяха повече от 25. Така беше надхвърлен изискваният в методологията брой (9).

34. Комисията би искала да уточни, че прогнозни изчисления са били извършени само за три от общо 357 операции.

Във връзка с предишни коментари относно широкия обхват за тълкуване, с който разполага одиторът при изчисляването на определена операция, ГД „Международно сътрудничество и развитие“ въведе в методологията си за 2019 г. **подхода на рисковата премия** като начин за осигуряването на обективна основа за прогнозното изчисляване на грешките. Подходът се състои от премия от 5 %, която се добавя към средния процент грешки за ЕФР или „Бюджет“.

Ръководството с указания относно процента остатъчни грешки съдържа подробни и ограничени начини за действие от страна на изпълнителя, ако е налице конкретна правна или логистична причина документацията да не бъде проверена.

35. **Методологията за проучването относно процента остатъчни грешки** и ръководството за проучването включват проверка и разчитане на предходна контролна дейност като елемент от проучването. Налице са практически предимства, произтичащи от постигането на подходящ баланс между разходите и ползите при изготвянето и преработването на методологията за проучването относно процента остатъчни грешки. В методологията се обосновава подходът на разчитане на предходна контролна дейност, който се основава на съображения, свързани с разходите и ползите.

Изпълнителят на проучването относно процента остатъчни грешки подробно разгледа последващите действия в отговор на тези проверки, като например промени в плащания и вземания с оглед на аритметична и правна точност. Той разгледа също така процедурите на Комисията за възлагане на поръчки.

Има няколко примера за операции, при които се е разчитало на предходна контролна дейност и са били установени грешки във връзка с процента остатъчни грешки.

#### **Преглед на годишния отчет за дейността за 2019 г.**

36. **Методологията за определяне на това дали следва да се изразяват резерви** заради процентите грешки, не се е променила между годишния отчет за дейността за 2017 г. и годишния отчет за дейността за 2019 г. Фактът, че в годишния отчет за дейността за 2018 г. са били изразени резерви за по-малко разходни области, а в годишния отчет за дейността за 2019 г. не са били изразени резерви, не представлява намаляване на обхвата, а произтича от строгото прилагане на методологията.

37. **Проучването относно процента остатъчни грешки е един от инструментите в процеса на изграждане на увереност.** Ограниченията, отбелязани от ЕСП, са добре известни на Комисията и се вземат предвид от нея при оценяването на силните и слабите страни на системата ѝ за управление. Взети заедно, всички тези елементи гарантират, че информацията

за управлението в годишния отчет за дейността на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е представена вярно и точно.

38. В годишните отчети за дейността на генералните директори беше въведено **правило *de minimis* във връзка с изразяването на резерви**. Неговата цел е броят на резервите да се ограничи до съществените такива, като едновременно с това се запази прозрачността при докладването за управлението.

Резервите, свързани със случаи, при които процентът на остатъчна грешка е над прага на същественост от 2 %, се смятат за несъществени за сегменти, които представляват по-малко от 5 % от общите плащания на отдела и имат финансово отражение от по-малко от 5 милиона евро. Поради тази причина **остойностени резерви, които не надхвърлят двата прага, не са необходими**. Това се отнася по-специално за по-старите програми, но не само.

**Пълната прозрачност на докладването за управлението** продължава да бъде гарантирана (тъй като случаите, в които е било приложено правилото, са надлежно посочени в годишния отчет за дейността) и дори това значително намаляване на броя на резервите от 2018 г. през 2019 г. има много ограничено финансово отражение. В действителност, тъй като това засяга най-вече по-стари програми, които са в процес на приключване, общото финансово отражение на 17-те резерви, премахнати вследствие на това прилагането на това правило, е 15,2 милиона евро, което представлява 1,4 % от общото финансово отражение на всички резерви за 2019 г.

39. Липсата на резерви за ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е следствие от подробен преглед на всички аспекти на увереността при спазване на всички насоки и инструкции на централните служби на Комисията.

**Случаите, към които е било приложено правилото *de minimis***, са надлежно посочени в годишния отчет за дейността и подлежат на строго наблюдение както всички други слабости

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

### **Препоръка 1**

Комисията приема препоръка 1.

Комисията ще проучи възможности за усъвършенстване на методологията, като изцяло вземе под внимание очакваните разходи и ползи, без да променя естеството на проучването относно процента остатъчни грешки.

### **Препоръка 2**

Комисията не приема препоръка 2.

От финансовата 2019 година в годишните отчети за дейността на генералните директори беше въведено правило *de minimis* във връзка с изразяването на резерви. Неговата цел е броят на резервите да се ограничи до съществените такива, като едновременно с това се запази прозрачността при докладването за управлението.

Независимо от това пълната прозрачност на докладването за управлението продължава да бъде гарантирана (тъй като случаите, в които е било приложено правилото, са надлежно посочени в годишния отчет за дейността). Вж. също отговора на Комисията по точка 38.

**ГЛАВА III — ИЗПЪЛНЕНИЕ****Каре 8 — Примери за констатации, свързани с изпълнението****Устойчивостта на проекта не е гарантирана**

Този въпрос беше повдигнат на последните два политически диалога.

## АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

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

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

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

Глава 5 – [Приложение 5.2](#), Глава 8 – [Приложение 8.1](#), ЕФР – [Приложение II](#):

Данни на картата от © OpenStreetMap с лиценз [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Глава 6 — [Каре 6.3](#):

Иконите са направени с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

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

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 Европейската сметна палата

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



Европейската сметна палата одитира приходите и разходите на бюджета на ЕС и изразява своето становище относно надеждността на годишните отчети, както и относно съответствието на приходните и разходните операции с приложимите правила и разпоредби.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз