

Преглед 03

BG

Преглед на рамката за предоставяне на увереност и основните фактори, допринасящи за грешки в разходите по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

2024

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—XII
Въведение	01—21
Основна информация за политиката на сближаване	01—07
Политика на сближаване — цели и фондове за подкрепа	01—02
Разходите в областта на сближаването съставляват над една трета от бюджета на ЕС	03—05
Припокриване на различни периоди на разходи по политиката на сближаване	06—07
Рамката за предоставяне на увереност в политиката на сближаване	08—21
Органите на държавите членки трябва да предоставят на Комисията увереност относно редовността на разходите по политиката на сближаване	08—09
През 2007 г. Комисията въведе подход на „единен одит“ за разходите в областта на политиката на сближаване	10—12
За периода 2014—2020 г. са въведени концепция за бюджетна година и система за приключване на разходите на годишна база	13—16
Комисията предоставя увереност относно редовността на разходите в своите годишни отчети за дейността	17—18
От 2017 г. насам в одитния подход на ЕСП се вземат предвид промените в нормативната рамка за периода 2014—2020 г.	19—21
Обхват и подход	22—28
Каква е общата оценка на ЕСП за редовността на разходите по политиката на сближаване?	29—46
Нивото на грешки при разходите за сближаване в периода 2014—2020 г. е по-ниско, отколкото в периода 2007—2013 г., но остава съществено	30—33
Повечето одитни органи докладват за нива на грешки под прага на същественост в периода 2017—2022 г.	34—37

От 2018 г. насам „максималният процент“ на Комисията показва съществено ниво на грешки в разходите по политиката на сближаване	38—42
Изчисленията за грешки на Комисията и на одитните органи са съсредоточени върху финансовите корекции	43—46
Какви са констатациите на ЕСП относно надеждността на работата на ключовите участници в системата за контрол на политиката на сближаване?	47—69
Извършваните от управляващите органи проверки на първо ниво не са достатъчно ефективни, за да гарантират редовността на разходите по политиката на сближаване	48—49
Одитните органи са важна втора линия на защита, но невинаги са напълно ефективни в откриването на неправомерни разходи	50—64
Като се вземат предвид откритите от ЕСП допълнителни грешки, в около половината от одитираните от нея пакети от документи за предоставяне на увереност процентът остатъчни грешки е над 2 %	51—53
Липсва „предпазен марж“ за допълнителни грешки, когато одитните органи отчитат процент остатъчни грешки от 2 %	54—55
Поради слабостите в работата на одитните органи Комисията може да разчита в по-малка степен на резултатите от тяхната работа	56—64
Комисията проверява годишните отчети, но съществуват ограничения при проверките ѝ за откриване на допълнителни грешки	65—69
Документните проверки не са предназначени да откриват допълнителни недопустими разходи	65—66
Извършваните от Комисията одити на съответствието имат явна добавена стойност, но са ограничени на брой	67—69
Какви видове грешки се допускат и къде се появяват те?	70—93
Някои категории грешки при разходите по политиката на сближаване са по-често срещани от други	71—82
Повечето грешки се дължат на недопустими разходи, както като количество, така и като финансово отражение	72—75
Одитните органи откриват грешки при възлагането на обществени поръчки по-често, отколкото през периода 2007—2013 г.	76—79

Недопустимите проекти и грешките, свързани с държавната помощ, са малко на брой, но представляват значителен дял от изчисления от ЕСП процент грешки 80—82

В повечето държави членки, получаващи основната част от финансирането за сближаване, са налице съществени нива на грешки, но има различия в начина, по който се прилага рамката за предоставяне на увереност 83—93

Резултатите на ЕСП в периода 2017—2022 г. показват съществено ниво на грешки в повечето от онези държави членки, които получават най-много средства по политиката на сближаване 84—85

Държавите членки се различават по ефективността си при откриването на неправомерни разходи 86—89

При някои държави преизчисленият от Комисията процент остатъчни грешки надхвърля прага на същественост от 2 % по-често, отколкото при други 90—93

Какви са първопричините за грешки на национално равнище? 94—114

Проблеми с администрацията от страна на органите на държавите членки са причината за почти половината от допълнителните грешки 97—102

Над една трета от установените от ЕСП допълнителни грешки е можело да бъдат предотвратени от управляващите органи 98—100

В няколко случая одитните органи са извършили неправилни оценки 101—102

Липсата на дължима грижа или предполагаемото умишлено нарушение на правилата от страна на бенефициентите са причината за над една четвърт от откритите грешки 103—107

Друга една четвърт от откритите от ЕСП грешки се дължи на разлики в тълкуването на правните изисквания 108—114

Организационната рамка в държавите членки оказва въздействие върху способността им да предотвратяват и откриват грешки 111—114

Как Комисията предотвратява и коригира грешките? 115—136

Опростяването на нормативната рамка за политиката на сближаване до момента не е довело до желаните резултати 116—117

В операциите, при които се използват опростени варианти на разходите, вероятността от грешки е по-малка, но те не се използват повсеместно 118—122

Задържането на междинните плащания е потенциално ефективно, но се възпрепятства от освобождаването на неизплатеното годишно салдо преди проверките за редовност	123—126
Направените досега финансови корекции не са довели до пряка загуба на финансиране за съответните държави членки	127—136
Приключването на една процедура за финансова корекция срещу държава членка може да отнеме до 20 месеца	128—133
Комисията докладва, че в резултат на контрола на равнище ЕС към края на 2022 г. са наложени допълнителни финансови корекции в размер на 620 млн. евро	134—135
До момента няма нетни финансови корекции за периода 2014—2020 г.	136
Какво следва?	137—148
Закъснялото начало на програмите за периода 2014—2020 г. и допълнителното финансиране увеличиха натиска за усвояване в някои държави членки	138—145
Няма правно изискване за окончателно приемане, за да се потвърди редовността на разходите за целия период	146—148
Заклучителни бележки	149—162
Приложения	
Приложение I — Преглед на ролите и отговорностите на органите на държавите членки и на Комисията	
Приложение II — График на счетоводните години и крайните срокове за докладване	
Приложение III — Преглед на извадката на ЕСП по държави членки (2017—2022 г.)	
Приложение IV — Преглед на одитните органи, докладвали за нередности от 2018 г. до 2022 г.	
Приложение V — Доклади на ЕСП по тази тема	

Съкращения

Речник на термините

Екип на ЕСП

Кратко изложение

I Политиката на сближаване е основна разходна област, която съставлява над една трета от бюджета на ЕС за периода 2014—2020 г. През годините разходите по политиката на сближаване са допринесли в най-голяма степен и за общия процент грешки в контекста на Декларацията за достоверност на Европейската сметна палата (ЕСП). В нея преобладават плащанията за възстановяване на извършени разходи, които ЕСП счита за високорискови.

II Настоящият преглед се основава на предишна одитна дейност на ЕСП за разходите по политиката на сближаване през периода 2014—2020 г. и на информация, публикувана от Комисията. В него се представят в многогодишен план одитните резултати на ЕСП, в т.ч. оценка на проблемите, свързани с управлението и контрола, установените първопричини за грешките и направените от ЕСП предишни оценки на въведените от Комисията мерки за предотвратяване и коригиране на грешки с цел намаляване на процента грешки. Когато е възможно, е предоставена и специфична информация по държави. С настоящия преглед ЕСП цели да допринесе за укрепването на модела за предоставяне на увереност и да предостави важна информация за изготвянето на законодателното предложение за политиката на сближаване в периода след 2027 г.

III Като цяло анализът на ЕСП показва, че рамката за предоставяне на увереност в областта на политиката на сближаване е спомогнала за понижаване на общото ниво на грешки след 2007 г., но не е довела до ефективното им свеждане под прага на същественост от 2 %, определен в правилата. Резултатите от одита на ЕСП за този период неизменно показват нива на грешки над прага на същественост от 2 % както в годишен, така и в многогодишен план. ЕСП счита, че Комисията занижава нивото на грешки, макар да изразява съгласие с цялостното ни заключение, че разходите по политиката на сближаване са засегнати от съществено ниво от грешки. Това означава, че има още какво да се желае от страна на всички ключови участници, за да се прилага по-добре моделът за предоставяне на увереност.

IV Като първа линия на защита в модела за предоставяне на увереност, управляващите органи играят ключова роля в държавите членки с оглед гарантиране на редовността на разходването на средства по политиката на сближаване. Техният контрол обаче все още не води до достатъчно ефективното намаляване на високия присъщ риск от грешки по отношение на разходите по

политиката на сближаване. Около половината от допълнителните грешки, докладвани от ЕСП за периода 2014—2020 г., могат да бъдат приписани на действия или пропуски от страна на управляващите органи. Докладваните от ЕСП грешки са в допълнение към грешките, открити и коригирани от одитните органи при предишни проверки или одити.

V Одитните органи на държавите членки представляват втората линия на защита в съответствие с принципа за единен одит. ЕСП отбеляза подобрения в капацитета им за откриване на нередности в областта на възлагането на обществени поръчки, но въпреки това е необходимо те да подобрят и капацитета си за откриване на други видове грешки. ЕСП установи грешки, които е трябвало да бъдат открити от тях. В периода 2017—2022 г. ЕСП е установила допълнителни грешки в 51 от 87-те пакета от документи за предоставяне на увереност, които тя е одитирала поне веднъж, което е довело до повишаване на докладвания процент грешки над прага на същественост за значителен дял от разходите, сертифицирани пред Комисията. ЕСП установи също така недостатъци в планирането и подготовката на одитната дейност, качеството на самата одитна дейност и нейното документиране. Това засяга повече от половината от одитираните от ЕСП операции, поради което Комисията може да разчита в по-малка степен на тази одитна дейност.

VI Комисията проверява одитните резултати, докладвани от одитните органи, чрез документни проверки и извършва одити на съответствието въз основа на риска. Документните проверки имат присъщи ограничения, тъй като не са предназначени за откриване на неправомерни разходи, които не са били открити от държавите членки. Одитите на съответствието са ефективни, но ограничени на брой.

VII Най-често срещаните видове грешки са свързани с недопустими разходи и недопустими проекти, следвани от неспазване на правилата за държавна помощ и на правилата на ЕС и националните правила за възлагане на обществени поръчки. В своя годишен доклад за 2022 г. ЕСП препоръчва на Комисията, която в крайна сметка отговаря за изпълнението на бюджета на ЕС, да предприеме конкретни мерки за смекчаване на повтарящите се видове грешки, за да бъде намалена тяхната поява и отражението им, в допълнение към действията ѝ за подобряване на администрирането в органите на държавите членки.

VIII Резултатите от одита на ЕСП показват ниво на грешки над прага на същественост в повечето държави членки, които получават най-много средства за сближаване. За 91 % от изчисления процент грешки за периода 2014—2020 г са отговорни девет държави членки, на които се падат 76 % от разходваните средства по политиката на сближаване. Анализът показва също така, че както ЕСП, така и Комисията често са оценявали повторно пакетите документи за предоставяне на увереност на някои държави членки, тъй като те са съдържали процент грешки над прага на същественост. В такива случаи е особено необходимо да се подобрят способностите на одитните органи за откриване на грешки.

IX Наред с това ЕСП установи три основни първопричини за грешки: проблеми, свързани с недостатъчно добра администрация от страна на органите на държавите членки, проблеми, свързани с небрежност или (предполагаема) умисъл, и проблеми, свързани с нормативната рамка на ниво бенефициент. Половината от установените от ЕСП допълнителни грешки попадат в категорията „недостатъчно добра администрация“ и се изразяват в неподходящи практики за вземане на решения и за проверки от страна на управляващите органи, както и в слабости в работата на одитните органи.

X В рамката за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г. са предвидени различни начини за защита на бюджета на ЕС от страна на Комисията. Въпреки това задържаните суми при междинните плащания се освобождават, преди Комисията да успее да анализира всички въпроси, свързани със законосъобразността и редовността. Комисията използва и финансови корекции в случаите, когато счита, че са налице сериозни недостатъци в системата за управление и контрол на дадена програма. Досега обаче Комисията все още не е налагала нетни финансови корекции, които да доведат до пряка загуба на финансиране за заинтересованата държава членка. Следователно при разработването и прилагането на тези инструменти има слабости. В този контекст ЕСП счита, че Комисията трябва да предприеме повече действия за укрепване на начина, по който се изпълнява рамката за осигуряване на увереност за разходите за сближаване за периода 2021—2027 г.

XI Държавите членки трябва да подадат своите заявления за окончателно плащане по програмите за периода 2014—2020 г. до средата на 2025 г. Натискът за усвояване на наличното финансиране от ЕС представлява допълнителен риск за правилното и законосъобразно разходване на средства. Предоставената гъвкавост за справяне с пандемията от COVID-19, включително по-специално временната възможност за 100 % финансиране от ЕС, спомогна за компенсиране на бавното усвояване през предходните години. Въпреки това, временното премахване на изискването за национално или частно съфинансиране на програмите може да доведе до по-слаб контрол на държавите членки и следователно да увеличи риска от неправилно изразходване на средствата. С оглед на приключването през 2025 г. на програмите от периода 2014 — 2020 г. и припокриването с изпълнението на програмите от периода 2021—2027 г. рискът от нередности продължава да бъде висок.

XII Резултатите от извършените от ЕСП одити през последните шест години, в съчетание с резултатите от одитите на одитните органи и Комисията, подчертават необходимостта да се подобри начинът, по който се изпълнява рамката за предоставяне на увереност за разходите по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. Този процес трябва да се ръководи от Комисията, тъй като именно тя в крайна сметка носи отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС.

Въведение

Основна информация за политиката на сближаване

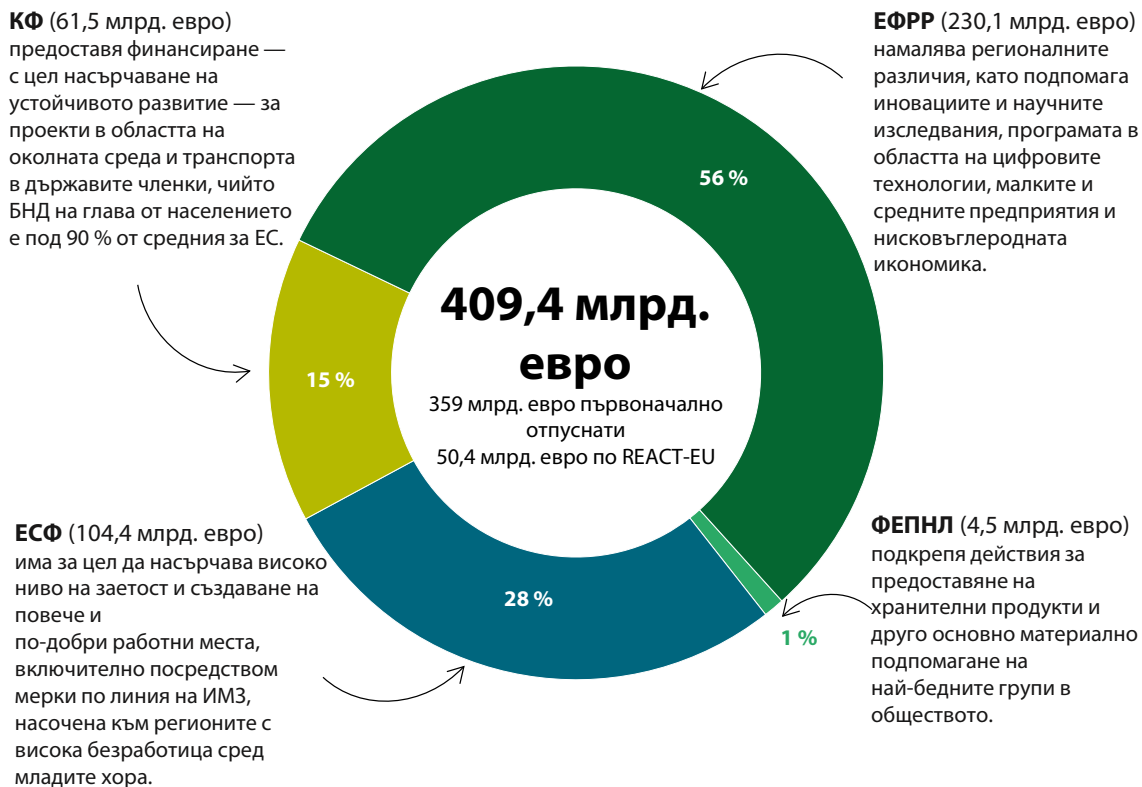
Политика на сближаване — цели и фондове за подкрепа

01 Политиката на сближаване насърчава развитието на ЕС чрез мерки за укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване и за намаляване на неравенството между регионите¹.

02 Финансовата подкрепа се предоставя чрез три основни фонда, а именно Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ) и Европейския социален фонд (ЕСФ), като това се допълва от Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ) (вж. *фигура 1*).

¹ Член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Фигура 1 — Фондове в подкрепа на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.



Източник: ЕСП.

Разходите в областта на сближаването съставляват над една трета от бюджета на ЕС

03 Финансирането за сближаване се предоставя по подфункция 16 („Икономическо, социално и териториално сближаване“) от многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. То възлиза на 359 млрд. евро (в това число и Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица)², което представлява повече от една трета (34 %) от бюджета на ЕС. През периода 2021—2027 г. разходите в областта на политиката на сближаване са част от функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“. През 2021 г. на нея се пада най-големият дял от бюджета на ЕС — 41,7 %.

² По данни на cohesiondata.europa.eu.

04 През годините политиката на сближаване също така е допринесла в най-голяма степен за изчисления от ЕСП общ процент грешки³ в контекста на нейната Декларация за достоверност. Там преобладават плащанията за възстановяване на извършени разходи, които ЕСП счита за високорискови и които представляват 66 % от одитната популация през 2022 г.⁴ Бенефициентите могат да си възстановят средствата, като подадат искания за направените от тях допустими разходи, заедно със съответните доказателства. В хода на този процес те често трябва да следват сложни правила по отношение на това какво може да бъде заявено за възстановяване (допустимост) и как разходите да бъдат надлежно извършвани (обществени поръчки или правила за държавна помощ).

05 За финансиране по политиката на сближаване обикновено се изисква съфинансиране от държавите членки, чиято цел е да се гарантира, че средствата се изразходват правилно⁵. През декември 2020 г. в отговор на пандемията от COVID-19 по линия на Помощта за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа (REACT-EU) на държавите членки беше предоставено допълнително финансиране в размер на 50,4 млрд. евро като допълнение към средствата по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.⁶ Същевременно през бюджетните 2020—2021 и 2021—2022 години декларираните разходи можеха да бъдат възстановени от бюджета на ЕС, без да се изисква съфинансиране от държавите членки⁷. Целта беше да се облекчи тежестта върху националните бюджети, причинена от пандемията от COVID-19, и също така се даде възможност за по-бързо усвояване на наличното

³ Точка 1.14 от [Годишния доклад за 2022 г.](#), точка 1.18 от [Годишния доклад за 2021 г.](#), точка 1.17 от [Годишния доклад за 2020 г.](#), точка 1.18 от [Годишния доклад за 2019 г.](#), точка 1.29 от [Годишния доклад за 2018 г.](#)

⁴ Точка VIII от Декларацията за достоверност на ЕСП от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

⁵ Съображение 26 от [Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2014—2020 г.](#)

⁶ [Регламент \(ЕС\) 2020/2221](#) относно REACT-EU.

⁷ Член 25а от [Регламент 2020/558](#).

финансиране⁸. В правилата се предвижда също така възможността за 100 % финансиране от ЕС за 2023—2024 г. — последната бюджетна година за периода⁹.

Припокриване на различни периоди на разходи по политиката на сближаване

06 Разходите на ЕС се планират за период от седем години чрез многогодишни финансови рамки, всяка от които се урежда от специални правила. Съгласно политиката на сближаване ресурсите се разпределят по държави членки в началото на МФР за целия седемгодишен период. Бюджетът се подразделя на годишни разходи, както е посочено във финансовите планове за отделните оперативни програми на държавите членки (наричани по-нататък „програми“).

07 Държавите членки разполагат с три години, за да използват тези годишни вноски, считано от годината, в която са заложили в бюджета. След този срок неизползваните средства автоматично се губят¹⁰. Това означава, че срокът на допустимост за разходването на средства по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. е от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2023 г. Крайният срок, в който държавите членки трябва да представят окончателната си декларация за разходите, е още по-късно (до средата на 2024 г.). С приетия през февруари 2024 г. Регламент за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP) този краен срок беше удължен с още една година — до средата на 2025 г.¹¹ Следователно разходите по политиката на сближаване всъщност се извършват в многогодишни цикли от около 10 години, като периодите на отделните МФР се припокриват.

⁸ Точка 30 от [Специален доклад 02/2023 г.](#)

⁹ Член 1, параграф 1 от [Регламент \(ЕС\) 2022/562](#) (Регламент за CARE) и член 14, параграф 1 от [Регламент \(ЕС\) 2024/795](#) (Регламент за STEP).

¹⁰ Членове 86 и 136 от [Регламента за общоприложимите разпоредби \(POP\) за периода 2014—2020 г.](#)

¹¹ Член 14, параграф 3 от [Регламента за STEP](#).

Рамката за предоставяне на увереност в политиката на сближаване

Органите на държавите членки трябва да предоставят на Комисията увереност относно редовността на разходите по политиката на сближаване

08 Разходите по политиката на сближаване се извършват в рамките на система на многостепенно управление. Държавите членки или регионите отговарят за ежедневното функциониране на разходните програми. За всяка от програмите държавите членки трябва да определят управляващ орган, сертифициращ орган и одитен орган. Техните отговорности са подробно описани в [Регламента за общоприложимите разпоредби \(РОР\) за периода 2014—2020 г.](#) (вж. [приложение I](#)). Всяка година тези органи трябва да предоставят на Комисията увереност, че разходите са законосъобразни и редовни.

09 Комисията носи цялостната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС¹². Ефективността на тази рамка за предоставяне на увереност обаче зависи от способностите на лицата и органите, които съставляват системите за управление и контрол на държавите членки вътре в самата рамка. Такава уредба означава също така, че при надзора на законосъобразността и редовността на разходите на ЕС Комисията до известна степен е зависима от правилното функциониране на органите на държавите членки. Тя обаче трябва да гарантира, че средствата на ЕС се използват в съответствие с приложимите правила¹³. Въпреки че ЕСП установи съществено ниво на грешки в разходите на ЕС между 2017 г. и 2022 г., като областта на сближаването е най-големият фактор, допринасящ за общото ниво на грешки, Комисията е освободена от отговорност, тъй като е взето предвид управлението на цялостния бюджет на ЕС.

През 2007 г. Комисията въведе подход на „единен одит“ за разходите в областта на политиката на сближаване

10 Понятието „единен одит“ се отнася до рамка за вътрешен контрол, при която всяко ниво на одит се опира на работата, извършена на подчинените нива, при

¹² Член 317 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#).

¹³ Член 63, параграф 8 от [Финансовия регламент](#).

условие че тя е надеждна и точна. На практика при споделено управление това означава, че Комисията черпи увереност от одитната дейност, извършена от органите на държавите членки. Крайната отговорност за защитата на финансовите интереси на ЕС обаче остава за Комисията. Целта на този подход е, като се избягва дублиране на одитната дейност, да се намалят както разходите на държавите членки и Комисията за одитните дейности, така и административната тежест за одитираните субекти.

11 Концепцията за „единен одит“ беше одобрена през 2004 г. от ЕСП с нейно становище и предложение за създаване на рамка за вътрешен контрол на фондовете на ЕС, при спазване на някои предварителни условия (вж. *каре 1*).

Каре 1

Предварителни условия за подхода на „единен одит“¹⁴

Контролът следва да се извършва съгласно общ стандарт и да е съгласуван, за да се избегне ненужно дублиране. (...) Той следва да се прилага, документираща и докладва по открит и прозрачен начин, което да даде възможност резултатите да бъдат използвани от всички звена в системата и те да могат да разчитат на тях. (...)

(...) Законодателството и процедурите следва да бъдат ясни и недвусмислени и да не са излишно усложнени.

Системите за вътрешен контрол следва да имат в основата си верига от процедури по контрол, като всяко ниво има точно определени цели, които отчитат работата, извършвана на другите нива. Исканията за възстановяване на разходи или разноски над определен праг следва да бъдат придружавани от независим одитен сертификат и доклад, въз основа на общи стандарти за подхода и съдържанието.

Комисията следва да определи минимални изисквания за системите за вътрешен контрол. (...) Системите за вътрешен контрол следва да включват механизми, които да гарантират, че слабостите в самите системи, както и грешките и нередностите при финансовите операции, се откриват и коригират, а когато е необходимо се извършва възстановяване на средства.

¹⁴ Становище 02/2004.

12 Концепцията за „единен одит“¹⁵ е залегнала и във [Финансовия регламент](#), и в [POP](#). Политиката на сближаване следва този подход от 2007 г. насам, когато ролята и отговорностите на одитните органи бяха засилени в сравнение с тези на органите за последващ контрол в периода 2000—2006 г. В свой предишен доклад ЕСП заключава, че след подобренията в системата за управление и контрол на държавите членки процентът грешки за периода 2007—2013 г. е намалял значително в сравнение с предишния период¹⁶. Въпреки тези подобрения обаче нивото на грешките е останало съществено, а очакваните за периода 2014—2020 г. бъдещи подобрения са довели до много слабо намаление.

За периода 2014—2020 г. са въведени концепция за бюджетна година и система за приключване на разходите на годишна база

13 С [POP за периода 2014—2020 г.](#) се въвежда концепцията за бюджетна година, а заедно с това и система за приключване на декларираните разходи за всяка програма на годишна база. Съгласно тази концепция от органите на държавите членки се изисква да подават за всяка програма (или група от програми) годишен пакет документи за предоставяне на увереност, който да обхваща сертифицираните пред Комисията разходи за съответната бюджетна година. Една бюджетна година *n* обхваща разходите, декларирани от 1 юли на годината *n*-2 до 30 юни на годината *n*-1 (вж. [приложение II](#)). Пакетът документи за предоставяне на увереност включва:

- заверените отчети за бюджетната година;
- декларация за управлението и годишно обобщение на контрола и проверките; и
- годишен доклад за контрола и одитно становище на одитния орган.

14 В годишните доклади за контрола се оповестява процентът остатъчни грешки, който е основният индикатор за законосъобразност и редовност на всяка програма или група от програми. За да определи този процент, одитният орган трябва да вземе предвид всички нередности, които е установил посредством

¹⁵ Преамбюл 218 от [Финансовия регламент](#), член 148, параграф 3 от [POP за периода 2014—2020 г.](#), член 80 от [POP за 2021—2027 г.](#)

¹⁶ Точки 80 и 81 от [Специален доклад 17/2018](#).

проверка на представителна извадка от операции и, в зависимост от метода на извадката, да екстраполира тези грешки върху одитираната популация.

Процентът отразява също така финансовите корекции, приложени и вписани в отчетите от управляващите и сертифициращите органи във връзка с установените от одитните органи при одитите им нередности и рискове.

15 В своите пакети от документи за предоставяне на увереност органите на държавите членки потвърждават, че отчетите са пълни, точни и достоверни, както и че техните системи за управление и вътрешен контрол за съответната програма (или група от програми) са ефективни. Те потвърждават също така, че сертифицираните разходи са законосъобразни и редовни¹⁷. След това Комисията приема отчетите и приключва салдото на финансовото участие на ЕС единствено ако заключи — като взема предвид становището на одитния орган — че те са пълни, точни и достоверни.

16 В **POP за периода 2014—2020 г.** също така се въвежда задържане от 10 % за всички междинни плащания¹⁸ и възможността за прилагане на нетни финансови корекции¹⁹. Първото има за цел да осигури буфер срещу всякакви неправомерни разходи, които не са установени от системата за контрол на държавата членка (и следователно възстановени). Второто дава възможност на Комисията да изтегля средства от дадена държава членка, която не е отстранила недостатъците, установени в нейните системи за управление и контрол.

Комисията предоставя увереност относно редовността на разходите в своите годишни отчети за дейността

17 За разходите за сближаване отговарят две генерални дирекции (ГД) на Комисията: ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO) и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL). В своите годишни отчети за дейността (ГОД) те докладват за ефективността на системите за управление и контрол на програмите (включително за функционирането на системите, установените слабости в работата на органите на държавите членки и исканите коригиращи

¹⁷ Член 127, параграф 5 от **POP за периода 2014—2020 г.** и член 63, параграф 7 от **Финансовия регламент**.

¹⁸ Член 130 от **POP за периода 2014—2020 г.**

¹⁹ Член 145, параграф 7 от **POP за периода 2014—2020 г.**

действия), за приемливостта на техните отчети и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. От юли 2021 г. дейността на Комисията по одит и оценка във връзка с разходите за сближаване се координира и извършва от Дирекция за съвместен одит.

18 При изготвянето на годишните отчети за дейността Комисията използва данните за индивидуалните проценти остатъчни грешки, посочени в докладите на одитните органи за всяка програма, резултатите от собствената си работа (документни проверки, допълнени при необходимост от посещения за установяване на фактите, одити на съответствието въз основа на риска и тематични одити), както и друга налична информация, като например одитните резултати на ЕСП във връзка с работата по нейната Декларация за достоверност. Тя използва тази информация, за да изчисли и отчете ключов показател за изпълнението (КПИ) за редовността на разходите по съответните фондове (вж. точка 38). Този КПИ се обобщава и представя в годишния доклад на Комисията за управлението и изпълнението (ГДУИ) като показател за редовността на разходите за сближаване за финансовата година като цяло.

От 2017 г. насам в одитния подход на ЕСП се вземат предвид промените в нормативната рамка за периода 2014—2020 г.

19 Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз правомощията на ЕСП се изразяват в това да проверява дали всички приходи са били събрани и дали всички разходи са направени законосъобразно и правомерно. В това си качество ЕСП е независим външен одитор на ЕС и не е част от системата за вътрешен контрол на фондовете на политиката на сближаване, нито е обект на свързания с него подход за „единен одит“. В рамките на своята дейност във връзка с Декларацията за достоверност ЕСП прави оценка на това дали Комисията е изпълнила бюджета на ЕС в съответствие с приложимите правила.

20 От 2017 г. насам одитната популация на ЕСП по отношение на сближаването обхваща разходите, които са включени в отчетите, предадени в пакетите документи за предоставяне на увереност и приети от Комисията за съответната бюджетна година. Поради това в одитите на ЕСП се проверяват главно операции, за които държавите членки са приключили своя цикъл на контрол за съответната бюджетна година и за които би следвало да са изпълнили всички съответни действия за коригиране на грешките, които самите те са установили²⁰ в рамките на процедурите си за контрол. Това означава, че всички грешки, открити при одитите на ЕСП, са допълнителни по отношение на тези, установени от въведените механизми за вътрешен контрол. Контролният цикъл на Комисията обаче протича успоредно, така че той не приключва за всички операции до момента на подбор на нашата извадка (вж. точка **69** и **приложение II**).

21 Освен това одитният подход на ЕСП предполага оценка на различните контролни стъпки, предприети по отношение на пакетите документи за предоставяне на увереност в извадката ѝ. Това позволява на одиторите да набележат в кои области трябва да бъдат допълнително подобрени системите за управление и контрол за конкретни програми или надзорната дейност на Комисията, особено когато те откриват „допълнителни грешки“. Това са грешки в допълнение към откритите и коригирани от одитните органи (и по дефиниция от управляващите органи) при предишни проверки или одити.

²⁰ Приложение 1.1, точки 18 и 19 от [Годишния доклад за 2022 г.](#) Изключение правят операциите, свързани с участия във финансов инструмент и авансови плащания на държавна помощ.

Обхват и подход

22 В настоящия преглед е представен многогодишен обзор на оценката на ЕСП за законосъобразността и редовността на разходите в областта на сближаването през периода 2014—2020 г. Обобщават са представените в предходни доклади резултати от одитите на ЕСП и констатациите, свързани със системите за управление и контрол в държавите членки, посочват се първопричините за грешки през периода и се докладва относно предишната оценка на въведените от Комисията мерки за предотвратяване или откриване и коригиране на грешки с цел да се понижи нивото на грешки. Когато е възможно, е предоставена и специфична информация по държави. И накрая, ЕСП определя одитните предизвикателства, свързани с приключването на периода 2014—2020 г. и със законосъобразността и редовността на разходите за сближаване за периода 2021—2027 г.

23 Настоящият преглед е съсредоточен върху резултатите от одитите на ЕСП за финансовите години 2017—2022 (вж. [приложение III](#)). Това позволява на одиторите да обхванат всички разходи за периода 2014—2020 г., които са били извършени, декларирани и възстановени и са преминали през цикъла на контрол до края на 2022 г. Финансовата 2017 година е първата, през която Комисията приема разходите, свързани с бюджетната година от 1 юли 2015 г. до 30 юни 2016 г., декларирани от държавите членки по програмите за периода 2014—2020 г (вж. [приложение II](#)). Плащанията, извършени от 2014 г. до 2016 г. (различни от авансовите плащания), се отнасят най-вече до периода 2007—2013 г.

24 От 2017 г. до 2022 г. ЕСП е проверила 1 157 операции от всички 27 държави членки плюс Обединеното кралство (вж. [приложение III](#)). ЕСП е направила също така преглед на извършената от одитните органи на държавите членки работа по тези операции (вж. също [фигура 2](#)).

Фигура 2 — Одитна дейност на ЕСП през периода 2014—2020 г. (до 2022 г.)



Бележка:

* Цифрите се отнасят за операциите, одитирани от 2017 г. до 2022 г. за периода 2014—2020 г.

** Статистически представителната извадка от 1 157 операции се състои от 1 077 операции, разходите за които са проверени от одитните органи, девет операции, които не са включени в извадката на одитните органи, и 71 операции, свързани с финансови инструменти.

Източник: ЕСП.

25 В резултат на използвания от ЕСП метод за формиране на извадки е налице пропорционалност между извършената за целия период работа в отделните държави членки (т.е. броя на проверените операции) и изразходваната сума. Обобщените одитни извадки за държавите членки, на които се падат над 76 % от общите разходи за сближаване (Полша, Италия, Испания, Португалия, Унгария, Чехия, Румъния, Гърция и Германия), са достатъчно големи, за да предоставят информация и наблюдения на равнище държава членка.

26 Тъй като все още не е извършен специален одит на системата за финансови корекции, в настоящия преглед този аспект не е разгледан подробно. ЕСП предвижда да извърши одит на това доколко ефективно Комисията и държавите членки използват финансовите корекции в областта на сближаването, за да бъдат защитени финансовите интереси на ЕС и да се гарантира, че разходването на средствата за сближаване е редовно.

27 Настоящият преглед се основава на годишните доклади на ЕСП и относими нейни специални доклади и становища (вж. [приложение V](#)), както и на докладите на Комисията, включително ГДУИ и ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“. В него се вземат предвид и други документи и проучвания на Комисията. За да направи съпоставка с предходния период, ЕСП използва резултатите от своя многогодишен преглед на редовността на разходите в рамките на споделеното управление за периода 2007—2013 г.²¹, публикуван през 2014 г.

28 Настоящият документ не представлява одитен доклад, а преглед, изготвен въз основа на предишна одитна дейност на ЕСП в тази област и на публично достъпна информация. В него се отчитат поуките, извлечени от прилагането на модела за предоставяне на увереност относно разходите в областта на сближаването през периода 2014—2020 г. Целта е да се допринесе за по-нататъшното усъвършенстване на този модел при приключването на изтичащия период и неотдавна започналия период 2021—2027 г. Освен това в него се обръща внимание на подготовката по законодателното предложение за политиката на сближаване в периода след 2027 г. Резултатите от прегледа на ЕСП биха могли също да се използват при обсъждането на бъдещия подход на ЕСП и използването на работата на други одитори.

²¹ Земеделие и сближаване: преглед на разходите на ЕС за периода 2007—2013 г.

Каква е общата оценка на ЕСП за редовността на разходите по политиката на сближаване?

29 Рамката за предоставяне на увереност относно политиката на сближаване има за цел да гарантира, че декларираните от държавите членки и проверени от Комисията разходи за всяка от програмите (или групи програми) не съдържат съществени грешки. В правилата е определен праг на същественост в размер на 2 %²², което е и равнището, използвано от ЕСП в Декларацията за достоверност при изготвянето на становището ѝ относно законосъобразността и редовността на бюджета на ЕС²³. В следващия раздел се представят обобщено докладваните констатации на ЕСП относно законосъобразността и редовността на разходите в областта на сближаването и на рамката за предоставяне на увереност през периода.

Нивото на грешки при разходите за сближаване в периода 2014—2020 г. е по-ниско, отколкото в периода 2007—2013 г., но остава съществено

30 Чрез комбиниране на годишните си резултати за периода 2017—2022 г. ЕСП изчислява, че нивото на грешки през тези години в разходите по МФР за периода 2014—2020 г. възлиза на около 4,8 %. Това е с 1,2 процентни пункта по-малко, отколкото на сходен етап от изпълнението на МФР за 2007—2013 г. (обхващащ периода 2009—2013 г.), когато според изчисленията на ЕСП многогодишното ниво на грешки е било 6,0 % от разходваните средства²⁴.

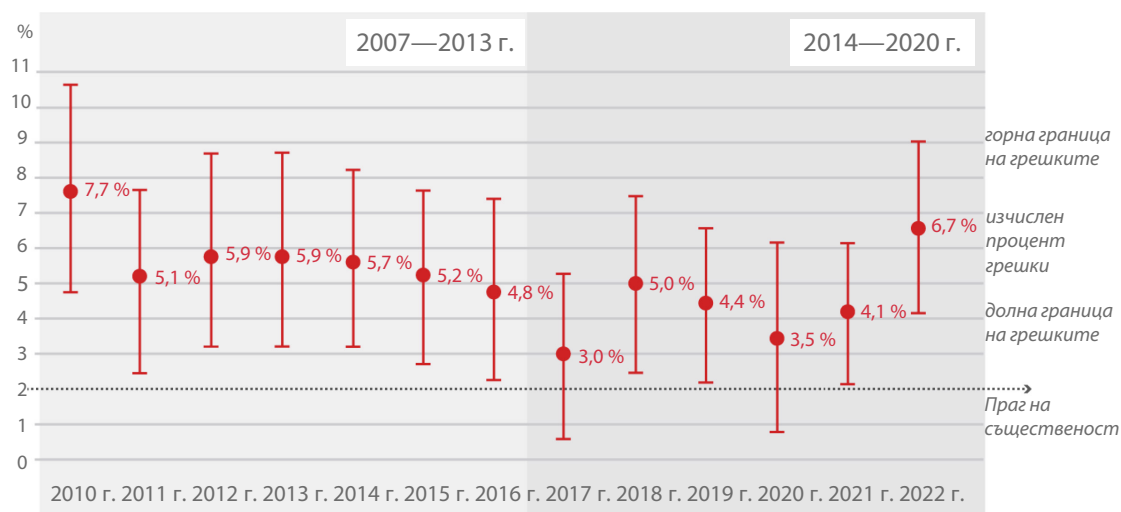
²² Член 28, параграф 11 от [Делегиран регламент \(ЕС\) № 480/2014](#) на Комисията, точка 5.1.5 от ГДУИ за 2022 г., том III, приложение 5, [Методология на ЕСП](#).

²³ Приложение 1.1, точка 35 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

²⁴ Член 23 от [Земеделие и сближаване: преглед на разходите на ЕС за периода 2007—2013 г.](#)

31 Въпреки че резултатите се променят от година на година, в периода 2017—2022 г. изчислените от ЕСП грешки са над прага от 2 %, през повечето години значително, с върхова стойност от 6,7 % през 2022 г. Същото важи и за периода 2007—2013 г. (вж. [фигура 3](#)).

Фигура 3 — Изчислен от ЕСП процент грешки за разходите за сближаване, 2010—2022 г.



Източник: ЕСП.

32 Одитните констатации на ЕСП във връзка с Декларацията за достоверност показват, че при плащанията за възстановяване на вече извършени разходи рискът от грешки е по-висок, отколкото при плащанията, основани на права за получаване на плащане (като е в по-голямата част от общата селскостопанска политика)²⁵. Като цяло всяка четвърта операция в извадката на ЕСП в периода 2017—2022 г. е била засегната от известно нарушение на правните изисквания, въпреки че почти всички от тях вече са били проверени от одитните органи. Около 60 % (171 грешки или 15 % от общата извадка) са класифицирани от ЕСП като количествено измерими грешки. В около една четвърт от операциите, при които ЕСП е установила тези „допълнителни грешки“, т.е. в допълнение към откритите и коригирани от одитните органи, те са имали значително отражение (т.е. засегнали са над 80 % от разходите, декларирани за операцията).

²⁵ Точка 1.18 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

33 Срокът на допустимост за разходите за периода 2014—2020 г. изтече на 31 декември 2023 г. По време на пандемията от COVID-19 на държавите членки беше предоставена значителна гъвкавост за препрограмиране на средствата (и включване на допълнително финансиране чрез REACT-EU)²⁶. В своя [годишен доклад за 2020 г.](#) ЕСП отбеляза, че през периода на COVID-19 е имало по-голям риск проверките и инспекциите на управляващите и одитните органи да не са били толкова ефективни, поради което потенциалният риск грешките и нередностите да не бъдат открити и коригирани се е увеличил²⁷.

Повечето одитни органи докладват за нива на грешки под прага на същественост в периода 2017—2022 г.

34 Одитните органи могат да изготвят одитно становище без резерви относно законосъобразността и редовността на разходите, вписани в отчетите, само ако процентът остатъчни грешки, посочен в годишния доклад за контрола (вж. също точка [14](#)), е под прага на същественост от 2 %, определен в делегирания регламент на Комисията за допълнение на POP²⁸.

35 За целия период 2014—2020 г. повечето одитни органи не са отчетели съществени грешки в разходите за сближаване в своите годишни доклади за контрола. От 2017 г. до 2022 г. ЕСП е установила само 33 случая (при 25 от над 400 програми), в които отговорният одитен орган е докладвал процент остатъчни грешки от над 2 % преди каквато и да е корекция от страна на Комисията²⁹. В по-голямата част от тези случаи (при 14 от 25-те програми) това е станало през 2020 г. (т.е. във връзка с бюджетната 2018—2019 година).

²⁶ Точка 6.17 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

²⁷ Точка 2.32 от [Годишния доклад за 2020 г.](#)

²⁸ Член 28, параграф 11 от [Делегиран регламент \(ЕС\) № 480/2014 на Комисията.](#)

²⁹ Въз основа на приложенията към ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ от 2017 г. до 2022 г.

36 Всяка година обаче одитите на ЕСП показват, че много одитни органи не откриват значителна част от грешките в проверяваните от тях операции. Възможно е някои от тези грешки да бъдат открити по-късно от Комисията, което да доведе до корекции, а други да бъдат открити от ЕСП (ако пакетът документи за предоставяне на увереност попада в извадката). Именно поради тези допълнителни грешки ЕСП заключава, че разходите за сближаване като цяло са засегнати от грешки в съществена степен.

37 И накрая, въпреки че авансовите плащания към финансовите инструменти не представляват направени разходи, в POP³⁰ е предвидено изключение, което позволява на одитните органи да ги включват в своята одитна популация, ако са били изплатени през бюджетната година, и следователно да ги вземат предвид при изчисляването на процента остатъчни грешки. Тези авансови плащания като цяло са с нисък риск и относително висока стойност. Поради това, когато в отчетите са включени както извършени разходи, така и авансови плащания, вероятно е процентът остатъчни грешки на одитните органи да е по-нисък от нивото на грешки за действително направените разходи.

От 2018 г. насам „максималният процент“ на Комисията показва съществено ниво на грешки в разходите по политиката на сближаване

38 Комисията изчислява ключов показател за изпълнение (КПИ) относно редовността на разходите по всеки фонд, който след това докладва в годишния отчет за дейността (вж. точка **18**). КПИ се агрегира като среднопретеглена стойност на отделните проценти остатъчни грешки, коригирани при необходимост въз основа на резултатите от прегледа и одита на Комисията. От 2018 г. насам Комисията оповестява също така „максимален процент“ с цел да отчете допълнителните рискове, които може да са налице при тези разходи³¹. Този КПИ се изчислява без отражението на авансовите плащания към финансови инструменти (вж. точка **37**).

³⁰ Член 41, параграф 1 от POP за периода 2014—2020 г.

³¹ Бележки под линия 12 и 52 към ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2018 г.; бележка под линия 38 към ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2018 г.

39 След внасянето на корекции в процентите въз основа на докладите на одитните органи, Комисията е изчислила, че през всяка от петте години след 2018 г. максималният процент на разходите по политиката на сближаване е бил над прага на същественост от 2 %, а в резултат на това и за периода като цяло.

40 В същото време изчисленият и докладван от Комисията КПИ е малко под прага на същественост през четири от петте години. Според ЕСП обаче методологията на Комисията позволява да се изчисли само минимален процент грешки, което означава, че има вероятност определен брой грешки да останат неоткрити и некоригирани (вж. точки **65—68**)³².

41 От 2019 г. насам Комисията е подобрила методологията си за оценка на максималните проценти, тъй като взема предвид риска от наличие на грешки извън извадката от операции в програмите, одитирани през годината (от Комисията или от ЕСП). Максималните проценти могат също така да включват и „допълнителни средства“ по неоудитирани програми въз основа на процентите грешки, отчетени от същия одитен орган за други програми, или единна ставка в случаите, в които одитният орган все още не е одитиран³³.

42 В своя Годишен доклад за 2021 г. ЕСП отбелязва, че продължават да съществуват два недостатъка: Комисията не отчита тези допълнителни средства при ОП, одитирани през предходните счетоводни години, и в някои случаи размерът на допълнителните средства може да не е достатъчен, за да се вземат предвид всички грешки, които Комисията не е открила при своите одити на съответствието. Тези слабости се отразяват и на изчисления от Комисията риск при приключване, тъй като е възможно Комисията да не извърши необходимите корекции във всички случаи, за да сведе процента остатъчни грешки под прага на същественост³⁴.

³² Точки 58—61 от [Специален доклад 26/2021](#).

³³ Бележка под линия 65 към ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2022 г.; бележка под линия 71 към ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2022 г.; точка 6.66 от [Годишния доклад на ЕСП за 2022 г.](#)

³⁴ Точка 5.62 от [Годишния доклад за 2021 г.](#) и точка 6.70 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

Изчисленията за грешки на Комисията и на одитните органи са съсредоточени върху финансовите корекции

43 Процентите, отчетени в ГОД и ГДУИ на Комисията, представляват нередности, водещи до финансови корекции въз основа на приложимите нормативни разпоредби (вж. също точка **14**).

44 За да могат органите на държавите членки и Комисията да налагат финансови корекции, грешката трябва да бъде нередност по смисъла на [POP за периода 2014—2020 г.](#), т.е. нарушение на правилата, „произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор“³⁵. Не всички установени от ЕСП грешки попадат в тази категория. В съответствие с правомощията на ЕСП съгласно Договора тя трябва да докладва за грешки, свързани с всякакви нарушения на приложимите правила, а ЕСП разглежда дадена операция като засегната от грешки, когато някое от условията за плащане на свързаните с нея разходи не е изпълнено изцяло.

45 За три от отчетните години в периода 2017—2022 г. (2018 г., 2020 г. и 2022 г.) Комисията е изразила несъгласие с някои от допълнителните грешки, докладвани от ЕСП, или с остойността на констатациите ѝ. Въпреки това, дори и след дисконтирането на тези оспорвани грешки, изчисленията на ЕСП за съответните три години остават както над прага на същественост от 2 %, така и над отчетените от самата Комисия проценти. По отношение на отделните пакети документи за предоставяне на увереност, оспорваните грешки биха имали отражение само върху три от 13-те засегнати пакета документи, в които според ЕСП остатъчните грешки са над 2 %.

46 Другите методологически различия в начина на остойносттаване на грешките (например за неспазване на правилата за обществените поръчки³⁶) не засягат съществено разликите в отчетените проценти грешки.

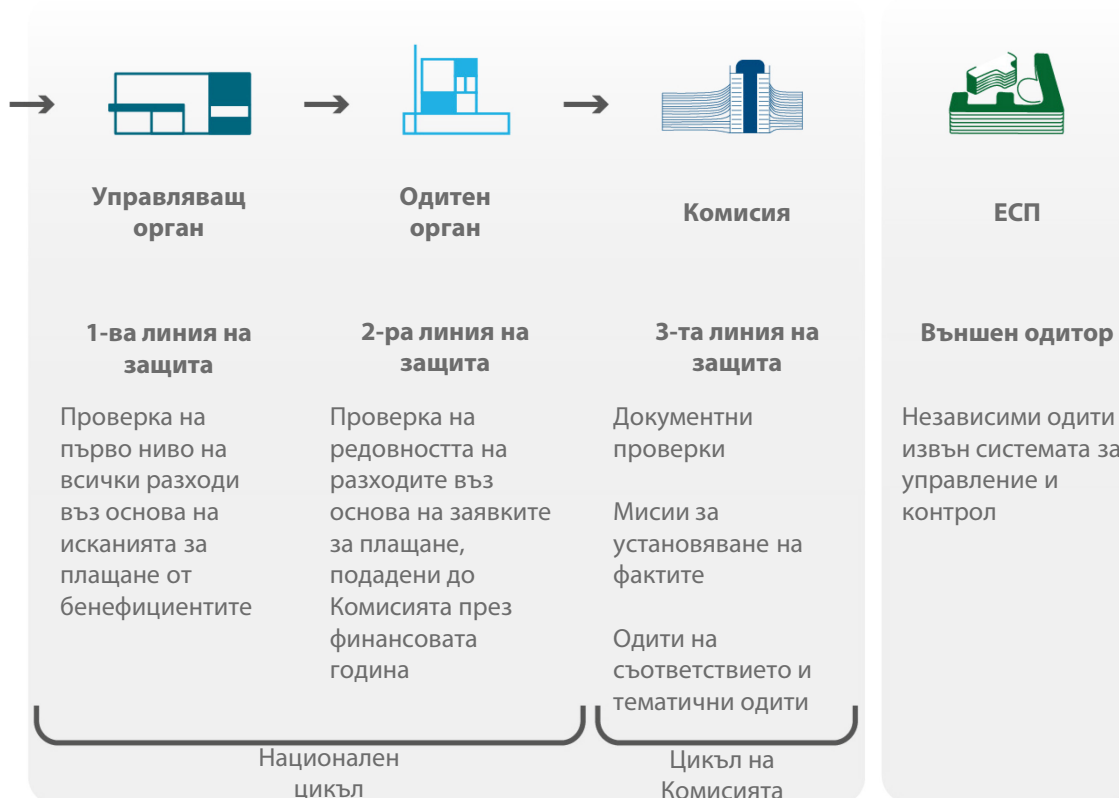
³⁵ Член 2, параграф 36 от [POP за 2014—2020 г.](#)

³⁶ Приложение 1.1, точка 27 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

Какви са констатациите на ЕСП относно надеждността на работата на ключовите участници в системата за контрол на политиката на сближаване?

47 Съществуват три линии на защита за предотвратяване, откриване и коригиране на неправомерни разходи по политиката на сближаване, както е показано на *фигура 4*. Комбинираната работа на ЕСП по отношение на редовността и на системите за наблюдение и контрол на Комисията и държавите членки за периода 2014—2020 г., включваше оценки на работата и на трите равнища.

Фигура 4 — Система за контрол на разходите по политиката на сближаване



Източник: ЕСП.

Извършваните от управляващите органи проверки на първо ниво не са достатъчно ефективни, за да гарантират редовността на разходите по политиката на сближаване

48 Като „първа линия на защита“ управляващите органи следва да гарантират, че за финансиране се подбират само отговарящи на изискванията проекти. Последващите проверки на първо ниво, извършвани от управляващите органи, играят ключова роля за гарантиране на редовността на разходите по политиката на сближаване. По-специално, при тях трябва да се проверява дали продуктите и услугите, които се съфинансират, са предоставени, дали декларираните от бенефициентите разходи са действително направени и дали са в съответствие с цялото приложимо законодателство, с всички изисквания на програмите и с условията за финансиране. По отношение на разходите за периода 2014—2020 г. такива проверки се изискват при всяко заявление за възстановяване на средства, подадено от бенефициентите. След това, преди въпросните разходи да бъдат декларирани пред Комисията, всички установени нередности трябва първо да бъдат коригирани.

49 Резултатите от одитите на ЕСП през последните шест години³⁷, но също така броят и финансовото отражение на грешките, докладвани от одитните органи (вж. [приложение IV](#)) и Комисията, показват, че управляващите органи все още не намаляват достатъчно ефективно високия присъщ риск от грешки в областта на сближаването. Всъщност голяма част от посочените грешки е можело и е трябвало да бъдат установени и коригирани от тази „първа линия на защита“, ако тя функционираше ефективно.

³⁷ Точка 6.42 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

Одитните органи са важна втора линия на защита, но невинаги са напълно ефективни в откриването на неправомерни разходи

50 Одитните органи са важна „втора линия на защита“ при разходите по политиката на сближаване. Те трябва да бъдат независими от управляващите органи и да спазват специфичните нормативни изисквания и стандарти, на които са обект. Тяхната функция е да осигуряват извършването на одити за правилното функциониране на системата за управление и контрол на програмите, както и одити на представителна извадка от операции въз основа на декларираните разходи³⁸.

Като се вземат предвид откритите от ЕСП допълнителни грешки, в около половината от одитираните от нея пакети от документи за предоставяне на увереност процентът остатъчни грешки е над 2 %

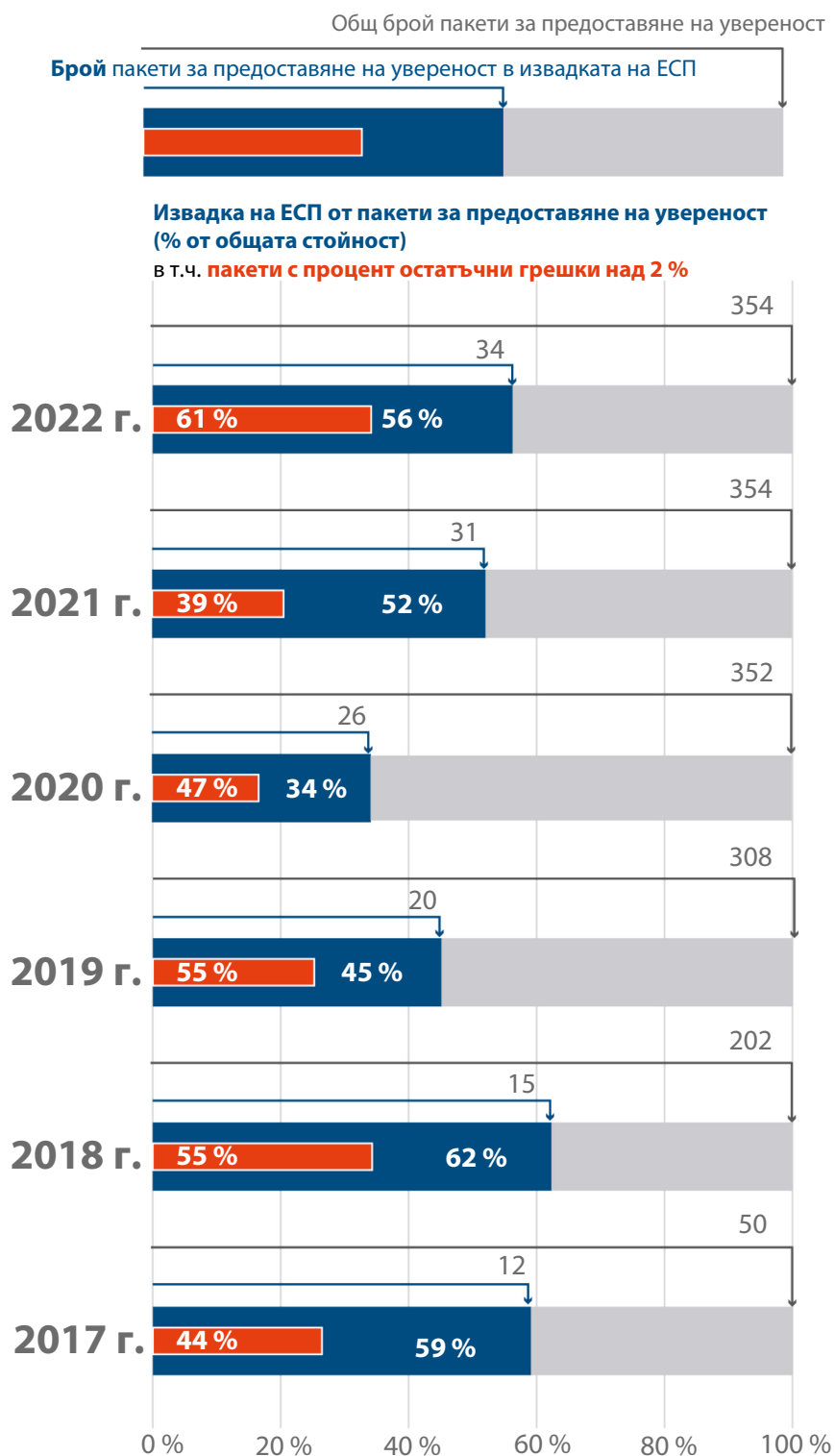
51 Като цяло в периода от 2017 г. до 2022 г. ЕСП установи грешки в 51 от 87-те пакета документи за предоставяне на увереност, одитирани от нея поне веднъж, които не са били открити при проверките на одитните органи. В 43 от тези случаи тези допълнителни грешки са довели до увеличаване на докладваните от одитните органи проценти остатъчни грешки над прага от 2 %.

52 Тези 43 пакета документи за предоставяне на увереност представляват значителен дял от разходите, сертифицирани пред Комисията. От 2017 г. до 2022 г. дялът на разходите в извадките на ЕСП, отчетени в посочените пакети документи за предоставяне на увереност, не е спаднал под 39 %, като през 2022 г. е достигнал най-високата си стойност от 61 %. Общо тези пакети от документи представляват около 45 % от сертифицираните пред Комисията разходи в пакетите от документи за предоставяне на увереност, включени в извадката (вж. [фигура 5](#))³⁹.

³⁸ Член 127, параграф 1 от РОР за 2014—2020 г.

³⁹ Точка 6.47 от Годишния доклад за 2022 г.

Фигура 5 — Пакети документи за предоставяне на увереност с процент остатъчни грешки над прага на съществено (2017—2022 г.)



Бележка: При анализа на ЕСП е взета предвид и оценката на Комисията на пакетите документи за предоставяне на увереност, включени в извадката.

Източник: ЕСП.

53 Освен това съществува разминаване между процентите, отчетени в годишния доклад за контрола, и процента, който ЕСП преизчисли, за да вземе предвид откритите от нея допълнителни грешки. В 42 от 138-те пакета от извадката на ЕСП (т.е. в около една трета от случаите) разликата между оценката на одитния орган и ЕСП е над 2 процентни пункта. В повече от половината от тези 42 случая разликата е над 5 процентни пункта.

Липсва „предпазен марж“ за допълнителни грешки, когато одитните органи отчитат процент остатъчни грешки от 2 %

54 Въз основа на докладваните от одитните органи констатации, преди да представят годишните отчети пред Комисията, управляващите и сертифициращите органи прилагат финансови корекции, които водят до оттегляне на разходите, свързани със засегнатите проекти. Наред с корекциите, прилагани за конкретни установени нередности, те прилагат и допълнителни корекции в случаите, когато за дадена програма одитните органи са докладвали за процент остатъчни грешки, по-висок от прага на същественост от 2 %.

55 Тъй като законодателят допуска максимално ниво на грешки от 2 % в разходите от бюджета на ЕС, управляващите и сертифициращите органи прилагат само толкова корекции, колкото е достатъчно, за да се постигне целта от 2 %. В около 17 % от пакетите документи за предоставяне на увереност с процент остатъчни грешки от над 2 % след преизчисление от ЕСП или от Комисията, отчетените преди това проценти остатъчни грешки се равняват точно на 2 %. Това не оставя „предпазен марж“ за допълнителни грешки, открити при одити след представянето на отчетите, и означава, че са необходими допълнителни екстраполирани финансови корекции.

Поради слабостите в работата на одитните органи Комисията може да разчита в по-малка степен на резултатите от тяхната работа

56 През годините ЕСП е установила различни по характер и сериозност слабости в работата на 40 от 43-те одитирани одитни органа, които на свой ред засягат повече от половината от одитираните от ЕСП операции. Освен това повечето от допълнителните грешки, открити от ЕСП, е можело и е трябвало да бъдат открити от одитните органи при проверката на същите тези операции (вж. точка **20**). По тази причина Комисията може да разчита в по-малка степен на резултатите от тяхната работа.

57 От 2017 г. до 2022 г. ЕСП е установила и докладвала за недостатъци в обхвата и качеството на работата на одитните органи по отношение на 124 от 171 допълнителни грешки. Тези недостатъци се отнасят по-специално до:

- планирането и подготовката на тяхната одитна дейност;
- качеството на самата одитна дейност; и
- документирането на тяхната одитна дейност.

Планиране и подготовка на одитната дейност

58 Основен аспект от планирането на одитите са операциите по формиране на извадки. От одитните органи се изисква да одитират представителни статистически извадки от операции и да поддържат подходяща одитна следа, за да покажат, че извадките са формирани по независим, обективен и безпристрастен начин. Въпреки това, при седем от 43-те одитни органа, проверени в периода 2017—2022 г., в един или повече случаи ЕСП констатира проблеми с начина на подбор на извадките и установи пропуски в одитните следи за формиране на извадки.

59 Другият ключов елемент от планирането и подготовката на одита са контролните листове, тъй като в тях са отразени минималните изисквания за извършването на проверки и общите процедури, които одиторите трябва да следват. По време на своите одити ЕСП отбеляза значителни разлики в степента на подробност на контролните листове при отделните одитни органи, независимо че в началото на периода Комисията е предоставила контролните си листове на одитните органи с оглед подпомагане на тяхното стандартизиране. И въпреки че периодът 2014—2020 г. е към своя край, ЕСП продължава да установява контролни листове, които не включват конкретни въпроси относно измама, конфликт на интереси, двойно финансиране или държавна помощ, въпреки че от одитните органи се изисква да проверяват тези въпроси.

60 Като цяло ЕСП откри допълнителни количествено измерими грешки в 21 % от операциите, за които е установила и слабости в планирането на одитите.

Качество на одитната дейност

61 За около 27 % от операциите ЕСП установи слабости в качеството или пълнотата на самата одитна дейност. Тези слабости често са свързани с проверките на критериите за подбор и допустимост на проектите. По-специално ЕСП установи, че някои одитни органи не са потвърждавали систематично достоверността на предоставената от бенефициентите информация с разходооправдателна документация (вж. примерите в [каре 2](#)).

Каре 2

При оценката на допустимостта одитните органи разчитат на личните декларации на бенефициентите или участниците

Одитните органи са склонни да разчитат твърде много на личните декларации на бенефициентите при проверката на критериите за допустимост и други изисквания, като например техническия капацитет на оферентите, статута на МСП на кандидатите, условията за статут на лица незаети с работа, учене или обучение (NEET), състава на домакинството, спазването на тавана *de minimis* за държавната помощ, липсата на двойно финансиране или на конфликт на интереси.

Много от допълнителните грешки се дължат на факта, че някои одитни органи невинаги проверяват подкрепящите доказателства или не документират тези проверки, така че да потвърдят надеждността на информацията, декларирана от бенефициентите или участниците.

Документиране на одитната дейност

62 И накрая, професионалните одитни стандарти⁴⁰ и правилата за одит на разходите по политиката на сближаване⁴¹ изискват одитната дейност да бъде надлежно документирана по такъв начин, че да позволява на опитен одитор без предшестваща връзка с дадената задача да разбере каква одиторска работа е извършена, какви са произтичащите от нея заключения и как се е стигнало до тях. Въпреки това за около една трета от операциите документацията, съхранявана в досиетата на одитните органи, не е достатъчна, което се дължи или на

⁴⁰ По-конкретно, Международен одитен стандарт 230.

⁴¹ Член 127, параграф 3 от [POP за 2014—2020 г.](#)

недоброто документиране от страна на самите одитори, или на недостатъчно ефективните процедури за преглед от страна на одитния орган.

63 След като при одитите на ЕСП за 2017 г. и 2018 г. бяха установени недостатъци в документацията на одитните органи, одитните органи и Комисията сформираха работна група за решаване на проблема. През декември 2019 г. работната група публикува документ за размисъл, в който се посочва как одиторите следва да документират своята работа и какви разходооправдателни документи следва да съхраняват в своите одитни досиета. Той не представлява изчерпателно ръководство и използването му не е задължително. Въпреки това документът се явява първа стъпка към подобряване на начина, по който одитните органи изпълняват и документират своята работа.

