

Специален доклад

Усвояване на средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост

Процесът напредва, но със закъснения
и рискове за приключването на мерките
и съответно за постигането на целите на
Механизма



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—XI
Въведение	01—09
Обхват и подход на одита	10—16
Констатации и оценки	17—90
Авансовото финансиране първоначално е ускорило изплащането на средства от МВУ, но усвояването се осъществява със закъснение и в много случаи средствата не са достигнали до крайните получатели	17—56
Авансовото финансиране първоначално е ускорило изплащането на средствата	18—20
Усвояването на средствата по МВУ напредва, но като цяло са налице закъснения	21—27
Няколко фактора допринасят за закъсненията	28—52
Изплатените средства все още не са достигнали до крайните получатели във всички случаи и понятието „краен получател“ невинаги се използва последователно	53—56
Комисията и държавите членки са предприели действия за улесняване на усвояването на средствата, но е твърде рано да се прецени дали те имат положителен ефект	57—75
Всички включени в извадката на ЕСП държави членки са поискали изменения на ПВУ, но ефектът от това върху усвояването на средствата все още не е неясен	59—63
Комисията е предоставила насоки относно специфичните правила за прилагане на МВУ, но все още съществува възможност за различни тълкувания	64—68
Държавите членки от извадката на ЕСП са предприели действия за увеличаване на административния капацитет, но все още изпитват недостиг на персонал	69—70
Държавите членки и Комисията са въвели системи за наблюдение на напредъка в изпълнението, но закъсненията не се проследяват систематично	71—75

Начинът, по който МВУ е разработен, води до рискове за усвояването на средствата и приключването на мерките в рамките на срока 31 август 2026 г. 76—90

Броят и естеството на неизпълнените ключови етапи и цели крият рискове за усвояването на средствата и изпълнението на мерките 77—85

Плащанията невинаги отразяват броя и значимостта на ключовите етапи и целите, за които се отнасят 86—90

Закljučения и препоръки 91—99

Приложения

Приложение I — Основна информация за проучванията на ЕСП сред държавите членки

Приложение II — Процедурни стъпки и време (в дни), необходимо за изпълнението им

Приложение III — Функционалности на националните информационни системи за мониторинг за проследяване на усвояването на средствата по МВУ на национално равнище

Приложение IV — Процент на реформите и инвестициите, които трябва да бъдат завършени годишно, по държави членки

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Европейската комисия

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I През февруари 2021 г. ЕС създаде Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) с бюджет от 723,8 млрд. евро с цел смекчаване на икономическите последици от пандемията. Поради тази причина бързото усвояване на финансирането е от съществено значение. МВУ има за цел също така да повиши устойчивостта на икономиките на държавите членки. Механизмът се изпълнява в режим на пряко управление от Комисията, а държавите членки, в ролята си на бенефициенти и заемополучатели, трябва да следят за това мерките по МВУ да се изпълняват при спазване на приложимото право на ЕС и националното право.

II Европейската сметна палата (ЕСП) включи този одит в годишната си работна програма поради финансовата значимост на сумите по МВУ и новия модел на финансиране на инструмента. Одиторите провериха как е разработен и как се прилага МВУ, за да направят оценка на това дали:

- средствата по МВУ са били изплатени по план;
- държавите членки и Комисията са направили необходимото за усвояването на средствата по план;
- съществуват присъщи рискове по отношение на усвояването на средствата и приключването на мерките през втората половина на периода на изпълнение на МВУ.

III ЕСП заключава, че усвояването на финансирането по МВУ се осъществява с известно закъснение и че съществуват рискове за разходването на средствата и за приключването на мерките през втората половина на периода на изпълнението му.

IV Предвиденото в законодателството авансово (предварително) финансиране в размер до 13 % е спомогнало за бързото изплащане на повече средства в началото на МВУ. Усвояването обаче се е забавило поради няколко причини. До края на 2023 г. Комисията е изплатила общо около 213 млрд. евро, включително 56,5 млрд. евро под формата на авансово финансиране. Към този момент държавите членки са поискали да им бъдат отпуснати общо 228 млрд. евро от очакваните общо 273 млрд. евро съгласно техните оперативни договорености. Към края на 2023 г. седем държави членки не са получили средства за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите по МВУ.

V Причините за закъсненията при усвояването на средствата се различават в отделните държави членки, като най-често срещаните сред тях са промени във външните обстоятелства (като инфлация или недостиг на доставки), подценяване на времето, необходимо за изпълнение на мерките, несигурност по отношение на специфичните правила за изпълнение на МВУ (като принципа за ненанасяне на значителни вреди) и затруднения, свързани с административния капацитет на държавите членки.

VI Към октомври 2023 г. около половината от получените средства са били изплатени на крайни получатели. Въпреки това не всички държави членки са предоставили пълна и последователна информация относно актуалния етап на усвояване на средствата по МВУ от гледна точка на достигнатите бенефициенти. Освен това определението за „краен получател“ може да бъде обект на различни тълкувания.

VII Както Комисията, така и държавите членки са предприели действия за преодоляване на закъсненията, но е твърде рано да се прецени дали те имат положителен ефект. Например държавите членки са предложили изменения на първоначалните си планове за възстановяване и устойчивост, а Комисията е предоставила насоки и подкрепа за улесняване на изпълнението на МВУ. Въпреки това все още не е ясно какъв ще бъде ефектът от измененията на плановете за възстановяване и устойчивост, а някои държави членки считат, че определени части от насоките дават възможност за тълкуване или са трудни за прилагане, поради това че насоките сами по себе си са сложни и нови.

VIII Държавите членки също така са предприели действия за увеличаване на административния си капацитет, но продължават да са налице затруднения, по-конкретно по отношение на набирането на необходимия персонал. Както Комисията, така и държавите членки са въвели информационни системи за наблюдение на напредъка в изпълнението, но националните системи на две от включените в извадката държави членки не са предоставили достатъчно информация, за да бъдат своевременно установени закъсненията. Освен това Комисията е следила напредъка чрез редовни контакти с държавите членки, но не е изисквала систематично от тях да предоставят информация относно действията, предприети за преодоляване на докладваните закъснения, въпреки че изпълнява МВУ при пряко управление и носи крайната отговорност.

IX ЕСП счита, че са налице рискове по отношение на усвояването на средствата и приключването на мерките през втората половина на периода на изпълнение на МВУ. По-конкретно, оставащите ключови етапи и цели, чийто брой все още е значителен, може да се окажат по-трудни за изпълнение. Освен това преминаването от реформи към инвестиции вероятно допълнително ще увеличи риска от закъснения.

X ЕСП отбелязва също така, че плащанията по МВУ към държавите членки невинаги отразяват броя и значимостта на ключовите етапи и целите, за които се отнасят. Освен това степента на обвързаност на сумите, получени по МВУ, с изпълнението на ключовите етапи и целите е различна за отделните държави членки. Регламентът за МВУ не предвижда възможност за събиране на неправомерно изплатени средства във връзка с вече изпълнени ключови етапи и цели, в случай че мерките не бъдат завършени. Това поражда рискове, тъй като може да доведе до изплащане на средства по МВУ, без държавите членки да са приключили съответните мерки.

XI Въз основа на тези констатации ЕСП препоръчва на Комисията:

- да следи за последователното прилагане на определението за „краен получател“;
- да предостави допълнителни насоки и подкрепа на държавите членки;
- да наблюдава риска от неизпълнение на мерките и свързаните с това финансови последици и да предприеме мерки за смекчаването му;
- при разработването на бъдещи инструменти, основани на финансиране, което не е свързано с разходи, да създава предпоставки за по-добро усвояване на средствата.

Въведение

01 В отговор на пандемията от COVID-19 е създаден фондът за възстановяване Next Generation EU на стойност над 800 млрд. евро (по текущи цени). Неговият основен елемент е създаденият през февруари 2021 г. Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ)¹, чиято максимална обща стойност възлиза на 723,8 млрд. евро (по текущи цени).

02 Както е определено в Регламента за МВУ², в обхвата на МВУ са включени мерки (инвестиции или реформи) по шестте приоритетни области или „стълбове“, показани на [фигура 1](#). МВУ финансира реформи и инвестиции в държавите — членки на ЕС, които се осъществяват в рамките на периода от началото на пандемията през февруари 2020 г. до август 2026 г.³

¹ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост, наричан в настоящия доклад „Регламент за МВУ“.

² Член 3 от Регламента за МВУ.

³ За примери за реформи и инвестиции, финансирани по линия на МВУ, вж. [Специален доклад 21/2022](#) „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост“, приложение IV.

Фигура 1 — Шестте стълба на финансиране



Източник: ЕСП, въз основа на набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията.

03 Целта на МВУ е да се смекчи икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19, за което бързото усвояване на финансирането е от съществено значение, а икономиките и обществата на държавите членки да станат по-устойчиви, издръжливи и по-добре подготвени за предизвикателствата и възможностите на екологичния и цифровия преход. Това означава, че инструментът има двойка цел — да подпомогне възстановяването от пандемията и да подобри устойчивостта към бъдещи кризи.

04 Поради това че МВУ се изпълнява от Комисията при пряко управление⁴, тя носи цялостна отговорност за изпълнението му, а държавите членки, в ролята си на бенефициенти и заемополучатели, трябва да следят за това мерките по МВУ да се осъществяват при спазване на приложимото право на ЕС и националното право.

⁴ Член 8 от Регламента за МВУ.

05 По линия на МВУ Комисията може да предостави финансова подкрепа в размер до **338,0 млрд. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ и до 385,8 млрд. евро под формата на заеми**⁵. Всяка държава членка има право на определен размер на финансиране въз основа на формула („коэффициент на разпределение“) за безвъзмездната финансова помощ и таван за заемите⁶.

06 За да се възползват от тази подкрепа, държавите членки представят **планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ)**, които подлежат на оценка от Комисията и впоследствие на одобрение от Съвета под формата на **решения за изпълнение на Съвета**⁷. След това Комисията сключва **оперативни договорености** с всяка държава членка, които включват подробности и технически аспекти на изпълнението, като например ориентиран график за плащане на вноските, допълнителни междинни стъпки при изпълнението на ключовите етапи и целите, както и договорености за предоставяне на достъп до съответните данни. В Регламента за МВУ също така се определят четири типа обстоятелства, при които дадена държава членка може да измени своя ПВУ⁸:

- 1) в случай на актуализация на максималното финансово участие⁹;
- 2) в случай че ключовите етапи и целите вече не могат да бъдат постигнати поради обективни обстоятелства;
- 3) в случай че държавата членка поиска да ѝ бъдат отпуснати заеми;
- 4) при включването на главата за REPowerEU на съответната държава членка¹⁰ в ПВУ, в съответствие с плана на ЕС за енергиен преход.

⁵ Тези суми не включват допълнителното финансиране по REPowerEU.

⁶ Член 11 и член 14, параграф 5 от [Регламента за МВУ](#).

⁷ Член 20 от [Регламента за МВУ](#).

⁸ Член 21 от [Регламента за МВУ](#).

⁹ Бележка на Комисията до Съвета и Европейския парламент от 30 юни 2022 г. [RRF: Update of the maximum financial contribution](#).

¹⁰ [Регламент \(ЕС\) 2023/435](#) за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) 2021/1060 и (ЕС) 2021/1755 и Директива 2003/87/ЕО.

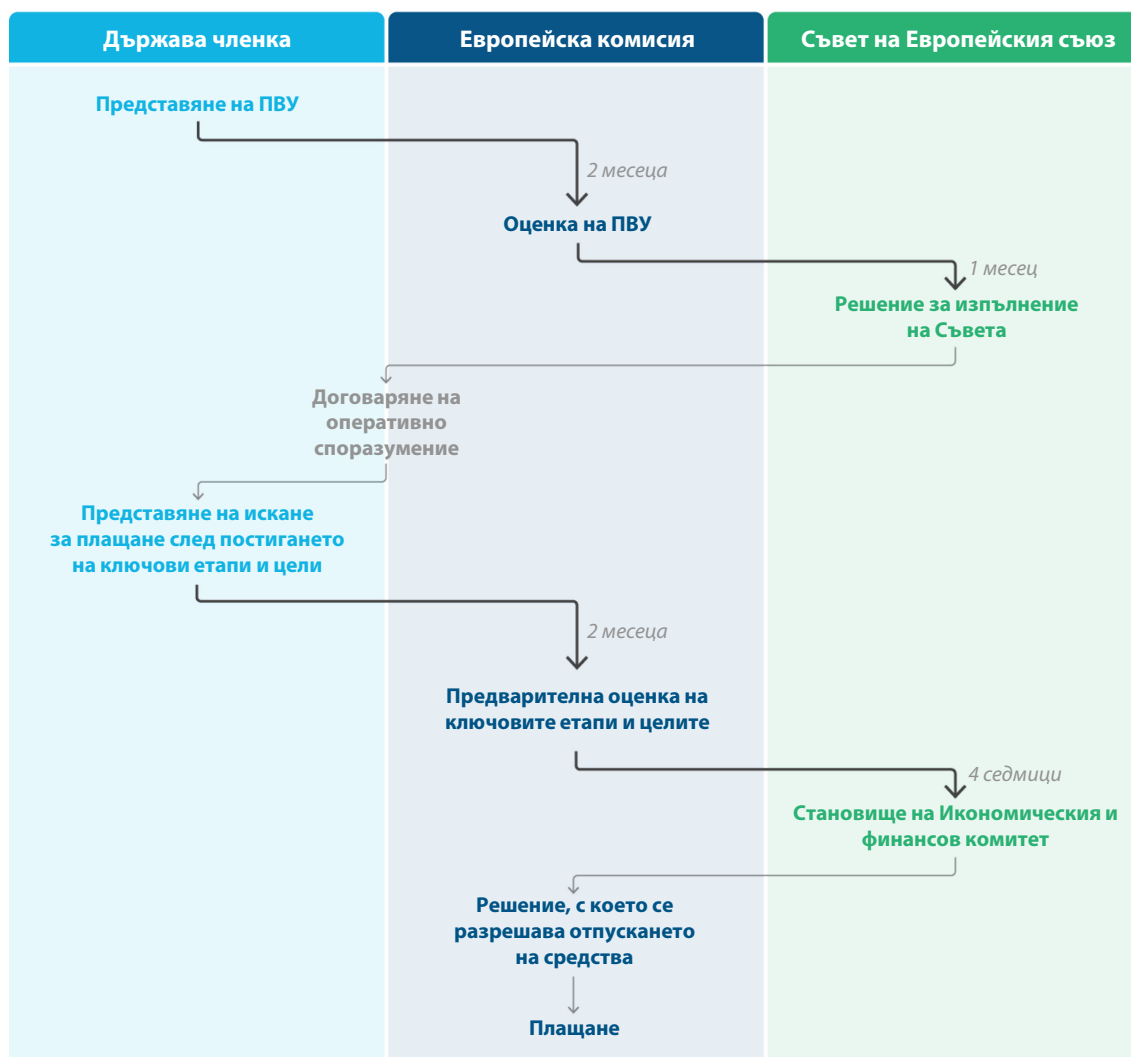
В случай на изменения решението за изпълнение на Съвета и оперативните договорености също се актуализират в съответствие с тях.

07 В случая на решенията за изпълнение на Съвета, приети до 31 декември 2021 г., държавите членки могат да поискат предварително плащане под формата на **авансово финансиране в размер до 13 %** от общата сума на отпуснатата им безвъзмездна финансова помощ и, когато е приложимо, от общия размер на предоставените им заеми¹¹. Авансовото финансиране се приспада („уравнява“) пропорционално от всяко последващо плащане. За REPowerEU държавите членки могат да получат авансово финансиране в размер до 20 % от допълнително отпуснатите им средства, при условие че бъдат одобрени главите за REPowerEU.

08 МВУ е инструмент, основан на „финансиране, което не е свързано с разходи“. Това означава, че с изключение на авансовото финансиране всички плащания се извършват въз основа на съответните ключови етапи и цели, постигнати от държавите членки. Стойността на съответното искане за плащане невинаги се основава на прогнозните разходи за постигане на междинните етапи и целите, обхванати от него. На [фигура 2](#) са показани стъпките за представяне на искане за финансиране по МВУ.

¹¹ Член 13 от Регламента за МВУ.

Фигура 2 — Процес на изпълнение на МВУ



Източник: ЕСП.

09 Държавите членки могат да подават до две **искания за плащане** годишно при постигането на съответните ключови етапи и цели. След това Комисията разполага с два месеца, за да разгледа искането за плащане и да провери дали изпълнението на свързаните с него ключови етапи и цели е задоволително. При представяне на положителна оценка Икономическият и финансов комитет на Съвета разполага с 4 седмици, за да предостави становище, и Комисията приема решение посредством процедура на комитет (процедура по разглеждане с участието на комитет, съставен от представители на всички държави членки), с което разрешава отпускането на средствата¹².

¹² Член 24, параграфи 2—5 от Регламента за МВУ.

Обхват и подход на одита

10 За да може МВУ да постигне двояката си цел за възстановяване и устойчивост¹³, навременното усвояване на средствата е от съществено значение. Това спомага за избягване на затруднения във връзка с недостиг на капацитет при изпълнението на мерките към края на периода и по този начин намалява риска от неефективно използване на средствата и от нередности.

11 Поради липсата на ясно определение в Регламента за МВУ, ЕСП дефинира понятието „**усвояване**“ като „финансиране от ЕС, изплатено от Комисията на държавите членки“. В контекста на МВУ бенефициенти са държавите членки, а средствата се изплащат от Комисията на дадена държава членка при задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите. За да придобие цялостна представа, в настоящия одит ЕСП разглежда и плащанията към крайните получатели, както и авансовото финансиране.

12 Освен това в своята оценка дали средствата **се усвояват своевременно** ЕСП се ръководи от това дали държавите членки са подали своите искания за плащане в съответствие с ориентировъчния график, посочен в техните оперативни договорености. ЕСП разглежда също така дали са налице значителни рискове за приключването на мерките в рамките на периода на изпълнение на МВУ (февруари 2020 г. — август 2026 г.) и съответно за постигането на целите на инструмента в дългосрочен план.

13 ЕСП включи този одит в годишната си работна програма поради финансовата значимост на разходите по МВУ и новия модел на финансиране на инструмента. Одитът на ЕСП обхваща периода от стартирането на МВУ през февруари 2021 г. до края на 2023 г. Това позволи на одиторите да оценят до каква степен е напреднало осъществяването на мерките през първата половина на периода на изпълнение на МВУ и да установят причините за проблемите и рисковете за навременното усвояване на средствата от държавите членки, и в крайна сметка, за приключването на мерките.

¹³ Член 4, параграф 1 от [Регламента за МВУ](#).

14 Одиторите провериха как е разработен и как се прилага МВУ, за да направят оценка на това дали:

- средствата по МВУ са били изплатени по план;
- държавите членки и Комисията са направили необходимото за усвояването на средствата според планираното;
- съществуват присъщи рискове по отношение на усвояването на средствата и приключването на мерките през втората половина на периода на изпълнение на МВУ.

15 Одитната дейност на ЕСП включи също:

- документни проверки и преглед на други публикации и информация, свързани с усвояването на средствата по МВУ;
- преглед и анализ на оценките на Комисията на ПВУ и исканията за плащане на четирите държави членки в извадката на ЕСП (Испания, Италия, Словакия и Румъния), които бяха подбрани въз основа на техния напредък в изпълнението на МВУ, размера на разпределените им средства по инструмента и увеличението на тези средства от ЕС в сравнение с многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.;
- посещения на място в избраните в извадката държави членки;
- интервюта с органите, отговарящи за изпълнението и координирането на дейностите по МВУ за извадката от четирите държави членки;
- интервюта със служители на Комисията, главно от Работната група за възстановяване и устойчивост и генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“;
- анализ на напредъка по 42 инвестиционни мерки в четирите включени в извадката държави членки, подбрани въз основа на финансовата значимост и по-напреднал етап на изпълнение на тези мерки;
- проучвания, насочени към координиращите и изпълнителните органи по МВУ, както и към одитните органи, с цел потвърждаване на информацията, получена от ЕСП в рамките на нейната одитна дейност, относно това как начинът, по който е разработен и се изпълнява МВУ, се отразява върху своевременното усвояване на средствата (вж. [приложение I](#));

- преглед на свързаните с темата доклади от върховните одитни институции на държавите членки;
- интервюта с координиращите органи по МВУ на всички държави членки с оглед да се достигне общо разбиране и да се осигури необходимото качество на предоставената информация относно актуалния етап на усвояване на средствата от гледна точка на достигнатите бенефициенти и относно крайните получатели.

16 По време на одита на ЕСП всички държави членки представиха искания за изменения на ПВУ, като всички те бяха разгледани от Комисията и впоследствие одобрени от Съвета. За държавите членки в извадката на ЕСП отражението на процеса на изменение на ПВУ върху усвояването на средствата от МВУ е взето предвид, когато е уместно. Въпреки това, за да се осигури съпоставимост на данните, авансовото финансиране по REPowerEU, изплатено на някои държави членки до края на 2023 г., е извън обхвата на настоящия одит. Одитът на ЕСП не включва оценка на това дали реформите и инвестициите по МВУ постигат планираните резултати.

Констатации и оценки

Авансовото финансиране първоначално е ускорило изплащането на средства от МВУ, но усвояването се осъществява със закъснение и в много случаи средствата не са достигнали до крайните получатели

17 ЕСП разгледа процеса на отпускане на средства от Комисията, като взе предвид исканията за плащане, подадени до края на 2023 г. Нейната оценка се основава на данни от първоначалните оперативни договорености, набора от показатели на Комисията за възстановяване и устойчивост и други относими документи.

Авансовото финансиране първоначално е ускорило изплащането на средствата

18 Съгласно Регламента за МВУ държавите членки, чиито решения за изпълнение на Съвета са приети до 31 декември 2021 г., имат право на авансово финансиране в размер до 13 % от общото им финансово участие.

19 Авансовото финансиране, изплатено в началото, е позволило бързото предоставяне на повече средства и поради тази причина е в съответствие с целта на МВУ за реагиране при кризи. До края на 2023 г. — което е почти средата на периода на изпълнение на МВУ, Комисията е изплатила на държавите членки общо около 213 млрд. евро (139 млрд. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ и 74 млрд. евро под формата на заеми), в т.ч. авансово финансиране с размер от 56,5 млрд. евро¹⁴.

20 Въпреки че не зависи от ключовите етапи и целите, изпълнени към момента на плащането, авансовото финансиране все пак, макар и непряко, е свързано с тях дотолкова, доколкото се уравнива пропорционално с последващите плащания. До края на 2023 г. са уравниени около 25,6 млрд. евро или 45 % от изплатеното авансово финансиране.

¹⁴ Европейска комисия, [набор от показатели за възстановяване и устойчивост — плащания](#), към 1 февруари 2024 г., с изключение на плащанията, свързани с REPowerEU.

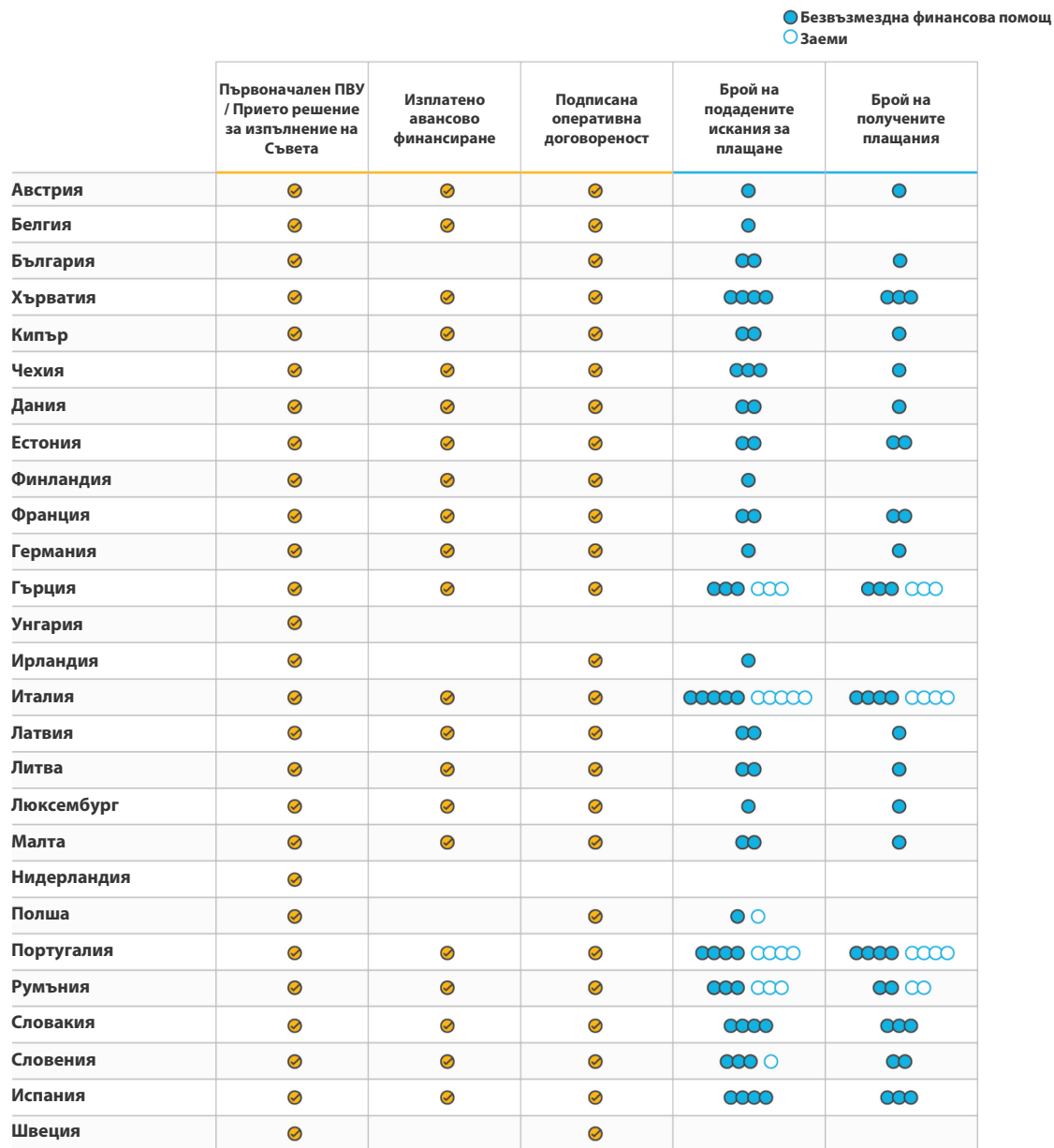
Усвояването на средствата по МВУ напредва, но като цяло са налице закъснения

21 В съответствие с Регламента за МВУ¹⁵ Комисията уточнява сроковете за подаване на искания за плащане с държавите членки в съответните им оперативни договорености. Въпреки че са ориентировъчни, тези срокове определят планирания график за изпълнение във всяка държава членка и по този начин спомагат за установяване на закъсненията и основните проблеми и рискове при изпълнението на МВУ. Поради тази причина тези срокове са в основата на оценката на ЕСП на това дали са налице закъснения при изпълнението на МВУ.

22 Напредъкът в изпълнението на ПВУ е различен в отделните държави членки. На *фигура 3* е представен преглед на актуалното състояние към края на 2023 г.

¹⁵ Член 20, параграф 6 и съображение 70 от Регламента за МВУ.

Фигура 3 — Напредък в изпълнението на МВУ към края на 2023 г.



Забележка: Фигурата съдържа само данни, свързани с първоначалните ПВУ, т.е. не включва одобрените изменения и авансовото финансиране по REPowerEU, изплатено до края на 2023 г., които са извън обхвата на настоящия одит.

Източник: ЕСП, въз основа на набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията.

23 ЕСП отбелязва, че до края на 2023 г., почти три години след началото на МВУ, и след като е изтекъл почти половината от периода на изпълнението му, седем държави членки не са получили финансиране за задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите:

- две държави членки (Унгария и Нидерландия) не са подписали оперативни договорености и поради това не са могли да подадат искания за плащане или да получат финансиране по МВУ;
- една държава членка (Швеция) е подписала оперативни договорености, но не е подала искания за плащане;
- четири държави членки (Белгия, Финландия, Ирландия и Полша) са подали искания за плащане, но не са получили финансиране, тъй като към края на 2023 г. техните искания все още се разглеждат.

24 От 104-те искания за плащане на безвъзмездна финансова помощ и заеми, които според ориентировъчния график е трябвало да бъдат подадени до края на 2023 г., 73 (70 %) са били подадени до тази дата, като са налице значителни различия между отделните държави членки (вж. [фигура 4](#)). Що се отнася до размера на финансирането, държавите членки са подали искания за плащане на стойност 228 млрд. евро вместо първоначално планираните 273 млрд. евро, или с около 16 % по-малко. От тази сума около 182 млрд. евро са изплатени на държавите членки до края на 2023 г. за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите, в т.ч. вече уравниените суми по авансовото финансиране.

Фигура 4 — Дял на исканията за плащане, подадени до края на 2023 г., в сравнение с ориентировъчните срокове в оперативните договорености

Хърватия	100 %
Чехия	100 %
Дания	100 %
Германия	100 %
Италия	100 %
Латвия	100 %
Малта	100 %
Португалия	100 %
Словакия	100 %
Испания	80 %
Румъния	75 %
Гърция	75 %
ЕС-27	70 %
Естония	67 %
Франция	67 %
Литва	67 %
България	67 %
Люксембург	50 %
Словения	50 %
Ирландия	50 %
Австрия	50 %
Финландия	50 %
Кипър	40 %
Полша	25 %
Белгия	25 %
Швеция	0 %
Унгария	0 %
Нидерландия	0 %

Източник: ЕСП, въз основа на оперативните договорености и набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията.

25 ЕСП отбелязва, че в почти всички държави членки са налице закъснения при подаването на искания за плащане в сравнение с ориентировъчните срокове в съответните оперативни договорености (вж. *фигура 5*). Закъсненията се различават значително не само по отношение на броя на забавените искания за плащане, вариращи от едно (Финландия и Ирландия) до шест (Полша, Румъния, Словения), но и по отношение на продължителността на закъсненията, която варира от 1 месец (Кипър, първо плащане) до 12 месеца (Естония, първо плащане).

Фигура 5 — Закъснения при подаването на искания за плащане в сравнение с ориентировъчния график



Забележка: Таблицата не включва Унгария и Нидерландия, тъй като те не са подписали оперативни договорености през одитирания от ЕСП период и поради това не са могли да подадат искане за плащане до края на 2023 г. По-актуална информация за напредъка в изпълнението на ПВУ може да се намери в набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията. Фигурата съдържа само данни, свързани с първоначалните ПВУ, т.е. не включва одобрените до края на 2023 г. изменения, които са извън обхвата на настоящия одит.

Източник: ЕСП, въз основа на оперативните договорености и набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията.

26 На *фигура 5* се откроява също така тенденцията, че забавянията при исканията за плащане са станали по-чести с напредването на изпълнението на МВУ. Докато 56 % (18 от 32) от исканията за първото плащане са подадени навреме, този дял е намалял до 27 % (8 от 30) за второто плащане и до 9,5 % (2 от 21) за третото. ЕСП обаче отбелязва, че спазването на сроковете при подаването на искания за плащане от дадена държава членка може да бъде оценено едва след като бъдат приети нейните оперативни договорености, тъй като те включват ориентировъчния график за исканията за плащане. Поради това на фигурата може да изглежда, че някои държави нямат закъснения (например Германия), тъй като са подписали оперативните си договорености по-късно — а не непременно защото са по-напреднали в изпълнението на МВУ (вж. *приложение II*, в което е представен преглед на времето, необходимо за съответните оценки).

27 Освен това държавите членки трябва да докладват два пъти годишно за напредъка в изпълнението на техните ПВУ¹⁶. Това шестмесечно докладване се извършва в контекста на европейския семестър и включва данни, докладвани от самите държави членки, за напредъка в изпълнението на ключовите етапи и целите, които е трябвало да бъдат постигнати през изминалия период и в срок от дванадесет месеца в бъдеще. Анализът на ЕСП на последните два шестмесечни доклада, представени от държавите членки, показва, че делът на ключовите етапи и целите, които не са изпълнени навреме, се е увеличил, а делът на бъдещите ключови етапи, при които има вероятност за закъснения, е останал непроменен:

- съгласно доклада от април 2023 г. приблизително 18 % от планираните ключови етапи и цели не са били изпълнени. Този дял се е увеличил до 24 % според доклада, представен през октомври 2023 г.;
- делът на бъдещите ключови етапи и цели (които се планира да бъдат завършени през дванадесетмесечния период от датата на докладване), за които е докладвано, че има вероятност за закъснения, остава непроменен — 16 % според докладите от април 2023 г. и октомври 2023 г.

¹⁶ Член 27 от Регламента за МВУ.

Няколко фактора допринасят за закъсненията

28 Една от целите на настоящия одит беше да се установят причините за закъсненията при усвояването на средствата от МВУ. Поради това по време на своите одитни посещения на място ЕСП обсъди причините за забавянията с националните органи и анализира извадка от 42 инвестиции в избраните четири държави членки, за да прецени, когато е приложимо, кои фактори допринасят за закъсненията. В своето проучване сред координиращите органи по МВУ ЕСП включи и въпрос относно факторите, които са причина за закъсненията при усвояването на финансирането.

29 Анализът на ЕСП установи няколко причини, водещи до забавяния в изпълнението на ПВУ:

- промени във външните обстоятелства, като например увеличаване на инфлацията и недостиг на доставки, както и промени в политическия контекст за провеждане на реформи в съответната държава членка;
- мерки, които не са подходящи за ограничения срок на МВУ, и подценяване на времето, необходимо за тяхното изпълнение (във връзка с правилата за обществените поръчки и държавната помощ);
- особености на правилата за прилагане и несигурност относно начина, по който те следва да се прилагат (насоките относно принципа за ненанасяне на значителни вреди и задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите);
- въпроси, свързани с административния капацитет, и сложни правила на равнището на отделните държави членки.

30 ЕСП отбеляза, че причините за закъсненията при изпълнението на ПВУ се различават в отделните държави членки, както и при различните реформи и инвестиции. В отговорите на проучването на ЕСП се открояват най-често срещаните фактори, допринасящи за закъсненията при усвояването на средствата (вж. [фигура 6](#)).

Фигура 6 — Честота на причините за закъснения при изпълнението на ключовите етапи и целите



Забележка: Респондентите имаха възможност да посочат няколко отговора на въпроса, като изберат вариантите, предоставени в проучването, и/или като изтъкнат допълнителни причини.

Източник: Проучване на ЕСП сред координиращите органи по МВУ.

Промени във външните обстоятелства

31 В насоките на Комисията се отбелязва, че е важно ключовите етапи и целите да остават в обсега на контрол на съответната държава членка и да не зависят от външни фактори като макроикономическите перспективи или развитието на пазара на труда¹⁷.

32 От стартирането на МВУ в началото на 2021 г. геополитическата обстановка претърпя значителни промени, особено във връзка с военната агресия срещу Украйна от февруари 2022 г. насам, която предизвика инфлация и рекордни цени на енергията в ЕС.

¹⁷ Работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост“, SWD (2021) 12 final, част 1/2, стр. 34.

33 Тези промени и последиците от тях (като например по-малък брой кандидати, проявяващи интерес към някои покани за представяне на предложения) не е имало как да бъдат взети предвид към момента на представяне на ПВУ. Въпреки това те представляват риск или вече са оказали отрицателно въздействие върху навременното изпълнение на определени ключови етапи и цели и оттук и върху изпълнението на мерките (вж. [каре 1](#) за примери от извадката от мерки на ЕСП).

Каре 1

Примери за мерки, чието изпълнение е затруднено поради външни обстоятелства

Изпълнението на междинна цел за реновиране на 231 000 жилища до края на 2023 г. в Испания е забавено поради причиненото от инфлацията по-ниско търсене на ремонтни работи в сравнение с очакваното, и по-специално значителното увеличение на цените на суровините. Поради това в процеса на изменение на своя ПВУ Испания е предложила крайният срок за постигане на междинната цел да се отложи с една година, като същевременно се намали общият брой на саниранията, които трябва да бъдат завършени по мярката, от 510 000 на 410 000. След като е извършила оценката си, Комисията е приела и двете предложения.

Изпълнението на цел за публикуване на информация за възлагане на всички обществени поръчки за изграждане на 2 500 станции в Италия за бързо зареждане на електрически превозни средства до второто тримесечие на 2023 г. е закъсняло, тъй като за една част от мярката не са получени заявления. Това се е дължало главно на недостига на суровини. Впоследствие Италия е предложила изпълнението на тази част от мярката да бъде отложено, което е прието от Комисията.

Срокове за изпълнение на МВУ и подценяване на времето, необходимо за осъществяване на мерките

34 В насоките на Комисията¹⁸ държавите членки се приканват да посочат в своите ПВУ дали разполагат с набор от проекти с висока степен на готовност или какви стъпки са необходими за създаването на портфейл от такива проекти. Това е следвало да се направи както за ПВУ като цяло, така и за всеки отделен компонент, за да се начертае ясен път за изпълнение, да се помогне да се определи къде техническата подкрепа може да бъде от полза и да могат средствата да бъдат усвоени.

35 ЕСП провери дали ПВУ на четирите държави членки, включени в извадката ѝ, съдържат информация за наличието на портфейл от проекти с висока степен на готовност. Освен това ЕСП извърши анализ на това дали са налице проблеми с усвояването, произтичащи от факта, че проектите не са били достатъчно добре подготвени в началото на МВУ или като цяло не са били подходящи за срока на МВУ.

36 По време на интервютата, проведени от ЕСП, националните органи заявиха, че не е било ясно каква информация или ниво на детайлност трябва да се включи в ПВУ относно степента на готовност на проектите, тъй като това не е било уточнено в насоките на Комисията. В ПВУ на включените в извадката на ЕСП държави членки тези описания бяха ограничени например до:

- в случая на Испания: три от десетте избрани мерки, като се отбелязва само, че степента на готовност ще бъде сред критериите за подбор на проектите;
- в случая на Италия: пет от десетте избрани мерки, като се посочва само, че те са били включени, следвайки насоките на Комисията за приоритизиране на проекти в напреднала фаза на изготвяне.

¹⁸ Работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост“, [SWD \(2021\) 12 final](#), част 1/2, стр. 43 и 45.

37 По време на обсъжданията с ЕСП националните органи посочиха, че някои от мерките, включени в техните ПВУ, са се оказали неподходящи за срока на МВУ. Това засяга особено иновативни проекти, които по дефиниция са по-трудни за планиране и е по-вероятно да се натъкнат на трудности по време на изпълнението (вж. [каре 2](#) за пример от извадката от мерки на ЕСП). В своето становище относно предложението за изменение на Регламента за МВУ с цел включване на главите за REPowerEU, ЕСП отбеляза, че някои мерки по REPowerEU, по-специално тези, насочени към дългосрочни цели, може да не могат да бъдат изпълнени в рамките на срока на МВУ¹⁹.

¹⁹ Становище 04/2022 на ЕСП относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1060, Регламент (ЕС) 2021/2115, Директива 2003/87/ЕО и Решение (ЕС) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], точка 7 и точки 12—14.

Каре 2

Примери за мерки, чието изпълнение е затруднено поради несъгласуваност със срока на действие на МВУ

Планът за възстановяване и устойчивост на Румъния включва инвестиция за изграждане на адаптирана към водород разпределителна мрежа. По време на посещението на ЕСП обаче румънските органи изразиха опасения, че инвестицията не е подходяща за срока на МВУ. Основните причини за това са иновативният ѝ характер и несигурността по отношение на съответната правна и оперативната рамка, както и различните рискове за изпълнението, свързани с технически въпроси. По време на одита на ЕСП не беше постигнат напредък по тази инвестиция и румънските органи предложиха подмярката за изграждане на разпределителна мрежа за газове от възобновяеми източници да бъде премахната от плана за възстановяване и устойчивост, което Комисията прие.

Планът за възстановяване и устойчивост на Италия включва инвестиция за изграждането на инфраструктура за производство на електроенергия в морето, включително експериментални технологии, които използват течения и вълни за производството на чиста енергия. След обществени консултации и допълнителни разследвания от страна на италианските органи стана ясно, че процесът на издаване на разрешения за проекти, получаващи финансиране по мярката, е несъвместим със срока на изпълнение на МВУ. Вследствие на това италианските органи предложиха мярката да бъде премахната от плана за възстановяване и устойчивост, което Комисията прие, след като извърши съответната оценка.

Проблеми, свързани с обществените поръчки и прилагането на правилата за държавна помощ

38 Обществените поръчки и спазването на правилата за държавна помощ често бяха посочвани от националните органи като причини за по-дългото изпълнение на проектите спрямо очакванията. Нито един от тези фактори не е нов или специфичен за МВУ. Това показва, че причината за закъсненията не са самите правила, а по-скоро подценяването на времето, необходимо за прилагането им при избора на мерките, които да бъдат включени в ПВУ.

39 Обществените поръчки са една от областите, засегнати от промените в икономическата среда, настъпили след изготвянето на ПВУ. По-специално увеличението на цените и недостигът на доставки са довели до необходимостта от коригиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки или са били причина те да бъдат неуспешни за някои от мерките в извадката на ЕСП.

40 Що се отнася до държавната помощ, и в Регламента за МВУ се съдържа изискването да се спазват общите правила за държавна помощ и се посочва, че държавите членки трябва да следят за това всички реформи и инвестиции, включени в ПВУ, да са в съответствие с тези правила и всички свързани с тях процедури²⁰. Комисията е публикувала ръководни образци, за да подпомогне държавите членки при разработването на елементите в ПВУ, свързани с държавната помощ, и да предостави насоки относно съответните аспекти на видовете инвестиции, които се очаква да бъдат общи за повечето от тях²¹.

41 Въпреки това разработването и получаването на одобрение за схемите за държавна помощ са се оказали времеемки и органите на държавите членки често са подценявали продължителността на процедурите с Комисията, когато са включвали мерките в своите ПВУ (вж. *каре 3* за пример от извадката от мерки на ЕСП).

²⁰ Съображение 8 от Регламента за МВУ.

²¹ Европейска комисия, [Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility](#).

Каре 3

Пример за мярка, чието изпълнение е затруднено поради въпроси, свързани с обществените поръчки и държавната помощ

Планът за възстановяване и устойчивост на Румъния включва инвестиция за създаване на заводи за производство/сглобяване/рециклиране на батерии и фотоволтаични елементи и панели. Първият етап, който е бил планиран да бъде изпълнен през третото тримесечие на 2022 г., е подписването на съответните договори. Той обаче е достигнат със закъснение от над 8 месеца.

Румънските органи са започнали процедурата за предварително уведомление по схемата за държавна помощ през май 2022 г. Процесът е продължил 7 месеца. Вследствие на това Комисията е била официално уведомена за схемата за държавна помощ едва през декември 2022 г. Органите са публикували поканата за представяне на предложения за инвестицията през януари 2023 г., в която е включена клауза за спиране на помощта, тъй като схемата за държавна помощ все още не е била в действие, като крайният срок за подаване на заявления е бил удължен от органите веднъж. Схемата за държавна помощ е одобрена едва през февруари 2023 г. От обсъжданията на ЕСП с румънските органи стана ясно, че несигурността по отношение на валидността на схемата за държавна помощ е довела до по-малък брой кандидати.