64 Резултатите от одита на ЕСП през последните шест години показват, че откритите слабости в действията на някои одитни органи водят до спад на доверието в работата им⁴². Тъй като одитните органи играят ключова роля в рамката за предоставяне на увереност, тяхната работа се нуждае от подобрения, за да се гарантира, че операциите са в съответствие с правната рамка. Комисията обаче носи крайната отговорност за бюджета на ЕС. Цялостната отговорност за изпълнението на бюджета обхваща не само законосъобразността и редовността на разходите, но и спазването на принципите на добро финансово управление⁴³.

Комисията проверява годишните отчети, но съществуват ограничения при проверките ѝ за откриване на допълнителни грешки

Документните проверки не са предназначени да откриват допълнителни недопустими разходи

65 При извършването на проверки за приемане на отчетите (вж. също точка **15**) Комисията проверява съгласуваността на докладваната от одитните органи информация за редовността, за да потвърди доколко надеждни са процентите остатъчни грешки, главно чрез извършване на документни проверки. За тази цел

⁴² Въз основа на точка III от краткото изложение на [Специален доклад 26/2021](#).

⁴³ Член 317 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#).

Комисията анализира съдържащата се във всеки пакет документи за предоставяне на увереност информация, като използва стандартизирани контролни листове, но взема предвид и друга одитна информация.

66 Документната проверка може да бъде допълнена от посещения за установяване на фактите, които понякога включват ограничено повторно изпълнение на извършените от одитните органи одити на операции, за да може да се оцени по-добре надеждността на тяхната работа. Според Комисията те помагат да се установят рискове за одитите на съответствието. Документните проверки обаче нямат предназначението да откриват допълнителни грешки. Това ограничава тяхната добавена стойност с оглед потвърждаването на редовността на свързаните с отчетите операции и валидността на докладваните от одитните органи проценти остатъчни грешки⁴⁴.

Извършваните от Комисията одити на съответствието имат явна добавена стойност, но са ограничени на брой

67 Извършваните от Комисията одити на съответствието са най-ефективният елемент в нейната работа по пакетите документи за предоставяне на увереност. Тяхната основна цел е да се потърси разумна увереност, че преди да представят своите годишни отчети на Комисията, държавите членки са открили всички сериозни системни слабости (и грешки), коригирали са ги и са докладвали за тях. Те имат за цел също така да се провери дали са надеждни одитните становища на одитните органи и докладваните проценти остатъчни грешки. Тези одити са насочени към прегледа на работата на одитните органи и повторното извършване на одит върху извадка от операции. Това може да доведе до преоценка на процента остатъчни грешки и до предприемане на допълнителни финансови корекции, когато е целесъобразно. Комисията обаче извършва ограничен брой одити на съответствието (средно 40 годишно).

68 Извършваните от Комисията одити на съответствието обикновено следват подход, основан на риска. За тази цел тя извършва най-напред документна проверка на всички програми, а след това годишна оценка на риска, за да открие най-рисковите одитни органи, които да включи в своите одити на съответствието. От 2017 г. до 2022 г. Комисията е извършила 162 такива одита. Благодарение на тази дейност Комисията открива значителен брой нередности, които не са били

⁴⁴ Точка VII от краткото изложение и точки 26 и 29—30 от [Специален доклад 26/2021](#).

установени при предходните документни проверки или в работата на органите на държавите членки. В 118 от тези 162 одита (73 %) Комисията е установила, че одитният орган е занижил процента остатъчни грешки. В 67 случая (41 %) преизчисленият от Комисията процент остатъчни грешки е бил над 2 %. Извършваните от Комисията одити на съответствието водят до заключения, подобни на констатациите на ЕСП.

69 В своите одити ЕСП установи два основни недостатъка в извършваните от Комисията одити на съответствието:

- Първо, съгласно рамката за предоставяне на увереност, определена в POP, на Комисията са необходими почти две години от края на съответния отчетен период, за да формулира заключение относно надеждността на докладвания от одитните органи процент остатъчни грешки за дадена бюджетна година⁴⁵.
- Второ, изчисленията от Комисията стойности на остатъчни грешки, оповестени в ГОД и ГДУИ, са само предварителни, тъй като Комисията може да използва своите документни проверки, за да поиска от одитните органи допълнителна проверка на установените от нея недостатъци, или защото след процедурите за уточняване на фактите с органите на държавите членки е възможно констатациите за грешки при одитите на Комисията да се променят. Следователно заключенията, представени в окончателните одитни доклади, не са окончателни и подлежат на евентуални промени след приключването на целия одитен цикъл (вж. също точки [130](#)—[133](#)).

⁴⁵ Точка 6.54 от [Годишния доклад за 2017 г.](#)

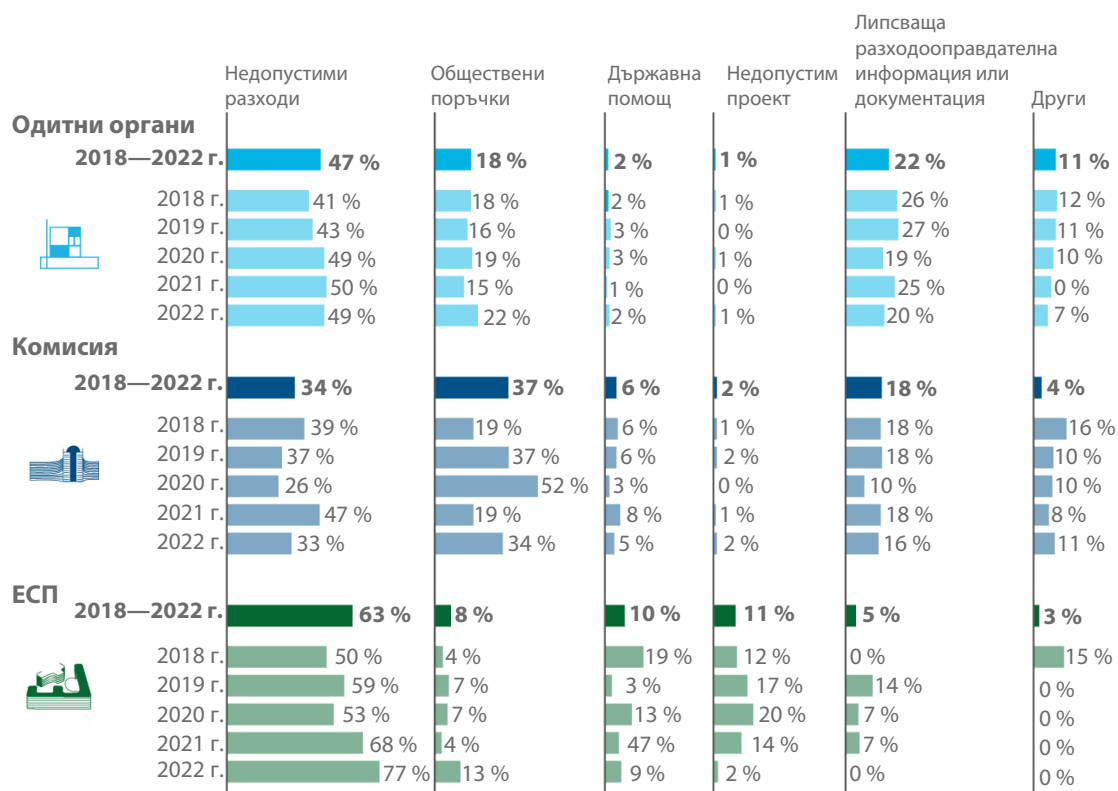
Какви видове грешки се допускат и къде се появяват те?

70 От 2018 г. одитните органи докладват за грешки, като използват обща типология, договорена между Комисията и държавите членки. Това осигурява по-добра основа за анализ на грешките, открити от различните участници в системата за управление и контрол. Подобна типология на грешките прилага и ЕСП по отношение на грешките, открити в собствената ѝ работа. В този раздел е направен съпоставителен анализ в многогодишна перспектива относно сравнението между видовете допълнителни грешки, открити от ЕСП, и допълнителните грешки, най-често установявани от Комисията и отчитани от одитните органи. Потърсени са и географски закономерности.

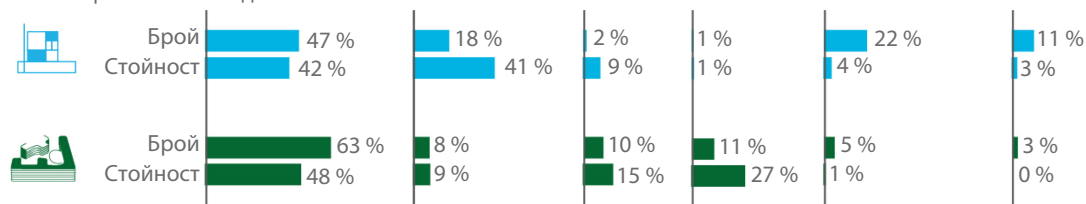
Някои категории грешки при разходите по политиката на сближаване са по-често срещани от други

71 През периода 2014—2020 г. най-често срещаните видове грешки са тези, свързани с недопустими разходи и недопустимите проекти, като те са имали най-голямо отражение върху изчисленото от ЕСП ниво на грешки, следвани от неспазването на правилата за държавна помощ и на правилата на ЕС и националните правила за обществените поръчки. На [фигура 6](#) е показано разпределението на броя на грешките по категории. На нея също така е показано кои са категориите грешки, които са имали най-голямо отражение върху процента грешки, като е направено разграничение между установените от одитните органи нередности и допълнителните грешки, открити както от Комисията, така и от ЕСП, които преди това не са били открити от одитните органи.

Фигура 6 — Дял на различните видове грешки, установени от одитните органи, Комисията и ЕСП, 2018—2022 г. (годишни стойности и средна стойност за пет години)



Разпределението на откритите грешки не е непременно пропорционално на разпределението на тяхното финансово въздействие:



(*) Няма налични данни за финансовото въздействие на откритите от Комисията грешки.

Източник: ЕСП.

Повечето грешки се дължат на недопустими разходи, както като количество, така и като финансово отражение

72 Най-значимият вид грешки, открити от всички одитори от 2018 г. до 2022 г., както в числено изражение, така и по отношение на финансовото отражение, са недопустимите разходи. Те обхващат широк спектър от случаи на неспазване на разпоредбите на POP или на специфичните за отделните фондове регламенти и/или националните правила за допустимост. Определянето на правила за допустимост обаче е преди всичко отговорност на държавите членки. В категорията на недопустимите разходи влизат нередности като например разходи, които не са свързани с проектите, или разходи, които не са извършени или платени от бенефициентите, недопустими участници, свръхдеклариране на разходите за персонал и включване на възстановим ДДС в декларациите за разходи. Там влизат също недопустими разходи, свързани с финансови инструменти, както и нередности при използването на опростени варианти на разходите (ОВР).

73 Броят на грешките, свързани с недопустими разходи, установени от одитните органи, е относително стабилен през различните години (неизменно между 40 % и 50 %), но има колебания в тяхното финансово отражение. Комисията е установила по-ниско ниво на недопустими разходи, като в тази категория са попаднали около една трета от грешките, открити при одитите на съответствието.

74 Недоустимите разходи са също така най-често срещаният вид допълнителни грешки, открити при одитите на ЕСП, както и видът грешки с най-голямо финансово отражение. Почти две трети от установените от ЕСП грешки са свързани с недопустими разходи, въпреки че извадката обхваща предимно разходи, които преди това са били проверени от органите на държавите членки, и въпреки че самите одитни органи откриват много такива грешки. В своя [годишен доклад за 2022г.](#) ЕСП препоръчва на Комисията да предприеме мерки за смекчаване на последиците от повтарящите се грешки, така че да се ограничи вероятността от поява на неправомерни разходи и тяхното отражение.

75 Един от най-често срещаните примери за допълнителни грешки, установени от ЕСП във връзка с недопустими разходи през периода 2014—2020 г., се отнася до мерки в подкрепа на младежи, класифицирани като NEET (незаети с работа, учене или обучение), без участниците в проекта да отговарят на критериите за допустимост (вж. [каре 3](#)).

Каре 3

Открити допълнителни грешки във връзка с недопустими участници в проекти по Инициативата за младежка заетост (ИМЗ)

През периода 2014—2020 г. в няколко държави членки ЕСП установи допълнителни грешки във връзка с Инициативата за младежка заетост. Повечето от тези грешки е можело да бъдат открити чрез по-качествени проверки на разходооправдателната документация, необходима за доказване изпълнението на основния критерий за допустимост (статут на NEET лица).

В една от операциите по ИМЗ в Испания са били субсидирани трудови договори за млади университетски изследователи, отговарящи на изискванията за статут на NEET лица и регистрирани в националната система на схемата „Гаранция за младежта“. Осем от 30-те кандидати, чиито предложения ЕСП провери, към момента на внасяне на предложението са били на работа в друг университет или са продължили след висшето си образование да се обучават в университета, набиращ персонал, което означава⁴⁶, че те не отговарят на изискванията за статут на NEET и свързаните с това разходи са недопустими.

В два проекта по ИМЗ във Франция статутът на NEET лица на участниците е бил проверяван единствено въз основа на личните им декларации, а одитните органи не са проверили тяхната надеждност дори въз основа на извадка. При допълнителните проверки на ЕСП за установяване на статута на участниците в извадката беше установено, че една четвърт от тях действително са били наети на работа, което ги прави недопустими за подпомагане от ЕС⁴⁷.

Тези констатации доведоха до препоръките в докладите на ЕСП от 2021 г. и 2022 г.⁴⁸ относно проверките на условията за допустимост.

Одитните органи откриват грешки при възлагането на обществени поръчки по-често, отколкото през периода 2007—2013 г.

76 През периода 2007—2013 г. най-често срещаната причина за грешки в областта на сближаването е неспазването на правилата на ЕС и на националните правила за обществените поръчки. Към онзи момент тази категория представлява почти половината от изчисления от ЕСП процент грешки⁴⁹.

77 През периода 2014—2020 г. Комисията е въвела някои мерки в рамките на своя план за действие в областта на обществените поръчки за подобряване на административния капацитет на държавите членки и спазването на процедурите за възлагане на обществени поръчки по линия на политиката на сближаване. Този план, изготвен през 2013 г. и актуализиран няколко пъти⁵⁰, съдържа действия за предотвратяване на нередности, но също и за актуализиране на одитните контролни листове⁵¹.

78 Посоченият план за действие спомогна за по-ефективното откриване на грешки от страна на органите на държавите членки при възлагането на обществени поръчки. По данни на одитните органи в периода от 2018 г. до 2022 г. около 18 % от разкритите от тях количествено измерими грешки са свързани с нарушения на правилата за обществените поръчки, като финансовото отражение на тези грешки е около 41 %. Според докладите на одитните органи най-голям дял от нарушенията в областта на обществените поръчки през този период имат Италия и Унгария. При операциите, които ЕСП одитира за посочения период, одитните органи бяха открили и коригирали 80 грешки при възлагането на обществени поръчки преди провеждането на нашите одити. ЕСП установи 33 допълнителни проблема, свързани с възлагането на обществени поръчки, неоткрити от одитните органи, 11 от които бяха остойностени от ЕСП.

79 През разглеждания в настоящия преглед период (2017—2022 г.), делът на изчисленото от ЕСП ниво на грешки, дължащо се на допълнителни грешки при нарушения на правилата за обществените поръчки, е 9 % спрямо 45 % през периода 2007—2013 г. Предвид големия дял на подобни нередности, за които одитните органи са докладвали в периода от 2018 г. до 2022 г. (представляващи 41 % от общото финансово отражение, вж. *фигура 6*), може да се заключи, че разходите по политиката на сближаване все още са засегнати от грешки при

⁴⁶ Каре 5.5 от [Годишния доклад за 2019 г.](#)

⁴⁷ Каре 5.5 от [Годишния доклад за 2021 г.](#)

⁴⁸ Препоръка 5.3 от [Годишния доклад за 2021 г.](#); препоръка 6.5 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

⁴⁹ Точка 30 от [Земеделие и сближаване: преглед на разходите на ЕС за периода 2007—2013 г.](#)

⁵⁰ Отговор на Комисията на точка 6.26 от [Годишния доклад за 2018 г.](#)

⁵¹ [План за действие относно обществените поръчки.](#)

възлагането на обществените поръчки. Одитите на ЕСП обаче отбелязват подобрене в капацитета на одитните органи да откриват този вид нередност в сравнение с периода 2007—2013 г. В неотдавнашен доклад ЕСП прави по-подробен анализ на състоянието на обществените поръчки⁵².

Недопустимите проекти и грешките, свързани с държавната помощ, са малко на брой, но представляват значителен дял от изчисления от ЕСП процент грешки

80 Недопустимите проекти обикновено са малко на брой, но имат значително финансово отражение, тъй като водят до недопустимост на пълния размер на сертифицираните разходи. Подобна е ситуацията и при нарушенията на правилата за държавна помощ, тъй като тяхното неспазване обикновено лишава бенефициентите от възможността да получат каквото и да било финансиране.

81 Констатациите от собствените одити на ЕСП сочат, че и при двата вида грешки одитните органи не откриват достатъчно ефективно неспазването на правилата. Както се вижда от [фигура 6](#), Комисията също не успява да открие всички такива грешки при одита на работата на одитните органи. В тези категории попадат едва 3 % от грешките, за които докладват одитните органи, и 8 % от тези, за които докладва Комисията.

82 За сметка на това около една пета от допълнителните грешки, остойностени от ЕСП, се отнасят до недопустими проекти или нарушения на правилата за държавна помощ. Комбинираното финансово отражение съставлява 42 % от изчисления от ЕСП процент грешки. Допълнителните грешки, свързани с нарушения на правилата за държавна помощ, са отбелязали най-висок ръст през 2018 г. поради сериозна системна слабост, установена от ЕСП и Комисията в Португалия, чиито национални правила не са били в съответствие с правилата на ЕС за държавната помощ (вж. [каре 4](#)).

⁵² Специален доклад 28/2023.

Каре 4

Несъответствие на конкретни национални правила с правилата на ЕС за държавните помощи по отношение на стимулиращите ефекти

Правилата на ЕС за държавните помощи се основават на принципа, че държавната помощ следва да бъде разрешена само когато тя финансира дейности, които не биха могли да се осъществят без нея. Този „стимулиращ ефект“ автоматично се приема за схеми по [Общия регламент за групово освобождаване](#), ако дейностите започват след датата на заявлението за финансиране.

През 2018 г. ЕСП установи три проекта по ЕФРР в Португалия, при които липсва стимулиращ ефект. ЕСП установи също така, че националните правила на страната не са в съответствие с правилата на ЕС що се отнася до стимулиращия ефект. Преди одита на ЕСП Комисията е установила няколко операции, засегнати от една и съща грешка, и е поискала от управляващия орган за съответната програма да изключи тези операции от отчетите. Въпреки че държавата членка е променила националните си правила, за да ги хармонизира с тези на равнище ЕС и да избегне нови нередности в бъдеще, нито нейните компетентни органи, нито Комисията са предприели задоволителни корективни действия, за да отстранят тези грешки или да компенсират потенциалното им отражение чрез финансова корекция на вече сертифицираните разходи за счетоводната 2016—2017 година.

Подобен проблем бе установен и през 2019 г. Тогава Комисията е поискала от органите в Португалия да установят всички засегнати операции за следващите 2 бюджетни години и да извършат необходимите корекции, за да изключат неправомерните разходи от отчетите. Получените в резултат на това корекции възлизат на над 174 млн. евро⁵³.

⁵³ Точки 6.30—6.32 от [Годишния доклад за 2018 г.](#); точка 5.27 от [Годишния доклад за 2019 г.](#) и бележка под линия 95 от ГОД за 2020 г. на ГД „Регионална и селища политика“.

В повечето държави членки, получаващи основната част от финансирането за сближаване, са налице съществени нива на грешки, но има различия в начина, по който се прилага рамката за предоставяне на увереност

83 Многогодишният анализ на ЕСП показва, че в одитираните операции непрекъснато се установяват грешки, които са останали неоткрити на равнище държава членка. ЕСП направи анализ на своите собствени одитни резултати, както и на тези на одитните органи и Комисията, за да придобие допълнителна представа относно редовността на разходите по политиката на сближаване в онези държави членки, които получават по-голямата част от финансирането, и да определи доколко ефективно те прилагат рамката за предоставяне на увереност.

Резултатите на ЕСП в периода 2017—2022 г. показват съществено ниво на грешки в повечето от онези държави членки, които получават най-много средства по политиката на сближаване

84 Девет са държавите членки, на които се падат 76 % от разходваните средства по политиката на сближаване: Полша, Италия, Испания, Португалия, Унгария, Чехия, Румъния, Гърция, Германия. В тези държави членки се отчита 91 % от изчисления от ЕСП процент грешки. Освен това в тях е установена и по-голямата част (90 %) от всички грешки с голямо отражение (чието количествено измерение е между 80 % и 100 % от стойността на дадената одитирана операция).

85 През периода 2007—2013 г. при всяка от държавите членки, които са най-големите получатели, се наблюдава съществено ниво на грешки. Такъв беше случаят и с останалите 18 държави членки, взети заедно⁵⁴. За периода 2014—2020 г. одитните резултати на ЕСП, които се основават на допълнителните грешки, показват съществен процент грешки за най-големите получатели на средства, с изключение на Полша. В случая на Полша една голяма програма представлява над една трета от всички разходи на страната за сближаване. Индикативното ниво на грешки в нея е под прага на същественост, докато останалите полски програми, взети заедно, показват съществено ниво на грешки.