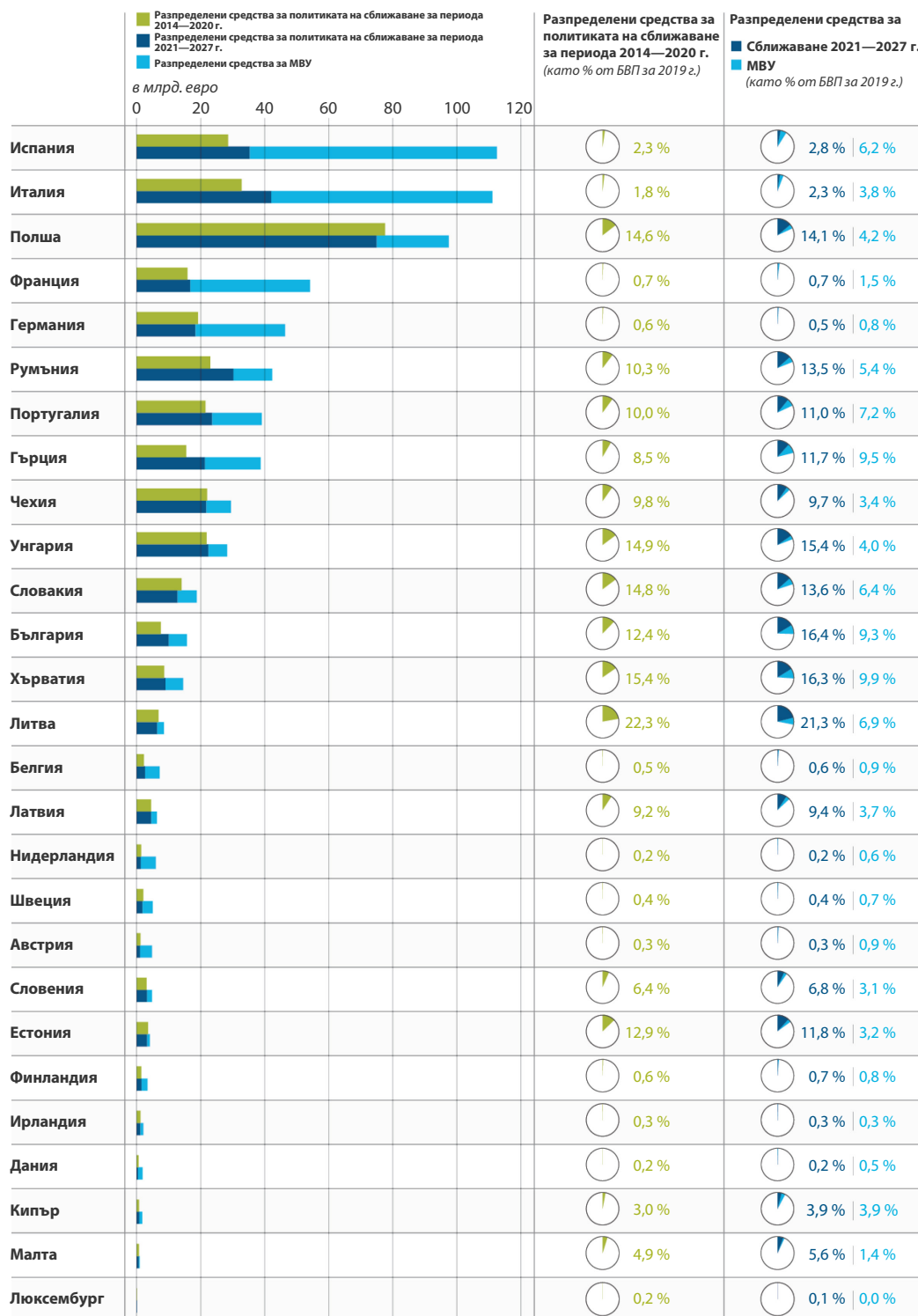
Проблеми, свързани с административния капацитет

42 Комисията е отбелязала²², че е от съществено значение държавите членки да подобрят административния си капацитет, за да могат да извлекат икономическите и социалните ползи от МВУ и други фондове на ЕС, както и за да допринесат за увеличаване на степента на усвояване. Ето защо ЕСП провери дали размерът на сумите, които трябва да бъдат изразходвани от националните администрации през текущия финансов период, може да породи рискове за усвояването.

43 ЕСП отбелязва, че в някои държави членки изпълнението на МВУ е довело до значително увеличение на сумите, които трябва да бъдат изразходвани, като 14 държави са получили най-малко два пъти по-голямо финансиране за периода 2021—2027 г., отколкото за периода 2014—2020 г. (вж. [фигура 7](#)).

²² Работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост“, [SWD \(2021\) 12 final](#), част 1/2, стр. 45.

Фигура 7 — Сравнение на разпределените средства на държавите членки за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г. — политика на сближаване и МВУ



Източник: ЕСП, въз основа на документа на Европейската комисия, „Дългосрочен бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г. и NextGenerationEU“, RRF: Update of the maximum financial contribution) и данни на Европейския парламент и Евростат.

44 Освен това в предишни свои публикации ЕСП заключава, че:

- за държавите членки, в които финансирането за областта на сближаването вече представлява значителен дял от публичните инвестиции²³, усвояването на значително повече средства от ЕС през периода 2021—2027 г. във връзка с въвеждането на МВУ ще бъде особено трудно²⁴;
- паралелното и забавено прилагане на няколко инструмента увеличава риска държавите членки да загубят финансиране²⁵;
- някои от държавите членки с най-ниско ниво на усвояване през настоящия програмен период вероятно ще получат значителна подкрепа от МВУ²⁶;
- системите за мониторинг или изпълнителните органи по МВУ в някои случаи все още не са функционирали към момента на одобряване на ПВУ, което е ограничило възможността на Комисията за оценка на техния административен капацитет²⁷.

²³ България, Естония, Хърватия, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Португалия, Румъния и Словакия.

²⁴ Преглед 01/2023 на ЕСП „Финансиране от ЕС по политиката на сближаване и по Механизма за възстановяване и устойчивост — сравнителен анализ“, точка 53.

²⁵ Годишен доклад на ЕСП за финансовата 2022 година, глава 2 „Бюджетно и финансово управление“, точка 2.65.

²⁶ Становище 06/2020 на ЕСП относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (СОМ (2020) 408), точка 32.

²⁷ Специален доклад 21/2022 на ЕСП „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост“, точки 98—105.

45 Освен това 57 % от координиращите органи по МВУ, обхванати от проучването на ЕСП, считат, че е вероятно или много вероятно усвояването на средства по МВУ наред с други фондове на ЕС през периода 2021—2027 г. да се окаже предизвикателство. В своята междинна оценка Комисията също така докладва, че някои държави членки са се сблъскали с трудности поради увеличаването на работното натоварване след създаването на МВУ и че поради тази причина усилията за подобряване на националния административен капацитет трябва да продължат²⁸.

46 Проблемите, свързани с административния капацитет, обаче не засягат еднакво всички държави членки: около една трета от анкетираните координиращи органи не считат, че това е повод за загриженост. Това важи особено за държавите членки, чието финансиране по МВУ е с малък пропорционален дял от техния БВП и/или финансиране по други инструменти на ЕС. Друга причина според проучването, поради която административният капацитет не се счита за проблем, е, че съответните държави членки са създали специални структури (напр. специални звена за МВУ в рамките на националните органи) с цел да подпомогнат изпълнението на инструмента.

²⁸ Европейска комисия, „Укрепване на ЕС чрез амбициозни реформи и инвестиции“ (COM (2024) 82 final), стр. 15.

Несигурност относно начина на прилагане на специфичните правила за МВУ

47 Регламентът за МВУ включва набор от специфични правила за изпълнение на инструмента:

- По МВУ следва да се предоставя подкрепа само за мерки, които са в съответствие с **принципа за ненанасяне на значителни вреди**²⁹. МВУ е първият инструмент, в който принципът за ненанасяне на значителни вреди фигурира като условие за финансиране. В Регламента за МВУ също така се посочва, че Комисията трябва да предостави технически насоки как следва да се прилага принципът за ненанасяне на значителни вреди в контекста на МВУ³⁰;
- Комисията следва да оцени в срок от два месеца от получаването на искането за плащане дали съответните **ключови етапи и цели**, определени в решението за изпълнение на Съвета, са **изпълнени задоволително**. Допълнителните уточнения, съдържащи се в оперативните договорености, също следва да бъдат взети предвид при тази оценка³¹.

48 По време на обсъжданията с ЕСП органите на държавите членки определиха следването на различните правила за прилагане и несигурността относно начина на прилагането им като едно от затрудненията за навременното постигане на ключовите етапи и целите и оттук за усвояването.

49 Въпреки че Комисията е предоставила технически насоки, както и допълнителна информация в рамките на неофициални обсъждания, прилагането на принципа за ненанасяне на значителни вреди е новост и поради това националните органи считат съответните разпоредби за трудни.

²⁹ Член 5 от [Регламента за МВУ](#).

³⁰ Европейска комисия, Технически насоки за прилагането на принципа за „ненанасяне на значителни вреди“ съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост (2021/C 58/01).

³¹ Член 24, параграф 3 от [Регламента за МВУ](#).

50 Комисията временно е преустановявала оценката на исканията за плащане, за да поиска допълнителна информация относно изпълнението на ключовите етапи и целите от включените в извадката държави членки, когато е било необходимо. От извадката от мерки на ЕСП става ясно, че в някои случаи тълкуванията на това какво представлява „задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите“ на Комисията и съответните държави членки се различават. Тези различия са изисквали допълнителни обсъждания и време за разрешаване.

51 Въпреки че Комисията е предоставила разяснения относно задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите за всеки отделен случай на двустранна основа, писмени насоки са издадени едва през февруари 2023 г.³² Въпреки това проучването на ЕСП показва, че 65 % от координиращите органи по МВУ в държавите членки са съгласни или напълно съгласни, че определението за „задоволително изпълнение“ представлява риск за своевременното усвояване на средствата (вж. [приложение I](#)).

52 В [каре 4](#) са представени примери за мерки в извадката на ЕСП, чието изпълнение е затруднено поради специфичните правила за прилагане на МВУ и несигурността относно начина на прилагането им.

³² Европейска комисия, „Механизъм за възстановяване и устойчивост: две години по-късно — единствен по рода си инструмент в основата на екологичната и цифровата трансформация на ЕС“, приложение I (COM (2023) 99 final).

Каре 4

Пример за мерки, чието изпълнение е затруднено поради специфичните правила за прилагане на МВУ и несигурността относно начина на прилагането им

Принцип за ненанасяне на значителни вреди

ПВУ на Италия включва инвестиция за изграждането на известен брой километри инфраструктура за обществен транспорт в определени метрополни области. По време на одита на ЕСП италианските органи изразиха опасения относно навременното изпълнение на мярката, като една от причините е, че един от проектите не е в съответствие с принципа за ненанасяне на значителни вреди, тъй като се намира във вулканична зона. В крайна сметка те са поискали мярката да бъде изменена, като не се прецизира конкретно място, където да бъде разработена инфраструктурата, и първоначалната цел да се замени с ключов етап, който се състои във възлагане на поръчката. Предложението беше прието от Комисията.

Задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите

ПВУ на Румъния включва инвестиция за въвеждане на комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия в районните топлофикационни системи с инсталиране на мощност за производство на електроенергия от най-малко 300 мегавата (MW). Първоначалният ключов етап за тази мярка се състои в подписване на договори, след което следва да се изпълни цел за въвеждане в експлоатация на капацитет от 300 MW.

След представянето на първата партида от договори Комисията е изразила опасения относно това доколко те са валидни и доколко са достатъчни, за да се постигне целта от 300 MW. Впоследствие румънските органи представят допълнителни договори, като заявяват, че те покриват общ капацитет от 349 MW. Те твърдят също така, че някои несъответствия между английската и румънската версия на решенията за изпълнение на Съвета и оперативните договорености са повлияли отрицателно на първоначалното им разбиране за ключовия етап.

В резултат на това за процедурата по оценка на Комисията са били необходими шест месеца, след което тя заключава, че ключовият етап все още не е изпълнен задоволително, тъй като румънските органи не са предоставили достатъчна увереност, че подписаните договори са обвързани с нуждите на страната от централно отопление. Освен това Комисията счита, че органите не са оценили добре дали заявленията отговарят на изискванията, определени в поканата. Вследствие на това тя спира част от въпросното плащане.

Изплатените средства все още не са достигнали до крайните получатели във всички случаи и понятието „краен получател“ невинаги се използва последователно

53 В контекста на МВУ се счита, че финансирането е усвоено, след като бъде изплатено на държавите членки в качеството им на бенефициенти на средства по инструмента. Ето защо това, че средствата са усвоени, не означава, че те са достигнали до крайните получатели (вж. точка **11**). Въпреки това, за да получи информацията относно финансирането по МВУ, което вече е достигнало до реалната икономика, ЕСП потърси информацията от държавите членки относно i) дела на финансирането по МВУ, отпуснато от националния бюджет на крайните получатели, и ii) актуалния етап на усвояване на финансирането по МВУ, което са получили до момента от Комисията, от гледна точка на достигнатите бенефициенти.

54 През октомври 2023 г. ЕСП се свърза с 22-те държави членки, които са получили средства по МВУ, за да поиска от тях информацията относно актуалния етап на усвояване на тези средства от гледна точка на нивото на достигнатите бенефициенти. Някои от тях или не предоставиха тази информация (три), или предоставиха непълна или непоследователна информация (четири), а за предоставилите точна информация 15 държави членки около половината от получените средства са достигнали до крайните получатели.

55 Считано от март 2023 г. държавите членки са задължени да оповестяват публично и да актуализират два пъти годишно списъците на 100-те крайни получатели, на които е предоставено най-голямо по размер финансиране за изпълнението на мерките, включени в ПВУ³³, с цел повишаване на прозрачността по отношение на използването на средствата от МВУ³⁴. В насоките на Комисията „краен получател“ се определя³⁵ като последния субект, получаващ средства, който не е изпълнител или подизпълнител. Анализът на ЕСП на тези списъци показва, че тълкуването на термина „краен получател“ се различава в отделните държави членки при сходни мерки. Например:

- по отношение на мерките, свързани с предоставянето на финансиране на предприятия, разбирането на понятието „крайни получатели“ в някои държави членки включва институции, предоставящи финансиране на национално равнище или дори на равнище ЕС (като например Европейската инвестиционна банка, Европейския инвестиционен фонд или Европейската банка за възстановяване и развитие), докато други държави членки го разбират като отнасящо се до предприятията, които получават финансирането;
- по отношение на мерките, свързани с енергийното саниране на обществени сгради, регистрираните като крайни получатели в някои държави членки са министерства или градове, а в други държави членки — публични енергийни дружества или частни предприятия;
- що се отнася до мерките, свързани с предоставянето на цифрови устройства в образованието, регистрираните като крайни получатели в някои държави членки са министерства или градове, а в други държави членки — самите университети или училища.

³³ Член 25а от [Регламент \(ЕС\) 2023/435](#) за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в планове за възстановяване и устойчивост и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) 2021/1060 и (ЕС) 2021/1755 и Директива 2003/87/ЕО.

³⁴ Европейска комисия, Насоки относно планове за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU ([2023/С 80/01](#)), стр. 34.

³⁵ Европейска комисия, Насоки относно планове за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU ([2023/С 80/01](#)), стр. 34.

56 По време на срещите с ЕСП националните органи потвърдиха също така, че настоящото определение за краен получател може да бъде предмет на различни тълкувания.

Комисията и държавите членки са предприели действия за улесняване на усвояването на средствата, но е твърде рано да се прецени дали те имат положителен ефект

57 Комисията и държавите членки са предприели мерки за подпомагане на усвояването, които включват:

- изменения на ПВУ с цел да се вземат предвид промените във външните обстоятелства;
- предоставяне на подкрепа и насоки от Комисията за преодоляване на разликите в тълкуването на правилата за прилагане;
- мерки за увеличаване на административния капацитет;
- въвеждане на система за мониторинг на изпълнението на МВУ.

58 ЕСП извърши анализ на това дали предприетите мерки ще могат да разрешат установените проблеми.

Всички включени в извадката на ЕСП държави членки са поискали изменения на ПВУ, но ефектът от това върху усвояването на средствата все още не е неясен

59 В Регламента за МВУ се определят условията, при които дадена държава членка може да измени своя ПВУ (вж. точка **06**). В насоките на Комисията за държавите членки се предоставят допълнителни подробности за това кога и как държавите членки могат да поискат такова преразглеждане.

60 ЕСП разгледа каква част от 42-те мерки, включени в извадката, са изменени и анализира естеството на тези изменения (вж. точка **06**). Одиторите отбелязаха, че 27 от включените в извадката мерки (64 %) са претърпели изменения, в т.ч. 23 въз основа на това, че ключови етапи и цели не са могли да бъдат постигнати поради „обективни обстоятелства“ (член 21, параграф 1 от Регламента за МВУ). Измененията се отнасят главно до намаляване на целевите стойности, удължаване на срока за приключване на мерките или премахване на мерки от ПВУ (вж. [таблица 1](#)).

Таблица 1 — Поискани изменения във включените в извадката на ЕСП мерки

Държава членка	Брой избрани мерки	Брой мерки, за които са поискани изменения	Брой мерки с положителна оценка от Комисията	Брой мерки, за които е подадено искане за изменение въз основа на член 21	Примери за предложени промени
Италия	10	10	10	10	Промяна на описанието на мярката По-ниски целеви стойности Удължаване на срока за завършване на мярката Премахване на мярката
Румъния	11	4	4	2	По-ниски целеви стойности Премахване на ключов етап

Държава членка	Брой избрани мерки	Брой мерки, за които са поискани изменения	Брой мерки с положителна оценка от Комисията	Брой мерки, за които е подадено искане за изменение въз основа на член 21	Примери за предложени промени
Словакия	11	8	8	7	По-ниски целеви стойности Удължаване на срока за завършване на мярката
Испания	10	5	5	4	По-ниски целеви стойности Удължаване на срока за завършване на мярката
Общо	42	27	27	23	

Източник: ЕСП, въз основа на изменените ПВУ.

61 В Регламента за МВУ не се посочва ясно какво представляват „обективни обстоятелства“, обосноваващи измененията. През февруари 2023 г. обаче Комисията е издала насоки относно ПВУ в контекста на REPowerEU³⁶, в които е предоставила допълнителни разяснения относно понятието за обективни обстоятелства, както и примери.

³⁶ Европейска комисия, Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU (2023/C 80/01), стр. 11—12.

62 Като цяло държавите членки са предложили изменения на ПВУ в търсене на разрешение за мерки, които в противен случай е нямало да могат да бъдат постигнати. Тези изменения може да подпомогнат усвояването на средствата. Въпреки това в насоките на Комисията се посочва, че предложените промени не следва да намаляват общата амбиция на ПВУ³⁷. Този аспект обаче е извън обхвата на одита на ЕСП.

63 Освен това 58 % от 26-те координиращи органа по МВУ, които отговориха на проучването на ЕСП, са съгласни или напълно съгласни, че ще бъдат необходими допълнителни насоки от Комисията относно процеса и условията за изменение на ПВУ, за да се гарантира своевременното усвояване на средствата. Също така само 46 % от тях считат, че насоките са били предоставени навреме.

³⁷ Европейска комисия, Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU (2023/C 80/01), стр. 12.

Комисията е предоставила насоки относно специфичните правила за прилагане на МВУ, но все още съществува възможност за различни тълкувания

Задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите и частични плащания

64 За да улесни усвояването на средствата, Комисията е предоставила насоки на държавите членки и е насърчила обмена на добри практики между тях. На 21 февруари 2023 г. Комисията е публикувала рамка за оценка на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите, както и методология за вземане на решение за спиране на плащания³⁸. ЕСП отбеляза, че Комисията е предоставила методологията две години след началото на периода на изпълнение на МВУ и че все още съществува възможност за тълкуване, особено като се има предвид, че ключовите етапи и целите често не са ясно определени³⁹. Освен това решението за намаляване на плащанията при неизпълнение на определени ключови етапи или цели остава до известна степен въпрос на преценка⁴⁰.

65 Освен това съгласно методологията някои елементи от оперативните договорености (като механизма за проверка и стъпките за мониторинг) не следва да се разглеждат като изисквания по време на оценката, въпреки че — както ЕСП посочва в предишни свои одитни доклади — информацията, предоставена в рамките на механизма за проверка, прави ключовите етапи значително по-ясни или по-измерими в сравнение с начина, по който са описани в решенията за изпълнение на Съвета⁴¹.

³⁸ Европейска комисия, „Механизъм за възстановяване и устойчивост: две години по-късно — единствен по рода си инструмент в основата на екологичната и цифровата трансформация на ЕС“, COM (2023) 99 final, приложение I и II.

³⁹ Специален доклад 21/2022 на ЕСП „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“, точка 82.

⁴⁰ Годишен доклад на ЕСП за финансовата 2022 година, глава 11 „Механизъм за възстановяване и устойчивост“, точки 11.19 и 11.37.

⁴¹ Специален доклад 26/2023 на ЕСП „Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост — измерва се напредъкът в изпълнението, но постигнатите резултати не се отчитат в достатъчна степен“, точки 28—29.

66 Резултатите от проучването на ЕСП сред координиращите органи по МВУ показват, че техните мнения дали насоките са предоставени своевременно и са леснодостъпни и дали биха подпомогнали усвояването на средствата, са относително равномерно разделени. Въпреки това 61 % от координиращите органи по МВУ са съгласни или напълно съгласни, че продължават да са необходими допълнителни насоки и информация от Комисията.

Принцип за ненанасяне на значителни вреди

67 Както е посочено в точка **47**, МВУ е първият инструмент, при който като условие за финансиране се въвежда принципът за ненанасяне на значителни вреди. Комисията е публикувала своевременно технически насоки относно прилагането на принципа за ненанасяне на значителни вреди. По време на одитните посещения на ЕСП обаче органите на държавите членки заявиха, че поради своята сложност принципът е труден за прилагане въпреки подкрепата, предоставена от Комисията.

68 Това беше потвърдено и от отговорите на проучването на ЕСП сред изпълнителните органи по МВУ, като приблизително 60 % от тях считат, че ще са необходими допълнителни насоки относно прилагането на принципа за ненанасяне на значителни вреди, за да се осигури своевременно усвояване на средствата по МВУ. През септември 2023 г. Комисията публикува допълнителни насоки относно прилагането на принципа за ненанасяне на значителни вреди⁴². Твърде рано е да се прецени дали те ще помогнат за преодоляване на затрудненията, пред които са изправени държавите членки към момента.

⁴² Известие на Комисията [C \(2023\) 6454 final](#). Технически насоки за прилагането на принципа за „ненанасяне на значителни вреди“ съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост.

Държавите членки от извадката на ЕСП са предприели действия за увеличаване на административния капацитет, но все още изпитват недостиг на персонал

69 В своите насоки относно ПВУ Комисията е посочила, че за да се гарантира ефективно изпълнение и реформите и инвестициите да продължат по план, държавите членки следва да използват ефикасно своите ресурси и да осигурят необходимия административен капацитет⁴³.

70 Държавите членки в извадката на ЕСП са предвидили редица мерки за укрепване на административния капацитет за изпълнение на МВУ. Те включват набиране на допълнителен персонал, предоставяне на оперативна подкрепа и опростяване на административните процедури. Остават обаче известни затруднения:

- ПВУ на Испания включва конкретни реформи за модернизиране на публичната администрация на страната чрез укрепване на рамката за възлагане на обществени поръчки, подобряване на процедурите за набиране на персонал и разработване на система за управление и наблюдение на изпълнението на МВУ. Въпреки това някои мерки не се изпълняват с очакваното темпо. Те включват реформа за подобряване на процеса на привличане и задържане на персонал от страна на администрацията, която е окончателно одобрена от испанския парламент през декември 2023 г. Освен това в доклад на испанската върховна одитна институция от април 2023 г. се изтъкват затрудненията за правилно планиране на човешките ресурси и осигуряване на подходящи ресурси (особено на регионално равнище) за изпълнение на МВУ⁴⁴.

⁴³ Работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост“, [SWD \(2021\) 12 final](#), част 1/2, стр. 45.

⁴⁴ Сметна палата, Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, [N.1.515](#).

- ПВУ на Румъния включва редица реформи за подобряване на качеството на публичната администрация. Румъния е изпълнила ключовия етап за създаване на институционалната рамка за ПВУ и правен мандат на съответните органи. Направени са няколко предложения за реорганизиране на координиращия орган по МВУ, включително за увеличаване на броя на служителите, участващи в управлението на средствата по инструмента. Въпреки това увеличението на персонала, направено през май 2023 г., не съответства на това, което координиращият орган по МВУ е установил като необходимо за изпълнението на инструмента.
- Италия е завършила редица реформи на публичната администрация, включително във връзка с процедурите за набиране на персонал, създаването на ИТ система за мониторинг и управление на изпълнението на МВУ и опростяването на административните процедури. Това включва също ключов етап за увеличаване на административния капацитет на местните органи⁴⁵. Въпреки това през март 2023 г. италианската върховна одитна институция отбелязва затруднения, свързани с голямото текучество на наетия персонал, и подчертава, че процедурите за изпълнение на ПВУ са сложни, като много органи все още не разполагат с необходимия персонал⁴⁶.
- Словакия е осъществила реформа, насочена към укрепване на административния капацитет както на местно, така и на национално равнище. Това включва одобряване на правното основание за създаване на съответните органи и определяне на техните роли и отговорности, както и анализ на организационната структура на отделите, отговарящи за изпълнението на ПВУ. През октомври 2022 г. словашкият одитен орган е изтъкнал някои недостатъци, свързани с организационните структури и числеността на персонала, както и липсата на достатъчно насоки на национално равнище, по-специално по отношение на осигуряването на подходящ вътрешен контрол⁴⁷.

⁴⁵ Вж. също [Годишни доклади на ЕСП](#) относно изпълнението на бюджета на ЕС и относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2022 година, точка 11.33 и каре 11.3.

⁴⁶ Сметна палата, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

⁴⁷ Национален орган за изпълнение и координация (НИКА), Обобщение на одитите съгласно член 22, параграф 2, буква в) от Регламент (ЕС) 2021/241 и приложение III към споразумението за финансиране, октомври 2022 г.

Държавите членки и Комисията са въвели системи за наблюдение на напредъка в изпълнението, но закъсненията не се проследяват систематично

71 Държавите членки следва да определят в своите ПВУ мерки за ефективен мониторинг и изпълнение на тези планове, включително предвидения график и ключови етапи и цели, както и свързаните с тях показатели⁴⁸. Както ЕСП отбеляза в своя специален доклад относно рамката за мониторинг на изпълнението на МВУ⁴⁹, Комисията и държавите членки са въвели в кратки срокове ИТ системи и структури за управление и контрол на МВУ.

72 Проучването на ЕСП сред координиращите органи по МВУ показва, че държавите членки са възприели различни подходи при разработването на ИТ системи за мониторинг на изпълнението. Резултатите от проучването показват, че в повечето случаи информационните системи дават възможност да се наблюдава изпълнението на ключовите етапи и целите във всеки даден момент както на ниво държавата членка, така и на ниво крайни получатели. От четирите държави членки, включени в извадката на ЕСП обаче, това не се отнася до Румъния и Словакия, тъй като техните системи за мониторинг не могат да предоставят подобни подробни разбивки. Освен това информационната система на Румъния не се използва от всички изпълнителни министерства и следователно не съдържа изчерпателна информация относно изпълнението. В резултат на това координиращият орган по МВУ невинаги е разполагал с навременна информация относно напредъка по съответните мерки, с помощта на която да коригира закъсненията и да подпомогне усвояването на средствата. Към момента на извършване на настоящия одит и двете държави членки бяха в процес на въвеждане на нови системи за мониторинг.

⁴⁸ Член 18, параграф 4, буква п) и член 19, параграф 3, буква з) от [Регламента за МВУ](#).

⁴⁹ Специален доклад 26/2023 на ЕСП „Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост — измерва се напредъкът в изпълнението, но постигнатите резултати не се отчитат в достатъчна степен“, точки 54—57.

73 Освен това около половината от респондентите в проучването на ЕСП са посочили, че техните системи за мониторинг не включват „система за ранно предупреждение“, която да ги уведомява преди крайния срок за закъснения в напредъка към постигането на ключовите етапи или целите или да сигнализира за отмяната на вече постигнати ключови етапи или цели. Подробни резултати от проучването на ЕСП относно системите за мониторинг са представени в [приложение III](#).

74 Съгласно Регламента за МВУ⁵⁰ от държавите членки се изисква да докладват два пъти годишно за напредъка в изпълнението на ПВУ. Целта на това докладване е да се направи цялостен преглед на изпълнението на всички планове и да се даде възможност на Комисията да установи потенциални рискове, които трябва да бъдат преодолені съвместно с държавите членки. В своя анализ на шестмесечните доклади, представяни от държавите членки, ЕСП установи, че не всички от тях систематично предоставят изчерпателна информация относно причините за закъсненията при изпълнението на ключовите етапи и целите. Вместо това тази информация в много случаи е ограничена до общи описания на предприетите стъпки. Комисията отбелязва също така, че докладването от държавите членки относно напредъка по отношение на ключовите етапи и целите понякога е неправилно.

75 Непълната и неточна информация ограничава възможността на Комисията да се справи своевременно с основните причини за закъсненията и да намали произтичащите от това рискове за усвояването на средствата. Комисията поддържа редовни контакти с държавите членки, но не изисква систематично от тях да предоставят информация относно действията, предприети за преодоляване на закъсненията и трудностите в изпълнението на ключовите етапи и целите, въпреки че изпълнява МВУ при пряко управление и носи крайната отговорност.

⁵⁰ Член 27 от [Регламента за МВУ](#).

Начинът, по който МВУ е разработен, води до рискове за усвояването на средствата и приключването на мерките в рамките на срока 31 август 2026 г.

76 Една от задачите на настоящия одит беше да се подчертаят на ранен етап всички рискове за изпълнението на МВУ в рамките на регулаторния срок, а оттук и за постигането на целите на МВУ в дългосрочен план. Ето защо ЕСП анализира дали са налице рискове за усвояването на средствата през втората половина на периода на изпълнение. В анализа беше обърнато специално внимание на рисковете за приключването на мерките, тъй като те са ключов елемент за постигането на целите на МВУ. ЕСП провери също така дали изплащането на средствата отговаря на напредъка в изпълнението на ключовите етапи и целите.

Броят и естеството на неизпълнените ключови етапи и цели крият рискове за усвояването на средствата и изпълнението на мерките

77 В съответствие с Регламента за МВУ в националните ПВУ се определят, наред с другото, ключовите етапи, целите и графикът за изпълнението на реформите и инвестициите, които трябва да бъдат завършени до 31 август 2026 г.⁵¹ Освен това решенията за изпълнение на Съвета за всяка държава членка включват ориентиран срок за изпълнението на отделните ключови етапи и цели.

Значителният брой ключови етапи и цели, които трябва да бъдат постигнати през втората половина на периода на изпълнение, поражда рискове за усвояването на средствата и приключването на мерките

78 ЕСП анализира разпределението на ключовите етапи и целите във времето, и по-специално дела на ключовите етапи и целите, които все още не са постигнати през втората половина на периода на изпълнение на МВУ.

⁵¹ Член 18 от Регламента за МВУ.

79 Ключовите етапи и целите, които трябва да бъдат постигнати, не са разпределени равномерно през периода на изпълнение на МВУ. Подадените до края на 2023 г. 73 искания за плащане включват 1 750 ключови етапа и цели — само около 28 % от общо 6 234-те, предвидени в първоначалните решения за изпълнение на Съвета. Закъсненията и трудностите, които държавите членки срещат при изпълнението на ключовите етапи и целите в рамките на сроковете, посочени в решенията за изпълнение на Съвета, дори и в началото на МВУ (вж. точка 27), сочат, че съществува риск за усвояването на средствата и че мерките няма да бъдат завършени според планираното, предвид очаквания кумулативен ефект от тези закъснения.

80 Анализът на ЕСП беше допълнен от включените в нейното проучване въпроси относно вероятността ключовите етапи и целите да бъдат постигнати в срока, посочен в съответното решение за изпълнение на Съвета, а мерките да бъдат приключени до края на периода на изпълнение на МВУ (вж. *фигура 8*). ЕСП отбеляза, че само според две държави членки всички ключови етапи и цели на инвестициите вероятно ще бъдат постигнати в срока, посочен в решението за изпълнение на Съвета.

Фигура 8 — Вероятност за изпълнение на ключовите етапи и целите според планираното

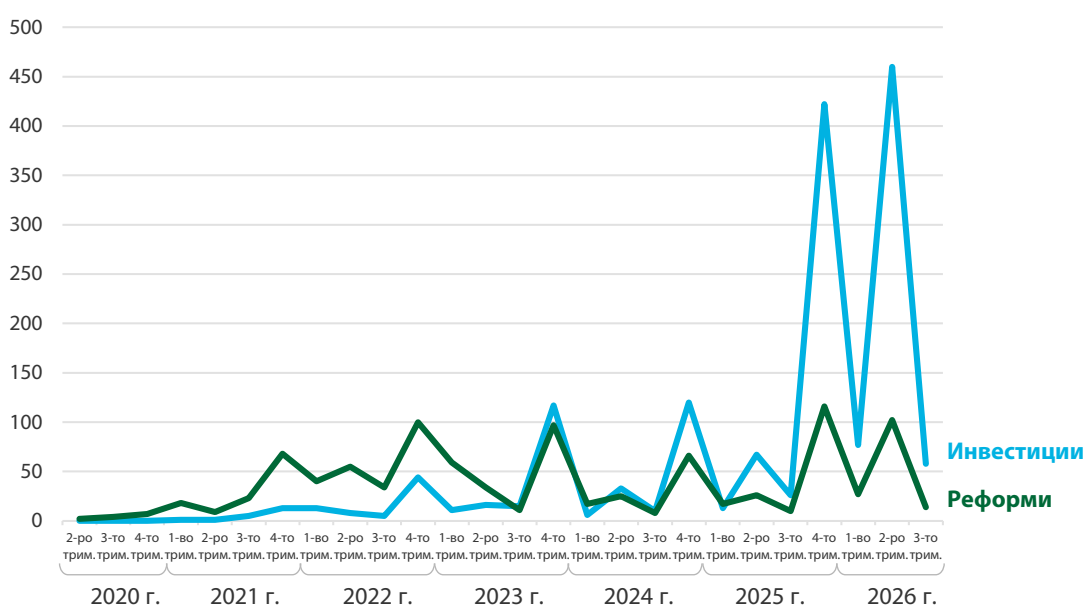


Източник: Проучване на ЕСП сред координиращите органи по МВУ.

Преминаването от реформи към инвестиции и достигането на последния етап на изпълнение увеличават риска от закъснения

81 Първоначалните ПВУ включват 2 530 мерки, от които 1 541 представляват инвестиции, а 989 — реформи. Повечето държави членки са решили първо да осъществят реформите, тъй като те често са важни за улесняване на ефикасното и ефективно изпълнение на инвестициите⁵², които в повечето случаи се извършват след реформите, както потвърждава Комисията⁵³ (вж. *фигура 9*).

Фигура 9 — Брой реформи и инвестиции, които трябва да бъдат завършени по тримесечия (за периода 2020—2026 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на базата данни FENIX на Комисията.

82 Държавите членки планират да изпълнят ключовите етапи и целите, свързани с 39 % от всички инвестиции и 14 % от всички предвидени реформи за 2026 г., през последните осем месеца от периода на изпълнение на МВУ. Анализът на отделните държави членки показва, че 16 от тях планират да изпълнят ключовите етапи и целите, свързани с поне 30 % от инвестициите едва през 2026 г., като този дял варира от 30 % в случая на Испания до 62 % в Италия и 70 % в Полша (вж. *приложение IV*).

⁵² Работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост“, SWD (2021) 12 final, част 1/2, стр. 15.

⁵³ Европейска комисия, „Укрепване на ЕС чрез амбициозни реформи и инвестиции“ (COM (2024) 82 final), стр. 4.

83 Инвестициите, и по-специално инвестициите в инфраструктура, могат да бъдат доста сложни по своя характер и като цяло са по-чувствителни към закъснения, дължащи се на външни обстоятелства извън контрола на държавите членки. Поради тази причина осъществяването на инвестициите в края на периода вероятно още повече ще увеличи риска от закъснения и ще забави усвояването на средствата. При представянето на междинната оценка Комисията отбелязва, че втората половина на периода на изпълнение на МВУ ще бъде по-трудна от първата, тъй като се достига до критичен етап от осъществяването на инвестициите⁵⁴.

84 Освен това ЕСП отбелязва, че в началото на МВУ ключовите етапи и целите са свързани с ранните етапи на изпълнение (като например приемане на закони, публикуване на покани за представяне на предложения или оферти или подбор на проекти), докато тези през втората половина на периода на изпълнение на МВУ често са по-сложни и трудни по своя характер, тъй като се отнасят до крайните етапи на изпълнение (като например завършване на инфраструктурни инвестиции или реформи, или понякога дори реализиране на резултатите от тях).

85 Още по-важно е да се отбележи, че ключовите етапи и целите през втората половина на периода на изпълнение на МВУ често са по-тясно свързани с приключването на мерките и постигането на целите на инструмента. Ето защо, ако тези ключови етапи или цели не могат да бъдат постигнати, това може да породри риск за усвояването на средствата и изпълнението на съответните мерки. В [таблица 2](#) са показани примери за разликата между предпоследните и окончателните ключови етапи/цели за някои мерки във включените в извадката държави членки.

⁵⁴ Европейска комисия, [Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility](#), 21 февруари 2024 г.

Таблица 2 — Примери за разликата между предпоследните и окончателните ключови етапи/цели в държавите членки, включени в извадката

Държава членка	Описание на мярката	Предпоследен ключов етап/цел	Окончателен ключов етап/цел, включен (а) в последното искане за плащане
Италия	Производство на водород в изоставени промишлени терени	<p>Възлагане на проекти за производство на водород в изоставени промишлени зони.</p> <p>1-во тримесечие на 2023 г.</p>	<p>Завършване на най-малко 10 проекта за производство на водород в изоставени промишлени зони със среден капацитет от най-малко 1—5 MW всеки.</p> <p>2-ро тримесечие на 2026 г.</p>
Румъния	Интегрирани системи за намаляване на риска от наводнения в горските речни басейни	<p>Приемане на проектен план за дейностите по модернизация на защитата от наводнения.</p> <p>1-во тримесечие на 2023 г.</p>	<p>Завършване на проекта за модернизация на защитата от наводнения.</p> <p>2-ро тримесечие на 2026 г.</p>
Словакия	Подобряване на резултатите на словашките висши учебни заведения — Реформа 5: „Концентрация на отличен образователен и научноизследователски капацитет“	<p>Започване на процеса на обединяване на университети в по-големи организационни единици.</p> <p>4-то тримесечие на 2021 г.</p>	<p>Приключване на процеса на сливане на изследователски звена</p> <p>2-ро тримесечие на 2026 г.</p>

Държава членка	Описание на мярката	Предпоследен ключов етап/цел	Окончателен ключов етап/цел, включен (а) в последното искане за плащане
Испания	Програма за енергийно саниране на сгради	<p>Възлагане на санирането на жилищни и нежилищни сгради, като следва да се постигне средно най-малко 30 % намаление на първичното потребление на енергия.</p> <p>4-то тримесечие на 2023 г.</p>	<p>Завършване на санирането на жилищни и нежилищни сгради, като следва да се постигне средно най-малко 30 % намаление на първичното потребление на енергия.</p> <p>2-ро тримесечие на 2026 г.</p>

Източник: ЕСП, въз основа на решенията за изпълнение на Съвета.

Плащанията невинаги отразяват броя и значимостта на ключовите етапи и целите, за които се отнасят

















































































































86 Отпускането на финансирането следва да отразява цялостния напредък в изпълнението на ключовите етапи и целите⁵⁵. Всички плащания след отпускането на авансовото финансиране се основават на изпълнението на ключовите етапи и целите, включени в съответното искане за плащане. Размерът на всяко плащане и ключовите етапи и целите, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде получено то, са определени в решенията за изпълнение на Съвета.

⁵⁵ Работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост“, SWD (2021) 12 final, част 1/2, стр. 35.

87 Профилът на плащанията се определя посредством преговори със съответната държава членка. Броят и значимостта на ключовите етапи и целите се вземат предвид при профила на плащанията⁵⁶, но невинаги са отразени в достатъчна степен. Към края на 2023 г. Комисията е изплатила 37 % от общия размер на разпределените средства по МВУ (безвъзмездна финансова помощ и заеми) при задоволително изпълнение на 19 % от всички ключови етапи и цели, като се вземат предвид вече уравниените суми по предварителното финансиране (вж. *фигура 10*).

⁵⁶ Специален доклад 21/2022 на ЕСП „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост“, точка 73.

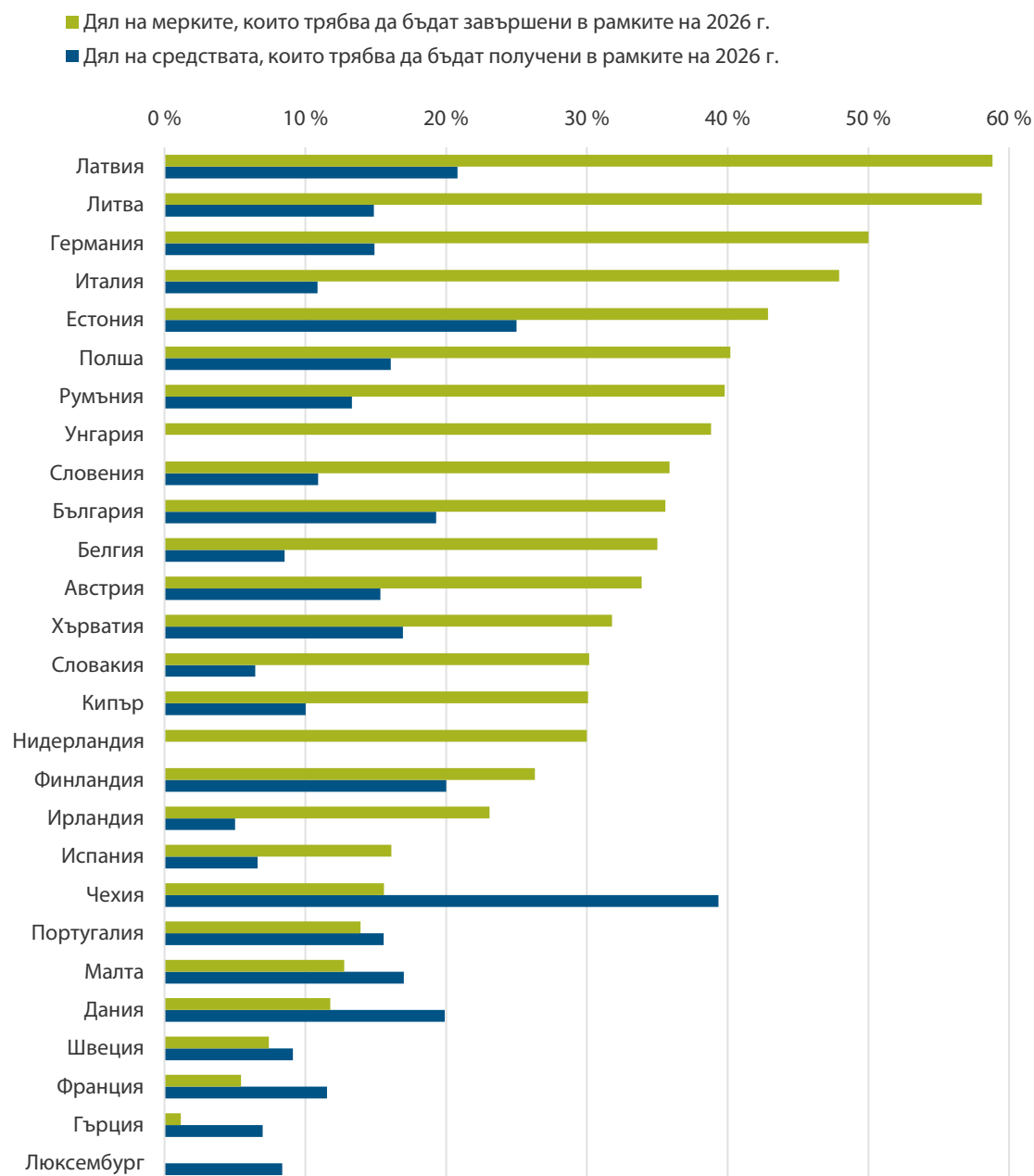
Фигура 10 — Плащания по МВУ за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите към края на 2023 г.

	Дял на изплатеното финансиране	Дял на задоволително изпълнените ключови етапи и цели	Общ брой ключови етапи и цели	Ключови етапи и цели, изпълнени задоволително до четвъртото тримесечие на 2023 г.0
Франция	 59 %	 53 %	 175	 93
Португалия	 48 %	 28 %	 341	 96
Испания	 46 %	 29 %	 416	 121
Италия	 46 %	 34 %	 525	 178
Гърция	 40 %	 26 %	 331	 87
Хърватия	 38 %	 28 %	 371	 104
ЕС-27	 37 %	 19 %	 2 159	 679
Словакия	 33 %	 30 %	 196	 58
Люксембург	 32 %	 41 %	 63	 26
Естония	 30 %	 23 %	 124	 29
Литва	 29 %	 16 %	 191	 31
Словения	 24 %	 31 %	 209	 64
Австрия	 23 %	 26 %	 171	 44
Дания	 22 %	 32 %	 77	 25
България	 22 %	 6 %	 346	 22
Румъния	 21 %	 14 %	 507	 70
Малта	 19 %	 14 %	 138	 19
Германия	 17 %	 28 %	 129	 36
Чехия	 15 %	 15 %	 244	 37
Латвия	 12 %	 4 %	 214	 9
Кипър	 8 %	 5 %	 271	 14
Белгия	 0 %	 0 %	 210	 0
Финландия	 0 %	 0 %	 140	 0
Унгария	 0 %	 0 %	 270	 0
Ирландия	 0 %	 0 %	 109	 0
Нидерландия	 0 %	 0 %	 127	 0
Полша	 0 %	 0 %	 283	 0
Швеция	 0 %	 0 %	 56	 0

Източник: ЕСП, въз основа на оперативните договорености и набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията.

88 Освен това няколко държави членки ще трябва да изпълнят над 50 % от мерките през 2026 г., като за тази цел повечето от тях ще получат под 20 % от общото си финансиране (вж. [фигура 11](#)).

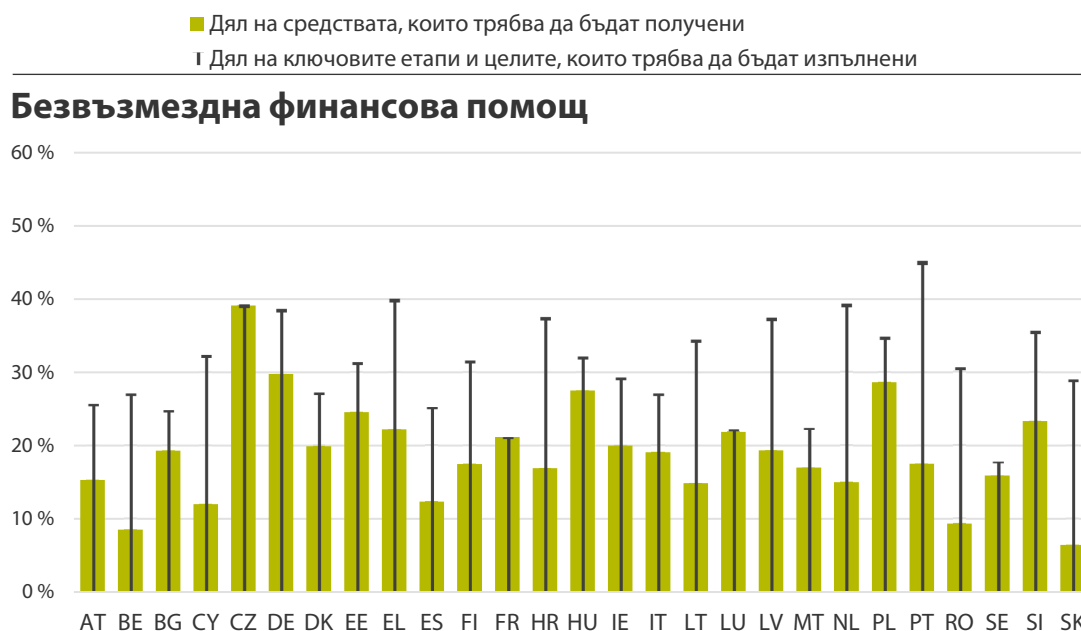
Фигура 11 — Дял на мерките с ключови етапи и цели, които трябва да бъдат изпълнени, спрямо дела на средствата, които трябва да бъдат получени в рамките на 2026 г.



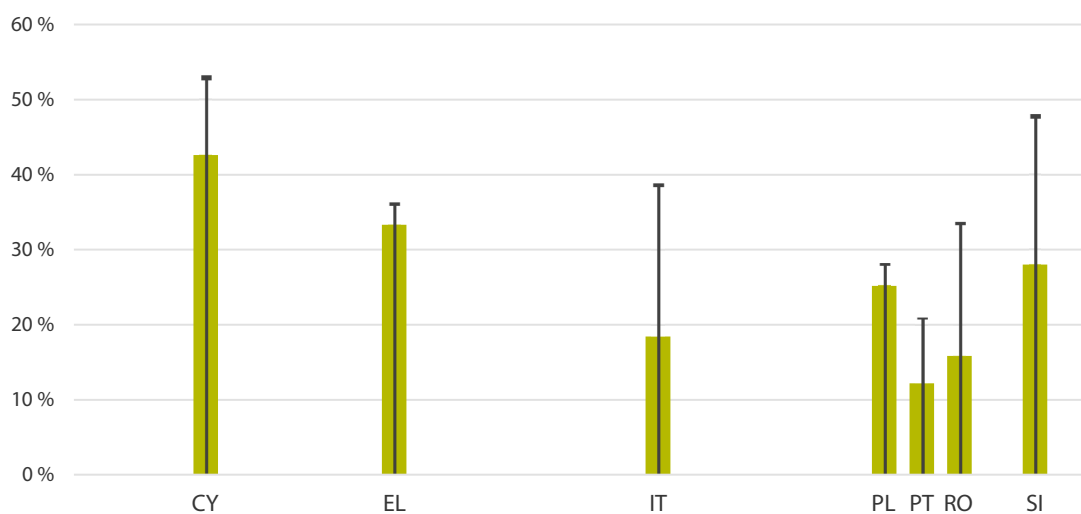
Източник: ЕСП, въз основа на базата данни FENIX.

89 Освен това степента на обвързаност на получените плащания с изпълнените ключови етапи и цели се различава значително за отделните държави членки (вж. точка 86). Например последните две искания за плащане на Португалия представляват 18 % от общото финансиране за страната по МВУ, но изискват изпълнението на 45 % от всички ключови етапи и цели, включени в нейния ПВУ. Това съотношение е сходно например в Нидерландия (15 % от финансирането спрямо 39 % от ключовите етапи и целите), Словакия (6 % спрямо 29 %), Румъния (9 % спрямо 31 %) и Хърватия (17 % спрямо 38 %) (вж. *фигура 12*).

Фигура 12 — Анализ на предпоследното и окончателното искане за плащане



Заеми



Източник: ЕСП, въз основа на решенията за изпълнение на Съвета.

90 Фактът, че при разработването на МВУ не е залегнало изискване за обвързаност на плащанията с броя и значимостта на ключовите етапи и целите, може да доведе до риск от изплащане на значителна част от финансирането по МВУ, без държавите членки да са осъществили съответните мерки. Съгласно Регламента за МВУ в ПВУ се определя, наред с другото, график за изпълнението на реформите и инвестициите, които трябва да бъдат завършени до 31 август 2026 г.⁵⁷ ЕСП отбелязва обаче, че Регламентът за МВУ не предвижда възможност за събиране на неправомерно изплатени средства във връзка с вече изпълнени ключови етапи и цели, в случай че мерките не бъдат завършени. Това представлява риск за постигането на целите на МВУ, а оттук и за финансовите интереси на ЕС, в случай че тези държави членки не приключат договорените мерки.

⁵⁷ Член 18, параграф 4, буква и) от Регламента за МВУ.

Заклучения и препоръки

91 Европейската сметна палата (ЕСП) заключава, че в ранните етапи на изпълнение на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) отпускането на авансово (предварително) финансиране е подпомогнало усвояването на средствата по инструмента. Въпреки това впоследствие усвояването на финансирането се е забавило по различни причини. ЕСП констатира, че Комисията и държавите членки са предприели стъпки за преодоляването на този проблем, но въпреки това продължават да са налице рискове за усвояването на средствата и за приключването на мерките през втората половина на периода на изпълнение на МВУ.

92 Авансовото финансиране в размер до 13 %, предвидено в законодателството, е обосновано с оглед на кризата, в отговор на която е създаден МВУ, и е позволило бързото изплащане на средства към повечето държави членки (вж. точки **18—19**). Въпреки че бързото усвояване на финансирането по МВУ е от съществено значение за възстановяването от кризата, ЕСП установи, че през първата половина на периода на изпълнение на инструмента като цяло средствата се усвояват със закъснение. Към декември 2023 г. броят на исканията за плащане, подадени до Комисията, е значително по-малък от този, планиран в оперативните договорености. Закъсненията обаче в отделните държави членки се различават по отношение на броя на подадените искания за плащане, поисканото финансиране и изпълнените ключови етапи и цели, както и по отношение на продължителността на тези закъснения (вж. точки **21—27**).

93 Няколко фактора са допринесли за тези закъснения, включително външни фактори като увеличенията на цените и недостига на доставки, както и времето, необходимо за изпълнение на мерките — особено за иновативни или големи инфраструктурни проекти — което е било подценено към момента на подбора и включването на мерките в плановете за възстановяване и устойчивост. Освен това някои правила за изпълнение на МВУ и различните тълкувания на начина на прилагането им са удължили времето, необходимо за осъществяване на мерките (вж. точки **28—52**).

94 Също така почти половината от средствата по МВУ, изплатени на 15-те държави членки, предоставили необходимата информация във връзка с този въпрос, все още не са достигнали до крайните получатели. Следва да се отбележи още, че останалите седем държави членки, получили средства, не предоставиха пълна и последователна информация относно актуалния етап на усвояване на тези средства от гледна точка на достигнатите бенефициенти. Освен това определението на понятието „краен получател“ може да се тълкува по различен начин и се прилага различно за сходни мерки (вж. точки [53—56](#)).

Препоръка 1 — Да се следи за последователното прилагане на определението за „краен получател“

Комисията следва да осигури общо разбиране за понятието „краен получател“ сред държавите членки и да направи необходимото за последователното му прилагане.

Целеви срок за изпълнение — 2024 г.

95 Както Комисията, така и държавите членки са предприели мерки за подпомагане на усвояването на средствата, но продължават да съществуват рискове. Въпреки че представляват възможност за преодоляване на проблемите, установени по време на изпълнението, въведените в плановете за възстановяване и устойчивост изменения не следва да намаляват общата им амбиция. Все още не е ясно доколко тези изменения ще повлияят на усвояването на средствата (вж. точки [57—63](#)).

96 Комисията е публикувала методология за оценка на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите две години след началото на периода на изпълнение на МВУ. Въпреки това продължава да съществува неяснота по отношение на намаляването на плащанията поради неизпълнение на някои ключови етапи или цели, тъй като методологията оставя възможност за различни тълкувания. Предоставени са своевременно насоки относно спазването на принципа за ненанасяне на значителни вреди, но националните органи считат, че те са трудни за прилагане, тъй като са сложни и нови (вж. точки [64—68](#)).

97 Държавите членки също така са предприели действия за повишаване на административния си капацитет, по-специално чрез набиране на допълнителен персонал, но не са могли да се справят изцяло със затрудненията (вж. точки **69—70**). Комисията и държавите членки са въвели системи за мониторинг на изпълнението на МВУ, но информацията, която предоставят, невинаги е пълна. Комисията поддържа редовни контакти с държавите членки, но не изисква систематично от тях да предоставят информация относно действията, предприети за преодоляване на закъсненията, въпреки че изпълнява МВУ при пряко управление и носи крайната отговорност (вж. точки **71—75**).

Препоръка 2 — Да се предоставят допълнителни насоки и подкрепа на държавите членки

Комисията следва да предостави допълнителна подкрепа и насоки, когато е необходимо, с цел преодоляване на оставащите неясноти в областите, посочени от държавите членки.

Целеви срок за изпълнение — 2024 г.

98 През втората половина на периода на изпълнение на МВУ броят и естеството на ключовите етапи и целите, които трябва да бъдат постигнати, както и преминаването от реформи към инвестиции вероятно ще породят допълнителни затруднения за навременното усвояване на средствата. Предвид закъсненията, които вече са възникнали до края на 2023 г., ЕСП счита, че съществува риск не всички планирани мерки да бъдат завършени в рамките на периода на изпълнение на МВУ (вж. точки **78—85**).

Препоръка 3 — Да се наблюдава рискът от неизпълнение на мерките и произтичащите от това финансови последици и да се предприемат стъпки за смекчаването му

Комисията следва в сътрудничество с държавите членки:

- а) да определи за кои мерки има най-голям риск да не бъдат завършени до 31 август 2026 г.;
- б) систематично да проследява тези мерки и да договори действия за наваксване на закъсненията;
- в) да предприеме действия за смекчаване на риска от финансиране на незавършени мерки.

Целеви срок за изпълнение — 2024 г.

99 ЕСП отбеляза също така, че сумите, получени от държавите членки, невинаги отразяват броя и значимостта на ключовите етапи и целите, за които се отнасят. Освен това степента на обвързаност на финансирането с изпълнението на ключовите етапи и целите се различава в отделните държави членки. Това може да доведе до изплащане на значителна част от средствата за мерки, които може да не са завършени. Тази ситуация поражда рискове, тъй като Регламентът за МВУ не предвижда възможност за събиране на неправомерно изплатени средства във връзка с вече изпълнени ключови етапи и цели, в случай че мерките не бъдат завършени (вж. точки **86—90**).

Препоръка 4 — При разработването на бъдещи инструменти, основани на финансиране, което не е свързано с разходи, да се създадат предпоставки за по-добро усвояване на средствата

При разработването на инструменти, основани на финансиране, което не е свързано с разходи, Комисията следва:

- а) да обвърже по-тясно плащанията с напредъка в постигането на целите;
- б) да предприеме мерки за преодоляване на проблема, свързан с липсата на възможност за събиране на неправомерно изплатени средства, в случай че мерките не бъдат завършени.

Целеви срок за изпълнение — при разработването на инструменти, основани на финансиране, което не е свързано с разходи.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Mihails Kozlovs — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 4 юли 2024 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

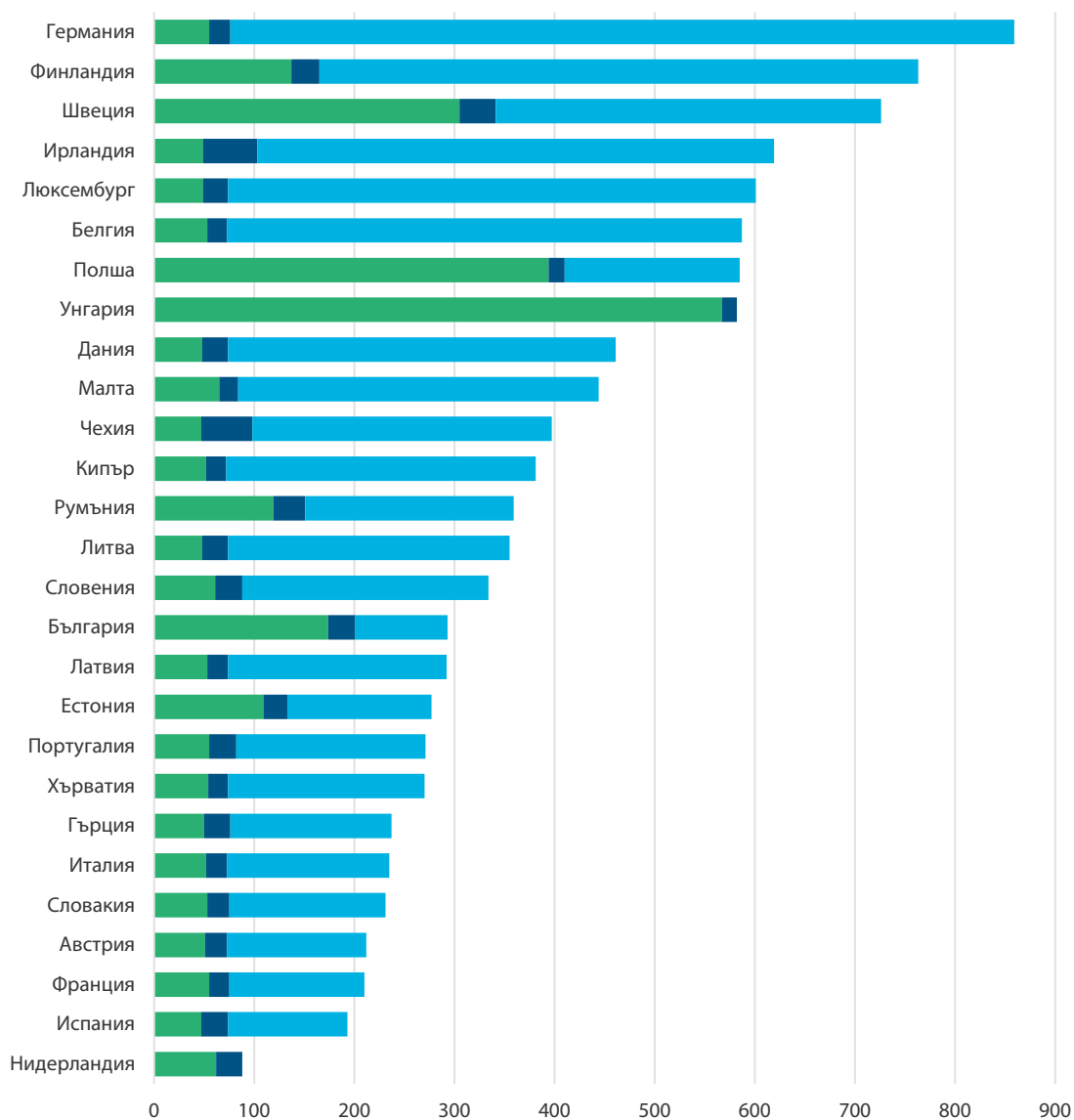
Приложения

Приложение I — Основна информация за проучванията на ЕСП сред държавите членки

Адресати	Тема	Извадка	Период	Процент на отговорилите
Координиращ орган по МВУ	Общо усвояване на средства	27 държави членки	април — юни 2023 г.	96 %
Изпълнителни органи по МВУ		20 държави членки, за които ЕСП получи данни за контакт		61 %
Одитни органи		27 държави членки		70 %

Приложение II — Процедурни стъпки и време (в дни), необходимо за изпълнението им

- Време, необходимо за оценка на ПВУ от страна на Комисията
- Време, необходимо за одобряване от Съвета на оценката на ПВУ от Комисията
- Време, необходимо за подписване на оперативните договорености след одобряване на оценката на ПВУ от Съвета



Източник: ЕСП, въз основа на набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията.

Приложение III — Функционалности на националните информационни системи за мониторинг за проследяване на усвояването на средствата по МВУ на национално равнище

■ Налични ■ Неналични ■ Не е приложимо

Позволява мониторинг на изпълнението на ключовите етапи и целите към всеки даден момент



Съдържа информация за степента на усвояване на средствата за всеки краен получател



Преглед на усвояването на средствата на национално равнище



Преглед на усвояването на средствата на равнище краен получател



Уведомление в случай на забавяне на всеки един етап от изпълнението, вкл. преди да е изтекъл крайният срок за постигане на съответния ключов етап или цел



Преглед на усвояването на средствата на регионално равнище



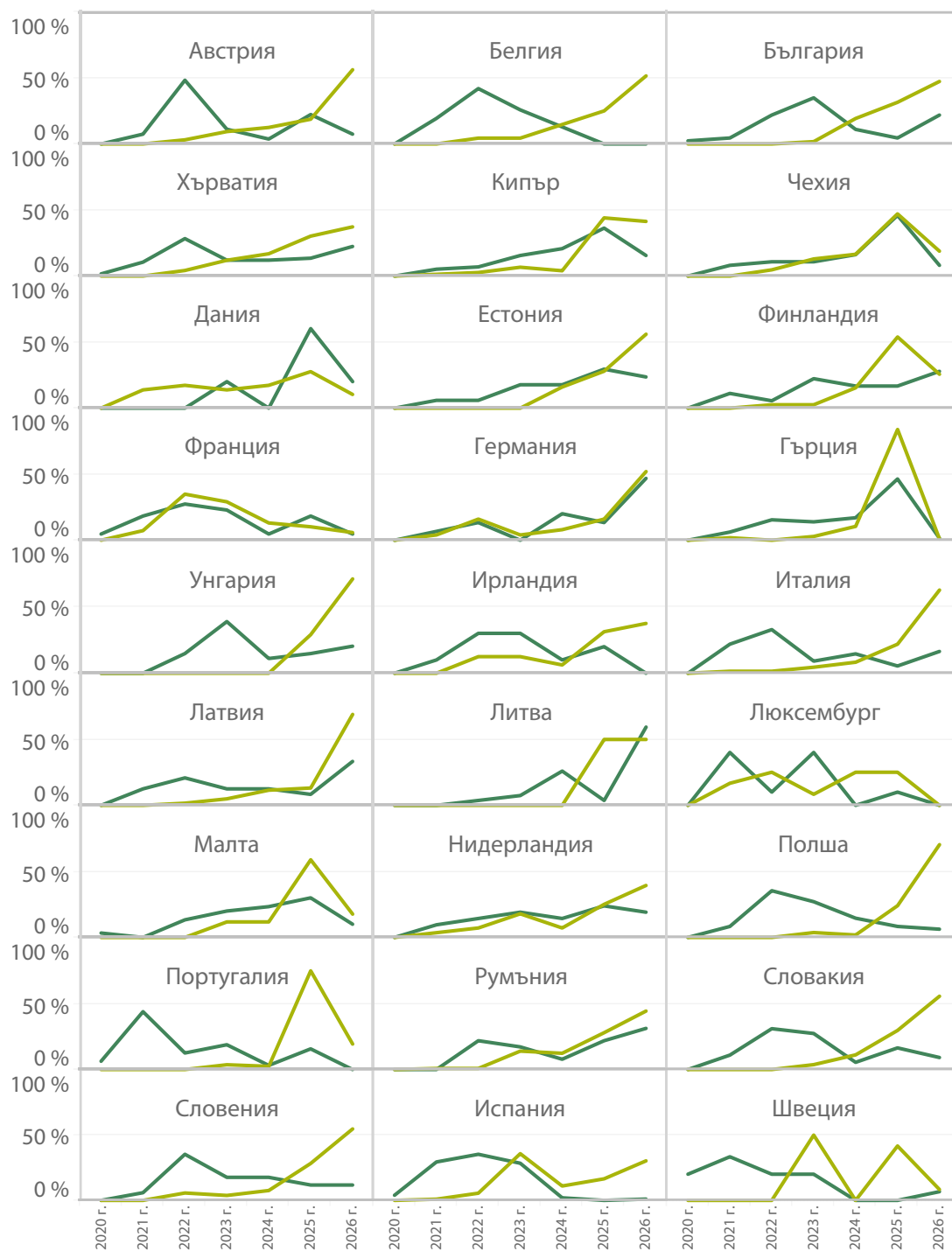
Възможност за проверки, чрез които да се установи евентуална отмяна на вече постигнати ключови етапи и цели



Източник: Проучване на ЕСП сред координиращите органи по МВУ.

Приложение IV — Процент на реформите и инвестициите, които трябва да бъдат завършени годишно, по държави членки

Легенда: ■ Инвестиция ■ Реформа



Източник: ЕСП, въз основа на базата данни FENIX.

Съкращения

МВУ: Механизъм за възстановяване и устойчивост

ПВУ: План за възстановяване и устойчивост

ПНЗВ: Принцип за ненанасяне на значителни вреди

Речник на термините

Европейски семестър: Годишен цикъл, който предоставя рамка за координация на икономическите политики на държавите — членки на ЕС, и за мониторинг на напредъка.

Ефективност: Степен на постигане на поставените цели посредством предприетите дейности.

Инвестиция: Разходи за дейност, проект или друго действие в обхвата на Регламента за МВУ, които се очаква да доведат до благоприятни резултати за обществото, икономиката или околната среда.

Ключов етап: Качествено измерване на напредъка в изпълнението на дадена реформа или инвестиция.

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

Краен получател: Физическо или юридическо лице, което получава средства по МВУ за изпълнение на мярка, включена в плана за възстановяване и устойчивост на дадена държава членка.

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.

Мониторинг: Систематично наблюдение и проверка на напредъка към постигането на определена цел, отчасти чрез използването на показатели.

Ненанасяне на значителни вреди: Принцип, според който инвестиционните мерки следва да не оказват значително вредно въздействие върху околната среда.

Оперативна договореност: Споразумение между Комисията и дадена държава членка по технически въпроси, свързани с изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост.

План за възстановяване и устойчивост: Документ, в който се излагат планираните от дадена държава членка реформи и инвестиции по Механизма за възстановяване и устойчивост.

Резултат: Непосредствен ефект от проект или програма след тяхното приключване, като например подобряване на пригодността за заетост на участниците в даден курс или осигуряване на по-добра достъпност след изграждането на нов път.

Резултати от изпълнението: Измерва до каква степен са постигнати целите на дадено действие, проект или програма, финансирани от ЕС, и каква е тяхната икономическа ефективност.

Реформа: Действие или процес на извършване на промени и въвеждане на подобрения със значителен и траен ефект върху функционирането на даден пазар, политика или институционални или административни структури, или върху напредъка към постигането на целите на политиката, като растеж и работни места, устойчивост и двоен екологичен и цифров преход.

Усвояване на средства: Ниво на финансиране, което Комисията е изплатила на държавите членки по МВУ за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите.

Цел: Количествено измерване на напредъка на дадена държава членка в изпълнението на дадена реформа или инвестиция.

Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-13>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-13>

Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Mihails Kozlovs — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Ivana Maletić със съдействието на Sandra Diering — ръководител на нейния кабинет, и Tea Vlainić — аташе в кабинета; Juan Ignacio Gonzalez Bastero — главен ръководител; Giorgos Tsikkos — ръководител на одитната задача; Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta и Valentina-Adriana Visan — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа. Alexandra-Elena Mazilu предостави подкрепа за графичния дизайн.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić

Juan Ignacio Gonzales
Bastero

Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2506-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/610716	QJ-AB-24-013-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2515-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/169059	QJ-AB-24-013-BG-N

Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) с бюджет от 724 млрд. евро е създаден в отговор на пандемията от COVID-19.

Европейската сметна палата (ЕСП) извърши одит на усвояването на средствата по МВУ и заключи, че процесът напредва, но са налице закъснения.

Въпреки че Комисията и държавите членки са предприели действия за преодоляване на тези закъснения, продължава да има рискове за приключването на мерките и съответно за постигането на целите на МВУ.

ЕСП констатира, че Регламентът за МВУ не предвижда възможност за събиране на неправомерно изплатените суми в случай, че мерките не бъдат завършени, както и че плащанията към държавите членки невинаги отразяват броя и значимостта на постигнатите ключови етапи и цели.

Някои от препоръките, които ЕСП отправя, са Комисията да предостави допълнителни насоки, когато е необходимо, да наблюдава риска от неизпълнение на мерките и при разработването на сходни инструменти в бъдеще да създава предпоставки за по-добро усвояване на средствата.

Специален доклад на Европейската сметна палата в съответствие с член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

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

Уебсайт: eca.europa.eu

Туйтър: @EUAuditors