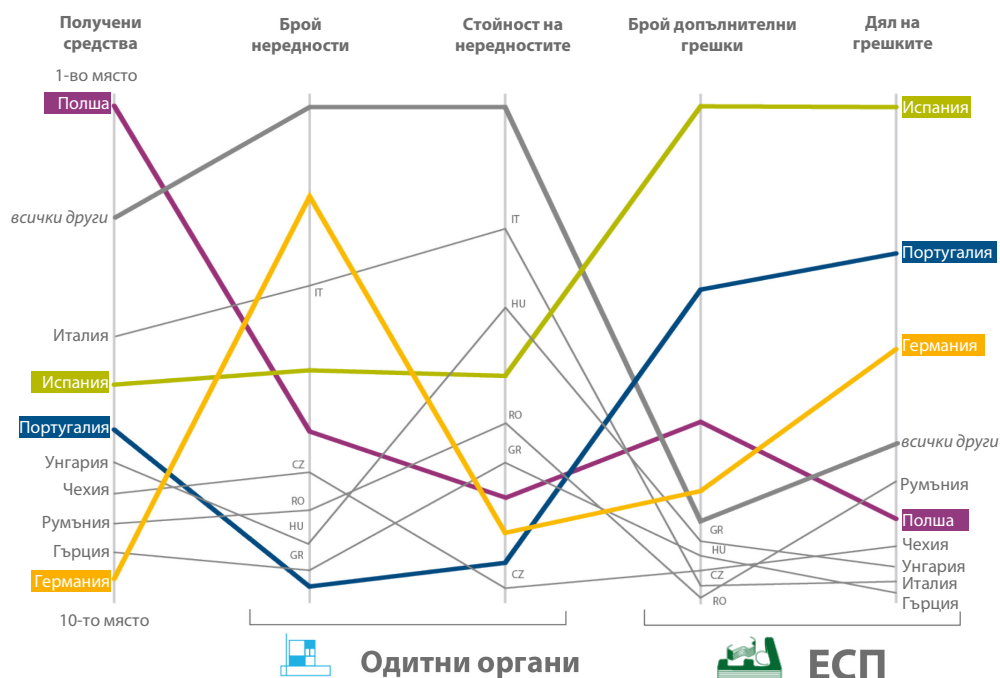
⁵⁴ Точка 43 от [Земеделие и сближаване: преглед на разходите на ЕС за периода 2007—2013 г.](#)

Държавите членки се различават по ефективността си при откриването на неправомерни разходи

86 Както става ясно от *фигура 7*, констатациите на ЕСП за конкретни държави членки се различават от тези на съответните им одитни органи по отношение на честотата и стойността на нередностите. Тъй като констатациите на ЕСП се отнасят само до допълнителни грешки (т.е. тези, които не са били открити преди това от органите на държавите членки), това показва, че някои държави членки са по-ефективни от други при предотвратяването и откриването на грешки.

87 Например нередностите, за които е докладвал одитният орган на Полша — най-големият получател на средства за сближаване, са малко на брой и на ниска стойност. ЕСП установи относително голям брой допълнителни грешки, макар и с ниска стойност. Следователно и делът им в установения от ЕСП процент грешки е сравнително нисък. За сравнение германските одитни органи са докладвали за голям брой нередности, които също са с ниска стойност. ЕСП обаче установи малко на брой допълнителни грешки с висок среден процент грешки. Това обяснява защо Германия е на трето място по процент грешки. От тук можем да заключим, че не всички одитни органи са еднакво ефективни при откриването на нередности с висока стойност.

Фигура 7 — Преглед на държавите членки от гледна точка на откритите и докладвани от одитните органи нередности и откритите от ЕСП допълнителни грешки (2017—2022 г.)



Бележка: 1) Прегледът обхваща нередностите и грешките, анализирани в точки **71—82**.
 2) Държавите членки са изброени според подредбата им по различните разглеждани аспекти (т.е. държавата членка с най-висок резултат е поставена най-високо). Класирането на държавите членки в отделните категории е въз основа на техния дял във всеки отделен случай. 3) Държавите членки, които са изрично споменати в съответните параграфи, са маркирани на фигурата.

Източник: ЕСП, въз основа на собствени данни и докладите на одитните органи до Комисията.

88 Испания и Португалия също представляват непропорционален дял от откритите от ЕСП грешки спрямо получените от тях средства, подобно на Германия. При последните ЕСП установи голям брой допълнителни грешки от конкретен вид. Например от 2017 г. до 2022 г. най-много грешки в областта на държавната помощ бяха установени в Португалия поради специфичен проблем, разгледан в **каре 4**. Същевременно през същия период в Испания ЕСП установи повече недопустими проекти, отколкото в други държави членки (вж. примера в **каре 5**).

89 ЕСП също така установи специфични слабости в работата на одитните органи на тези държави (вж. точка **57**). Въз основа на това ЕСП счита, че е необходимо тези три конкретни държави членки, с подкрепата на Комисията, да засилят капацитета на своите одитни органи за откриване на нередности.

Каре 5

Регистрация със задна дата на лица, обозначавани като NEET, в схемата „Гаранция за младежта“

През 2021 г. ЕСП одитира няколко операции, финансирани по ИМЗ в Испания. Четири от тях са свързани с отстъпки за социалноосигурителните вноски на работодателите във връзка с временни договори, подписани с NEET лица.

Според националното законодателство за ИМЗ и програмата, обхващаща тези операции, се изисква участниците със статут на NEET лица да са регистрирани в националната система на схемата „Гаранция за младежта“. Тази регистрация осигурява на лицата със статут на NEET достъп до редица мерки за помощ (като например персонализирани насоки и индивидуални планове за действие, в т.ч. индивидуални схеми за подпомагане, съобразени с конкретните им нужди), но служи също така за проверка на спазването на изискванията относно статута на NEET.

Три от четирите одитирани операции, свързани с отстъпки за социалноосигурителните вноски, са регистрирани със задна дата в националната система, като в някои случаи това е станало няколко години след получаването на отстъпката. Националният орган, отговорен за администрирането на тези отстъпки, който е едновременно междинно звено и бенефициент на операциите, е извършил регистрирането, без да разполага с предварителна информация относно статута на NEET лица на участниците.

Поради регистрацията със задна дата не е било възможно да се извърши проверка на допустимостта на участниците, т.е. на техния статут на лица, незаети с учене или обучение. Предвид липсата на такива проверки Комисията е приложила финансова корекция в размер на 25 %, преди ЕСП да извърши своя одит. ЕСП счита, че в резултат на регистрирането на участници със задна дата трите одитирани операции следва да се смятат за недопустими за финансиране от ЕС. При тези обстоятелства, освен че не е възможно да се провери дали участниците не са заети с работа или учене, така извършената регистрация на лицата в националната система не изпълнява и други условия на схемата „Гаранция за младежта“ и ИМЗ. Най-важното е, че по този начин лицата със статут на NEET са лишени от допълнителни ползи, които се предлагат в рамките на тези две схеми⁵⁵.

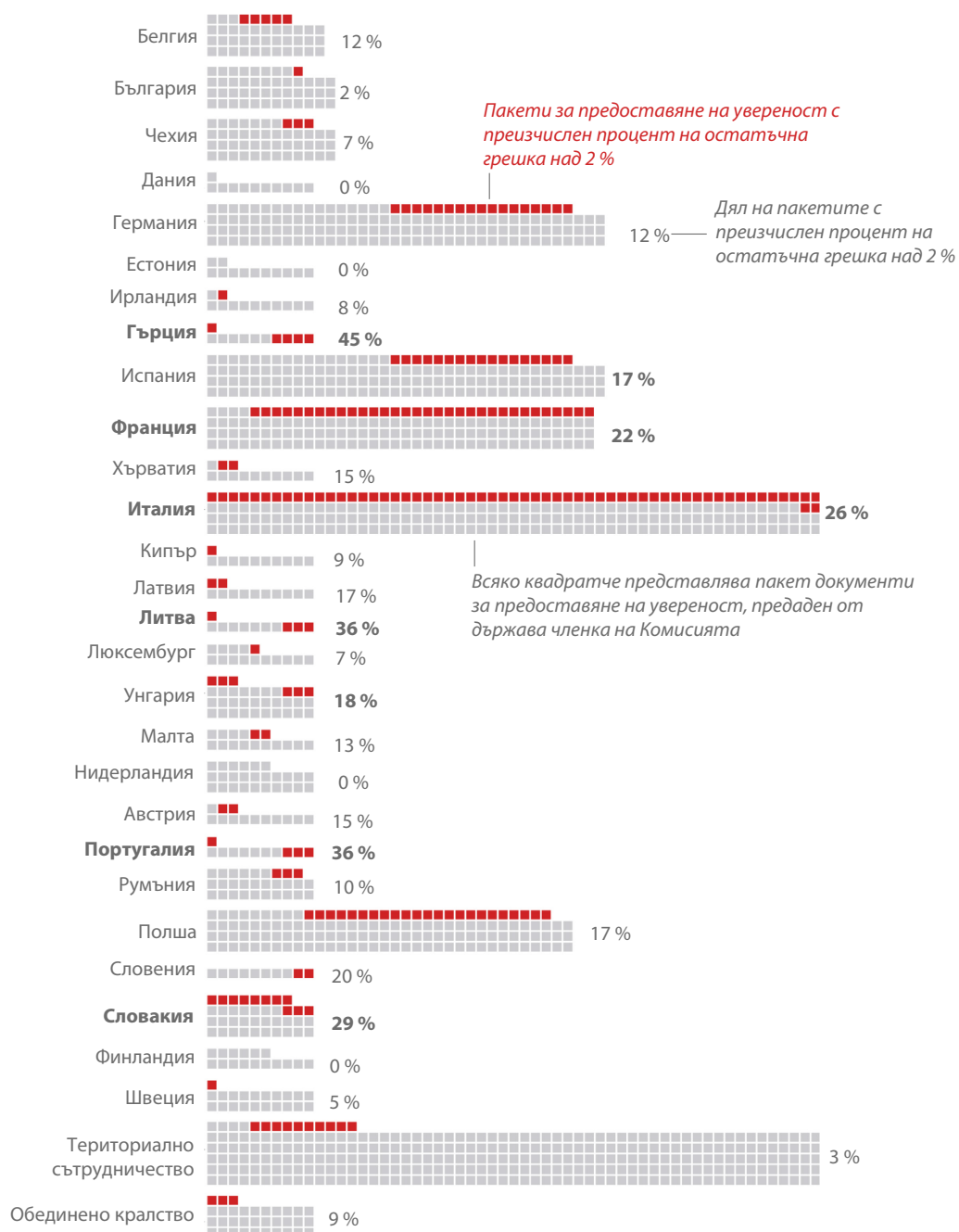
⁵⁵ Каре 5.5 от Годишния доклад за 2021 г.

При някои държави преизчисленият от Комисията процент остатъчни грешки надхвърля прага на същественост от 2 % по-често, отколкото при други

90 ЕСП направи и анализ на оценката на Комисията по пакетите документи за предоставяне на увереност за всички държави членки. Събрана беше информацията за потвърдените (повторно оценени) проценти остатъчни грешки, публикувани за всеки пакет документи за предоставяне на увереност в съответните ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ за всяка година в периода 2017—2022 г.

91 Анализът на ЕСП показва, че за някои държави членки Комисията е преизчислявала процента остатъчни грешки в размер над прага на същественост от 2 % особено често: такъв е случаят с Гърция (45 % от пакетите документи за предоставяне на увереност), Франция (22 %), Италия (26 %), Литва (36 %), Португалия (36 %) и Словакия (29 %) (вж. *фигура 8*).

Фигура 8 — Оценка на Комисията за процента остатъчни грешки за всяка държава членка (2017—2022 г.)



Източник: ЕСП въз основа на ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ от 2017 г. до 2022 г.

92 Високият дял на пакетите от документи с над 2 % остатъчни грешки след преизчислението на Комисията показва, че Комисията установява проблеми, свързани с редовността при редица от пакетите. Той също така показва, че държавите членки се различават по това доколко ефективно прилагат рамката за предоставяне на увереност. По отношение на Гърция и Португалия обаче високият дял на пакети с преизчислен процент над 2 % се дължи и на факта, че всички програми са групирани в един-единствен пакет за предоставяне на увереност.

93 Пет от деветте държави членки, получили 76 % от финансирането за сближаване (Испания, Гърция, Унгария, Португалия и Румъния), са имали процент остатъчни грешки над 2 % за повече от половината си пакети документи за предоставяне на увереност в извадката на ЕСП поне веднъж в периода от 2017 г. до 2022 г. За останалите четири държави членки, получили най-много средства, вследствие на направената от ЕСП повторна оценка процентът грешки се е покачил до над 2 % при най-малко 25 % от одитираните пакети документи за предоставяне на увереност.

Какви са първопричините за грешки на национално равнище?

94 Допълнителните количествено измерими грешки (171), установени по време на одитите на ЕСП, са грешки, които преди това не са били открити или коригирани на равнище системи за контрол на държавите членки. ЕСП направи анализ на данните си за тези грешки, за да установи как и защо възникват те и кой ги причинява в държавата членка. Възникналите на всеки от етапите грешки са можели да бъдат открити и коригирани от всяко следващо ниво на контрол в държавите членки.

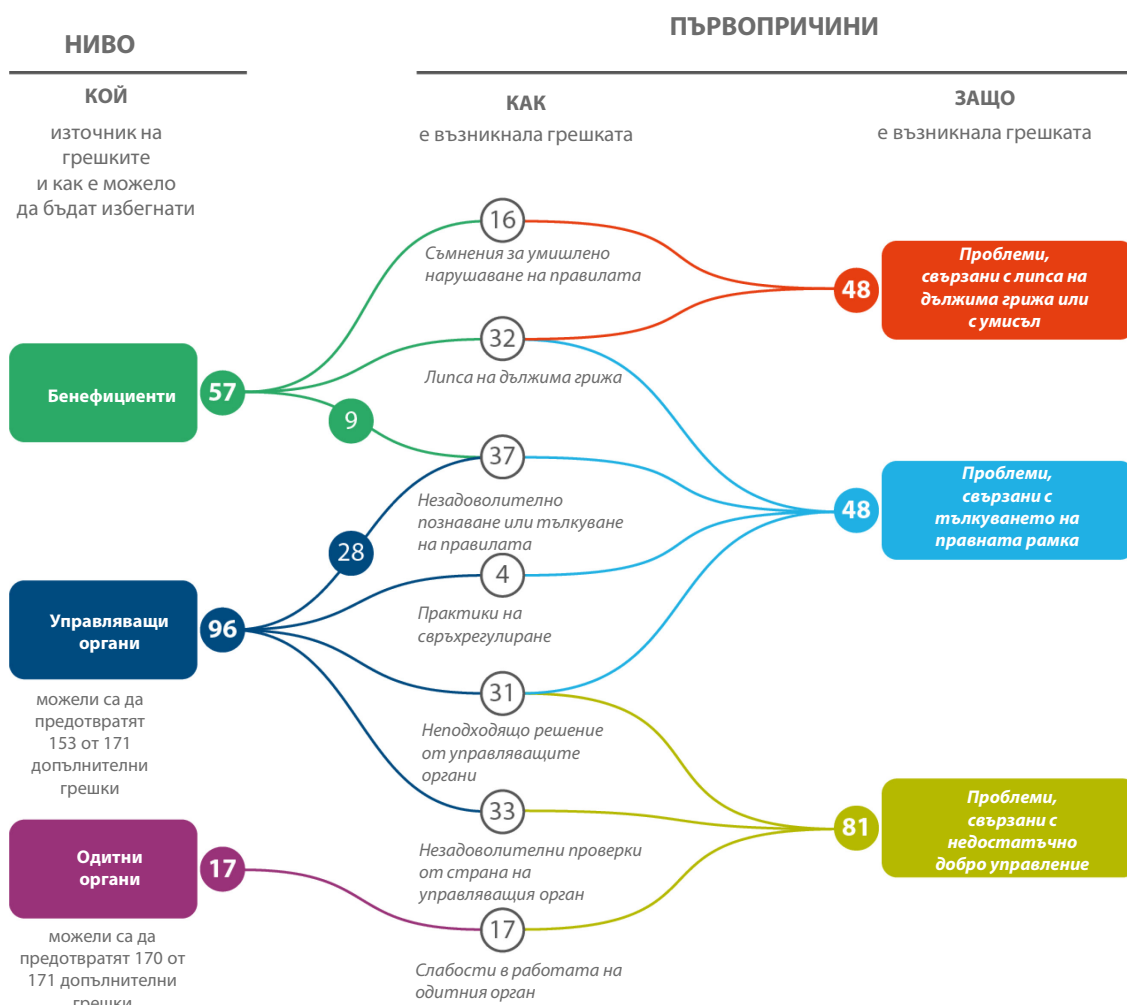
95 Въз основа на този анализ и като взе предвид предишната работа на Комисията,⁵⁶ ЕСП установи три основни причини за грешки, по-конкретно:

- неадекватна администрация от страна на органите на държавите членки;
- неполагане на дължима грижа или (предполагаемо) умишлено нарушение на правилата на равнище бенефициенти; и
- тълкуване на нормативната рамка.

96 На *фигура 5* е показано нивото, на което възникват грешките, кой е техният източник и как и защо се появяват. Одитните органи са можели да предотвратят 170 от установените от ЕСП допълнителни грешки.

⁵⁶ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент „Първопричини за грешките и предприети действия (член 32, параграф 5 от Финансовия регламент)“, COM (2017) 124 final; Проучване за Европейския парламент, „Подходът за единен одит – първопричини за слабостите в работата на управляващите и одитните органи на държавите членки“, IPOL_STU (2022)732267.

Фигура 9 — Преглед на първопричините за допълнителните грешки, открити от ЕСП, и нивото, на което са възникнали (2017—2022 г.)



Бележка: Класификация въз основа на основната характеристика на грешките. Според ЕСП отговорността за една от 171-те открити допълнителни грешки е основно на Комисията.

Източник: ЕСП.

Проблеми с администрацията от страна на органите на държавите членки са причината за почти половината от допълнителните грешки

97 За целите на настоящия преглед под „добра администрация“ се разбира осигуряването на добро планиране, подбор, изпълнение и контрол на операциите, така че пред Комисията да се декларират и удостоверяват само законосъобразни и редовни разходи. Слабостите в тази категория могат да се изразяват в неподходящо вземане на решения или незадоволителни проверки от страна на управляващите органи и в слабости в работата на одитните органи.

Над една трета от установените от ЕСП допълнителни грешки е можело да бъдат предотвратени от управляващите органи

98 Около 37 % от допълнителните грешки, за които ЕСП е докладвала през периода 2014—2020 г., могат да бъдат отдадени на действия или бездействие от страна на управляващите органи или органите, на които те делегират задачи. Тази първопричина често може да се изразява във взети неподходящи решения от тези органи при одобряването на операциите (18 %).

99 Управляващите органи са можели да открият 19 % от установените от ЕСП грешки. Тези грешки са се случили в резултат на неадекватни (или дори несъществуващи за конкретни аспекти) проверки от първо ниво по време на изпълнението на проекта. Към тази категория спадат случаи като например одобряване на разходи, без целите на проекта да са постигнати, предоставяне на финансова подкрепа, която не е в съответствие с условията, определени в документите за одобрение на проекти, липса на проверки за допустимост на участниците или възстановяване на разходи, които не са направени от бенефициентите.

100 При одитите на ЕСП редовно се установява липса на надлежен контрол от страна на управляващите органи при проверката на допустимите разходи и критериите за допустимост. ЕСП счита, че това е един от най-значимите рискови фактори при разходването на средства в областта на сближаването. За периода 2021—2027 г. POP предвижда приемането на основан на риска подход към проверките от първо ниво от страна на управляващите органи. Комисията очаква положителен резултат при фокус върху високорисковите разходи. ЕСП обаче счита, че тази промяна увеличава риска за редовността на разходите, тъй като исканията за плащане на някои бенефициенти може да не подлежат на проверка от управляващите органи.

В няколко случая одитните органи са извършили неправилни оценки

101 Недостатъците в планирането и подготовката на одитната дейност, както и в качеството на нейното документиране, намаляват надеждността на тази дейност (точки 56—62). Понякога тези недостатъци могат да окажат въздействие върху оценката на одитните органи по отношение на вече установени по-рано от тях грешки.

102 Седемнадесет от допълнителните грешки (10 %), установени от ЕСП в периода 2017—2022 г., се дължат на незадоволителна работа или неправилна оценка от страна на одитните органи. Посочените случаи се отнасят главно до недокладване на грешки и/или неточно остойностяване.

Липсата на дължима грижа или предполагаемото умишлено нарушение на правилата от страна на бенефициентите са причината за над една четвърт от откритите грешки

103 ЕСП установи и случаи на допълнителни грешки, при които правилата са съвсем ясни, но бенефициентът не е положил достатъчно усилия да ги спазва. В тази категория попадат тридесет и две от 171-те допълнителни грешки (19 %), за които ЕСП е докладвала и които са били остойностени от 2017 г. до 2022 г. Сред тях са например случаи на декларирано от бенефициентите оборудване, което не е използвано по предназначение.

104 При грешки, дължащи се на умишлени действия или бездействие на бенефициентите, ЕСП обикновено подозира измама. В качеството си на външен одитор на ЕС ЕСП няма правомощия да разследва случаи на съмнения за измама срещу финансовите интереси на ЕС и одитните ѝ процедури не са насочени към установяване на измами. ЕСП изпраща разкритите такива случаи, произтичащи от работата ѝ, на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) или на Европейската прокуратура⁵⁷.

105 От проверените 1 157 операции в периода 2017—2022 г. ЕСП установи 16 случая на умишлено неспазване на правилата. Това се равнява на 9 % от 171-те допълнителни грешки, открити от ЕСП.

⁵⁷ Точки 1.44, 1.46 и 1.47 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

106 Годишният доклад на Комисията за 2022 г. относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите съдържа процент на разкриване на измами за всяка област на политика въз основа на данните, докладвани от органите на държавите членки⁵⁸. Този процент се получава чрез изчисляването на нередовните суми, свързани с измами, като процент от общите плащания. Процентът, отчетен за разходите по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., е малко под 0,5 %. В настоящия доклад се потвърждава също така, че за същия период държавите членки са обозначили като съмнение за измама всяка 11-та нередност, за която са докладвали в системата за управление на нередностите (СУН) (9 %).

107 ЕСП е посочвала и преди, че управляващите органи не докладват случаите на измама в достатъчна степен и това се отразява върху надеждността на публикуваните проценти разкрити измами в докладите относно защитата на финансовите интереси на ЕС. Тя отбелязва също така, че въпреки наличието на подобрения в методите на управляващите органи за установяване на рисковете от измами и изготвяне на превантивни мерки, все още е необходимо да се подобрят разкриването на измами, ответните мерки и координацията⁵⁹. Това положение се запазва и през 2022 г.: органите на държавите членки не са докладвали за случаи на съмнения за измама, както се изисква, и не са предприели достатъчно мерки за преодоляване на риска от измами. Освен това ЕСП отбелязва, че в близо 35 % от контролните листове на одитните органи все още не се обръща изрично внимание на риска от измами⁶⁰ или не се документира как те взимат предвид този риск по време на своите одити.

Друга една четвърт от откритите от ЕСП грешки се дължи на разлики в тълкуването на правните изисквания

108 Бенефициентите и публичните органи трябва да спазват множество правила, като например общите разпоредби, определени в POP, специфичните разпоредби за отделните фондове, делегираните актове и актовете за изпълнение, хоризонталните правила на ЕС (например относно обществените

⁵⁸ Вж. фигура 6 от [доклада](#).

⁵⁹ Точки 80 и 89 от [Специален доклад 06/2019](#).

⁶⁰ Точки 6.56 и 6.58 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

поръчки или държавната помощ) и националните правила за допустимост⁶¹. Освен това между различните програмни цикли разпоредбите обикновено се променят. Одитният опит на ЕСП показва, че прилагането на строга нормативна рамка за хиляди бенефициенти и публични органи в 27-те държави членки има и лоша страна: различията в тълкуването са неизбежни, включително между управляващите и одитните органи. Това може да доведе понякога дори до правна несигурност, която да попречи на публичните органи да изпълняват програмите, както е предвидено⁶².

109 Анализът на ЕСП показва, че неясните правила или проблемите при тяхното тълкуване са основната причина за около 24 % от всички допълнителни грешки (37 случая). В някои от тези случаи бенефициентите са декларирали неправомерни разходи, тъй като са тълкували правилата неправилно. Тази категория грешки включва и случаи, в които установени в националното законодателство правила не съответстват на всички изисквания на приложимото законодателство на ЕС, както и грешки, дължащи се на неспазване на националните правила, които са „свърхрегулирущи“ (т.е. са по-строги) в сравнение със законодателството на ЕС.

110 По-голямата част от 37-те случая са възникнали поради неправилно тълкуване на правилата от самите управляващи органи. Пример за такава ситуация е представен в *каре 6*.

⁶¹ Член 65, параграф 1 от РОР за 2014—2020 г.

⁶² Вж. например точка 44 от информационния документ на ЕСП „Опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.“.

Каре 6

Установени от ЕСП допълнителни грешки в резултат на неправилно тълкуване на правилата от страна на управляващия орган

През 2019 г. ЕСП установи два проекта в Италия, финансирани първоначално с национални средства, които са били физически завършени преди да бъдат одобрени за финансиране от ЕС и следователно — недопустими. Органите на държавите членки неправилно са изтълкували „физически завършен“ в смисъл на финансово или административно приключване на даден проект. В действителност става дума за приключване на строителството или дейностите, необходими за реализирането на крайния продукт от проекта, което обикновено се случва преди финансовото и административното приключване⁶³.

В тази връзка ЕСП препоръча на Комисията да прецизира какво се разбира под „физически завършени“/„изцяло изпълнени“ операции. Тя обаче все още не е разпространила тези разяснения до всички държави членки⁶⁴, а само до онези, които са най-пряко засегнати. Комисията също така е предложила да се измени своята „типология на грешките“ за периода 2021—2027 г., за да се третираат такива грешки като отделна категория.

Организационната рамка в държавите членки оказва въздействие върху способността им да предотвратяват и откриват грешки

111 Според данните на Комисията в периода 2014—2020 г. държавите членки са създали около 1 400 различни органа за управление и контрол на програмите в областта на сближаването, в т.ч. 116 одитни органа, около 300 сертифициращи и управляващи органа и над 900 междинни звена⁶⁵. В последващата оценка на Комисията за политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. се посочва

⁶³ Точки 5.19—5.20 от Годишния доклад за 2019 г.

⁶⁴ Приложение 6.2 от Годишния доклад за 2022 г.

⁶⁵ Точка 55 от информационно-аналитичния документ на ЕСП „Опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.“.

също, че колкото повече органи съществуват за една програма, толкова по-голям е рискът от различни тълкувания на правилата на различните равнища⁶⁶.

112 Анализът на ЕСП показва, че има съответствие между броя на програмите в дадена държава членка и нивата на грешки, установени от одитните органи (което свидетелства за слабости в работата на управляващите органи). ЕСП отбелязва и обратнопропорционална зависимост с размера на програмите: броят на допуснатите грешки е по-висок при по-малките програми.

113 Това показва, че е възможно държавите членки с децентрализирана администрация и програми, изпълнявани на регионално равнище (напр. Белгия, Германия, Франция, Испания и Италия) да се изправят пред по-големи предизвикателства при ефективното изпълнение на програмите по политиката на сближаване.

114 РОР за периода 2021—2027 г. предвижда опростяване на административната структура на програмите, например чрез замяна на сертифициращите органи със счетоводна функция и въвеждане на „подобри пропорционални механизми“ за програмите, които са предназначени да намалят проверките от страна на органите на държавите членки, както и от Комисията. Както вече изтъкнахме, няма доказателства, че потенциалните ползи от това опростяване ще надвишават риска, свързан с ограничаването на обхвата на проверките⁶⁷.

⁶⁶ Точка 57 от [информационно-аналитичния документ на ЕСП „Опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.“](#).

⁶⁷ Точки 113—115 от [Становище № 06/2018](#).

Как Комисията предотвратява и коригира грешките?

115 В този раздел се прави анализ на съществуващите мерки и как те се използват от Комисията с цел да се намали нивото на грешки в разходите по политиката на сближаване. Разгледани са начините на първо място за недопускане на грешки в декларациите и за тяхната корекция, в случай че не бъдат открити от органите на държавите членки.

Опростяването на нормативната рамка за политиката на сближаване до момента не е довело до желаните резултати

116 Въпреки различните инициативи за опростяване, с течение на времето нормативната рамка относно политиката на сближаване става все по-обширна. Между двата периода — 2007—2013 г. и 2014—2020 г. броят на страниците с разпоредби и насоки се е увеличил повече от два пъти⁶⁸.

117 За периода 2021—2027 г. Комисията е решила да спре да издава допълнителни писмени документи с насоки за управляващите и одитните органи и да запази съществуващите само когато това е целесъобразно, като възнамерява също така да намали броя на актовете на вторично законодателство. ЕСП отбелязва, че това носи риск от увеличаване на правната несигурност за управляващите органи и бенефициентите и в крайна сметка дори може да увеличи риска от грешки⁶⁹.

⁶⁸ Точка 45 от [информационно-аналитичния документ на ЕСП „Опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.“](#).

⁶⁹ Точка 101 от [Становище 06/2018](#).

В операциите, при които се използват опростени варианти на разходите, вероятността от грешки е по-малка, но те не се използват повсеместно

118 Опростените варианти на разходите (ОВР) имат за цел постигането на множество ползи, като например намаляване на административната тежест, увеличаване на гъвкавостта и приспособимостта, подобряване на прозрачността и възможността за одитиране и улесняване на навременното изпълнение на проектите, както е предвидено в член 67 от POP.

119 ОВР са най-често използваните мерки за опростяване. Управляващите органи са разрешили използването им в около 80 % от програмите, включени в проучването на Комисията през 2017 г.⁷⁰ Това обаче невинаги означава, че те действително са били използвани в тези програми.

120 Одитите на ЕСП на операции, съдържащи ОВР, показват, че при тях има по-малка вероятност от грешки и че те представляват също така важна мярка за опростяване, но невинаги се осъществяват както е предвидено. В подхода на ЕСП към одита на ОВР се вземат предвид очакваните ползи от рационализирането на административната тежест и осигуряването на по-гъвкаво изпълнение на проектите. Когато обаче трябва да провери дали дадена декларирана дейност се осъществява, ЕСП може да потърси доказателства за действително направени и платени разходи.

121 ЕСП установи, че от 2017 г. до 2022 г. засегната от грешки е била всяка 24-та операция, включваща ОВР, спрямо всяка пета въз основа на възстановяване на действителните разходи. Най-често срещаните грешки, свързани с ОВР, се отнасят до слабости в тяхната концепция (вж. примера в [каре 7](#)).

⁷⁰ Проучване на Европейската комисия, [Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF](#)”, стр. 61; вж. също точка 74 от информационно-аналитичния документ на ЕСП „Опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.“.

Каре 7

Недопустими разходи вследствие на неправилно изчислени непреки разходи

В Чехия управляващият орган на една от програмите по Европейския социален фонд/Европейския фонд за регионално развитие е обявил допълнителна покана за представяне на проекти, одобрени по програмата „Хоризонт 2020“.

Съгласно правилата на „Хоризонт 2020“ разходите за амортизация може да се включат в основата за изчисляване на непреките разходи, които подлежат на възстановяване при фиксирана ставка от 25 % от допустимите преки разходи.

Управляващият орган обаче е транспонирал неправилно правилата на „Хоризонт 2020“ в националното законодателство. Това е довело до ситуация, в която бенефициентите са могли да декларират инвестиционните разходи като преки разходи и хипотетична амортизация на същата инвестиция в основата за изчисляване на непреките разходи. По този начин систематично са били декларирани завишени стойности за всички проекти, управлявани по едни и същи национални правила⁷¹.

122 Въпреки усилията на Комисията да насърчава използването на ОВР, през периода 2014—2020 г. използването им не се е увеличило особено за всички фондове взети заедно. Това важи дори в случаите, когато тяхното използване може да е целесъобразно⁷², като например някои видове операции по линия на Европейския фонд за регионално развитие/Кохезионния фонд. Това се дължи главно на правната несигурност и допълнителната административна тежест, произтичаща от използването им успоредно с традиционните национални и регионални системи, основани на възстановяването на действителните разходи⁷³.

⁷¹ Каре 6.3 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

⁷² Кратко изложение, точки I и III от [Специален доклад 06/2021](#).

⁷³ Точка 75 от [информационно-аналитичния документ на ЕСП „Опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.“](#), въз основа на проучване на Европейската комисия (2017 г.), „Използване на нови разпоредби за опростяване по време на ранния етап на изпълнение на ЕСИФ“.

Задържането на междинните плащания е потенциално ефективно, но се възпрепятства от освобождаването на неизплатеното годишно салдо преди проверките за редовност

123 Комисията задържа 10 % от сумите, които изплаща на държавите членки през дадена счетоводна година (вж. точка **16**). Целта на това задържане е да се защити бюджетът на ЕС и да се намали присъщият риск от деклариране на разходи, засегнати от грешки, от страна на държавите членки. Предвидено е посочените средства да бъдат освободени, когато Комисията приеме годишните отчети.

124 Приемането на отчетите обаче не зависи от нивото на грешки, докладвано от одитните органи. РОР изисква Комисията да анализира въпросите, свързани със законосъобразността и редовността, едва на по-късен етап, след като приеме отчетите⁷⁴. Следователно Комисията може да освободи първоначално удържаните 10 % дори при положение, че има опасност последващите проверки за законосъобразност и редовност да открият съществено ниво на грешки (т.е. процент остатъчни грешки над 2 %) в отчетените разходи.

125 Комисията може да прекъсне плащанията или да спре плащането на неизплатеното салдо за счетоводната година (и освобождаването на сумата, задържана при междинните плащания), ако има доказателства за сериозни нередности към момента на приемане на отчетите. Целта на тези инструменти е да се предотвратят неправомерни разходи в бъдеще⁷⁵. Както вече беше отбелязано, те водят до отлагане на плащанията от бюджета на ЕС, като оказват допълнителен натиск върху държавите членки да предприемат корективни действия, необходими за отстраняване на недостатъците⁷⁶, които пречат на ефективното функциониране на системите за управление и контрол. Прекъсвания и спирания не могат да се използват, когато при изчисляването на годишното салдо от Комисията се оказва, че държавите членки трябва да възстановят средства, вместо да получат допълнително плащане — какъвто беше случаят

⁷⁴ Член 139, параграф 5 от РОР за 2014—2020 г.

⁷⁵ Членове 83 и 143 от РОР за 2014—2020 г.

⁷⁶ Каре 20 от Преглед 01/2023.

с повечето програми от 2017 г. до 2022 г. Този подход е в съответствие с POP, но не защитава бюджета на ЕС до приключването на оценката на редовността⁷⁷.

126 В периода 2021—2027 г. правното положение е променено. Отчети с докладван процент остатъчни грешки над прага на същественост от 2 % не са допустими и не могат да бъдат представени на Комисията⁷⁸. В същото време задържането на средства е намалено на 5 % и те ще продължат да бъдат освобождавани, преди Комисията да е приключила своите проверки за редовност⁷⁹. Тази намалена ставка може да е достатъчна за политиката на сближаване като цяло, но не и за всяка от програмите. Опитът на ЕСП сочи, че в определени случаи в резултат на заключенията на Комисията относно редовността на разходите процентът остатъчни грешки се увеличава до над 5 %, особено ако се вземат предвид допълнителните грешки, които ЕСП констатира⁸⁰.

Направените досега финансови корекции не са довели до пряка загуба на финансиране за съответните държави членки

127 Комисията може да поиска финансови корекции в случай на сериозни недостатъци в системите за управление и контрол на държавата членка, които са довели до системни грешки. Тя може също така да поиска такива корекции за отделни нередности. Подобни корекции могат да бъдат резултат от собствените ѝ одити, от нейната работа по проследяване на одитите на ЕСП, от разследвания на OLAF или от национални одити или проверки, когато са били приложени недостатъчни корекции. Освен това ролята на Комисията е да проследява нередностите, докладвани от органите на държавите членки, и да гарантира, че проблемите се решават и грешките се коригират, за да има гаранции, че корекциите имат възпиращ ефект върху нередностите. Такива последващи действия са необходими за коригиране на грешки, които не са били открити

⁷⁷ Точка 21 от [Специален доклад № 26/2021](#).

⁷⁸ Член 98, параграф 5 от [POP за 2021—2027 г.](#)

⁷⁹ Точка 22 от [Специален доклад 26/2021](#).

⁸⁰ Вж. приложение 7 на годишните отчети за дейността на ГД „Регионална и селищна политика“ в периода 2017—2022 г.

преди това от органите на държавите членки, включително допълнителните грешки, открити от ЕСП.

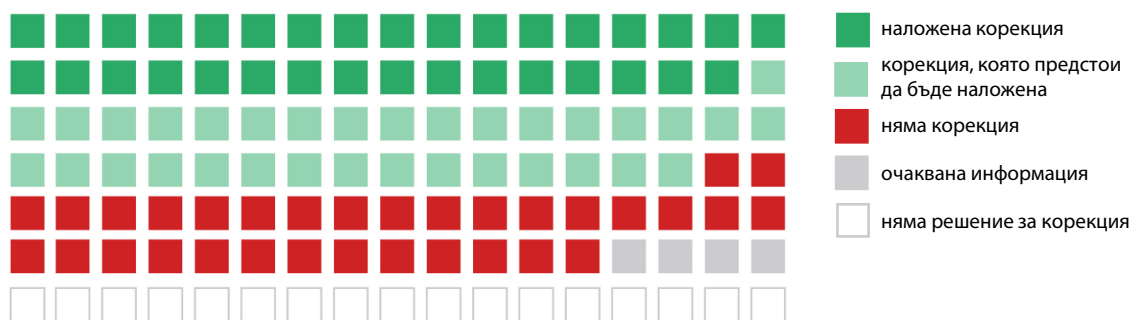
Приключването на една процедура за финансова корекция срещу държава членка може да отнеме до 20 месеца

128 ЕСП направи преглед на действията, предприети от Комисията за проследяване на отделните констатации от 2017 г. до 2021 г. — години, за които към момента на извършване на анализа вече са били предприети последващи действия. Вниманието беше насочено главно към количествено измеримите грешки.

129 Комисията прие констатациите на ЕСП по отношение на 119 от 124-те допълнителни грешки, остойностени в периода 2017—2021 г. Както е посочено на **фигура 10**, при тези 119 грешки бяха установени доказателства, че Комисията:

- е приложила или възнамерява да приложи корекции за 66 грешки с финансово отражение (около 55 %) в съответствие със своето тълкуване на грешките (вж. точка **44**);
- е преценила, че не разполага с надеждно правно основание за прилагане на финансови корекции или не вижда необходимост от това, като е взела предвид и допълнителната информация от държавите членки, в 32 случая (около 27 %);
- все още не е взела решение дали да приложи финансови корекции или изчаква допълнителна информация от съответната държава членка за останалите 21 грешки (включително 16 случая от 2021 г.).

Фигура 10 — Етап на изпълнение на последващи действия от страна на Комисията във връзка с констатациите на ЕСП



Източник: ЕСП.

130 Съгласно правните процедури на Комисията проследяването на грешките и прилагането на финансови корекции включват допълнителна процедура за съгласуване на фактите със съответната държава членка. Това е допълнение към всички официални стъпки, които са част от одитния процес на ЕСП. Като резултат коригиращите действия не се предприемат незабавно.

131 Анализът на ЕСП показва, че за една трета от допълнителните грешки, измерени количествено от 2017 г. до 2021 г., последващите действия на Комисията все още не са приключили. При тези случаи средно изтеклото време от края на одита на ЕСП е 31 месеца (т.е. повече от 2,5 години).

132 По отношение на случаите, приключени към момента на анализа на ЕСП, средната продължителност на периода от края на одита до заключението от последващите действия на Комисията е от 11 месеца за случаите, в които има решение да не се прилагат финансови корекции, до 20 месеца за случаите с корекции. От създаването на Дирекцията за съвместен одит през юли 2021 г. средната продължителност е намаляла до около седем месеца за случаите, при които не са наложени корекции.

133 Подобна е ситуацията и при собствените одити на Комисията. Понякога отнема години, докато Комисията може да потвърди, че предложените корекции са извършени както се изисква⁸¹.

⁸¹ Точки 81—82 от Специален доклад 26/2021.

Комисията докладва, че в резултат на контрола на равнище ЕС към края на 2022 г. са наложени допълнителни финансови корекции в размер на 620 млн. евро

134 В периода 2014—2020 г. управляващите и сертифициращите органи извършват по-голямата част от финансовите корекции и приспадания. В тях се вземат предвид и констатациите, докладвани от техните одитни органи (вж. точка 55). В своите ГОД Комисията докладва сумата, която държавите членки временно или окончателно оттеглят в отчетите⁸². Оттеглените средства могат да бъдат повторно отпуснати или използвани за други допустими разходи в рамките на същата програма⁸³. След като приеме отчетите, Комисията може да поиска допълнителни финансови корекции за отделни нередности. Освен това, когато процентите остатъчни грешки са преизчислени на над 2 %, може да се прилагат екстраполирани корекции. Тя може също така да отстранява системни слабости, които засягат повече програми, като прилага корекции за всички засегнати програми. Тези корекции са следствие от собствените одити на Комисията или от нейните последващи действия, свързани със сертифицирани разходи, и са в допълнение към сумите, оттеглени от годишните отчети от управляващите и сертифициращите органи в резултат на техните одити и проверки.

135 Според ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ до края на 2022 г. въз основа на одитите и проверките, извършени от органите на ЕС, Комисията е поискала от държавите членки да извършат такива допълнителни финансови корекции на стойност 620 млн. евро за времето от началото на периода 2014—2020 г. По-голямата част (88 %) от тях са резултат от собствени одити⁸⁴. В тази сума попадат и корекции в размер на 291 млн. евро, наложени като последващи действия във връзка с преизчислените проценти остатъчни грешки от предходни бюджетни години. За тези финансови корекции РОР позволява също държавите членки да заменят коригираните суми с други редовни разходи.

⁸² Вж. приложение 7 от ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2021 г. и приложение 7Ж от ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ за 2021 г.

⁸³ Член 137, параграф 2 и член 143, параграф 3 от РОР за 2014—2020 г.

⁸⁴ Вж. стр. 148 от приложението към ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2022 г. и стр. 130 от приложението към ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“.

До момента няма нетни финансови корекции за периода 2014—2020 г.

136 И накрая, за периода 2014—2020 г. Комисията може да прилага нетни корекции в случаите, когато одитите на ЕС установят сериозни недостатъци в системата за управление и контрол след представянето на отчетите, които не са били установени, докладвани и коригирани от държавите членки⁸⁵. Нетните финансови корекции са единственият вид корекции, които водят до пряка и незабавна загуба на финансиране за съответната държава членка. Съгласно [POP за периода 2014—2020 г.](#) обаче, за да е приложима нетна финансова корекция, е необходимо кумулативното изпълнение на множество правни изисквания. Според Годишния отчет за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2022 г. условията за прилагане на нетни финансови корекции са били изпълнени в един случай и с оглед на това Комисията е възнамерявала да започне процедура през 2023 г.⁸⁶ Към момента на настоящия преглед обаче не е наложена нетна финансова корекция. Възможността за налагане на нетни финансови корекции ще остане в сила и през периода 2021—2027 г., но все още не е ясно как ще бъде използвана на практика в сравнение с периода 2014—2020 г.

⁸⁵ Член 145, параграф 7 от [POP за 2014—2020 г.](#)

⁸⁶ ГОД на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2022 г., стр. 62; вж. също точка 6.72 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

Какво следва?

137 Последната бюджетна година за периода 2014—2020 г. ще приключи на 30 юни 2024 г. Това означава, че органите на държавите членки ще изискват плащания от Комисията и ще извършват своите проверки и одити на разходите след крайната дата за допустимост 31 декември 2023 г., преди да представят документите за приключване до 15 февруари 2025 г.⁸⁷ С регламента за STEP се дава възможност за удължаване на крайния срок за подаване на искания за окончателно плащане и документи за приключване на програмите с една година, т.е. до 15 февруари 2026 г. ЕСП разгледа някои от факторите, които могат да очертаят периода, предшестваш окончателното приключване на програмите от страна на Комисията.

Закъснялото начало на програмите за периода 2014—2020 г. и допълнителното финансиране увеличиха натиска за усвояване в някои държави членки

138 Забавянията при приемането на законодателството и програмите водят до закъсняло начало на изпълнението, което има верижен ефект върху плащанията от бюджета на ЕС. В периода 2007—2013 г. Комисията е приела 95 % от програмите преди края на 2007 г., но в периода 2014—2020 г. само 56 % от програмите са били приети до 31 декември 2014 г.⁸⁸, а последните 31 програми са били приети едва през декември 2015 г., почти 2 години след началото на периода. В резултат на това остава по-малко време за изразходването на средствата на ЕС, предоставени за периода 2014—2020 г.

139 Както ЕСП посочва в предишни свои доклади, натискът за усвояване на наличното финансиране от ЕС се увеличава към края на периода на допустимост⁸⁹. Освен това до края на периода на допустимост държавите членки трябва също така да изразходват допълнителното финансиране, предоставено по

⁸⁷ Членове 138 и 141 от POP за 2014—2020 г.

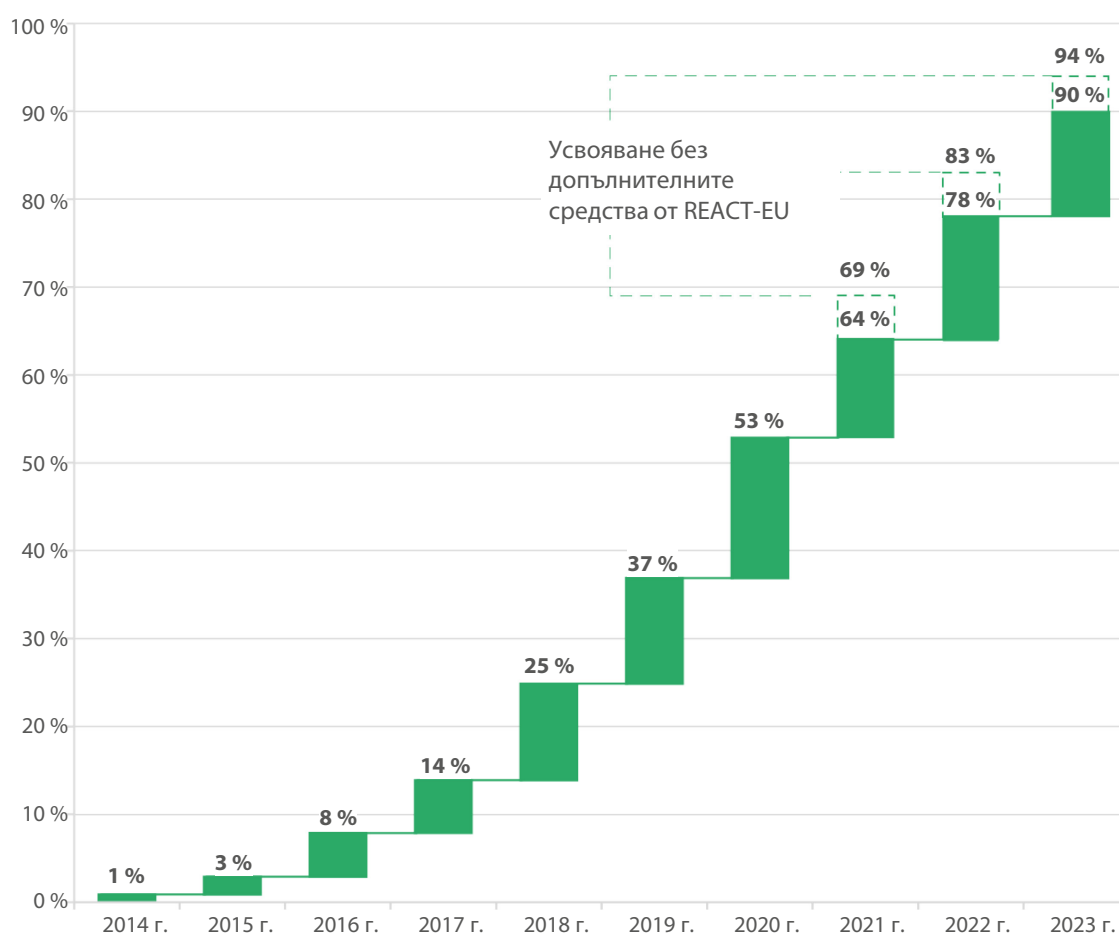
⁸⁸ Каре 2 от Специален доклад 17/2018.

⁸⁹ Точки 20 и 34—39 от бързия преглед на конкретен случай относно неизпълнените поети задължения в ЕС; точки 20—21 и 83 от Специален доклад 17/2018.

линия на REACT-EU, за програмите за сближаване през 2020 г. и 2021 г. (вж. точка 05).

140 През последната година от периода на допустимост усвояването на средствата за сближаване за периода 2014—2020 г. достигна необходимото темпо. Към края на 2023 г. държавите членки са декларирали разходи на стойност около 94 % от всички отпуснати средства, а Комисията ги е изплатила. Този процент ще намалее до 90 %, ако бъдат включени и отпуснатите средства по програмата REACT-EU (вж. *фигура 11*).

Фигура 11 — Степен на усвояване на средствата по политиката на сближаване, края на 2023 г.



Източник: ЕСП въз основа на cohesiondata.europa.eu

141 Предоставената гъвкавост за справяне с пандемията от COVID-19 (Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса и Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса — плюс), спомогна значително за по-голямото усвояване през счетоводните 2020—2021 г. и 2021—2022 г. Измененото законодателство разширява обхвата на допустимите разходи, за да

може да се включат и разходите, свързани с COVID-19, и разрешава 100 % финансиране от фондовете на ЕС. Последното се отрази значително върху усвояването. Към юни 2021 г. 178 програми от 17 държави членки и Обединеното кралство (включително програмите по Европейското териториално сътрудничество) са избрали възможността за 100 % финансиране от ЕС.

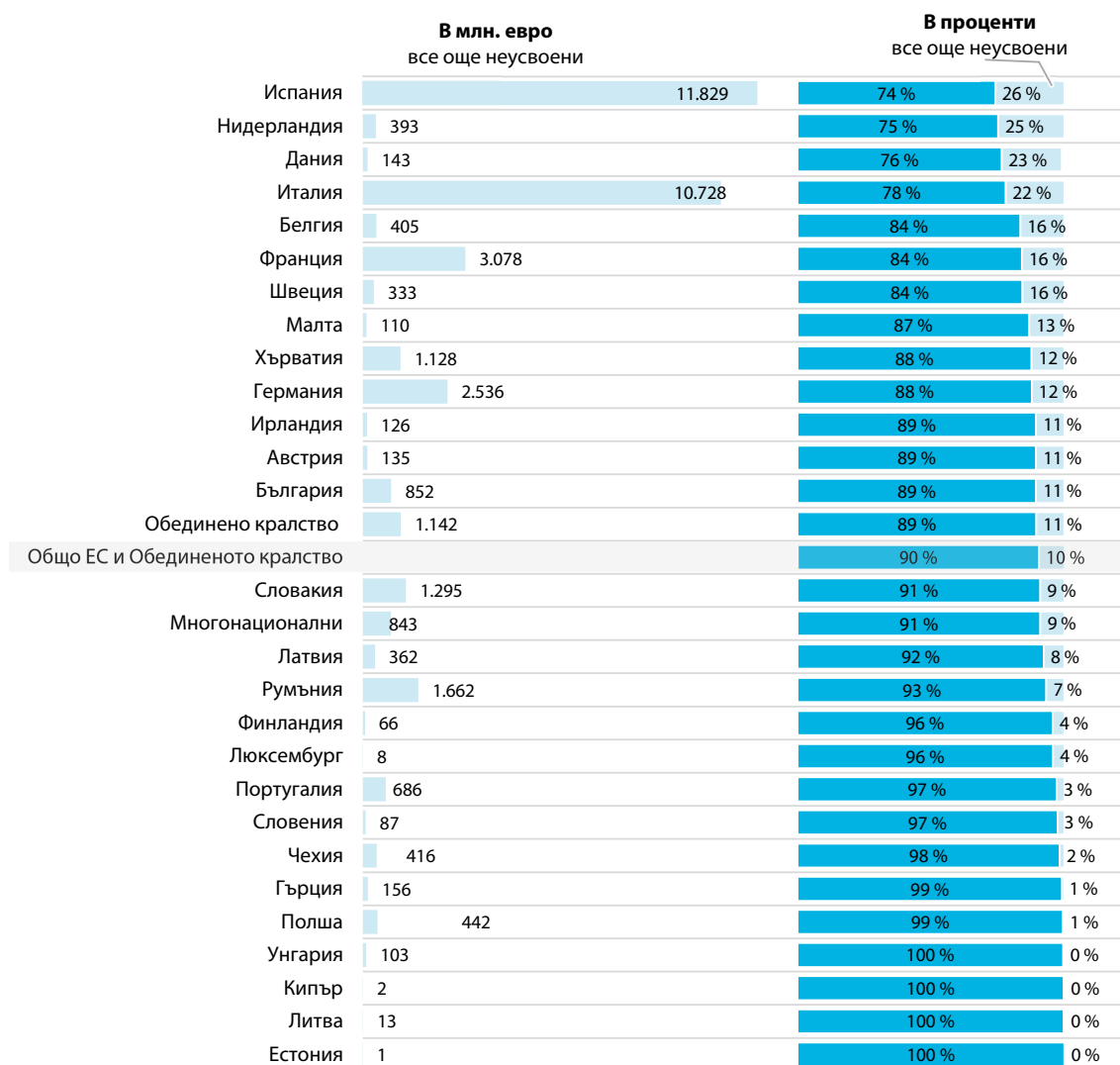
142 Премахването на изискването за национално или частно съфинансиране на програмите обаче противоречи на отдавна установен принцип — задължителното национално или частно съфинансиране гарантира ангажираността и отговорността на държавите членки (или бенефициентите) и икономическата ефективност на подпомаганите от ЕС инвестиции⁹⁰.

143 В края на 2023 г. нивата на усвояване варират значително между отделните държави членки⁹¹ — от 74 % в Испания до 100 % в Унгария, Кипър, Литва и Естония (вж. [фигура 12](#)).

⁹⁰ Точка 71 от [Преглед 01/2023](#) и съображение 86 от [POP за периода 2021—2027 г.](#)

⁹¹ Точка 2.16 от [Годишния доклад за 2021 г.](#); точки 27 и 28 от [Специален доклад 17/2018](#) и [Платформа за свободно достъпни данни в областта на сближаването](#).

Фигура 12 — Равнища на усвояване в държавите членки към края на 2023 г.



Бележка: „Все още неусвоени“ средства (светлосиньо) са плащанията, които държавите членки все още могат да поискат от Комисията. Крайното усвояване на тези суми не показва непременно напредъка в изпълнението на проектите в съответната държава членка.

Източник: ЕСП въз основа на cohesiondata.europa.eu

144 За всички останали разходи по програмите за периода 2014—2020 г., включително всички суми, декларирани като заместващи оттеглените разходи или спрямо които са приложени финансови корекции, трябва отново да бъде преминат цикъл на всеобхватен контрол, преди да е възможно възстановяването им от Комисията. След влизането в сила на Регламента за STEP държавите членки имат възможност да извършат тези проверки до средата на 2025 г., една година след изтичането на последната бюджетна година за периода в средата на 2024 г. Това дава на органите на държавите членки повече време за извършване на всички необходими административни проверки.

145 В същото време периодът на допустимост на друг временен инструмент — Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), се припокрива с последните няколко години от разходния период 2014—2020 г. за политиката на сближаване. Тази ситуация оказва допълнителен натиск върху способността на администрациите в някои държави членки да гарантират редовността на разходите и съответствието им с принципите на доброто финансово управление.

Няма правно изискване за окончателно приемане, за да се потвърди редовността на разходите за целия период

146 Приключването на програмите през периода 2014—2020 г. ще се основава на документи, свързани с последната счетоводна година, и окончателния доклад за изпълнението, който включва някои специфични раздели относно последния етап от изпълнението на програмите. Правилата за проверка и приемане на отчетите за последната бюджетна година са същите като за всички останали.

147 Комисията разглежда това като опростяване на процедурата⁹². Въпреки това, преди приключването програмните органи все пак ще трябва да разгледат окончателната оценка на допустимостта на разходите, декларирани за някои операции, по-специално при операциите, свързани с инвестиции, подпомогнати от финансови инструменти, уравниване на авансови плащания на държавна

⁹² Насоки на Комисията за приключване на оперативните програми, [2022/C 474/01](#), стр. 1.

помощ, финансова оценка на операции, генериращи приходи, и третиране на нефункциониращи операции⁹³.

148 Както и за всички останали бюджетни години, Комисията трябва да издаде годишно решение за приемане на редовността на разходите. В POP обаче не се изисква такова решение за периода като цяло. Няма изрично правно изискване одитните органи да предоставят увереност относно всички разходи през периода⁹⁴. Комисията може да повдигне въпроси по отношение на законосъобразността и редовността на приетите в отчетите операции, свързани с разходите, дори след изплащането на окончателното салдо и приключването на дадена програма. Правилата не определят краен срок за приключване на оценките на законосъобразността и редовността на програмите от периода 2014—2020 г. В резултат на това не е известно кога периодът 2014—2020 г. може да се счита за завършен⁹⁵ и всички въпроси, свързани със законосъобразността и редовността, да бъдат разрешени.

⁹³ Точка 6.75 от [Годишния доклад за 2022 г.](#)

⁹⁴ Точка 121 от [Специален доклад 36/2016.](#)

⁹⁵ Точка 78 от [Специален доклад 36/2016.](#)

Заклучителни бележки

149 Направеният от ЕСП преглед на констатациите от предишни доклади и на информацията, публикувана от Комисията за разходния период 2014—2020 г., показва, че рамката за предоставяне на увереност в областта на политиката на сближаване не е довела до ефективно намаляване на грешките под определения в правилата праг на същественост от 2 %, въпреки че е спомогнала за понижаване на общото ниво на грешките от 2007 г. насам. Следователно това сочи нуждата от по-нататъшни подобрения на начина на прилагане на рамката както от органите на държавите членки, така и от Комисията.

150 Не всички национални или регионални системи за управление и контрол достатъчно ефективно предотвратяват или откриват нередности в декларираните от бенефициентите разходи. Освен това съществуват слабости в проверките на Комисията, които не позволяват да се идентифицират грешки, които не са били открити от органите на държавите членки. Въпреки че са ефективни, одитите на съответствието на Комисията са ограничени на брой. На този фон ЕСП счита, че е необходимо да се предприемат повече действия за подобряване на начина, по който се прилага и, по-специално, се ръководи рамката за предоставяне на увереност относно разходите по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. от страна на Комисията, като се има предвид, че именно тя носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС.

151 Нормативните промени в концепцията на рамката за предоставяне на увереност за периода 2014—2020 г. не доведоха до очаквания резултат да се намали нивото грешки под прага на същественост — изчисленият от ЕСП процент грешки за всяка от годините от 2017 г. до 2022 г. е над прага на същественост от 2 % за разходите, декларирани през целия период 2014—2020 г. Подобно на ЕСП, и Комисията заключава, че процентът грешки при разходите за сближаване е съществен, въпреки че нейният резултат е по-нисък, тъй като тя измерва количествено само нередностите, спрямо които според нея са приложими финансови корекции.

152 Проверките на първо ниво, извършвани от управляващите органи, трябва да обхванат всички разходи, преди те да бъдат декларирани пред Комисията. Въпреки това одитните констатации на ЕСП, както и тези на одитните органи и резултатите от проверките на Комисията показват, че техният контрол все още не е достатъчно ефективен, така че да бъде намален високият присъщ риск от грешки при разходите по политиката на сближаване. Всъщност значителен брой

от допълнителните грешки, които ЕСП откри, е можело и е трябвало да бъдат вече установени и коригирани от тази „първа линия на защита“. Ето защо ЕСП счита, че недостатъците при проверките на първо ниво са един от най-значимите рискови фактори за редовността на разходите за сближаване, което налага Комисията и държавите членки да обърнат повече внимание на ефективността при контрола на управляващите органи.

153 Одитните органи са важна „втора линия на защита“. Независимо от това и въпреки че откриват много нередности в декларациите за разходите, изготвени от управляващите органи, ЕСП установи слабости в работата на значителен брой одитни органи, поради което Комисията може да разчита в по-малка степен на техните проверки. Грешките остават неоткрити поради недостатъци в планирането и подготовката на тяхната одитна дейност, както и поради качеството на самата работа и свързаната с нея документация. През годините ЕСП установи слабости в работата на 40 от 43-те одитни органа, обект на проверка, което се отрази на повече от половината от одитираните операции. Предвид ключовата им роля в рамката за предоставяне на увереност, ЕСП препоръчва одитните органи да направят редица подобрения, за да гарантират, че резултатите от одитите им напълно отразяват приложимата правна рамка.

154 И накрая, Комисията би могла да постигне по-голямо въздействие чрез увеличаване на броя на одитите на съответствието, които извършва, тъй като те са по-ефективни за откриване на нередности от документните проверки, но понастоящем са ограничени на брой.

155 ЕСП направи анализ и на това кои са най-често откриваните видове грешки в тази разходна област, която се характеризира предимно с плащания, основани на възстановяване на разходи. Най-често срещаният вид допълнителни грешки, която ЕСП установи, са недопустимите разходи. Тези грешки, както и грешките, свързани с недопустими проекти, имат най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки за периода 2017—2022 г., следвани от неспазването на правилата за държавна помощ и правилата на ЕС и националните правила за обществените поръчки. Одитните органи са подобрили капацитета си за откриване на грешки в областта на обществените поръчки спрямо периода 2007—2013 г, но са открили по-малко грешки, свързани с недопустими проекти и държавна помощ.

156 Резултатите от одита на ЕСП показват ниво на грешки над прага на същественост в повечето от онези държави членки, които получават най-много средства за сближаване. В някои държави членки определени видове грешки се срещат по-често. Това показва колко е важно Комисията да продължава да следи активно за специфични проблеми по държави.

157 Анализът на първопричините за откритите от ЕСП допълнителни грешки показва, че повече от една трета от тях биха могли да бъдат предотвратени чрез по-добри решения или по-ефективни проверки от страна на управляващите органи. Над една четвърт може да се отдаде на неполагане на дължимата грижа или предполагаемо умишлено неспазване на правилата от страна на бенефициентите, а друга четвърт — на проблеми с тълкуването на нормативната рамка. Основното предизвикателство пред Комисията е как да осигури по-конкретни насоки с цел разясняване на онези аспекти, по отношение на които правните основания не са достатъчно ясни, като същевременно се избягва „свърхрегулирането“.

158 Що се отнася до мерките, които Комисията може да използва за предотвратяване или откриване на грешки, ЕСП отбелязва, че опростяването на нормативната рамка не е постигнало всички очаквани резултати. Опростените варианти на разходите са най-често използваната мярка за опростяване през периода 2014—2020 г. Одитните констатации на ЕСП потвърждават, че в операциите, при които се използват опростени варианти на разходите, вероятността от грешки е по-малка, но те не се използват повсеместно.

159 Задържането на 10 % от всяко междинно плащане до приемането на годишните счетоводни отчети би могло да бъде ефективна предпазна мярка. Комисията обаче прави анализ на проблемите, свързани със законосъобразността и редовността, едва след като е освободила задържаната сума. Процентът на задържане на средства беше намален до 5 % за периода 2021—2027 г., но отчетите с докладван процент остатъчни грешки над прага на същественост не се приемат.

160 Комисията използва финансови корекции, за да защити финансовия интерес на ЕС в случаите, когато счита, че са налице сериозни недостатъци в системата за управление и контрол на дадена програма. Комисията докладва, че като цяло е наложила допълнителни корекции в размер на около 620 млн. евро, главно във връзка със собствените си одити. Досега обаче Комисията никога не е налагала нетни финансови корекции, които да доведат до пряка загуба на финансиране за съответната държава членка.

161 Въпреки системата за ежегодно приемане на отчетите, усвояването на средствата по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. все още включва редица елементи от многогодишно естество, които трябва да се имат предвид по време на процедурите по приключване и след плащането на окончателното салдо, с оглед на съображенията за законосъобразност и редовност. Тъй като обаче в правилата не е посочен краен срок за окончателното приключване, няма как да се прогнозира колко време ще бъде необходимо, за да се направи заключение по всички програми.

162 Натискът за усвояване на наличното финансиране от ЕС се увеличава към края на всеки период на допустимост. От 2020 г. насам усвояването на финансирането за сближаване догонва необходимия темп след особено ниските нива на усвояване през първите години на периода 2014—2020 г. До голяма степен това може да се отдаде на предоставената гъвкавост за справяне с пандемията от COVID-19 (вж. точка [142](#)), и по-специално на възможността за 100 % финансиране от ЕС. Премахването на изискването за национално или частно съфинансиране на програмите обаче противоречи на отдавна установен принцип на финансите на ЕС, че националното или регионално публично (както и частно) съфинансиране се разглежда като важна гаранция за икономично, ефикасно и ефективно използване на финансирането от ЕС и за ангажираност с публичните инвестиции, като по този начин се намаляват рисковете за разумно и правомерно изразходване на средствата. Поради това тази мярка за гъвкавост следва да остане временно изключение.

Настоящият преглед беше приет от Одитен състав II с ръководител
Annemie Turtelboom — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на
заседанието му от 29 май 2024 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Преглед на ролите и отговорностите на органите на държавите членки и на Комисията



УПРАВЛЯВАЩ ОРГАН (ИЛИ МЕЖДИННИ ЗВЕНА)

Носи отговорност за управлението и изпълнението на програмите.

Отговаря за подбора на отделните проекти и бенефициенти в рамките на тези програми съгласно предварително договорени критерии.

Извършва „проверки на управлението“ (т.е. проверки от първо ниво) на финансираните операции и декларираните разходи преди сертифицирането: проверява дали съфинансираните продукти са реализирани, дали декларираните от бенефициентите разходи са заплатени и дали са в съответствие с приложимото законодателство, оперативната програма и условията за подкрепа на операцията.

За пакета документи за предоставяне на увереност той изготвя:

- Декларация за управлението
- Годишно обобщение на контрола и проверките



СЕРТИФИЦИРАЩ ОРГАН

Преди да подаде заявки за междинно плащане, удостоверява, че заявките се основават на надеждни счетоводни системи, проверими разходооправдателни документи и са били подложени на проверки от управляващия орган.

За пакета документи за предоставяне на увереност той изготвя:

- Заверени счетоводни отчети



ОДИТЕН ОРГАН

Извършва одити относно правилното функциониране на системите за управление и контрол на програмите.

Извършва одити на операциите по отношение на разходите, включени в годишните отчети за програмите, въз основа на декларираните пред Комисията разходи през финансовата година.

За пакета документи за предоставяне на увереност той изготвя:

- Годишен доклад за контрола
- Одитно становище



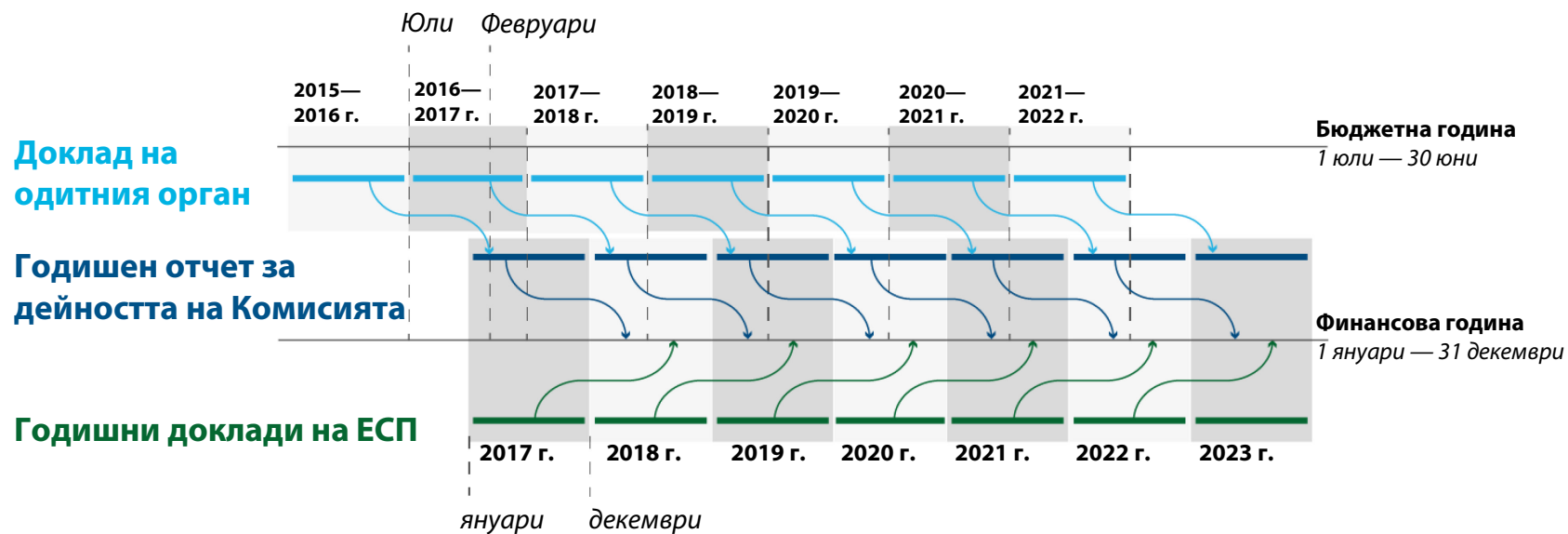
КОМИСИЯ

Извършва административни проверки, документни проверки и одити на съответствието (след приемане на отчетите), за да направи заключение и да валидира процентите остатъчни грешки, докладвани от одитните органи.

Може също така да извършва одити на редовността с цел преглед на работата на одитния орган. Ако при тези одити се разкрият нередности или сериозни недостатъци, Комисията може да наложи допълнителни (дори нетни) финансови корекции.

Обобщава и публикува резултатите в годишните отчети за дейността (ГОД) и в Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията.

Приложение II — График на счетоводните години и крайните срокове за докладване



Източник: ЕСП.

Приложение III — Преглед на извадката на ЕСП по държави членки (2017—2022 г.)

Държава членка	Планирано финансово участие на ЕС (в млн. евро)	Изплатено финансово участие на ЕС (в млн. евро)	Брой одитирани пакети документи за предоставяне на увереност	Брой одитирани операции	Брой операции, засегнати от слабости в работата на одитния орган	Брой открити количествено измерими грешки	Типология на количествено измеримите грешки (само за 10-те най-големи получатели)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12 %)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8 %)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31 %)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15 %)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33 %)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15 %)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13 %)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22 %)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9 %)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17 %)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	А Б В Г Д Е
UK	10 988	8 025	4	32	29	2	А — недопустими разходи
TC	9 407	7 395	4	15	11	3	Б — грешки, свързани с обществени поръчки
HR	9 161	5 735	4	30	9		В — грешки, свързани с държавна помощ
BG	8 102	6 010	4	29	1		Г — недопустими проекти
LT	7 111	6 355	3	23	8	1	Д — липсващи разходооправдателни документи
LV	4 690	3 580	4	29	7	2	Е — други грешки
EE	3 715	3 390	2	25	17		
SI	3 366	2 839	3	22	2	1	
BE	2 459	1 735	1	7	5		
SE	2 117	1 442	1	8	8	1	
NL	1 586	937	1	4	2	1	
FI	1 504	1 265	1	5	5		
AT	1 274	1 073	1	5	5		
IE	1 188	1 054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
Общо	409 040	317 180	138	1 157	606	171	

Източник: ЕСП.

Приложение IV — Преглед на одитните органи, докладвали за нередности от 2018 г. до 2022 г.

Държава членка	Брой пакети документи за предоставяне на увереност, представени от 2017 г. до 2022 г.	Стойност на докладваните нередности (в млн. евро)	Брой докладвани нередности
Полша	134	41,9	789
Италия	228	197	3 389
Испания	149	78,3	1 568
Румъния	29	77,1	710
Португалия	11	23,2	268
Чехия	46	20,7	719
Унгария	33	193,8	676
Германия	145	30,7	6 194
Франция	144	92,3	2 171
Гърция	11	56,5	581
Словакия	38	59,1	630
Обединено кралство	33	52,9	599
Териториално сътрудничество	299	11,6	2 872
Хърватия	13	16,2	191
България	45	10,6	274
Литва	11	22,1	106
Латвия	12	5,6	244
Естония	12	1,7	40
Словения	10	3,4	153
Белгия	41	6,5	773
Швеция	21	0,3	118
Нидерландия	26	0,3	105
Финландия	16	0,1	50
Австрия	13	16,2	212
Ирландия	12	5	69
Кипър	11	0,5	23
Малта	16	0,1	12
Дания	11	0,7	117
Люксембург	15	няма данни	няма данни
Общо	1 585	1 024.5	23 653

Източник: ЕСП въз основа на докладите на одитните органи пред Комисията.

Приложение V — Доклади на ЕСП по тази тема

Специални доклади

Специален доклад 16/2013 „Преглед на прилагането на модела за „единен одит“ и използването от страна на Комисията на работата на националните одитни органи в областта на сближаването“

Специален доклад 10/2015 „Необходими са повече усилия за решаване на проблемите с обществените поръчки при разходването на средства на ЕС за сближаване“

Специален доклад 19/2016 „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“

Специален доклад 24/2016 „Необходими са повече усилия, за да се осигури спазване на правилата за държавната помощ в областта на политиката на сближаване и повишаване на информираността относно тях“

Специален доклад 36/2016 „Оценка на разпоредбите за приключване на програмите за сближаване и развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.“

Специален доклад 04/2017 „Защита на бюджета на ЕС от неправомерно разходване на средства: през периода 2007—2013 г. Комисията все повече използва превантивни мерки и финансови корекции в областта на сближаването“

Специален доклад 17/2018 „Действията на Комисията и на държавите членки през последните години на програмния период 2007—2013 г. са довели до преодоляване на ниската степен на усвояване на средствата, но не са били достатъчно съсредоточени върху резултатите“

Специален доклад 06/2019 „Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване – необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи“

Специален доклад 07/2020 „Администриране на политиката на сближаване — сравнително ниски разходи, но недостатъчно данни за оценка на икономииите от опростяването“

Специален доклад 06/2021 „Приключване на финансовите инструменти в политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.: проверките са дали добри общи резултати, но продължават да съществуват грешки“

Специален доклад 24/2021 „Финансиране, основано на резултатите, в политиката на сближаване — достойна амбиция, но остават пречки в периода 2014—2020 г.“

Специален доклад 26/2021 „Редовност на разходите по политиката на сближаване на ЕС — Комисията оповестява ежегодно минимален и неокончателен процент на грешките“

Специален доклад 02/2023 „Адаптиране на правилата на политиката на сближаване в отговор на пандемията от COVID-19 — средствата са разходвани по-гъвкаво, но е необходимо да се извлекат поуки относно използването на политиката на сближаване като инструмент за реагиране при кризи“

Специален доклад 06/2023 „Конфликт на интереси при разходването на средства по политиката на сближаване и селскостопанската политика на ЕС — съществува рамка за неговото предотвратяване, но са налице пропуски в мерките за прозрачност и разкриване“

Специален доклад 28/2023 „Обществени поръчки в ЕС — по-ниска конкуренция при поръчките за строителство, доставки и услуги през периода 2011—2021 г.“

Информационно-аналитични документи и прегледи

Земеделие и сближаване: преглед на разходите на ЕС за периода 2007—2013 г.

Информационно-аналитичен документ „Опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.“

Информационно-аналитичен документ „Ориентираност към постигането на резултати в областта на сближаването“.

Бърз преглед на конкретен казус „Преглед на неизпълнените поети задължения в бюджета на ЕС“

Преглед 01/2023 „Финансиране от ЕС по политиката на сближаване и по Механизма за възстановяване и устойчивост — сравнителен анализ“

Становища

Становище 02/2004 относно модела за „единен одит“ (и предложение за рамка за вътрешен контрол на Общността)

Становище 07/2011 относно предложението на Европейския парламент и на Съвета за регламент за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006.

Становище 06/2018 във връзка с предложението за Регламент на Европейския парламент и на 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

Съкращения

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

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

ГДУИ Годишен доклад за управлението и изпълнението

ГОД: Годишен отчет за дейността

ДДС данък върху добавената стойност

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

ИМЗ: Инициатива за младежка заетост

КПИ: ключов показател за изпълнението

КФ: Кохезионен фонд

МВУ: Механизъм за възстановяване и устойчивост

МФР: многогодишна финансова рамка

ОВР: опростени варианти на разходите

ОЛАФ: Европейска служба за борба с измамите

РОР: Регламент за общоприложимите разпоредби

ФЕПНЛ: Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица

NEET: лица, незаети с работа, учене или обучение

REACT-EU: Помощ за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа

SoA: Декларация за достоверност

СТЕР: Платформа за стратегически технологии за Европа

Речник на термините

Безвъзмездна финансова помощ: Подкрепа от бюджета на ЕС за извършените от даден бенефициент разходи за изпълнението на допустим проект или програма, които обикновено не подлежат на възстановяване.

Бенефициент: Физическо или юридическо лице, което получава безвъзмездна финансова помощ или заем от бюджета на ЕС за изпълнение на проект или програма.

Годишен доклад за управлението и изпълнението: Доклад, изготвян ежегодно от Комисията във връзка с нейното управление на бюджета на ЕС и постигнатите резултати. В доклада се обобщава информацията от годишните отчети за дейността на нейните генерални дирекции и изпълнителни агенции.

Годишен отчет за дейността: Доклад, изготвян от всяка генерална дирекция на Комисията, институция или орган на ЕС, в който са представени постигнатите резултати спрямо поставените цели, както и информация за използването на финансовите и човешките ресурси.

Грешка: Резултат от неточно изчисление или нередност, който възниква при неспазване на правните и договорните изисквания.

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

Добро финансово управление: Управление на ресурси в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност.

Държавна помощ: Пряко или непряко държавно подпомагане за дружество или организация, което му дава предимство пред неговите конкуренти.

Европейски социален фонд: Фонд на ЕС за създаване на възможности за образование и заетост и за подобряване на положението на хората, изложени на риск от бедност. Заменен от Европейския социален фонд плюс.

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

Европейско териториално сътрудничество: Рамка за междурегионално, трансгранично и транснационално сътрудничество, която насочва размяната на опит по различни политики и осъществяването на съвместни действия.

Извадка по парична стойност: Статистически метод за формиране на извадки, при който вероятността дадена операция да бъде избрана е пропорционална на нейния размер.

Измама: Всяко преднамерено действие или бездействие, свързано с използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни изявления или документи, неоповестяването на изисквана информация и неправомерното използване на средства на ЕС.

Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса: Пакет от мерки за гъвкавост при използването на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на пандемията от COVID-19.

Инициатива за младежка заетост: Програма на ЕС за подпомагане на млади хора, които не участват в никаква форма на образование, заетост или обучение, в региони с младежка безработица над 25 %.

Ключов показател за изпълнение: Количествено измерима мярка за постигнатите резултати спрямо ключови цели.

Количествено измерима грешка: При отчитането на резултатите от тестовете на операциите — класификация, използвана от ЕСП, когато се измерва стойността на засегната от грешки операция.

Кохезионен фонд: Фонд на ЕС за намаляване на икономическите и социалните различия в ЕС чрез финансиране на инвестиции в областта на околната среда и транспортната инфраструктура в държави членки, в които брутният национален доход на глава от населението е по-нисък от 90 % от средния за ЕС.

Междинно звено: Публичен или частен орган, който управлява средства на ЕС под отговорността или от името на управляващ орган.

Международно признати одитни стандарти: Набор от професионални стандарти за определяне отговорностите на одиторите, изготвени от различни органи по стандартизация.

Механизъм за възстановяване и устойчивост: Механизъм на ЕС за финансова подкрепа с цел смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от COVID-19, стимулиране на възстановяването и посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещите екологични и цифрови промени.

Многогодишна финансова рамка: Разходен план на ЕС, в който се определят приоритети (въз основа на цели на политиката) и тавани, обикновено за седем години. МФР осигурява структурата, в рамките на която се съставят годишните бюджети на ЕС, и определя тавани за всяка категория разходи. Настоящият преглед обхваща периода 2014—2020 г.

Нередност: Нарушение на правилата на ЕС (или приложимите национални правила) или договорните задължения.

Нетна финансова корекция: Наложена от Комисията финансова корекция, според която дадена държава членка трябва да възстанови в бюджета на ЕС неправомерно извършени разходи, което означава, че сумата се приспада окончателно от отпуснатото ѝ финансиране от ЕС.

Обществени поръчки: Закупуване от публичен орган или друга организация на стоки, услуги и строителни дейности.

Одит на съответствието: Извършвана от Комисията оценка за надеждността на работата на одитните органи за дадена бюджетна година.

Одитен орган: Независим национален орган, който е натоварен с отговорността да одитира системите и операциите на дадена разходна програма на ЕС.

Оперативна програма: Рамка за изпълнение на финансираните от ЕС операции в съответствие с приоритетите и целите, установени в споразумението за партньорство между Комисията и заинтересованата държава членка.

Операция: Проект, договор или действие, които са част от оперативна програма и допринасят за постигането на нейните цели.

Опростени варианти на разходите: Подход за определяне на размера на безвъзмездната финансова помощ чрез методи като например стандартни разходи за единица продукт, финансиране с единна ставка или еднократни общи суми, а не въз основа на действителните разходи на бенефициентите. Разработен с цел намаляване на административната тежест.

Оттегляне: Финансова корекция, при която при установяване на нередност държавата членка незабавно приспада засегнатите разходи от съответната програма и замества операцията с друга.

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

Праг на същественост: Равнище, над което се счита, че установените грешки в дадена одитирана популация или набор от финансови отчети се отразяват върху точността и надеждността.

Представителна статистическа извадка: Прилагане на статистически техники при съставянето на извадка, която да отразява характеристиките на популацията, от която е взета.

Програмен период: Период, в рамките на който се планира и изпълнява дадена разходна програма на ЕС.

Процент остатъчни грешки: Частта от дадена популация, която остава нередовна, след като се вземе предвид резултатът от всички процедури за контрол, възстановявания на неправомерно изплатени суми и корекции.

Регламент за общоприложимите разпоредби: Регламент, в който се определят приложимите правила за европейските структурни и инвестиционни фондове.

Риск при приключване: Оценката на Комисията за дела на разходите по дадена програма, които ще останат нередовни при приключване след всички *последващи* проверки и корекции.

Сертифициращ орган: Орган, определен от държава членка за сертифициране на точността и съответствието с нормативната уредба на отчетите за разходите и на исканията за плащане.

Система за управление на нередностите: Приложение, което държавите членки използват, за да докладват на ОЛАФ за нередности, включително подозрения за измами.

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

Степен на усвояване: Усвояване на отпуснатите на дадена държава членка средства, изразено в проценти.

Съмнение за измама: Нередност, която води до административни или съдебни производства, за да се установи дали е била извършена измама.

Тематичен одит: Одит на Комисията, обхващащ конкретно програмите и високорисковите разходни области, които не са обхванати или не са обхванати в достатъчна степен от одитните органи.

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

Усвояване: Получаване на финансиране от ЕС от страна на дадена държава членка след изпълнение на условията за плащане.

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

Финансов регламент: Основен набор от правила, които регламентират начина на съставяне и използване на бюджета на ЕС, както и свързаните с това процеси като вътрешен контрол, докладване, одит и освобождаване от отговорност.

Финансова корекция: Мярка за защита на бюджета от неправомерни или свързани с измама разходи чрез отнемане или възстановяване на средства за компенсиране на плащания, направени по погрешка по финансирани от ЕС проекти или програми.

Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица: Фонд на ЕС за подкрепа на действията на държавите членки за предоставяне на хранителни продукти и друго основно материално подпомагане на най-бедните групи в обществото.

Фондове на политиката на сближаване: В контекста на настоящия преглед четирите фонда на ЕС от периода 2014—2020 г., подпомагащи икономическото, социалното и териториалното сближаване в рамките на ЕС — Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

NEET: Лице, което не е заето с работа, учене или обучение.

REACT-EU: Програма на ЕС, по която се предоставя допълнително финансиране за съществуващите програми на политиката на сближаване в подкрепа на възстановяването след кризата с COVID-19, като същевременно се насърчава екологичната и цифровата трансформация.

Екип на ЕСП

Настоящият преглед е приет от Одитен състав II с ръководител Annemie Turtelboom — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване и се ръководи от Annemie Turtelboom — член на ЕСП. Задачата беше ръководена от члена на ЕСП Helga Berger със съдействието на Silvia Janik — ръководител на нейния кабинет, и Franz Ebermann — аташе в кабинета; Valeria Rota — главен ръководител; Orsolya Szarka — ръководител на задача; Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed и Janka Nagy-Babos — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа. Agnese Balode предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota и Franz Ebermann.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2024 г.

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

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

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

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

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

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

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

Използване на логото на ЕСП

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

PDF	ISBN 978-92-849-2375-5	ISSN 2811-812X	doi:10.2865/686697	QJ-AN-24-003-BG-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

В периода 2014—2020 г. по политиката на сближаване е изразходвана повече от една трета от бюджета на ЕС. Рамката за предоставяне на увереност за политиката на сближаване е спомогнала за понижаване на общото ниво на грешки след 2007 г., но не е успяла ефективно да го сведе под прага на същественост от 2 %. Резултатите от одитната дейност на Европейската сметна палата (ЕСП) неизменно показват нива на грешки над 2 % както в годишен, така и в многогодишен план. Това означава, че има още какво да се желае от страна на всички ключови участници, за да се прилага по-добре моделът за предоставяне на увереност.

Настоящият преглед съдържа описание на резултатите от одитите на ЕСП в многогодишен план, оценка на рамката за предоставяне на увереност и специфична информация по държави. ЕСП също така посочва първопричините за грешките и мерките, които са въведени, за да може Комисията да предотвратява и коригира грешките.

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА