

2019

**Доклад на Европейската сметна палата
относно изпълнението на бюджета на ЕС —
състояние в края на 2019 година**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

BG

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors

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

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

PDF

ISBN 978-92-847-4777-1

ISSN 2600-1276

doi:10.2865/157374

QJ-AK-20-001-BG-N

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

**Сметната палата на Европейския съюз, на заседанието си
от 9 ноември 2020 г., прие своя**

Доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година

Докладът, придружен от отговорите на институциите във връзка с констатациите и оценките на Сметната палата, беше изпратен на органите по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и на другите институции.

Членовете на Сметната палата са:

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

Съдържание

Страница

Доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година	5
Отговори на институциите във връзка с Доклада на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета на ЕС — състояние в края на 2019 година	328

**Доклад на Европейската сметна
палата относно изпълнението на
бюджета на ЕС — състояние в края
на 2019 година**

Съдържание

	Страница
Общо въведение	7
Глава 1 Рамка за изпълнение	9
Глава 2 Конкурентоспособност за растеж и работни места	46
Глава 3 Икономическо, социално и териториално сближаване	93
Глава 4 Природни ресурси	136
Глава 5 Сигурност и гражданство	176
Глава 6 Глобална Европа	213
Глава 7 Проследяване на изпълнението на препоръките	259
Допълнение	318
Отговори на институциите	328

Въведение

0.1. Годишният доклад на Европейската сметна палата (ЕСП или Сметната палата) за финансовата 2019 година е разделен на две отделни части. Настоящата част обхваща *изпълнението* на разходните *програми*, финансирани от бюджета на ЕС.

0.2. Като пилотно начинание разглеждаме – за пръв път в практиката ни на изготвяне на годишни доклади – *Годишния доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ), който е основният доклад на високо равнище на Комисията относно изпълнението на бюджета на ЕС. Като се има предвид, че той се публикува в края на юни на годината $n + 1$, в миналото няхахме възможност да го включим в обхвата на нашия Годишен доклад, който обикновено се публикува в началото на октомври.

0.3. Настоящият доклад се състои от седем глави:

- В глава 1 са представени важни аспекти на рамката за изпълнение на бюджета на ЕС – отчитането на Комисията на високо равнище относно изпълнението чрез ГДУИ и *програмните декларации*. Сметната палата провери дали Комисията е въвела надеждна процедура за изготвяне на тези доклади и дали те дават ясна, цялостна и балансирана представа за изпълнението на разходните програми на ЕС. За да получим отговор на тези въпроси, анализирахме съответните доклади и вътрешните процедури на Комисията и изслушахме служители на Комисията.
- В глави 2—6 се разглеждат *резултатите*, постигнати от програмите на ЕС съответно по функции 1а, 1б, 2, 3 и 4 от *многогодишната финансова рамка* за периода 2014—2020 г. Целта ни беше да установим каква е наличната информация за изпълнението и въз основа на тази информация да преценим доколко успешно се изпълняват разходните програми на ЕС. От 58 разходни програми Сметната палата избра девет, които, взети заедно, представляват около три четвърти от всички плащания, извършени до края на 2019 г., спрямо *поетите задължения* по многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Сметната палата базира своята оценка на информацията за изпълнението, постъпваща от Комисията (включително ГДУИ, показатели за изпълнение и оценки), и на най-новите констатации от извършените от нас одити и прегледи, при наличие на такива. Проверихме представената от Комисията информация за изпълнението от гледна точка на правдоподобността и съответствието с нашите констатации, но не

извършихме одит на надеждността на тази информация. При анализа на показателите за изпълнение те са класифицирани като показатели за *вложени ресурси*, за *крайни продукти*, за *резултати* и за *въздействие*. Сметната палата оцени също така дали те се изпълняват „по план“, т.е. дали е вероятно да постигнат целите си. Тя оцени и изпълнението за извадка от *операции*, одитирана за целите на *Декларацията за достоверност*.

- В глава 7 са представени резултатите от последващите действия във връзка с одитни препоръки, отправени от Сметната палата в публикувани през 2016 г. специални доклади.

0.4. В *допълнението* разясняваме подхода и методологията на ЕСП за изготвяне на този доклад.

0.5. Сметната палата се стреми да представя своите констатации и оценки точно и ясно. Все пак невинаги е възможно да се избегне употребата на терминология, специфична за ЕС и неговите политики и бюджет, или за областта на счетоводството и одита. На уебсайта на ЕСП е публикуван речник на термините¹, съдържащ определения и разяснения на най-често срещаните специализирани термини. Термините от този списък са посочени в курсив при първоначалната им употреба във всяка глава.

0.6. Благодарим на Комисията за отличното сътрудничество при изготвянето на настоящия доклад. Отговорите на Комисията във връзка с констатациите и оценките на ЕСП са представени заедно с настоящия доклад.

¹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_BG.pdf

Глава 1

Рамка за изпълнение

Съдържание

	Точки
Въведение	1.1.—1.4.
Процес на изготвяне на докладите за изпълнението на високо равнище	1.5.—1.23.
Системата за докладване за изпълнението продължава да се подобрява	1.5.—1.7.
Комисията разполага с добри процедури за изготвянето на доклади за изпълнението на високо равнище	1.8.-1.12.
Комисията не контролира и не гарантира напълно надеждността на информацията за изпълнението	1.13.—1.23.
Данните от мониторинга от държавите членки не са напълно надеждни, но Комисията предприема стъпки за намаляване на рисковете	1.14.—1.18.
Комитетът за регулаторен контрол е публикувал отрицателно становище относно 40 % от оценките, които е проверил	1.19.—1.21.
Комисията не посочва ясно каква е надеждността на информацията за изпълнението в ГДУИ и програмните декларации	1.22.—1.23.
Качество на докладите за изпълнението на високо равнище	1.24.—1.39.
Въпреки постигнатия напредък, качеството на някои показатели за изпълнение остава предизвикателство	1.24.—1.25.
Известен напредък в обхващането на различни групи цели в докладите	1.26.—1.28.
В ГДУИ и в програмните декларации се докладва повече относно ефективността и по-малко относно икономичността	1.29.—1.30.
ГДУИ и програмните декларации в различна степен обясняват контекста и външните фактори	1.31.—1.32.
Комисията е започнала да извършва систематични оценки на изпълнението	1.33.—1.37.

Новите оценки на изпълнението обхващат само отчасти специфичните цели	1.35.
Разделите относно изпълнението невинаги включват подробен анализ	1.36.
В някои заключения относно изпълнението липсва достатъчно яснота	1.37.
Докладите стават по-балансиран	1.38.—1.39.
Заключения и препоръки	1.40.—1.48.
Приложения	
Приложение 1.1 Проследяване на изпълнението на препоръките	

Въведение

1.1. Европейският съюз (ЕС) прилага своите политики чрез съчетание от разходни програми (като *Кохезионния фонд* или „*Хоризонт 2020*“), финансирани или съфинансирани от бюджета на ЕС, и несвързани с разходи инструменти на политиката (предимно в областта на законотворчеството).

1.2. Настоящата *многогодишна финансова рамка* (МФР) обхваща седем години (от 2014 г. до 2020 г.) и предоставя разходни средства в размер на 1, 092 трилиона евро. В *таблица 1.1* е показано как тази МФР е организирана в пет оперативни функции и 58 разходни програми. Всяка от тези програми има редица цели, определени в законодателството.

Таблица 1.1 — МФР за периода 2014—2020 г.

Функция от МФР	Таван за периода 2014—2020 г. (в млрд. евро)	Брой програми
1а — Конкурентоспособност	142,1	23
1б — Сближаване	371,4	4
2 — Природни ресурси	420,0	5
3 — Сигурност и гражданство	17,7	11
4 — Глобална Европа	66,3	15
Администрация и специални инструменти	74,7	Не е приложимо
ОБЩО	1 092,2	58

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

1.3. На *фигура 1.1* са показани докладите на Комисията на високо равнище, обхващащи изпълнението:

- **Годишният доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)** е основният доклад на Комисията за *изпълнението* на бюджета на ЕС. Той представлява част от интегрираните отчети на Комисията за финансите и управленската

отговорност¹ и има ключов *принос* за годишната процедура по *освобождение от отговорност* във връзка с изпълнението на бюджета. Основава се на годишните отчети за дейността на генералните директори на Комисията и на други оправомощени *разпоредители с бюджетни кредити*. Състои се от два раздела:

- В **Раздел 1 — Изпълнение и резултати**, се оценява напредъкът към постигането на целите на политиката въз основа на показателите за изпълнение².
- В **раздел 2 — Вътрешен контрол и финансово управление**, се докладва относно постиженията на Комисията в управлението и защитата на бюджета на ЕС.
- **Програмните декларации** показват отбелязания напредък при постигането на целите на всяка разходна програма въз основа на набор от показатели и придружаваща информация относно изпълнението на програмата. Те играят ключова роля в процедурата по приемане на бюджета. Комисията е задължена³ да ги приложи към проектобюджета, за да обоснове нивото на изискваните от нея *бюджетни кредити*. Програмните декларации включват над 1000 показателя.
- **Годишните отчети за дейността (ГОД)** са отчети на управлението, представени от генералните директори на Комисията (и други оправомощени разпоредители с бюджетни кредити) на колегиума на членовете на Комисията. Основната им цел е да дадат отчет за изпълнението от страна на съответната генерална дирекция (ГД) (а не за програмите, които тя управлява). В ГОД също така се предоставя финансова и управленска информация, включително *декларация за достоверност*, подписана от всеки генерален директор, в която се посочва, че въведените процедури за контрол дават необходимите гаранции за *законосъобразността и редовността* на разходите и за това, че ресурсите са използвани по

¹ Член 247 от Финансовия регламент. Интегрираните отчети на Комисията за финансите и управленската отговорност включват също: *консолидираните отчети*, дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи потоци за следващите пет години, годишния отчет за извършените вътрешни одити и доклада за последващите действия относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

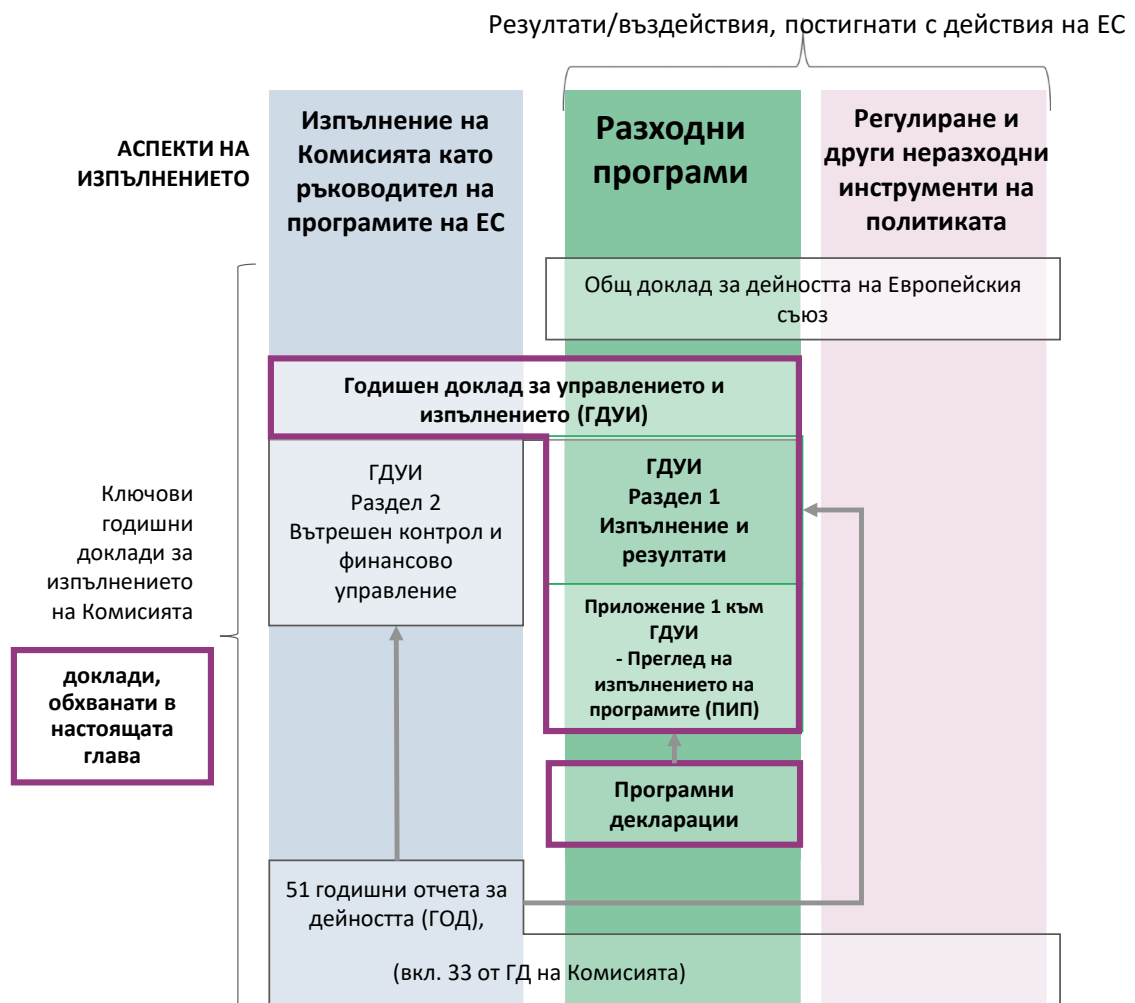
² Член 318 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 247, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент.

³ Член 41, параграф 1 и член 41, параграф 3, буква з) от Финансовия регламент.

предназначение и в съответствие с принципа на *добро финансово управление*.

- **Общият доклад за дейността на Европейския съюз** надгражда темата за бюджета на ЕС и обхваща по-широки политики на ЕС, групирани в тематични глави, които съответстват на десетте приоритета на Комисията Юнкер (2014—2019 г.).

Фигура 1.1 — Ключови доклади на Комисията за изпълнението



Източник: ЕСП.

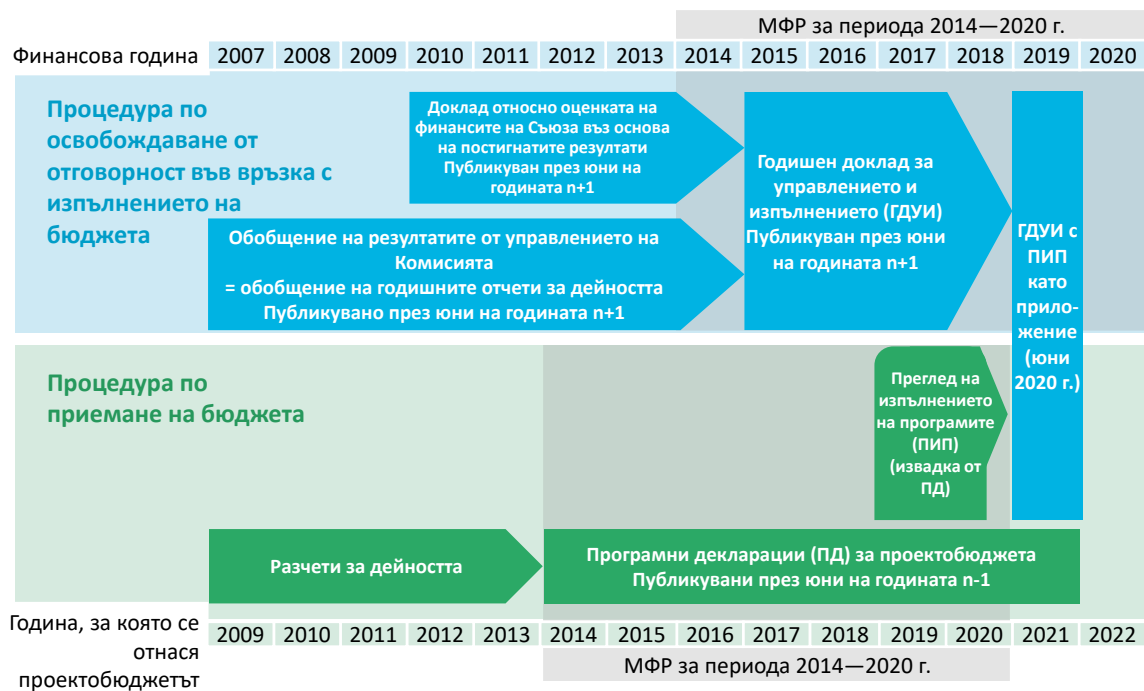
1.4. Настоящата глава обхваща двата основни доклада, свързани пряко с изпълнението на бюджета на ЕС и неговите разходни програми: ГДУИ (раздел 1) и програмните декларации. ЕСП провери извадка от девет разходни програми, които заедно представляват 74 % от плащанията, извършени до края на 2019 г. по петте оперативни функции на настоящата МФР. В **допълнението** е представена използваната от ЕСП методология. В **приложение 1.1** са представени резултатите от проследяването на изпълнението на препоръките на Сметната палата, отправени в глава 3 от Годишния доклад на Сметната палата за 2016 г.

Процес на изготвяне на докладите за изпълнението на високо равнище

Системата за докладване за изпълнението продължава да се подобрява

1.5. Във *фигура 1.2* е показано как докладването за изпълнението на Комисията се е превърнало от сбор на разнородни доклади в един по-съгласуван пакет. Това положително развитие не дава отговор напълно на предишните констатации и оценки на Сметната палата⁴ по отношение на достъпността на информацията за изпълнението.

Фигура 1.2 – Докладването за изпълнението от Комисията през годините



Източник: ЕСП.

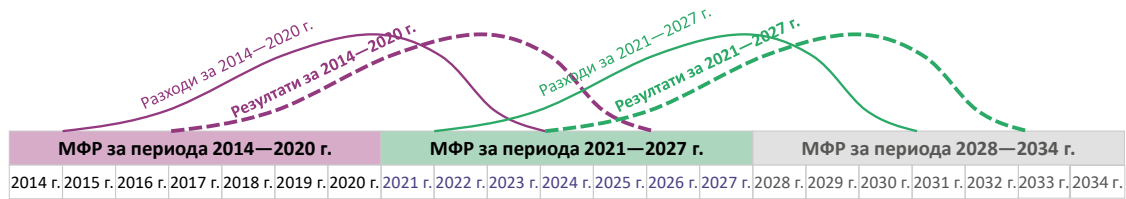
⁴ Вж. точка 3.73, подточка 6 от Годишния доклад на Сметната палата за 2016 г.

1.6. Процедурата относно проектобюджета за 2019 г. внесе нововъведение: „преглед на изпълнението на програмите“ (ПИП), в който Комисията обобщава програмните декларации. В този документ всяка разходна програма се представя накратко въз основа на набор от показатели в програмната декларация.

1.7. В тазгодишните доклади (публикувани през 2020 г.) има три важни подобрения:

- ПИП става приложение към ГДУИ, като по този начин се създава връзка между процедурата по приемане на бюджета и процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. Понастоящем *бюджетният орган* може да преразглежда показателите в програмните декларации, включени в прегледа на изпълнението на програмите (ПИП), когато оценява изпълнението на бюджета, след като е използвал същите показатели две години преди това, за да подкрепи своето решение за одобрение на бюджета.
- Както програмните декларации, така и ПИП понастоящем включват раздели, в които Комисията има за цел да предостави ясна оценка на изпълнението на всяка програма.
- Въпреки че програмните декларации, придружаващи проектобюджета за 2021 г., вече се отнасят до периода на следващата многогодишна финансова рамка (МФР) (2021—2027 г.), те представят показатели и отчети относно изпълнението на програмите в рамките на МФР за периода 2014—2020 г. Това е в контраст с края на предходния период (2007—2013 г.): в програмните декларации за проектобюджета за 2014 г., публикувани през 2013 г., не е обхванато изпълнението на програмите за периода 2007—2013 г. Промяната е полезна, тъй като, както е показано на [фигура 1.3](#), програмите продължават да дават резултати дълго след края на съответния период на МФР.

Фигура 1.3 – Разходните програми продължават да дават резултати след края на периода на МФР



Тази стойност е приблизителна илюстрация на съществуващия интервал от време между момента на изразходване на паричните средства по дадена програма и момента, когато програмата дава резултати. Действителният времеви профил на разходването на средства и получаването на резултатите е различен за различните програми и периоди на МФР.

Източник: ЕСП.

Комисията разполага с добри процедури за изготвянето на доклади за изпълнението на високо равнище

1.8. При изготвянето на Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) и програмните декларации се следват добре определени, ежегодно актуализирани процедури, в които участват две от „централните служби“ на Комисията (Генералния секретариат и генерална дирекция „Бюджет“ (BUDG), различните генерални дирекции, които отговарят за управлението на разходните програми, и колегиумът на членовете на Комисията. В [таблица 1.2](#) са показани ролите на различните участници.

Таблица 1.2 — Докладването от Комисията за изпълнението на високо равнище се основава на добре определени процедури

Доклад за изпълнението	Централни служби (ГД „Бюджет“/Генерален секретариат)	ГД	Колегиум на членовете на Комисията
ГДУИ	<ul style="list-style-type: none"> ○ изготвят доклад ○ следват стратегическите насоки от Общия управителен съвет ○ консултират се с компетентните ГД 	<ul style="list-style-type: none"> ○ в своите програмни декларации посочват основните въпроси/послания, които трябва да бъдат включени в ГДУИ ○ предоставят обратна връзка относно проектодокладите 	<ul style="list-style-type: none"> ○ осигурява съгласуваността на политическите послания ○ приема доклада
ПИП (приложение към ГДУИ)	<ul style="list-style-type: none"> ○ изготвят доклад ○ подбират показателите за програмната декларация, които трябва да бъдат включени ○ разработват методология за отчитане на напредъка спрямо изчисленията на целевите стойности ○ консултират се с компетентните ГД 	<ul style="list-style-type: none"> ○ посочват основните въпроси/послания, които трябва да бъдат включени в ПИП в техните програмни декларации и ГОД ○ предоставят обратна връзка относно проектите 	<ul style="list-style-type: none"> ○ осигурява съгласуваността на политическите послания ○ приема доклада (като част от ГДУИ)
Програмни декларации	<ul style="list-style-type: none"> ○ издават образци/инструкции/насоки („циркулярно писмо във връзка с бюджета“) и предоставят обучение ○ извършват преглед на проектите и изпращат обратна връзка на компетентните ГД 	<ul style="list-style-type: none"> ○ събират данни за показателите ○ изготвят проекти 	<ul style="list-style-type: none"> ○ приема доклада (като част от предложението за проектобюджет)

Доклад за изпълнението	Централни служби (ГД „Бюджет“/Генерален секретариат)	ГД	Колегиум на членовете на Комисията
ГОД	<ul style="list-style-type: none"> ○ издават образци/инструкции/насоки ○ извършват преглед на проектодокладите и изпращат обратна връзка на компетентните ГД ○ организират извършването на партньорски проверки 	<ul style="list-style-type: none"> ○ изготвят проект на доклад ○ приемат доклада (генералните директори) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ взема решение за последващи действия

Източник: ЕСП.

1.9. Основните изисквания относно докладването за изпълнението от страна на Комисията са определени в ДФЕС, *Финансовия регламент* и друго законодателство. В допълнение, с насоките за по-добро регулиране⁵ се предоставят стандарти за два вида ключови входни данни за програмните декларации и ГДУИ: информация за мониторинга (включително показатели за изпълнение) и оценки (на *въздействието* на действията на политиката).

1.10. Всяка година централните служби на Комисията превръщат тези изисквания в подробни инструкции, насоки и образци, като обхващат въпроси като:

- промени в съдържанието и структурата на докладите;
- използване на източници на информация за изпълнението, включително показатели за изпълнение, оценки и доклади на Европейската сметна палата;
- правила за преразглеждане от страна на централните служби и партньорска проверка от страна на други генерални дирекции, за да се гарантират качество и хармонизиране;
- междинни цели с ясни крайни срокове, за да се гарантира своевременно публикуване.

⁵ Насоки за по-добро регулиране, SWD(2017) 350.

1.11. Централните служби не публикуват насоки за самия ГДУИ (включително ПИП), тъй като те са пряко отговорни за неговото изготвяне. Те получават обаче насоки от *Общия управителен съвет* на Комисията.

1.12. Централните служби също така подбират показателите за програмните декларации, които трябва да бъдат включени в ГДУИ (в приложението към него — ПИП). За деветте проверени от Сметната палата разходни програми тя констатира, че често подборът на показатели в ПИП показва по-положителна картина, отколкото пълният набор, обхванат от програмните декларации. Както е показано в *таблица 1.3*, Сметната палата оцени 68 % от показателите в ПИП, които са на път да бъдат изпълнени, в сравнение с 44 % от показателите в програмните декларации. Освен това избраните за ПИП показатели показват среден напредък по отношение на целта от 64 %, в сравнение с 46 % за всички показатели в програмните декларации.

Таблица 1.3 — С избраните за ПИП показатели се показва по-положителна картина, отколкото с тези в програмните декларации

	Показатели в програмните декларации	Показатели, избрани за ПИП
Всички показатели	258	71
Показатели, които са на път да постигнат целевата си стойност	114 (44 %)	48 (68 %)
Среден напредък към постигането на целевата стойност	46 %	64 %

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г. и ГДУИ за 2019 г. (приложение 1: ПИП, стр. 73—215).

Комисията не контролира и не гарантира напълно надеждността на информацията за изпълнението

1.13. ГДУИ и програмните декларации се основават на данните от мониторинга и оценките на програмите.

Данните от мониторинга от държавите членки не са напълно надеждни, но Комисията предприема стъпки за намаляване на рисковете

1.14. Повечето данни от мониторинга, чрез които се отчитат показателите за изпълнение, са от докладвани от държавите членки данни или от данни, генерирани от генералната дирекция, която отговаря за дадена програма. Някои данни са представени от Евростат или от международни организации.

1.15. При сравняването на програмните декларации за проектобюджета за 2020 г. с тези за проектобюджета за 2021 г. ЕСП установи, че за една трета от всички показатели в нейната извадка данните, които вече са докладвани миналата година, тази година са били променени (вж. *таблица 1.4*). Една трета от тези корекции надвишават 50 % от първоначално докладваната стойност. Корекциите в посока увеличение се срещат два пъти по-често от тези в посока намаление. Такива често срещани корекции, независимо дали се дължат на корекция на грешки във входните данни или на наличие на актуализирани поточни данни, означават, че докладваните стойности трябва да се разглеждат с повишено внимание.

Таблица 1.4 — За една трета от показателите е била необходима корекция на докладваните данни

Случаи на корекция в посока намаление със			Случаи на корекция в посока увеличение със		
Над 50 %	10—50 %	1—10 %	1—10 %	10—50 %	Над 50 %
3 %	5 %	4 %	7 %	5 %	8 %

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2020 г. и програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

1.16. Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (AGRI) и Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (REGIO) са намалили риска от ненадеждни данни. И двете генерални дирекции са получили данни от държавите членки за повечето от своите показатели. Сметната палата установи, че както ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, така и ГД „Регионална и селищна политика“ са извършили автоматични проверки на качеството относно получените от държавите членки данни. Тези проверки са обхванали аспекти като изчерпателността, достоверността и съгласуваността на данните. Във връзка с установените проблеми са били предприети последващи действия със съответните институции в засегнатите държави членки.

1.17. В допълнение, ГД „Регионална и селищна политика“ е извършила редица тематични одити в държавите членки, насочени към надеждността на данните за изпълнението (вж. **каре 1.1**). Тези одити са свързани с еднократно събитие през 2019 г.: разпределението на „резерва за изпълнение“ в областта на сближаването — бюджетни средства, насочени към приоритетите, чиито междинни цели са били постигнати (вж. също точка 3.23). Тяхната цел е била да се намали рискът от докладване на неправилни или завишени данни относно *крайните продукти* и *резултатите*, които биха могли да доведат до неправилното разпределение на резерва за изпълнение. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ не е извършила такива одити.

Каре 1.1

Примери за проблеми с надеждността на данните, установени с одитите на ГД „Регионална и селищна политика“ в държавите членки

Във връзка с освобождаването на резерва за изпълнение ГД „Регионална и селищна политика“ е извършила 26 одита в 14 държави членки. В осем случая⁶ в тях са установени съществени слабости, като например:

- ръчно (вместо автоматично) обобщаване на данните и липса на ясни процедури за обобщаване и валидиране на данните за показателите, което е довело до грешки;
- липса на одитна следа;
- несъответствия между данните за изпълнението в ИТ системите и източниците на такива данни;
- недостатъчни инструкции за бенефициентите;
- липса или недостатъчни проверки на управлението.

При одитите също така са открити добри практики, като например:

- разработване на платформа за електронен обмен на информация между бенефициентите и *програмните органи* в различните региони и между фондовете;

⁶ *Източник:* Надеждност на показателите за изпълнение — обратна информация от одитите на Европейската комисия, заседание на Мрежата за оценка, Брюксел, REGIO С.3 (Одит II), 20 юни 2018 г.

- създаване на специален екип за мониторинг и оценка, с което се позволява на *управителния орган* да привлича и задържа експерти.

1.18. Генералните дирекции подлежат на **одити от Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS)**. Това е довело до подобрения във връзка с надеждността на данните за изпълнението:

- При одита от 2016 г. относно модела на системата за измерване на изпълнението на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ Службата за вътрешен одит е установила значителни слабости при определянето на целите, при използваните показатели и при събирането на данни. Одитът е заключил, че тези слабости може да намалят способността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ да осъществява мониторинг, да оценява и докладва относно изпълнението на общата селскостопанска политика (ОСП) за периода 2014—2020 г.⁷ Според IAS оттогава насам ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е подобрила⁸ събирането и наличието на данни чрез публикуване на насоки⁹ и публикуване на повече данни относно показателите.¹⁰
- През 2019 г. Службата за вътрешен одит е извършила одити на мониторинга на изпълнението от ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO), ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL) и ГД „Морско дело и рибарство“ (MARE)¹¹. По отношение на генералните дирекции REGIO и

⁷ „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета. Годишен доклад до органа по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета относно вътрешните одити, извършени през 2016 г.“ (член 99, параграф 5 от Финансовия регламент) {COM(2017) 497}, стр. 8.

⁸ Работен документ на службите на Комисията: Годишен доклад до органа по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета относно вътрешните одити, извършени през 2019 г. „Доклад на Комисията пред Европейския парламент, Съвета и Сметната палата. Годишен доклад до органа за освобождаване от отговорност относно вътрешните одити, извършени през 2019 г.“ {COM(2020) 268 final}, стр. 57.

⁹ Например документ с насоки „Оценка на резултатите от Програмата за развитие на селските райони (ПРСР): как да се подготвим за докладване във връзка с оценката през 2017 г.“, 2016 г.

¹⁰ https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/cmef_indicators.html

¹¹ Годишен отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Регионална и селищна политика“, стр. 46.

EMPL тя е установила, че има слабости във връзка с надеждността на данните за изпълнението. Службата за вътрешен одит е препоръчала на ГД „Регионална и селищна политика“ да предоставя ясни инструкции на *одитните органи* и да прави заключения относно нивото на увереност, придобита въз основа на тяхната работа във връзка с надеждността на данните за изпълнението¹². В отговор генералните дирекции REGIO и EMPL са изготвили съвместен план за действие, който понастоящем се изпълнява. В своя ГОД за 2019 г. ГД „Регионална и селищна политика“ посочва, че разполага с разумна увереност относно надеждността на данните за изпълнението за повечето програми (71 %), но че съществуват пропуски в тази връзка поради недостатъчна одитна дейност (за 26 % от програмите), и че все още има някои сериозни недостатъци (2 %)¹³.

Комитетът за регулаторен контрол е публикувал отрицателно становище относно 40 % от оценките, които е проверил

1.19. Оценката е инструмент за оценяване на въздействието на действия на политиката, като например разходните програми. Финансовият регламент¹⁴ изисква извършването на „предварителни и ретроспективни оценки“ за всички „програми и дейности, по които се правят значителни разходи“.

В законодателството за създаване на отделните разходни програми обикновено се посочват видът и сроковете за изискваните оценки, а в някои случаи също и междинна оценка няколко години след започването на програмата.

1.20. Оценките се извършват от генералните дирекции, които отговарят за дадена програма, и се публикуват като *работни документи на службите* на Комисията. Обикновено те се подкрепят от проучвания, възложени от външни експерти, които се публикуват заедно с оценките. Комисията определя мандата за такива проучвания в съответствие с насоките за по-добро регулиране. В тези насоки се определят основните понятия и принципи, като например изискването

¹² Работен документ на службите на Комисията: Годишен доклад до органа по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета относно вътрешните одити, извършени през 2019 г. „Доклад на Комисията пред Европейския парламент, Съвета и Сметната палата. Годишен доклад до органа за освобождаване от отговорност относно вътрешните одити, извършени през 2019 г.“ {COM(2020) 268 final}, стр. 8.

¹³ Годишен отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Регионална и селищна политика“, стр. 39.

¹⁴ Член 34 от Финансовия регламент.

оценките да бъдат основани на факти, и петте критерия, които трябва да се използват при всяка оценка:

- Доколко ефективно е било действието на ЕС?
- Доколко ефикасно е било действието на ЕС?
- Доколко целесъобразно е действието на ЕС?
- Доколко съгласувано е действието на ЕС във вътрешен план и с други действия (на ЕС)?
- Каква е добавената стойност на действието?

1.21. Комитетът за регулаторен контрол (КРК) на Комисията, който се състои от четирима висши служители на Комисията (включително неговия председател) и три външни лица, проверява качеството на проектите на оценките. КРК е проверил около една пета от всички изготвени оценки¹⁵ и е дал първоначално отрицателно становище относно около 40 % от тях. Според собствената оценка на КРК¹⁶, въпреки че извършваната от него проверка често води до подобрения при представянето на оценките или валидността на заключенията от тях, често е твърде късно да се коригират проектите или методологичните недостатъци, които могат да засегнат оценката на ефективността, ефикасността, съгласуваността, уместността и добавената стойност от ЕС на политиките и програмите на ЕС.

Комисията не посочва ясно каква е надеждността на информацията за изпълнението в ГДУИ и програмните декларации

1.22. Комисията не предоставя ясна информация относно надеждността на данните, докладвани в ГДУИ и програмните декларации (вж. също точка 3.73, подточка 5 от Годишния доклад на Сметната палата за 2016 г.). В своята процедура по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2018 г.¹⁷ Европейският парламент изрази съжаление за това, като

¹⁵ ЕСП, Преглед № 2/2020 „ Законотворчество в Европейския съюз след близо 20 години прилагане на подход за по-добро регулиране“.

¹⁶ Комитет за регулаторен контрол, годишен доклад за 2019 г.

¹⁷ Резолюция на Европейския парламент от 14 май 2020 г., съдържаща забележките, които са неразделна част от решенията за освобождаване от отговорност във връзка

заяви, че „колегиумът на членовете на Комисията поема цялостна политическа отговорност за финансовото управление на бюджета на Съюза, но не и за информацията относно изпълнението и резултатите“.

1.23. В ГДУИ не се споменава въпросът за надеждността на данните във връзка с конкретните показатели. В програмните декларации Комисията понякога уточнява, че не носи отговорност във връзка с надеждността или качеството на отделните показатели. Такъв е случаят при шест от 258-те показатели, които Сметната палата провери. За разлика от ГОД (вж. [каре 1.2](#)), инструкциите за програмните декларации не изискват включване на такава забележка за отказ от отговорност. Следователно няма гаранция, че те обхващат всички показатели, при които са налице проблеми с надеждността или качеството.

Каре 1.2

Увереност, предоставена в ГОД

ГОД съдържат декларация за достоверност, подписана от съответния генерален директор, в която се декларира, че те дават надеждна, пълна и точна представа за състоянието на *ГД/изпълнителната агенция*¹⁸. Преди да подпише декларация за достоверност, от генералния директор се очаква да оцени дали данните за показателите¹⁹:

- са от международно признат източник;
- са предмет на добре установен и документиран процес на контрол на качеството на данните;
- са възпроизводими (т.е. не са произволни).

Ако даден показател се счита за ненадежден, генералната дирекция следва да обясни слабостите и да вземе решение относно последващите действия, които могат да включват преустановяване на докладването за ненадеждния показател, докладване за него със забележка за отказ от отговорност или въвеждане на процес на контрол на качеството на данните.

с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2018 година, раздел III – Комисия и изпълнителни агенции (2019/2055(DEC)).

¹⁸ Образец на модел за ГОД за 2019 г., бележка под линия 28, стр. 39.

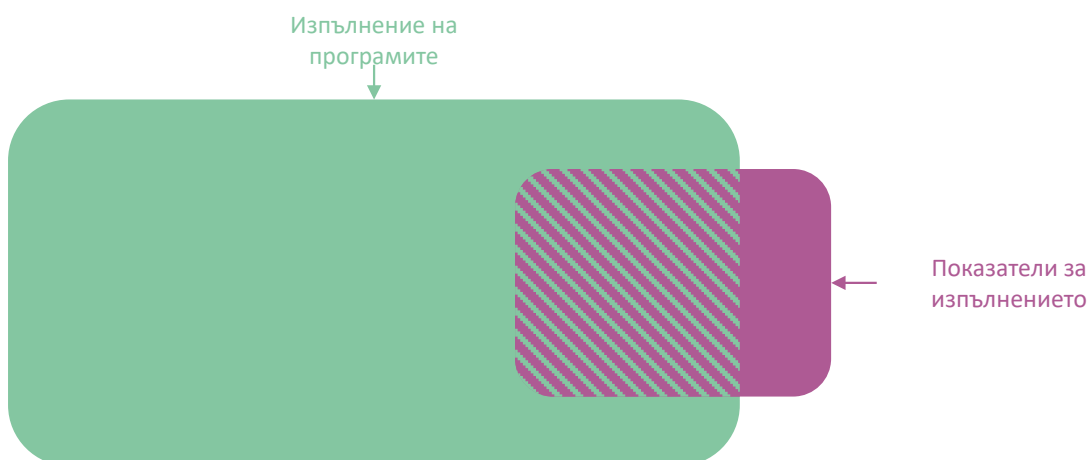
¹⁹ Образец на модел за приложенията към ГОД за 2019 г., приложение 12 — таблици за изпълнението, стр. 22—23.

Качество на докладите за изпълнението на високо равнище

Въпреки постигнатия напредък, качеството на някои показатели за изпълнение остава предизвикателство

1.24. Поради присъщите им ограничения обикновено показателите за изпълнение не могат да представят пълна картина на изпълнението на програмите. Има аспекти на изпълнението на програмите, които не се отразяват от показателите, или се отразяват в недостатъчна степен. От друга страна, някои показатели не са подходящи за оценка на изпълнението (вж. примерите в точки 4.20 и 4.21), тъй като те не са свързани с целите на програмите или не се влияят от действията по програмите (вж. *фигура 1.4*).

Фигура 1.4 – Показателите не могат да разкрият пълна картина на изпълнението



Източник: ЕСП.

1.25. В своя годишен доклад за 2018 г.²⁰ Сметната палата разгледа качеството на показателите за изпълнение въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2019 г. и откри редица проблеми. Тя също така препоръчва подобрения в качеството на показателите за изпълнение (препоръки 3.1, 3.2, 3.3 и 3.4²¹). Анализът на Сметната палата на програмните декларации за

²⁰ Вж. точки 3.21—3.35 и 3.80—3.83 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г.

²¹ Вж. точка 3.85 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г.

проектобюджетите за 2020 г. и 2021 г. показва както постигнат напредък, така и оставащи предизвикателства:

- **Баланс между отделните видове показатели:** Около 60 % от всички показатели в извадката на Сметната палата са показатели за вложени ресурси и показатели за крайни продукти. Останалите са показатели за *резултати* и за въздействие. Тъй като показателите са зададени за целия период на МФР, на този етап ЕСП не може да докладва за постигнато подобрене. *Показателите за резултати* са особено полезни за извършване на непрекъсната оценка на изпълнението на програмите, тъй като те дават информация относно непосредствените крайни продукти и очакваното по-дългосрочно въздействие.
- **Наличие на актуални данни:** Данните за около една четвърт от показателите в програмните декларации за проектобюджета за 2019 г. са от 2015 г. или по-рано, или не са налични. Ситуацията се подобрява значително в програмните декларации за проектобюджетите за 2020 г. и за 2021 г. В [таблица 1.5](#) е показано, че през последните две години общият дял на показателите, съдържащи стари данни, или за които изобщо няма данни, е намалял с 18 процентни пункта.

Таблица 1.5 — Намалява делът на показателите, които съдържат стари данни, или за които изобщо няма данни

	Програмни декларации за проектобюджета		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
	Публикувани през:		
	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Дял на показателите, за които актуалните налични данни са от преди най-малко три години	10 %	8 %	6 %
Дял на показателите, за които няма налични данни	15 %	4 %	1 %
ОБЩО	25 %	12 %	7 %

Източник: ЕСП.

- **Изчисляване на напредъка към постигане на програмната цел:** В Годишния доклад за 2018 г. Сметната палата установи, че за над 40 % от показателите

в нейната извадка не е възможно да се изчисли напредъкът към постигане на целта, тъй като липсват количествени базови стойности, целеви стойности или данни за това, което е постигнато. Двете следващи програмни декларации (за проектобюджетите за 2020 г. и за 2021 г.) показват постепенно подобрение по отношение на пълнотата на данните. Делът на показателите, за които не е възможно да се изчисли напредъкът към постигане на целевата стойност, е намалял с 16 процентни пункта. Този дял от 26 % обаче остава значителен.

- **Определяне на целевите стойности:** В годишния си доклад за 2018 г. Сметната палата констатира, че 14 % от показателите в нейната извадка имат неамбициозни целеви стойности. В контекста на настоящия доклад тя разгледа как са били определени и актуализирани целевите стойности. Установихме четири основни вида процедури за определяне на целевите стойности, при които се наблюдава различна степен на прозрачност (вж. [таблица 1.6](#)). Също така констатирахме, че целевите стойности на около половината от разгледаните показатели са били преразгледани след началото на МФР.

Таблица 1.6 – Прозрачност при определянето на целевите стойности

Процедури за определяне на целевите стойности	Ниво на прозрачност	Наличие
Законодателство	Много високо	В редки случаи, освен в EFSI
Транспониране на международните ангажменти на ЕС	Много високо	В редки случаи, освен в DCI
Национални/ регионални програми	Високо	В много от случаите; преобладава в <i>Кохезионния фонд</i> , ЕФРР, ЕЗФРСР и ФУМИ
Отговорна ГД	Ниско	В много от случаите; преобладава в „Хоризонт 2020“, ЕФСИ, ЕФГЗ, ИСР и ЕИС

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Известен напредък в обхващането на различни групи цели в докладите

1.26. Комисията съобщава за няколко конкретни групи от цели, които ЕС си е поставил на различни равнища²² (вж. *фигура 1.5*).

²² Вж. точка 13 от Преглед № 6/2018 на ЕСП: „Предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.“, (информационно-аналитичен документ).

Фигура 1.5 — ЕС се стреми да постигне различни групи от цели



Източник: ЕСП.

1.27. Програмните декларации и раздел 1 от ГДУИ разглеждат изпълнението на бюджета на ЕС и неговите разходни програми, като се съсредоточават върху общите и специфичните цели на тези програми съгласно указаното в съответното законодателство. Освен това в отделни, ясно обособени раздели, тези документи предоставят и информация относно приноса на разходните програми на ЕС за постигането на междусекторните цели (действия в областта на климата, в сферата на биологичното разнообразие и чистия въздух). Има обаче само ограничена информация относно приноса на разходните програми на ЕС за равенството между половете²³ и за целите на ООН за *устойчиво развитие*²⁴. В някои случаи в програмните декларации и в раздел 1 от ГДУИ се посочват и водещите цели на стратегията „Европа 2020“ и Парижкото споразумение.

1.28. Забелязваме сериозна положителна промяна по отношение на информацията относно целите в ГДУИ. В предишни доклади в приложение 1 към ГДУИ се представяше моментното състояние на показателите за изпълнение, свързани с десетте приоритета на Комисията „Юнкер“ (които се различаваха от целите на разходните програми). Считано от тази година обаче предишното приложение 1 е заменено от ПИП, което – подобно на раздел 1 от ГДУИ – дава

²³ В момента се извършва одит на *интегрирането* на принципа за равенството между половете в програмите на ЕС.

²⁴ Вж. също Преглед № 7/2019 на ЕСП. „Отчетност във връзка с устойчивостта — преглед на институциите и агенциите на ЕС“.

информацията относно целите на разходните програми. Така се постига по-добро съответствие между основния доклад и приложението.

В ГДУИ и в програмните декларации се докладва повече относно ефективността и по-малко относно икономичността

1.29. Съгласно ДФЕС²⁵ Комисията изпълнява бюджета в сътрудничество с държавите членки, съгласно принципите на *добро финансово управление*. Във Финансовия регламент²⁶ тези принципи са определени, както следва:

- **ефективност** – степента, в която се постигат поставените цели посредством предприетите дейности;
- **ефикасност** – най-доброто съотношение между използваните ресурси, предприетите дейности и постигането на целите;
- **икономичност** – своевременно предоставяне на ресурсите в подходящо количество и качество и на най-добрата цена.

1.30. ГДУИ и програмните декларации не обхващат в еднаква степен трите аспекта на доброто финансово управление:

- В програмните декларации акцентът е поставен върху аспектите, свързани с ефективността на програмите. Те предоставят известна информация относно ефикасността, но тя не е представена систематично. Информацията относно икономичността е ограничена до данните относно изразходваните суми по всяка от програмите. Програмните декларации също така се позовават на наскоро извършени оценки, за които задължителни критерии са ефективността и ефикасността на програмата (вж. точка [1.20](#)).
- В раздел 1 от ГДУИ са обхванати накратко разходните програми с най-голям размер на бюджетните средства за всяка функция от МФР. Обяснени са основните характеристики на програмата и напредъкът към постигане на общите цели, като са открити и примери за осъществените през годината дейности. Обикновено изпълнението се споменава в общ смисъл и не се включват ефикасността и икономичността. ПИП, който е приложение към

²⁵ Член 317 от ДФЕС.

²⁶ Вж. член 33, параграф 1, букви а), б) и в) от Финансовия регламент.

ГДУИ, съдържа по-подробни данни, като за всяка разходна програма са отделени няколко страници. По подобие на програмните декларации, акцентът в ПИП е върху ефективността.

ГДУИ и програмните декларации в различна степен обясняват контекста и външните фактори

1.31. Разходните програми на ЕС се влияят от външни фактори, които може в различна степен да засегнат постигнатите резултати и въздействие. Сред тях са наличието на подобни национални, регионални и местни програми за публични разходи в държавите — членки на ЕС, или в тези извън ЕС, както и по-широкия икономически, социален, екологичен и свързан със сигурността контекст на техните дейности. Сметната палата провери до каква степен докладите на високо равнище обясняват съответните външни фактори и тяхното въздействие върху изпълнението.

1.32. Резултатът от анализа представлява разнородна картина. В програмните декларации и ПИП се съдържа твърде ограничена информация относно външните фактори по отношение на програма „Хоризонт 2020“, *Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)*, *Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)*, *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)* и Кохезионния фонд. По отношение на Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР), Европейския инструмент за съседство (ЕИС), Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и *Европейския фонд за гарантиране на земеделците* (ЕФГЗ) обаче те обясняват как външните фактори са се отразили върху общия оперативен контекст и върху постигането на заложените цели, както показват примерите за добри практики в [каре 1.3](#).

Каре 1.3

Примери за външни фактори, които са взети предвид в Прегледа на изпълнението на програмите и в програмните декларации (ЕИС)

„Външни фактори като политическата нестабилност и ситуацията по отношение на сигурността възпрепятстват напредъка в южните съседни държави. В сферата на сътрудничеството с държавите партньори от Северна Африка има предизвикателства и то зависи от развитието на ситуацията, по-специално в Либия. В района на Близкия Изток въздействието на текущите конфликти, несигурността и лошото управление дестабилизира партньорите на ЕС, пречи на търговията и инвестициите и ограничава възможностите за населението. Големият брой бежанци и разселени лица задълбочава всички тези структурни проблеми.“²⁷

„Като цяло тенденциите в съседните държави са непостоянни, но се наблюдава подобрение в сравнение с базовите стойности. Налице са и множество външни фактори, които биха могли да влияят върху общите резултати (например политическа нестабилност, ситуацията в сферата на сигурността и др.), поради което тези показатели могат да бъдат повлияни единствено непряко от действията на ЕС.“²⁸

Комисията е започнала да извършва систематични оценки на изпълнението

1.33. В последния набор от доклади на високо равнище, публикуван през юни 2020 г. са въведени нови раздели, посветени на анализа на наличната информация относно изпълнението за всяка от програмите:

- В програмните декларации този раздел е озаглавен „Изпълнение на програмите“. Според Комисията „целта е да се представи накратко ключовата информация относно изпълнението, (...), за да се осигури обзор на изпълнението на програмата до момента“²⁹.

²⁷ ПИП на ЕИС, юни 2020 г., стр. 183.

²⁸ Програмна декларация на ЕИС за проектобюджета за 2021 г., специфична цел 1, показател 2: „ENI weighted score based on eight external sources“ („Претеглен резултат за ЕИС въз основа на осем външни източника“) стр. 11.

²⁹ Вж. Циркулярно писмо във връзка с бюджета за 2020 г., стр. 78: Раздел III. 3. „Информация за изпълнението“ — оценка на изпълнението на програмата“.

- Комисията е въвела подобни раздели („Оценка на изпълнението“) за всяка програма в ПИП. Анализът на практика е същият като в програмните декларации, но обикновено е по-кратък и съдържа по-малко детайли.

1.34. В много от случаите този анализ води до заключения относно отбелязания до момента напредък към постигането на целите на програмите. Сметната палата счита, че това е важна положителна стъпка към по-ясно, по-прозрачно и по-цялостно годишно докладване относно изпълнението на програмите.

Новите оценки на изпълнението обхващат само отчасти специфичните цели

1.35. Сметната палата провери дали новите раздели относно изпълнението в програмните декларации обхващат всички програмни цели. Тя установи, че в програмните декларации е представен анализ на всички общи програмни цели. В тях обаче невинаги се разглеждат специфичните цели на програмите със същото ниво на обхват, което варира от пълен (например по отношение на ИСР и ЕЗФРСР) до частичен или никакъв (например по отношение на ЕФГЗ, ЕИС и „Хоризонт 2020“).

Разделите относно изпълнението невинаги включват подробен анализ

1.36. Съгласно указанията на Комисията разделите относно изпълнението следва да включват основните постижения, основните предизвикателства за изпълнението и обяснение за евентуални отклонения от междинните и крайните цели. Някои от разделите относно изпълнението, които ЕСП анализира, са съобразени с тези указания и в тях е представена по-широка картина на изпълнението. В други информацията е по-малко, тъй като акцентът е поставен почти изцяло върху показателите или са представени описания на предприетите дейности, което не дава яснота на читателя относно изпълнението на програмата.

В някои заключения относно изпълнението липсва достатъчно яснота

1.37. Оценката за изпълнението следва да позволява на читателите да си съставят мнение относно това дали програмата е на път да постигне своите цели до края на своя период на изпълнение. В тази връзка биха били от полза ясни

заклучения по отношение на общите и специфичните цели. Разгледаните от Сметната палата раздели относно изпълнението се различават в това отношение: някои са добре структурирани и включват ясни изводи, докато други са по-трудно разбираеми и не предоставят достатъчно информация, както е показано в **каре 1.4**.

Каре 1.4

Пример за ясно формулирано заключение

ПИП за ЕФРР, обща цел

„Общото изпълнение на програмата може да бъде прието за задоволително. Въпреки че повечето от показателите показват резултати, които са под 50 % от целевата стойност за 2023 г., трайно положителните тенденции практически по отношение на всички цели дават основание на ЕСП да заяви, че ЕФРР е на път да постигне своите цели.

- В случаите, в които показателите показват недобри резултати, това често може да се дължи на бавното стартиране на програмата и на разминаването във времето между инвестиционните решения по проектите и постигането на резултати. Поради високия процент на избрани проекти има вероятност резултатите да показват все по-положителна тенденция на по-късен етап от срока на програмата, което означава, че вече наблюдаваните тенденции ще станат по-ясни.
- Остават някои предизвикателства във връзка с равнището на подобрите проекти и докладваните постигнати резултати. Те не са се увеличили до очакваната степен в някои инвестиционни области — например по отношение на някои инвестиции в железопътния сектор, по отношение на ползвателите на интелигентни енергийни мрежи, намаляването на емисиите на парникови газове, капацитета за рециклиране на отпадъци и рехабилитацията на земя — което възпрепятства постигането на повече положителни резултати. Към настоящия междинен момент от изпълнението на програмата дългосрочните последици вероятно все още може да се смекчат.“

Пример за неясно заключение (Преглед на изпълнението на програма „Хоризонт 2020“)

Преглед на изпълнението на програма „Хоризонт 2020“:

Разделът за изпълнението в програмните декларации за програма „Хоризонт 2020“ съдържа изводи за всяка *целева област* или „стълб“, а не за специфични цели:

„Високи постижения в научната област – наблюдава се напредък към постигане на целите и те най-вероятно ще бъдат постигнати“.

„Водещи позиции в промишлеността“ – отбелязва се добър напредък в дейностите“.

„Обществени предизвикателства – постигнатият напредък е окуражаващ“.

Тези изводи са общи и неопределени. Те не позволяват на читателя да разбере дали целите, обхванати от трите стълба, е вероятно да бъдат постигнати и ако не – защо.

Докладите стават по-балансиран

1.38. В своя Годишен доклад за 2016 г. Сметната палата препоръча³⁰ на Комисията да осигури повече баланс в отчитането на изпълнението, като предоставя информация относно главните трудности при постигането на резултатите. Инструкциите на Комисията относно нейните годишни отчети за дейността за 2019 г. и за програмните декларации за проектобюджета за 2021 г. са актуализирани, за да отразят тази препоръка³¹.

1.39. Въпреки това в информацията относно изпълнението, представена в основния текст на ГДУИ, все още се наблюдава тенденция да се поставя акцент върху общите, обикновено положителни, не толкова балансиран послания. В програмните декларации и ПИП сега обаче представената информация относно изпълнението е по-балансирана отколкото в миналото, като са включени както положителни, така и отрицателни елементи (вж. *каре 1.5*). Степента на баланс

³⁰ Препоръка 2 от глава 3 на Годишния доклад на ЕСП за 2016 г.

³¹ Вж. Циркулярно писмо във връзка с бюджета за 2021 г., „Постоянни инструкции“ (20 декември 2019 г.), стр. 77 и „Инструкции относно изготвянето на годишните отчети за дейността за 2019 г.“, стр. 4 и стр. 10.

обаче все още варира в различните програми, което показва, че са възможни подобрения в тази насока.

Карте 1.5

Примери за балансирано докладване в програмните декларации и ПИП

Програмни декларации на ИСП за проектобюджета за 2021 г., стр. 682: „По отношение на постигнатия напредък по втората специфична цел, свързана с консолидирането на демокрацията, принципите на правовата държава, доброто управление и правата на човека, показателите не представят толкова окуражителна картина. По отношение на показателите на Световната банка за върховенството на закона ситуацията постоянно се влошава от 2014 г. насам. По отношение на пропорционалното представяне на жените в националните парламенти, скромният напредък, постигнат през периода 2015—2018 г., се е изгубил през 2019 г.“

Програмна декларация на ЕФГЗ за проектобюджета за 2021 г., стр. 354: „Въпреки положителният принос на ОСП за подобряване на екологосъобразността на селскостопанския сектор в ЕС, все още остават значителни предизвикателства в областта на опазването на околната среда. ЕС е поел ангажимент за допълнително значително намаляване на емисиите на парникови газове; основните природни източници — почва, въздух и вода, все още са подложени на натиск в много райони; а наличните показатели в областта на биологичното разнообразие в земеделския и горския сектор все още не рисуват розова картина. Гражданите на ЕС очакват ОСП да има по-голям принос за грижата за околната среда и климата. Освен това е необходимо да се подобри ефективността и насочването на политиката.“

Пример за по-малко балансирано докладване в програмните декларации и ПИП

Програмната декларация на „Хоризонт 2020“ за проектобюджета за 2021 г. и ПИП за 2019 г. са по-малко балансираны. Оценката на изпълнението и заключенията в нея акцентират почти изцяло върху положителните постижения на програмата и в тях не се споменават предизвикателствата, показателите, демонстриращи по-малък напредък или целите, които е малко вероятно да бъдат постигнати.

Заклучения и препоръки

1.40. Докладването на Комисията относно изпълнението на разходните програми на ЕС посредством ГДУИ, ПИП и програмните декларации продължава да се подобрява (вж. точки **1.5—1.7**). Съвсем наскоро ПИП се превърна в приложение към ГДУИ, като сега съдържа набор от показатели от програмните декларации. Така се постига по-голяма съгласуваност при докладването относно изпълнението на бюджета на ЕС. Сметната палата констатира, че в програмните декларации за проектобюджета за 2021 г. (първата година от следващия период на МФР) продължава да се докладва относно показателите за изпълнение, свързани с настоящата МФР. Това е подобрение в сравнение с докладите за изпълнение на Комисията, публикувани през първите години на настоящия период на МФР, в които не беше обхванато изпълнението на програмите от предходната МФР.

1.41. Комисията изготвя своите годишни доклади въз основа на добри процедури (вж. точки **1.8—1.12**). Посредством ежегодно актуализирани насоки и инструкции централните служби на Комисията насърчават съгласуван подход с използване на набор от подходящи източници (в т. ч. докладите на ЕСП), извършване на прегледи на качеството и определяне на ясни срокове, за да се гарантира навременно публикуване.

1.42. Комисията не упражнява пълен контрол и не гарантира надеждността на информацията относно изпълнението, но предприема мерки в конкретни области на политика за смекчаване на съответните рискове (вж. точки **1.13—1.23**). Не са напълно надеждни данните от мониторинга, използвани за показателите за изпълнение. Комисията извършва автоматизирани проверки и одити на предоставяните от държавите членки данни, за да смекчи риска от ненадеждни данни. Оценка са обект на насоки за по-добро регулиране, като качеството на около една пета се проверява и от Комитета за регулаторен контрол (КРК). От тях около 40 % получават отрицателно първоначално становище. КРК счита, че упражняваният от него контрол често води до подобрения в представянето на оценките и във валидността на техните заключения, но рядко това става прекалено късно, за да може да бъдат поправени недостатъците в модела и методологията.

1.43. Качеството на някои от показателите за изпълнение остава предизвикателство, въпреки постигнатия напоследък напредък (вж. точка **1.24**). В глава 3 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г. Сметната палата провери

качеството на показателите за изпълнение и докладва за проблеми с подбора на показателите, наличието на актуални данни, изчисляването на напредъка към постигането на целите и определянето на целите. Въпреки че тези проблеми все още се наблюдават, Сметната палата установи все по-голямо наличие на актуални данни.

1.44. Докладите за изпълнението на Комисията обхващат все по-ясно отделните набори от цели (вж. точки [1.26](#) и [1.27](#)). Както в програмните декларации, така и в ГДУИ се докладва предимно за определените в секторното законодателство цели на разходните програми. В тях обаче са обхванати и различни междусекторни цели, като те са разгледани в ясно обособени раздели. С въвеждането на ПИП като приложение към ГДУИ вече е по-ясен акцентът, който докладът поставя върху изпълнението на разходните програми.

1.45. В докладите на високо равнище се поставя акцент върху ефективността, докато другите аспекти на доброто финансово управление — ефикасността и икономичността — са обхванати в по-малка степен (вж. точки [1.29](#) и [1.30](#)). Изпълнението на разходните програми на ЕС е повлияно от външни фактори. Програмните декларации и ГДУИ невинаги обясняват тези фактори и тяхното въздействие върху изпълнението на програмите (вж. точки [1.31](#) и [1.32](#)).

1.46. Както програмните декларации, така и ПИП сега включват раздели, посветени на оценките на изпълнението на програмите (вж. точки [1.33](#)—[1.37](#)). Това е значителна положителна стъпка към по-ясно, по-прозрачно и по-цялостно годишно докладване относно изпълнението на програмите. Качеството на тези оценки обаче варира. Докато някои от тях са добре структурирани, достатъчно подробни и водят до ясни заключения, други са по-трудни за разбиране и предоставят по-малко информация.

1.47. Докладите на Комисията относно изпълнението стават по-балансиранни (вж. точки [1.38](#) и [1.39](#)). Както програмните декларации, така и ГДУИ допълват докладването си относно програмните постижения с информация относно областите, в които програмите изостават и в които продължават да съществуват предизвикателства. Степента на баланс в различните програми варира и в това отношение има възможност за подобрения. Освен това информацията относно изпълнението, представена в основната част на ГДУИ (раздел 1), поставя акцент върху общи послания, които са по-малко балансирани в сравнение с по-подробната информация, предоставена в ПИП и програмните декларации.

1.48. Въз основа на заключенията си за 2019 г. Сметната палата отправя следните препоръки:

Препоръка 1:

Комисията следва да продължи да докладва относно изпълнението на разходните програми на ЕС поне докато се извършват значителни плащания във връзка с даден период на МФР, т.е. след изтичането на съответния период на МФР. Поради това, за известен период след стартирането на следващите програми по МФР, Комисията следва да докладва паралелно относно изпълнението на две групи програми.

Срок за изпълнение: считано от програмните декларации за проектобюджета за 2022 г. и ГДУИ за 2020 г.

Препоръка 2:

Комисията следва да подобри надеждността на информацията относно изпълнението, представена в програмните декларации и в ГДУИ (напр. чрез проверки на качеството, споделяне на добри практики и постоянни инструкции за програмните декларации) и системно да посочва наличието на евентуални проблеми.

Срок за изпълнение: считано от програмните декларации за проектобюджета за 2023 г. и ГДУИ за 2021 г.

Препоръка 3:

Комисията следва да гарантира разпространението на извлечените поуки от извършения от КРК контрол, за да може в бъдещите оценки да се избегнат слабостите, особено по отношение на модела и методологията.

Срок за изпълнение: от 2021 г.

Препоръка 4:

За да осигури прозрачност, Комисията следва да обяснява в програмните декларации как са заложили целите за показателите и откъде са взети съответните данни.

Срок за изпълнение: считано от програмните декларации за проектобюджета за 2022 г. и ГДУИ за 2020 г.

Препоръка 5:

В своите доклади относно изпълнението Комисията следва да включи:

- а) повече анализ на ефикасността и икономичността на програмите, когато съответната информация бъде на разположение;
- б) по-систематичен анализ на значимите външни фактори, засягащи изпълнението на програмата;
- в) ясни оценки, по всички докладвани показатели за изпълнение, относно това дали са на път да постигнат целите си;
- г) ясни, балансирани и достатъчно подробни оценки на изпълнението, обхващащи всички цели на програмата.

Срок за изпълнение: считано от програмните декларации за проектобюджета за 2023 г. и ГДУИ за 2021 г.

Приложения

Приложение 1.1 Проследяване на изпълнението на препоръките

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък			
		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Не е изпълнена
2016	<p>Препоръка 1: Да рационализира докладването на изпълнението, като</p> <p>а) намали още повече броя на целите и показателите, които използва за различните си отчети за изпълнението, и се съсредоточи върху тези, които най-добре измерват резултатите от изпълнението на бюджета на ЕС. При изготвянето на следващата многогодишна финансова рамка Комисията следва да предложи по-малко на брой и по-целесъобразни показатели за правната рамка на следващото поколение програми. В този контекст тя следва да вземе под внимание и уместността на онези показатели, за които информация може да бъде получена едва след няколко години.</p>	X			
2016	<p>Препоръка 1 — Да рационализира докладването на изпълнението, като</p> <p>б) представя финансовата информация по начин, който я прави съпоставима с информацията за изпълнението, за да бъде ясна връзката между разходите и резултатите от изпълнението.</p>		X		
2016	<p>Препоръка 1 — Да рационализира докладването на изпълнението, като</p> <p>в) разясни и подобри цялостната съгласуваност между двата паралелни набора от цели и показатели за програмите, от една страна, и за генералните дирекции, от друга.</p>		X		

Година	Препоръка на Сметната палата	Анализ на Сметната палата на постигнатия напредък			
		Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен	Не е изпълнена
2016	Препоръка 2 — Да осигури повече баланс в отчитането на изпълнението, като представя ясна информация в основните отчети за изпълнението относно главните трудности при постигането на резултатите.		X		
2016	Препоръка 3 — Да улесни още повече читателите на своите отчети за изпълнението, като използва повече методи и средства като графики, обобщаващи таблици, цветни кодове, информационни графики и интерактивни уебсайтове.	X			
2016	Препоръка 4 — Да доказва по-ясно, че резултатите от оценките се използват добре, като: а) изисква оценките винаги да включват заключения, за които да могат да бъдат предприети действия, или препоръки, които Комисията впоследствие да може да проследи.		X		
2016	Препоръка 4 — Да доказва по-ясно, че резултатите от оценките се използват добре, като: б) извърши ново проучване (или възложи такова) относно използването и въздействието на оценките в институцията, включително тяхната навременност.	X			
2016	Препоръка 5 — В основните отчети за изпълнението да посочва дали, според наличната информация, предоставените данни за резултатите са с достатъчно добро качество.			X	
2016	Препоръка 6 — Да направи лесно достъпна информацията за изпълнението, като разработи специален уебпортал и търсачка.			X	

Глава 2

Конкурентоспособност за растеж и работни места

Съдържание

	Точки
Въведение	2.1.—2.2.
Обхват и подход	2.3.—2.6.
„Хоризонт 2020“	2.7.—2.39.
Цел и функциониране на „Хоризонт 2020“	2.7.—2.9.
Публикувана информация за изпълнението	2.10.
Оценка на изпълнението на „Хоризонт 2020“ въз основа на публикуваната информация за изпълнението	2.11.—2.35.
Общи коментари	2.11.—2.19.
Опростяването допринася за ефективността	2.14.
Трансграничното сътрудничество в областта на научните изследвания създава добавена стойност	2.15.
Популярността на „Хоризонт 2020“ означава, че може да бъдат отхвърлени добри предложения	2.16.—2.17.
Структурата с три стълба е от полза за съгласуваността на „Хоризонт 2020“	2.18.
Измерването на ефективността на научните изследвания и иновациите е трудно	2.19.
Високи постижения в научната област	2.20.—2.23.
Подкрепата за високите постижения и мобилността са от полза за европейските научни изследвания	2.22.
„Хоризонт 2020“ добавя стойност чрез уникалността и общоевропейския характер на подкрепата, която предоставя	2.23.
Водещи позиции в промишлеността	2.24.—2.28.
Подкрепата на иновациите е популярна, въпреки че МСП се сблъскват с пречки	2.27.
Ясна добавена стойност за ЕС чрез критична маса	2.28.
Обществени предизвикателства	2.29.—2.31.
Откриване на решения на обществените предизвикателства	2.31.
Резултати от тестването за изпълнение на операциите	2.32.—2.35.
Заклучения	2.36.—2.39.

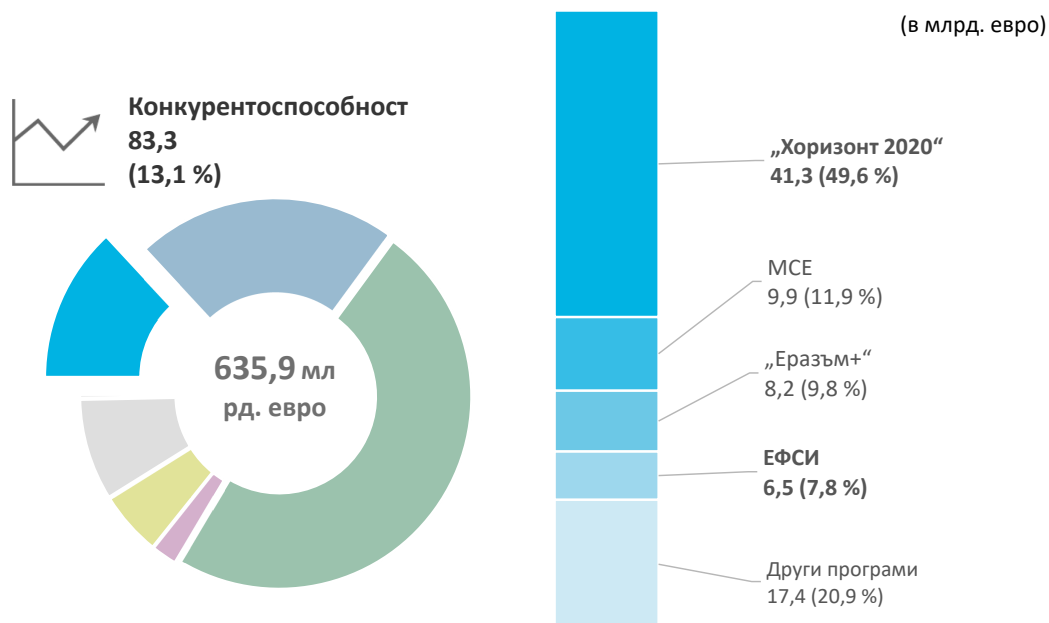
ЕФСИ	2.40.—2.71.
Цел и функциониране на ЕФСИ	2.40.—2.46.
Публикувана информация за изпълнението	2.47.
Оценка на изпълнението на ЕФСИ въз основа на публикуваната информация за изпълнението	2.48.—2.67.
Финансираните по ЕФСИ проекти имат прогнозни мобилизирани инвестиции, близки до целевата стойност, но те невинаги могат да бъдат свързани единствено с ЕФСИ	2.54.—2.55.
ЕФСИ е осигурил капитал там, където това не би станало на пазарен принцип, но при все това пазарът би могъл да поеме част от инвестициите, направени от ЕФСИ	2.56.—2.61.
ЕФСИ е прилаган за подсилване на някои програми на ЕС, но временно се е припокривал с други	2.62.—2.63.
Комисията е управлявала гаранционния фонд, като е прилагала принципите на добро финансово управление	2.64.
Непрекъснати усилия за подобряване на географското разпределение на ЕФСИ.	2.65.—2.67.
Заклучения	2.68.—2.71.
Приложения	
Приложение 2.1 Цели на „Хоризонт 2020“ и ЕФСИ	

Въведение

2.1. Двадесет и трите *програми*, финансирани по функция „Конкурентоспособност за растеж и работни места“ от многогодишната финансова рамка (МФР), имат за цел насърчаване на приобщаващо общество, стимулиране на растежа и създаване на работни места в ЕС. Програмите, които представляват най-голямата част от разходваните средства, са „Хоризонт 2020“ за подкрепа на научните изследвания и иновациите (НИИ) и „Еразъм+“ за подкрепа на образованието, обучението, младежта и спорта. По тази функция от МФР също така се финансират големи инфраструктурни инвестиции по програми, като *Механизма за свързване на Европа* (МСЕ) и космическите програми „Галилео“ (глобалната европейска навигационна спътникова система на ЕС) и EGNOS (Европейската геостационарна служба за навигационно покритие). Исковете, предявени към гаранционния фонд на *Европейския фонд за стратегически инвестиции* (ЕФСИ), както и финансирането на различни други програми, също попадат в рамките на тази функция от МФР.

2.2. Общите планирани разходи по тази функция в периода 2014—2020 г. са 142,1 млрд. евро, от които до края на 2019 г. са изплатени 83,3 млрд. евро (вж. [фигура 2.1](#)).

Фигура 2.1 — Конкурентоспособност за растеж и работни места: плащания за периода 2014—2019 г. по текущо поети задължения за разходи по МФР като дял от всички плащания и разбивка



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Обхват и подход

2.3. В *допълнението* се описва методологията за прегледа и одитната работа по тази глава.

2.4. Сметната палата избра две програми за своя анализ: „Хоризонт 2020“ и Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ). Основанието за този избор е, че тези две програми представляват 47,2 % от общия бюджет в плащанията по тази функция от МФР и са били предмет на специални доклади на Палатата през последните години. За „Хоризонт 2020“ Сметната палата оцени и докладите на Комисията относно *изпълнението* на 62 проекта.

2.5. В *приложение 2.1* се посочват всички цели на програма „Хоризонт 2020“ и на ЕФСИ и се подчертават тези от тях, които Сметната палата е включила в направената от нея извадка. Като цяло, Сметната палата направи извадка на шест цели за програма „Хоризонт 2020“ и една цел за ЕФСИ.

2.6. Настоящата глава до голяма степен се основава на преглед на информация от Комисията и се допълва, при наличие, от констатации на Сметната палата от извършени одити и прегледи. Навсякъде в текста Сметната палата посочва своите източници.

„Хоризонт 2020“

Цел и функциониране на „Хоризонт 2020“

2.7. „Хоризонт 2020“ е програмата на ЕС за научни изследвания и иновации. Като най-голямата транснационална програма за финансиране на научни изследвания в света, тя предоставя финансиране в размер на около 80 млрд. евро за период от седем години (2014—2020 г.).

2.8. Общата цел на „Хоризонт 2020“ е да допринесе за изграждането на основани на знания и иновации общество и икономика в целия Съюз, като в същото време допринесе за *устойчивото развитие*. Програма „Хоризонт 2020“ е структурирана около три основни стълба („взаимно подсилващи се приоритети“): високи постижения в научната област, водещи позиции в промишлеността и обществени предизвикателства. От 18-те специфични цели на програмата Сметната палата се съсредоточи върху шест (вж. [таблица 2.1](#)), по две от всеки стълб.

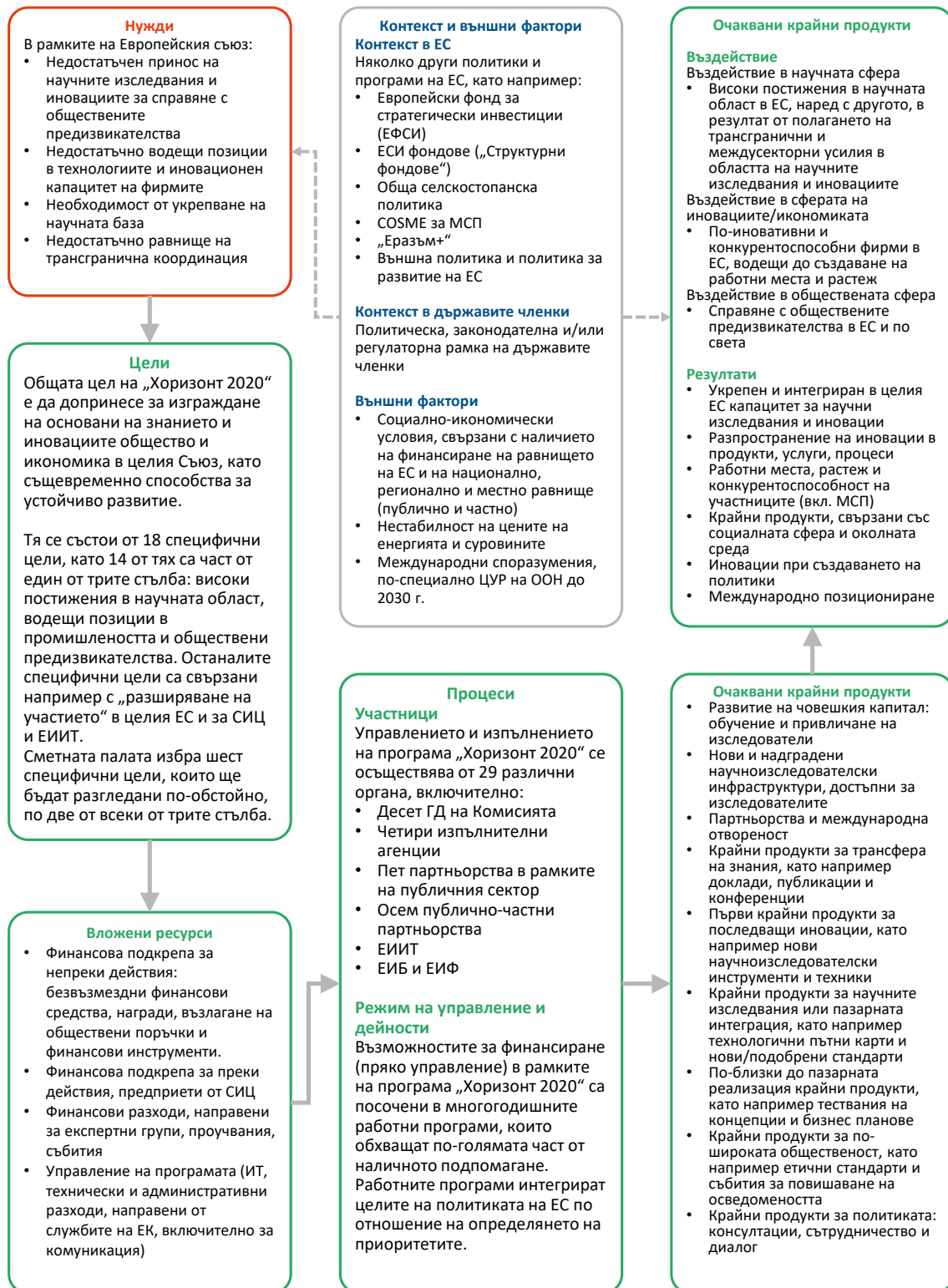
Таблица 2.1 – Избрани специфични цели на програма „Хоризонт 2020“

Съдеб на „Хоризонт 2020“	Избрана специфична цел
Високи постижения в научната област	Специфична цел № 1: Европейски научноизследователски съвет (ЕНС) — укрепване на граничните изследвания
	Специфична цел № 3: Действия по инициативата „Мария Склодовска-Кюри“ — укрепване на уменията, обучението и професионалното развитие
Водещи позиции в промишлеността	Специфична цел № 5: засилване на водещите позиции на Европа в промишлеността чрез научни изследвания, технологично развитие, демонстрационни дейности и иновации
	Специфична цел № 7: повече иновации в малките и средните предприятия (МСП).
Обществени предизвикателства	Специфична цел № 8: подобряване на здравето и благосъстоянието на всички през целия им живот
	Специфична цел № 10: осъществяване на прехода към надеждна, достъпна, приета от обществеността, устойчива и конкурентоспособна енергийна система

Източник: Регламент (ЕС) № 1291/2013 и програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

2.9. На *фигура 2.2* е представен кратък преглед на „Хоризонт 2020“ и нейната предистория въз основа на съответното законодателство и на документи на Комисията.

Фигура 2.2 — Преглед на „Хоризонт 2020“

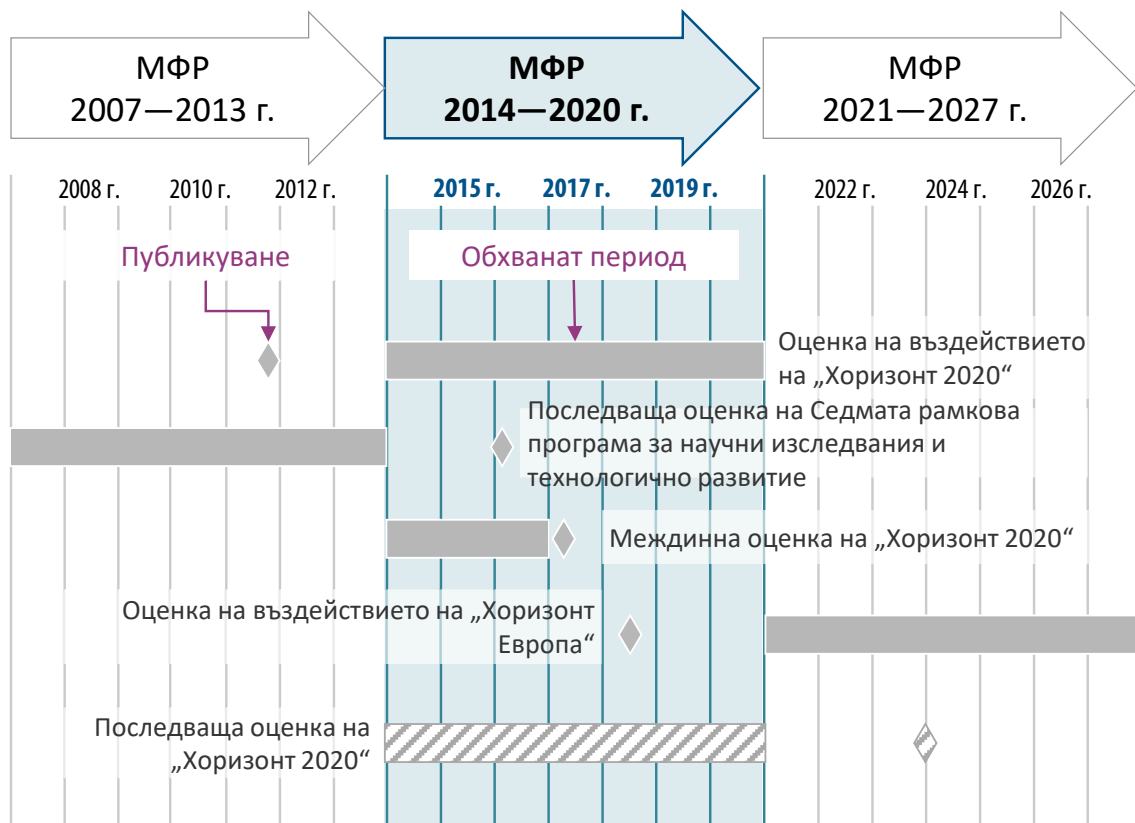


Източник: Европейската сметна палата въз основа на *интервенционната логика*, представена в SWD(2017) 220, и въз основа на COM(2019) 400 (програмни декларации за оперативните разходи).

Публикувана информация за изпълнението

2.10. В допълнение към обичайното си годишно докладване относно изпълнението чрез *годишния доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ), *програмните декларации* и *годишния отчет за дейността* (ГОД) (вж. точка 1.3), Комисията предостави на разположение следните доклади за оценка, свързани с „Хоризонт 2020“ (вж. [фигура 2.3](#)). Данни от мониторинга, в това число показателите за *вложени ресурси* и за *крайни продукти*, гражданите могат да открият онлайн в информационното табло за „Хоризонт 2020“. Поредицата „Monitoring Flash“¹ допълва данните от информационното табло с подробни анализи на ключови аспекти на „Хоризонт 2020“.

Фигура 2.3 — График на основните оценки и обхванатите периоди



Източник: ЕСП (въз основа на документи на Комисията).

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/horizon-2020-monitoring-flash_en

Оценка на изпълнението на „Хоризонт 2020“ въз основа на публикуваната информация за изпълнението

Общи коментари

2.11. На *фигура 2.4* е представен преглед на всички показатели на „Хоризонт 2020“, включени в програмната декларация. На *фигура 2.5* са показани показателите, свързани с общата цел на „Хоризонт 2020“. По-подробни прегледи (по стълбове на „Хоризонт 2020“) са представени на *фигура 2.6*, *фигура 2.7* и *фигура 2.8*. В точка 1.24 Сметната палата разглежда някои общи ограничения², приложими при тълкуването на тези показатели. По-специално, оценката на Сметната палата на това дали даден показател е на път да бъде изпълнен, е свързана с вероятността този показател да достигне целевата си стойност. При тази оценка не се взема под внимание дали и колко стриктно даден показател е свързан с действията и целите на „Хоризонт 2020“, нито дали определената за този показател целева стойност е достатъчно амбициозна. Следователно тя е само първа стъпка в извършването на анализ на изпълнението на „Хоризонт 2020“. Сметната палата не е одитирала и надеждността на изходните данни, но ги разглежда в глава 1 (вж. точки 1.13—1.23).

2.12. Два от показателите за общата цел на програмата са: „целта на стратегията „Европа 2020“ относно разходите за НИРД (3 % от БВП)“ и „делът на научните изследователи сред икономически активното население на ЕС“. И двата показателя са контекстуални показатели и като такива не измерват крайните продукти от „Хоризонт 2020“. Делът на научните изследователи сред активното население на ЕС е на път да достигне целта от 1,33 %, като най-скорошната стойност е 1,23 %. Целта на стратегията „Европа 2020“ за НИРД обаче не е на път да бъде изпълнена, тъй като последният актуален *резултат* е 2,12 %³. Непостигането на целта за НИРД на стратегията „Европа 2020“ подчертава значението на програмите за финансиране на научноизследователската и развойната дейност като „Хоризонт 2020“.

² Вж. точки 3.21—3.35 от Годишния доклад за 2018 г.

³ Специален доклад № 16/2020 на ЕСП „Европейски семестър – специфичните препоръки по държави са насочени към важни въпроси, но изпълнението им трябва да се подобри“.

Фигура 2.4 — Преглед на всички показатели за „Хоризонт 2020“ в програмната декларация

Според данните на Комисията на път ли са показателите за „Хоризонт 2020“ да постигнат целевите си стойности?

	Вложени ресурси и крайни продукти	Показатели за крайните продукти от програмата	
		Резултат	Въздействие
Обща цел			
Съдеб 1: „Високи постижения в научната област“			
Съдеб 2: „Водещи позиции в промишлеността“			
Съдеб 3: „Обществени предизвикателства“			
Хоризонтални въпроси			

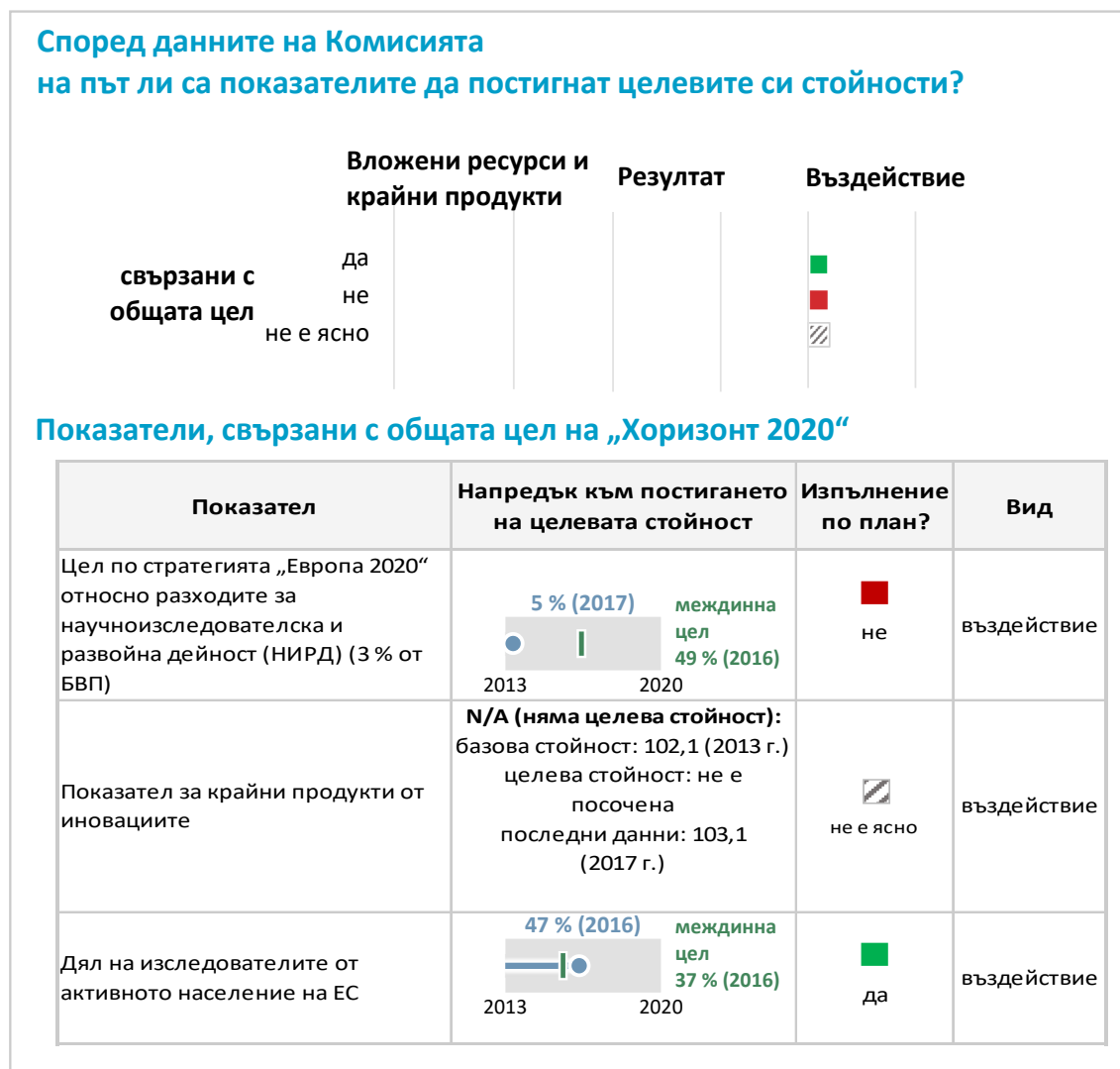
	На път ли са показателите да постигнат целевите си стойности?		
	ДА	НЕ	НЕ Е ЯСНО
Показатели с количествени целеви стойности			
Показатели без количествени целеви стойности			

Бележка: Анализът на Сметната палата се основава на данни от Комисията, които не са одитирани.

Представеният по-горе пример на това дали показателите са на път да бъдат изпълнени се отнася до оценката на Сметната палата на вероятността даден показател да постигне целевата си стойност. Възможно е обаче даден показател да не бъде повлиян от изпълнените по програмата действия или да не е от значение за нейната цел, а целевата му стойност може да не е определена достатъчно амбициозно. Следователно фактът, че даден показател е на път да постигне целевата си стойност не означава непременно, че самата програма е на път да постигне целите си. Вж. също *допълнението към доклада* (точка 18).

Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

Фигура 2.5 — Преглед на показателите, свързани с общата цел на „Хоризонт 2020“



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

2.13. 14 показателя са на път да бъдат изпълнени, а 17 — не. Тези данни се основават на анализа на ЕСП на информацията в програмната декларация, която показва, че целевите стойности трябва да бъдат постигнати до 2020 г. В действителност обаче действията, финансирани по „Хоризонт 2020“, ще приключат няколко години след 2020 г.

Опростяването допринася за ефективността

2.14. В „Хоризонт 2020“ има няколко промени в сравнение с нейния предшественик, насочени към опростяване, като по този начин се увеличава ефективността на програмата. През 2018 г. Сметната палата публикува специален

доклад⁴ относно тези мерки за опростяване на „Хоризонт 2020“ (вж. **каре 2.1**). Ефективността се е увеличила и чрез използването на изпълнителни агенции за оперативното изпълнение на програмата⁵.

Каре 2.1

Становище на Сметната палата относно мерките за опростяване на „Хоризонт 2020“

В специален доклад № 28 от 2018 г. Сметната палата оцени мерките за опростяване.

Тя заключи, че *„по-голямата част от мерките за опростяване, предприети от Комисията, са били ефективни по отношение на намаляването на административната тежест за бенефициентите по програма „Хоризонт 2020“, въпреки че не всички действия са дали желания резултат и все още има възможности за подобряване“*. От нейното проучване на бенефициентите също се получи интересна информация, тъй като те изразиха мнение за необходимостта от по-лесни за използване насоки и инструменти. Бенефициентите също така са насърчили Комисията допълнително да проучи възможността за използването на нови схеми за финансиране, като изплащането на *еднократни суми*. В допълнение при одита беше подчертано, че честите изменения на правилата водят до несигурност и *грешки* в декларациите за разходи на бенефициентите.

След специалния доклад и междинната оценка на Сметната палата Комисията докладва, че е въвела допълнителни стъпки за опростяване чрез по-голямо популяризиране сред заинтересованите страни, разработване на по-лесни за използване насоки и инструменти и по-голямо използване на финансирането чрез еднократни суми.

Трансграничното сътрудничество в областта на научните изследвания създава добавена стойност

2.15. Разработването и създаването на „Хоризонт 2020“ като програма със силен акцент върху съвместните трансгранични научни изследвания и иновации й придават ясна добавена стойност в сравнение с финансирането на национално

⁴ Специален доклад № 28/2018 на ЕСП „По-голямата част от мерките за опростяване, въведени в програма „Хоризонт 2020“, са улеснили бенефициентите, но все още има възможности за подобрене“.

⁵ In-depth interim evaluation of Horizon 2020, Европейска комисия, SWD(2017) 220 final, стр. 48.

равнище. Това се потвърждава и от факта, че държавите, които не са членки на ЕС, са избрали да станат асоциирани държави по програмата⁶. По-високото равнище на конкуренция за предоставянето на *безвъзмездна финансова помощ* и сътрудничеството дават възможност за постигането на значителен научен напредък и иновации.

Популярността на „Хоризонт 2020“ означава, че може да бъдат отхвърлени добри предложения

2.16. Привлекателността на „Хоризонт 2020“ става ясна от нейната популярност. Само 12 % от допустимите предложения обаче получават безвъзмездна финансова помощ⁷, което означава, че полагането на значителни усилия при изготвянето на предложения за проекти често не води до положителни резултати и че дори добри предложения за проекти не получават финансиране, което води до пропуснати възможности.

2.17. Предложенията за проекти по инструмента за МСП и действията по инициативата „Мария Склодовска-Кюри“ (ДМСК), които „Хоризонт 2020“ не може да финансира поради бюджетни ограничения⁸, получават „Печат за високи постижения“. Печатът следва да помогне на кандидатите да получат финансиране от други схеми. Печатът има за цел да засили и съгласуваността, тъй като създава по-силна връзка между „Хоризонт 2020“ и други схеми за финансиране. Тази инициатива обаче все още не е общоприета и в националните схеми за финансиране „Печатът“ не е всеобщо признат⁹.

Структурата с три стълба е от полза за съгласуваността на „Хоризонт 2020“

2.18. Съгласуваността означава, че частите на „Хоризонт 2020“ функционират добре заедно и че има взаимно допълване и полезни взаимодействия с други политики и финансиране на ЕС и национални такива. Структурата с три стълба е от

⁶ [In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#), Европейска комисия, SWD(2017) 220 final.

⁷ „Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2018 година“, стр. 33.

⁸ Данните са получени от „Информационно табло за „Хоризонт 2020““.

⁹ Специален доклад № 28/2018 на ЕСП „По-голямата част от мерките за опростяване, въведени в програма „Хоризонт 2020“, са улеснили бенефициентите, но все още има възможности за подобрене“, стр. 38.

полза за вътрешната съгласуваност¹⁰ на програмата. Възможно е подобрене, когато става въпрос за рационализиране на множеството инструменти на ЕС за финансиране на научни изследвания и иновации, така че бенефициентите да имат по-добра представа за възможното финансиране от ЕС и за това кой инструмент е подходящ за тях. Също така привеждането в съответствие с финансирането и политиките на равнището на държавите членки може да бъде допълнително подобрено¹¹.

Измерването на ефективността на научните изследвания и иновациите е трудно

2.19. Ефективността на „Хоризонт 2020“ е свързана с резултатите и въздействията на финансираните проекти. Научноизследователските и иновационните дейности ще имат реално въздействие едва когато резултатите бъдат разпространени и действително използвани. Между финализирането на даден научноизследователски проект и разпространението и използването на резултатите от него изминава известно време. То зависи и от външни фактори¹². Въпреки че резултатите и въздействията в повечето случаи все още не са реализирани или измерими, някои от крайните продукти, измерени чрез показателите, показват напредък към постигането на целите на програмата. В годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2019 г. не е представен преглед на ефективността на програмата под формата на постижения. В *прегледа на изпълнението на програмата* (ПИП) е предоставена по-подробна информация и накратко са разгледани резултатите от изпълнението на всеки от стълбовете на „Хоризонт 2020“ чрез посочване на част от информацията, представена от показателите.

Високи постижения в научната област

2.20. На *фигура 2.6* е представен преглед на показателите от програмната декларация, свързани със стълба за високи постижения в научната област.

¹⁰ In-depth interim evaluation of Horizon 2020, Европейска комисия, SWD(2017) 220 final.

¹¹ In-depth interim evaluation of Horizon 2020, Европейска комисия, SWD(2017) 220 final, стр. 171.

¹² In-depth interim evaluation of Horizon 2020, Европейска комисия, SWD(2017) 220 final, стр. 13.

Фигура 2.6 — Преглед на показателите, свързани с високи постижения в научната област



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

2.21. В рамките на стълба за високи постижения в научната област подкрепата чрез Европейския научноизследователски съвет (ЕНС) е ориентирана към потвърдени научни изследователи с акцент върху фундаменталните научни изследвания. Чрез действията по инициативата „Мария Склодовска-Кюри“ (ДМСК), от друга страна, се предоставя подкрепа предимно на научни изследователи в началото на тяхната кариера. Показателят за ЕНС показва, че изпълнението на програмата върви добре. Действията по инициативата „Мария Склодовска-Кюри“ също показват добри стойности за своите показатели: от началото на програмата 58 200 научни изследователи са се възползвали от междусекторна и трансгранична мобилност, което им е дало възможност да извършват научни изследвания в чужбина или временно в други организации благодарение на подкрепата по това действие.

Подкрепата за високите постижения и мобилността са от полза за европейските научни изследвания

2.22. Тъй като в повечето случаи ЕНС финансира фундаментални научни изследвания, интервалът от време преди резултатите и въздействията да придобият материален израз, може да бъде твърде дълъг. Въпреки това крайните продукти под формата на научни публикации и пробиви показват, че ЕНС постига резултати. С общоевропейската конкуренция се цели да се разпредели безвъзмездна финансова помощ за проекти, при които може да се провежда научноизследователска дейност на най-високо ниво, макар и за сметка на равномерното географско разпространение¹³. ДМСК дава възможности на научните изследователи да се включат в дейност по мобилност, което е от полза както за отделните научни изследователи, така и за научноизследователските организации, които участват, и Европейската система за научни изследвания като цяло¹⁴.

„Хоризонт 2020“ добавя стойност чрез уникалността и общоевропейския характер на подкрепата, която предоставя

2.23. ЕНС и ДМСК са толкова различни по своя акцент и мащаб, че съществуват малко припокривания в рамките на или извън програмата. Тъй като не са като действията, организирани на национално равнище, те имат ясна добавена стойност. Общоевропейската конкуренция и мобилност също представляват добавена стойност¹⁵.

Водещи позиции в промишлеността

2.24. На [фигура 2.7](#) е представен преглед на показателите от програмната декларация, свързани със стълба за водещи позиции в промишлеността.

¹³ Приложение 2 към [In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#), Европейска комисия, SWD(2017) 221 final, стр. 56.

¹⁴ Приложение 2 към [In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#), Европейска комисия, SWD(2017) 221 final, стр. 176.

¹⁵ Приложение 2 към [In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#), Европейска комисия, SWD(2017) 221 final, стр. 68, 71 и 177.

Фигура 2.7 — Преглед на показателите, свързани с водещи позиции в промишлеността



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

2.25. Специфична цел № 5 се отнася до водещите позиции на Европа в промишлеността чрез научноизследователски, технологично-развойни, демонстрационни и иновационни дейности в редица базови и промишлени технологии. Програмната декларация показва, че програмата не е на път да постигне своята цел по отношение на заявленията за патенти. В програмната декларация се предоставя информация и относно издадените патенти, което е по-добър измерител за изпълнението, но не се предоставят целеви стойности или междинни цели.

2.26. Друг показател за тази цел е „делът на участващите дружества, които внедряват нови за предприятието или пазара иновации“. Тъй като в програмната декларация не се посочват нито междинни цели, нито целеви стойности за този показател, той не може да се използва за оценка на това дали програмата е на път да постигне целите си, като по този начин се намалява полезността му.

Подкрепата на иновациите е популярна, въпреки че МСП се сблъскват с пречки

2.27. С действията във връзка с целта за водещи позиции в промишлеността се финансират научни изследвания и иновации, насочени към базовите технологии. Тези технологии са в основата на последващи иновации и следователно е необходимо време за това финансирането да придобие материален израз в резултати и въздействия. Като цяло, действията се характеризират с добра пазарна ориентация и са популярни, с голям брой кандидати, включително МСП. Подкрепата за иновациите от МСП е специфична цел във връзка с целта за водещи позиции в промишлеността, въпреки че МСП могат да участват и да получат финансиране и в рамките на други специфични цели. В специалния доклад на Сметната палата относно опростяването на „Хоризонт 2020“¹⁶ обаче одиторите установиха, че МСП се сблъскват с пречки по време на процеса на подаване на заявления и трудности при изпълнението на проектите поради сложните правила, например при отчитането на разходите.

Ясна добавена стойност за ЕС чрез критична маса

2.28. Когато става въпрос за финансирането на проекти за научни изследвания и иновации в областта на целта за водещи позиции в промишлеността, „Хоризонт 2020“ позволява натрупването на критична маса, която дава възможност за

¹⁶ Специален доклад № 28/2018 на ЕСП „По-голямата част от мерките за опростяване, въведени в програма „Хоризонт 2020“, са улеснили бенефициентите, но все още има възможности за подобрение“.

създаването на проекти с по-голям мащаб. Проектите включват множество участници, като предприятия, научноизследователски организации и университети, от множество държави, и по този начин могат да се обединяват необходимите знания и експертен опит, които може да не са налични заедно в една държава¹⁷.

Обществени предизвикателства

2.29. На *фигура 2.8* е представен преглед на показателите от програмната декларация, свързани със стълба за обществени предизвикателства.

Фигура 2.8 — Преглед на показателите, свързани с обществени предизвикателства



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

¹⁷ Приложение 2 към *In-depth interim evaluation of Horizon 2020*, Европейска комисия, SWD(2017) 221 final, стр. 290, 358 и 427.

2.30. Стълбът за обществени предизвикателства се отнася до седем различни области. Първите два показателя на [фигура 2.8](#) се отнасят до здравето и благосъстоянието. Стойността за целта е посочена в рамките на функцията за 2020 г., но всъщност следва да се разбира, че следва да се постигне когато последните действия, които се финансират в рамките на „Хоризонт 2020“, бъдат приключени. Освен това, в програмната декларация се посочва, че целите са за целия стълб „Обществени предизвикателства“ (специфични цели 8—14), а не за всяка отделна специфична цел, като по този начин сравнението между актуалната и целевата стойност се обезсмисля.

Откриване на решения на обществените предизвикателства

2.31. По стълба на „Хоризонт 2020“ относно обществени предизвикателства изрично се разглеждат въпроси в области като здраве и благосъстояние през целия живот и устойчива енергия. В оценките на Комисията се стига до заключението, че този стълб като цяло е от голямо значение, тъй като насочва финансирането към научни изследвания и иновации, които имат за цел справяне с въпросите, стоящи пред обществото¹⁸. Действията по отношение на обществените предизвикателства са насочени към проекти на по-високи равнища на технологична готовност, което означава, че технологиите все повече се доближават до това да доведат до практически приложения и по този начин да допълнят добре по-фундаменталните научни изследвания. Отговорът в по-дългосрочен план на обществените предизвикателства обаче би изисквал и повече фундаментални научни изследвания в тази област¹⁹. Като цяло, европейските проекти допълват добре националните усилия²⁰.

Резултати от тестването за изпълнение на операциите

2.32. Сметната палата оцени докладите на Комисията относно изпълнението на 62 проекта по „Хоризонт 2020“. От тях 26 проекта бяха вече завършени. Сметната палата не извърши пряка оценка на качеството на научните изследвания

¹⁸ [In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#), Европейска комисия, SWD(2017) 220 final, стр. 31.

¹⁹ [In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#), Европейска комисия, SWD(2017) 220 final, стр. 170.

²⁰ Приложение 2 към [In-depth interim evaluation of Horizon 2020](#), Европейска комисия, SWD(2017) 221 final, стр. 656 и 813.

или на въздействието на проектите от гледна точка на постигането на целите на политиката за подобряване на научните изследвания и иновациите.

2.33. За всеки проект Сметната палата разгледа няколко доклада, включително доклада за оценка, който се изготвя от отговорния за проекта служител на Комисията като част от проверките преди възстановяването на декларираните разходи. В случаите, когато това беше възможно, Сметната палата поиска информация и от *бенефициента* относно изпълнението на проекта.

2.34. Всички 62 проекта, които Сметната палата оцени, отговарят на целите на програмата и на приложимата работна програма. Повечето проекти са свързани само с една специфична цел с изключение на три проекта, които са свързани с две специфични цели. Сметната палата оценява обаче, че други 22 проекта, свързани с една специфична цел, допринасят за една или повече допълнителни специфични цели. Такъв например често е случаят с проектите на ЕНС (спадащи към СЦ 1) или проектите по инициативата „Мария Склодовска-Кюри“ (ДМСК) (спадащи към СЦ 3), които обаче могат да допринесат и за една от целите на стълба „Обществени предизвикателства“ въз основа на темата на даденото научно изследване. Чрез отчитането само на резултатите от проекта, като например научните публикации, само по една специфична цел, се избягва двойното отчитане, но това води до недостатъчно отчитане на приноса на Съюза в тези други научноизследователски области.

2.35. Според докладите на Комисията повечето проекти са постигнали очакваните крайни продукти и резултати. Докладите на Комисията обаче разкриват също, че няколко проекта са били засегнати от проблеми, които са се отразили негативно на тяхното изпълнение:

- в пет случая докладваният напредък е съответствал само отчасти на съгласуваните с Комисията цели;
- в седем случая разпространението на крайните продукти и резултатите от проектите е извършено само отчасти в съответствие със споразумението за отпускането на безвъзмездните средства.

Закljučения

2.36. Наличната информация е твърде ограничена, за да може да се направи пълна оценка на изпълнението на „Хоризонт 2020“ в края на 2019 г. — предпоследната година от *програмния период*. Една от основните причини е

присъщата характеристика на финансирането на научни изследвания и иновации — наличието на значителен интервал от време между финансирането на проектите и материализирането на резултатите и въздействието. Освен това по-голямата част от проектите все още ще бъдат в процес на изпълнение в края на 2020 г. (вж. точка 2.13). Показателите трябва да се тълкуват с повишено внимание, а при някои липсват целеви стойности (вж. точка 2.11). Това затруднява извършването на преглед на изпълнението. Най-актуалната пълна картина на изпълнението е представена в междинната оценка от май 2017 г., в която количествените данни са съчетани с качествени (вж. точка 2.10).

2.37. Въпреки че наличната информация е ограничена, няма индикации, че изпълнението е изложено на риск и има много примери за успешни проекти. Информацията за ефективността на програма „Хоризонт 2020“ не е широко представена, за разлика от свързания с нея въпрос за опростяването (вж. точка 2.14). Бюджетът на „Хоризонт 2020“ е недостатъчен за финансиране на всички допустими предложения за проекти поради свръхзаявяване (вж. точки 2.16—2.17).

2.38. За разлика от информацията за ефективността, информация за уместността и съгласуваността на програмата и нейната добавена стойност за ЕС е налична в значителна степен. Съществува сериозен довод в полза на уместността на „Хоризонт 2020“, тъй като тя отговаря на нуждите, които е предвидено да удовлетворява (вж. точки 2.23, 2.28, 2.31). Добавената стойност за ЕС е друга силна страна на програмата, както показват много от източниците на доказателства (вж. точка 2.15). Що се отнася до съгласуваността, „Хоризонт 2020“ показва, че е добре съгласувана вътрешно и с други програми и политики, но в същото време има възможност за подобрене (вж. точка 2.18).

2.39. В ГДУИ изпълнението по функция 1а е разгледано само твърде общо. В него например програмите не се разглеждат поотделно. Информацията относно изпълнението на „Хоризонт 2020“ е ограничена до примери за успешни проекти и не е предоставено тълкуване на данните за показателите. В ПИП, приложение към ГДУИ, е предоставена повече информация, макар че данните са твърде обобщени (вж. точка 2.19).

ЕФСИ

Цел и функциониране на ЕФСИ

2.40. Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) беше създаден през 2015 г. като първи стълб на „Плана за инвестиции за Европа“²¹. Планът беше предназначен за преодоляване на недостига на инвестиции, възникнал след започналата през 2008 г. финансова и икономическа криза. Европейският съвет от 18 декември 2014 г. заключи, че стимулирането на инвестициите и преодоляването на неефективността на пазара в Европа са основно политическо предизвикателство. ЕФСИ възнамерява да осигури *допълняемост* чрез преодоляване на неефективността на пазара или на неоптимални инвестиционни ситуации и обикновено е насочен към проекти с по-висок рисков профил и които не биха могли да бъдат осъществени през периода, в рамките на който може да се използва гаранцията на ЕС, или не биха могли да бъдат осъществени в същата степен от ЕИБ, ЕИФ или със съществуващите *финансови инструменти* на Съюза без подкрепа от ЕФСИ.

2.41. На *фигура 2.9* е представен концептуален преглед на ЕФСИ и неговата предистория въз основа на съответното законодателство и на документи на Комисията.

2.42. ЕФСИ е подкрепен от гаранция на ЕС. Операциите по финансиране се управляват от групата на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). ЕИБ отговаря за компонента за инфраструктура и иновации (КИИ), а *Европейският инвестиционен фонд* (ЕИФ) — за компонента за малки и средни предприятия (КМСП).

2.43. Програмата беше изменена с Регламент (ЕС) 2017/2396²² (т.нар. „ЕФСИ 2.0“), като бяха увеличени целевите мобилизирани суми за инвестиции

²¹ Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 г. за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 — Европейски фонд за стратегически инвестиции.

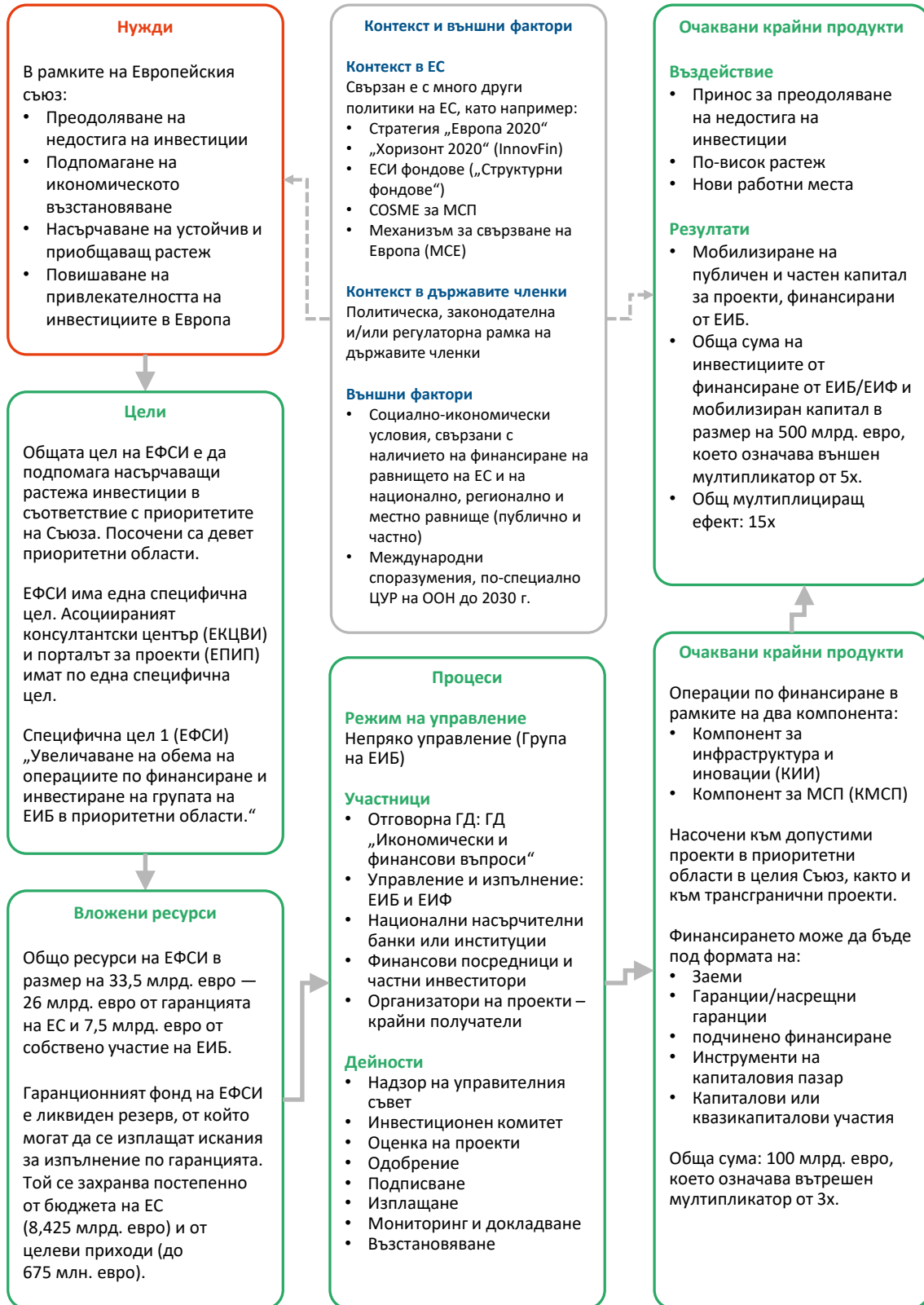
²² Регламент (ЕС) 2017/2396 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1316/2013 и (ЕС) 2015/1017 по отношение

и беше удължен инвестиционният период до декември 2020 г. за одобрение на *операции* за окончателни договори, които трябва да бъдат подписани не по-късно от края от декември 2022 г. С регламента беше засилен и акцентът върху допълняемостта.

2.44. Гаранцията на ЕС дава възможност на ЕИБ да финансира операции с като цяло по-висок рисков профил от нейния стандартен портфейл. Целта е да се постигне общ *мултиплициращ ефект* на инвестициите с 15 пъти по-голям размер от приноса на ЕФСИ (гаранцията на ЕС и приноса на ЕИБ) (15x). Приносът на ЕФСИ се очаква да бъде със среден ливъридж с вътрешен мултипликатор 3x чрез финансиране от групата на ЕИБ, допълнително увеличен със среден външен мултипликатор 5x от друго частно и/или публично финансиране.

на удължаването на срока на действие на Европейския фонд за стратегически инвестиции, както и въвеждането на технически подобрения за този фонд и за Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси.

Фигура 2.9 – Преглед на ЕФСИ



Източник: ЕСП, въз основа на Регламент (ЕС) 2015/1017, Регламент (ЕС) 2017/2396, програмни декларации за проектобюджета за 2020 г. и COM(2018) 497 final.

2.45. ЕФСИ има една обща и една специфична цел²³. Общата цел е „Подкрепа за насърчаващи растежа инвестиции в съответствие с приоритетите на Съюза“, а специфичната цел е „Увеличаване на обема на операциите по финансиране и инвестиране на групата на Европейската инвестиционна банка (групата на ЕИБ) в приоритетни области“.

2.46. Към края на 2019 г. експозицията на бюджета на ЕС към евентуални бъдещи плащания във връзка с гаранцията на ЕФСИ възлизаше на 21,9 млрд. евро. Плащанията от бюджета на ЕС отиват предимно в гаранционния фонд на ЕФСИ, който е ликвиден буфер, от който ЕИБ получава плащане в случай на предявен иск за изпълнение по гаранцията на ЕС. Средствата на фонда се управляват от Комисията. В края на 2019 г. сума в размер на 6,5 млрд. евро е отразена като плащания към гаранционния фонд на ЕФСИ²⁴. Към онзи момент фондът е възлизал на 6,7 млрд. евро. Дотогава не са предявявани никакви значителни искове за изпълнение по гаранцията²⁵.

Публикувана информация за изпълнението

2.47. В допълнение към обичайното ежегодно докладване относно резултатите от изпълнението посредством годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), програмните декларации и годишния отчет за дейността (вж. точка 1.3), Комисията и ЕИБ са извършили следните оценки на изпълнението в съответствие с Регламента за ЕФСИ²⁶ (вж. *фигура 2.10*). От името на Комисията е извършена също така външна оценка, приключена през 2016 г.

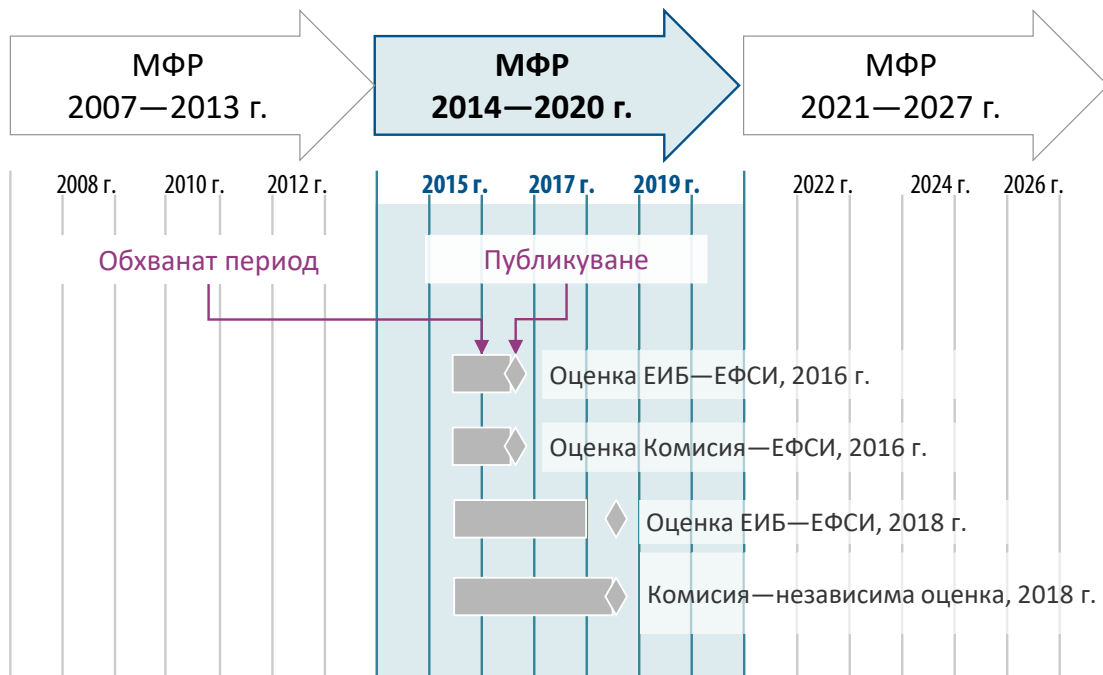
²³ Въз основа на [програмни декларации за проектобюджета за 2020 г.](#)

²⁴ Въз основа на финансови данни за МФР, предоставени от ГД „Бюджет“.

²⁵ ЕСП, Годишни доклади за [2018 г.](#) и [2019 г.](#), глава 2 „Бюджетно и финансово управление“.

²⁶ Регламент (ЕС) 2015/1017, член 18.

Фигура 2.10 – График на основните оценки и обхванати периоди



Източник: ЕСП.

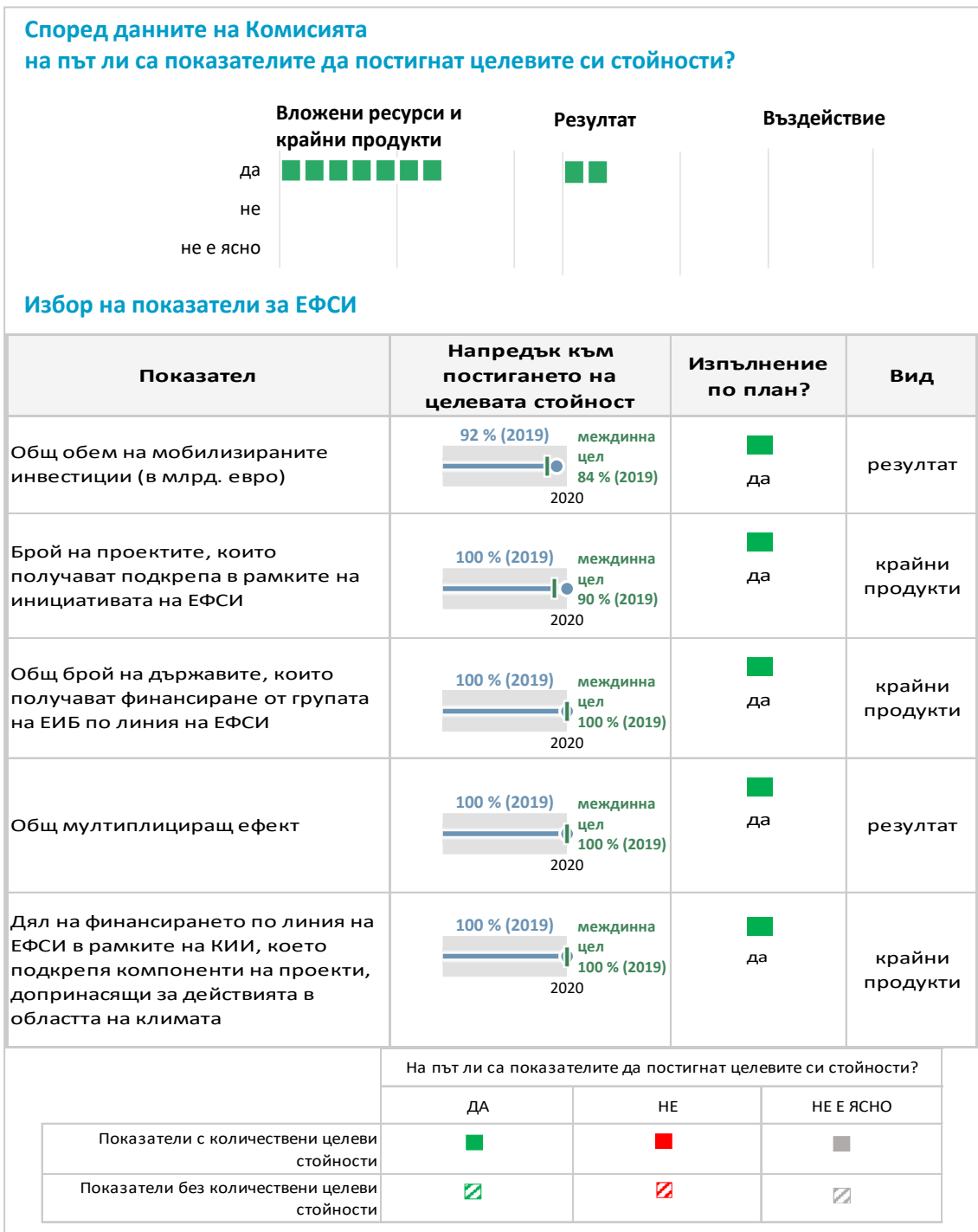
Оценка на изпълнението на ЕФСИ въз основа на публикуваната информация за изпълнението

2.48. Фигура 2.11 представя преглед на всички показатели на ЕФСИ, включени в програмните декларации. В точка 1.24 Сметната палата разглежда някои общи ограничения²⁷ при тълкуването на тези показатели. По-специално, оценката на Сметната палата на това дали даден показател е на път да бъде изпълнен, е свързана с вероятността този показател да достигне целевата си стойност. В тази оценка не се взема под внимание дали и колко стриктно даден показател е свързан с действията и целите на ЕФСИ, нито дали определената за този показател целева стойност е достатъчно амбициозна. Поради това тя представлява само първа стъпка в анализа на резултатите на ЕФСИ. Сметната палата не е одитирала и надеждността на изходните данни, но ги разглежда в глава 1 (вж. точки 1.13—1.23).

2.49. В програмната декларация са включени пет показателя за ЕФСИ. Сметната палата заключава, че това са показатели за „резултати“ и „крайни продукти“.

²⁷ Вж. също точки 3.21—3.35 от Годишния доклад за 2018 г.

Фигура 2.11 – Преглед на всички показатели на ЕФСИ в програмната декларация



Бележка: Анализът на Сметната палата се основава на данни от Комисията, които не са одитирани.

Представеният по-горе пример на това дали показателите са на път да бъдат изпълнени се отнася до оценката на Сметната палата на вероятността даден показател да постигне целевата си стойност. Възможно е обаче даден показател да не бъде повлиян от изпълнените по програмата действия или да не е от значение за нейната цел, а целевата му стойност може да не е определена достатъчно амбициозно. Следователно фактът, че даден показател е на път да постигне целевата си стойност не означава непременно, че самата програма е на път да постигне целите си. Вж. също **допълнението към доклада** (точка 18).

Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

2.50. Сметната палата отбелязва, че програмата е на път да постигне целевите си стойности. ЕФСИ има за цел да мобилизира инвестиции в редица области в целия ЕС чрез предоставяне на финансиране за по-високорисков портфейл от проекти в сравнение с тези, подпомагани от стандартните операции на ЕИБ. В наличната информация за изпълнението са включени подробности относно мобилизираните инвестиции във връзка с одобрени операции, броя на одобрените проекти, мултиплициращите ефекти и обхванатите държави членки. Никой от петте показателя обаче не проследява равнището на риск или навлизането в ключовите области, описани в общата цел.

2.51. По отношение на двата показателя за резултати следва да се отбележи, че данните частично се базират на разчети, които са актуализирани в течение на програмата. Стойностите на показателите ще са окончателни едва при приключване на инвестициите. В допълнение на това в своето Становище № 2/2016 ЕСП изтъква, че при изчисляването на показателя за общия ефект на мултиплициране се приема, че без ЕФСИ има нулеви инвестиции, и приканва за преразглеждане на методологията за изчисляването му²⁸. ЕСП отбелязва, че методологиите на ЕФСИ за изчисляване на коефициента на мултиплициране на ЕИБ и ЕИФ в последствие са актуализирани, с цел да може да се вземат предвид само мобилизираните постъпателно нарастващи инвестиции при постигането на целите на ЕФСИ²⁹.

2.52. Някои показатели понастоящем се измерват по-ограничено. Един от показателите за крайни продукти — *общият брой на държавите, които са получили финансиране от ЕИБ (подписани операции)*, е бил достигнат до 2016 г., т.е. през втората година на програмата. При друг показател за крайни продукти се отчитат проекти, които са получили подкрепа от ЕФСИ, като той е бил постигнат през 2018 г., когато е надхвърлил 1000 проекта.

2.53. Следва да се отбележи, че показателите не измерват напредъка към постигането на специфичната цел, свързана с увеличаване на обемите на операциите на ЕИБ и по-специално на рисковите операции. Докато при

²⁸ ОВ С 465, 13.12.2016 г., стр. 1.

²⁹ EFSI Multiplier methodology calculation, ЕИБ, актуализация от юли 2018 г. и EFSI Multiplier calculation methodology, ЕИФ, актуализация от януари 2019 г.

специфичната цел се взема под внимание общият обем на операциите на групата на ЕИБ, показателите се ограничават до операциите на ЕФСИ.

Финансираните по ЕФСИ проекти имат прогнозни мобилизирани инвестиции, близки до целевата стойност, но те невинаги могат да бъдат свързани единствено с ЕФСИ

2.54. ЕФСИ е на път да постигне целта за мобилизиране на 500 млрд. евро инвестиции. В края на 2019 г. — година преди крайния срок — групата на ЕИБ е одобрила операции в размер на 84,2 млрд. евро и свързани с тях прогнозни инвестиции в размер на 458 млрд. евро, което надвишава целевата стойност, като се има предвид, че 82 % от продължителността на програмата вече е преминала³⁰.

2.55. Прогнозният общ обем на „свързаните с операциите инвестиции“ предполага възникнал мултиплициращ ефект над очаквания 5x, което води до общ мултиплициращ ефект на целева стойност от 15x (вж. точка 2.44). В специалния доклад на Сметната палата относно ЕФСИ за 2019 г. се заключава³¹, че ЕФСИ е бил ефективен по отношение на привличането на финансиране в подкрепа на значителни допълнителни инвестиции, но в някои случаи е надценена степента, в която подкрепата от ЕФСИ действително е индуцирала допълнителни инвестиции в реалната икономика. В оценката на ЕФСИ и специалния доклад на ЕСП се подчертава също, че целият обем на финансирането не е постигнат само благодарение на ЕФСИ.

ЕФСИ е осигурил капитал там, където това не би станало на пазарен принцип, но при все това пазарът би могъл да поеме част от инвестициите, направени от ЕФСИ

2.56. Въпреки че годишният обем на заемите от ЕИБ се е понижил през периода 2015—2017 г., което е съвпаднало с „периода на ЕФСИ“, следва да се отбележи, че кредитирането е по-високо в сравнение с предходните два тригодишни периода (2009—2011 г. и 2012—2014 г.), по време на които групата на ЕИБ е получила допълнителни суми с цел справяне с финансовата криза

³⁰ Доклад относно ЕФСИ за 2019 г. [From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI](#), стр. 35.

³¹ Специален доклад № 3/2019 на ЕСП „Европейски фонд за стратегически инвестиции — необходими са действия за постигане на пълен успех“, точка 81.

и кризата с държавния дълг. Съпоставено с годишния обем на заемите преди тази криза, средното равнище е значително по-високо през „периода на ЕФСИ“, като по този начин се постига конкретната цел за увеличаване на обемите на операциите по финансиране.

2.57. В допълнение, според доклада относно ЕФСИ за 2019 г. на ЕИБ³² по-голямата част от операциите на ЕФСИ представляват така наречените „специални дейности“, които по определение носят по-висок риск в сравнение с нормалните операции на ЕИБ. Обемът на тези нови дейности, подписани през 2019 г., е възлизал на 15 млрд. евро, което е около 25 % от общия размер на предоставените от ЕИБ заеми през тази година, докато равнището преди ЕФСИ е било под 10 %.

2.58. В независимата оценка на Комисията се отбелязва, че след стартирането на ЕФСИ са били въведени редица нови, по-рискови продукти, като например капиталови инструменти и инструменти за поделяне на риска с финансовите посредници в рамките на КИИ. Освен това съществуващите продукти са били модифицирани и пригодени към новите видове контрагенти/бенефициенти³³.

2.59. Съгласно първоначалния Регламент за ЕФСИ се счита, че по определение „специалните дейности“ осигуряват допълняемост (вж. точка 2.40). Проучване, проведено през 2018 г., показва, че 98 % от дълговите операции и 99 % от капиталовите операции са насочени към търсене на решения за несъвършенствата на пазара. От докладите обаче става ясно, че пазарът все пак е можел да поеме дял от тези инвестиции, макар и при по-неизгодни условия³⁴. Изследването показва, че 67 % от операциите по КИИ и 76 % от операциите по КМСП е нямало да бъдат осъществени без ЕФСИ.

2.60. В оценката също така се заключава, че според заинтересованите страни финансовите инструменти на равнището на ЕС допълват националните ресурси

³² Доклад относно ЕФСИ за 2019 г., *From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI*, стр. 35.

³³ *Independent Evaluation of the EFSI Regulation*, окончателен доклад, ICF в сътрудничество с външни партньори, юни 2018 г., стр. 55.

³⁴ *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments June 2018*, ЕИБ, стр. 46; *Independent Evaluation of the EFSI Regulation*, окончателен доклад, ICF в сътрудничество с външни партньори, юни 2018 г., стр. 90.

в случаите, когато само с националните ресурси не би могъл да се преодолее недостигът на финансиране. Друг съществен аспект е „сигнализиращият ефект“ на участието на ЕИБ/ЕИФ, което е спомогнало по-специално за привличането на финансиране с по-висок риск. Подкрепата от ЕС в много случаи е била от ключово значение за убеждаване на финансовите посредници да участват в по-високорискови проекти³⁵.

2.61. По-високорисковите проекти съответстват на целта на регламента и служат за осигуряване на допълняемост на програмата. Тази връзка е запазена, но критериите за допълняемост са завишени с ЕФСИ 2.0³⁶. Понастоящем се счита, че „специалната дейност“ (с по-висок риск) е силен показател за допълняемост, но че е необходима допълнителна обосновка, за да бъде сметена за допустима.

ЕФСИ е прилаган за подсилване на някои програми на ЕС, но временно се е припокривал с други

2.62. Средствата от ЕФСИ са използвани за подсилване на някои други програми на ЕС. Такъв е случаят по-специално при КМСП, където ЕФСИ е успял да подсили COSME и механизмите за гаранции за МСП в рамките на InnovFin, които са се възползвали от механизма за утвърждаване на проекти и от наличния експертен опит на персонала на ЕИФ. ЕФСИ е предоставял временен капитал за удовлетворяване на значително търсене от страна на финансови посредници, които са надвишили годишните бюджетни ресурси. Това е помогнало да бъде запазена динамиката и да се предотврати „спиране и повторно стартиране“, докато се чака за предоставяне на нов бюджет. Благодарение на капиталовия продукт за МСП на ЕФСИ също така се е подобрило навлизането в ключовите области чрез допълване на наличните ресурси, а това е позволило въвеждането на нови инструменти.

³⁵ [Independent Evaluation of the EFSI Regulation](#), окончателен доклад, ICF в сътрудничество с външни партньори, юни 2018 г., стр. 100.

³⁶ Член 5, параграф 1 и член 7, параграф 12 от [Регламент \(ЕС\) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 г. за Европейския фонд за стратегически инвестиции](#), Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 — [Европейски фонд за стратегически инвестиции](#), изменен с [Регламент \(ЕС\) 2017/2396 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г.](#)

2.63. Налице са области на дублиране с други програми. В рамките на КИИ търсенето на програми, като МСЕ и InnovFin, първоначално се е понижило, тъй като ЕФСИ в известна степен е обхващал сходни области на политиката. Проблемът е бил разрешен своевременно посредством пренасочване на тези програми, които са поели по-определени сегменти от потребностите от (рисково) финансиране, за да бъдат избегнати припокривания с ЕФСИ, например чрез определяне на географско местоположение извън ЕС или проекти, свързани с почист транспорт, енергийна ефективност и цифрови технически иновации. В специалния доклад на ЕСП относно ЕФСИ одиторите насърчават по-голямата допълняемост между финансовите инструменти на ЕС и *бюджетните гаранции на ЕС*³⁷.

Комисията е управлявала гаранционния фонд, като е прилагала принципите на добро финансово управление

2.64. По-голямата част от портфейла е инвестиран в ликвидни ценни книжа и профилът на портфейла от гледна точка на дюрацията, кредитния риск и ликвидността е калибриран в съответствие с прогнозираните парични потоци, произтичащи от операции на ЕФСИ, с гаранция на ЕС (например прогнозирано искания за изпълнение по гаранцията, приходи). В много трудна пазарна среда, характеризираща се с отрицателна като цяло или ниска в исторически план доходност, съчетана със значителна пазарна нестабилност и несигурност, фондът е постигнал годишни (абсолютни) резултати от 1,239 % през 2019 г. Тази възвръщаемост е в съответствие с годишния резултат на референтната стойност на ЕФСИ (2,302 %) ³⁸.

Непрекъснати усилия за подобряване на географското разпределение на ЕФСИ.

2.65. Опасения във връзка с географското разпределение са изразени както в рамките на независими оценки, така и в специалния доклад на ЕСП. В края на 2019 г. в ЕС-15 са отчетени 80 % от подписаните операции, докато ЕС-13 е получил едва 10 %. Останалата част е била насочена към категория „Други“, по-специално

³⁷ Специален доклад № 3/2019 на ЕСП „Европейски фонд за стратегически инвестиции — необходими са действия за постигане на пълен успех“, препоръка 2.

³⁸ COM(2020) 385 final, Европейска комисия, стр. 6.

към проекти с участието на няколко държави. Този въпрос е посочен и в Годишния доклад за 2019 г. на Сметната палата³⁹.

2.66. ЕФСИ е основан на търсенето и прилага подход „от долу нагоре“, като отговаря на заявления от организатори на проекти. Освен това, както беше изтъкнато в няколко доклада и оценки⁴⁰, делът на ЕС-13 в общата сума на предоставените от ЕФСИ заеми надхвърля тяхната икономическа тежест в Съюза, измерена чрез БВП и брутото образуване на основен капитал. И накрая, държавите членки, които са определени като най-нуждаещи се, са получили по-голям дял от инвестициите в сравнение с „основните държави“⁴¹.

2.67. В отговор на специалния доклад на ЕСП относно ЕФСИ⁴², Комисията и ЕИБ започнаха проучване⁴³, при което беше установено разминаване между дългосрочните нужди от инвестиции и търсенето на инвестиции — а оттук и използването на ЕФСИ, в ЕС-13 поради различни (структурни) фактори. Групата на ЕИБ и Комисията проведе действия за повишаване на осведомеността, които бяха фокусирани върху ЕС-13, и стартираха инициативи за изграждане на капацитет и консултантска подкрепа⁴⁴. Географското разпределение се споменава и в програмната декларация за 2021 г., където се съобщава, че до края на 2020 г. ще бъдат осъществени редица действия за подобряване на това положение.

Закljučения

2.68. Сметната палата заключава, че програмата е на път да постигне целите си, по-специално да мобилизира 500 млрд. евро инвестиции. Настоящите

³⁹ Годишен доклад за финансовата 2019 година — Глава 2 „Бюджетно и финансово управление“, точка 2.41.

⁴⁰ [Evaluation of the European Fund for Strategic Investments June 2018](#), ЕИБ, стр. 46; [Independent Evaluation of the EFSI Regulation](#), окончателен доклад, ICF в сътрудничество с външни партньори, юни 2018 г., стр. 90.

⁴¹ [Evaluation of the European Fund for Strategic Investments June 2018](#), ЕИБ.

⁴² Специален доклад № 3/2019 на ЕСП „Европейски фонд за стратегически инвестиции — необходими са действия за постигане на пълен успех“, препоръка 5.

⁴³ Вж. за пример програмните декларации, придружаващи проектобюджета за 2021 г.

⁴⁴ [EFSI Steering Board \(SB/32/2019\), Response to ECA Audit Recommendation 5: Improving the geographical spread of EFSI supported investments](#), ЕИБ, 18 юли 2019 г.

прогнози сочат, че ще бъде постигнат мултиплициращ ефект от 15x. Предишните одити и оценки обаче докладват, че на няколко пъти ЕФСИ е подкрепял проекти, които са могли да бъдат финансирани от други източници, макар и при различни условия на финансиране, и че при изчисляването мултиплициращият ефект понякога е бил завишаван. Комисията и ЕИБ потвърждават тези факти и са предприели действия за коригиране и подобряване на положението (вж. точки 2.54—2.59).

2.69. Сметната палата отбеляза, че показателите не отразяват в пълна степен идеята на специфичната цел — а именно, че инвестициите на ЕИБ следва като цяло да бъдат увеличавани, а също и че съществени аспекти, като равнището на риск и навлизането в ключовите области, не са обхванати (вж. точки 2.50—2.53).

2.70. Отбелязва се въпросът за географското разпределение между ЕС-15 и ЕС-13, но в относителни стойности помощта за ЕС-13 надхвърля тяхната икономическа тежест в Съюза и финансирането в значителна степен е било насочено към държави членки, които са били засегнати по-силно от кризата (вж. точки 2.65—2.67).

2.71. Управлението на програмата демонстрира гъвкавост по отношение на адаптирането и подобряването във времето. Ликвидният резерв се е натрупвал постепенно с увеличаването на финансовата експозиция. Това предоставя възможност за реакция, когато постъпи искане за изпълнение по гаранцията, без да се засяга бюджетът на ЕС. Междувременно тези фондове са били управлявани благоразумно (вж. точка 2.64).

Приложения

Приложение 2.1 Цели на „Хоризонт 2020“ и ЕФСИ

„Хоризонт 2020“

ОБЩИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
ОЦ1	Изграждане на базирани на знания и иновации общество и икономика в целия ЕС, като в същото време се допринася за устойчивото развитие	—	Да
СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ1	Високи постижения в научната област — Европейски научноизследователски съвет (ЕНС) — укрепване на граничните изследвания	Европейски научноизследователски съвет (ЕНС)	Да
СЦ2	Високи постижения в научната област — Бъдещи и нововъзникващи технологии — укрепване на научните изследвания в областта на бъдещите и нововъзникващите технологии	Бъдещи и нововъзникващи технологии	Не

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ3	Високи постижения в научната област — действия по инициативата „Мария Склодовска-Кюри“ — укрепване на уменията, обучението и професионалното развитие	Действия по инициативата „Мария Кюри“	Да
СЦ4	Високи постижения в научната област — Научноизследователски инфраструктури — укрепване на европейските научноизследователски инфраструктури, включително електронните инфраструктури	Научноизследователски инфраструктури	Не

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ5	Водещи позиции в промишлеността — засилване на водещите позиции на Европа в промишлеността чрез научни изследвания, технологично развитие, демонстрационни дейности и иновации в следните базови и промишлени технологии (информационни и комуникационни технологии; нанотехнологии; авангардни материали; биотехнологии; авангардни технологии за производство и преработка; космическо пространство)	Водещи позиции при базовите и промишлените технологии	Да
СЦ6	Водещи позиции в промишлеността — подобряване на достъпа до рисково финансиране за инвестиции в научни изследвания и иновации	Достъп до рисково финансиране	Не
СЦ7	Водещи позиции в промишлеността — увеличаване на иновациите в МСП	Иновации в МСП	Да
СЦ8	Обществени предизвикателства — подобряване на здравето и на благосъстоянието през целия живот на всички	Здравеопазване, демографски промени и благосъстояние	Да

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ9	Обществени предизвикателства — осигуряване на достатъчно безопасна, здравословна и висококачествена храна и други продукти на биологична основа чрез разработване на продуктивни и устойчиви системи за първично производство с ефективно използване на ресурсите, които стимулират свързаните екосистемни услуги и спомагат за възстановяването на биологичното разнообразие, успоредно с конкурентни и нисковъглеродни вериги на доставки, преработка и пускане на пазара	Продоволствена сигурност, устойчиво земеделие, мореплавателски и морски изследвания и биоикономика	Не
СЦ10	Обществени предизвикателства — осъществяване на прехода към надеждна, финансово достъпна, приета от обществеността, устойчива и конкурентоспособна енергийна система, с цел намаляване на зависимостта от изкопаеми горива в условията на все по-оскъдни ресурси, нарастващи енергийни нужди и изменението на климата	Сигурна, чиста и ефективна енергия	Да

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ11	Обществени предизвикателства — изграждане на европейска транспортна система, която използва ефективно ресурсите, съобразена е с климата и околната среда, функционира безопасно и безпроблемно в полза на всички граждани, икономиката и обществото	Интелигентен, екологосъобразен и интегриран транспорт	Не
СЦ12	Обществени предизвикателства — постигане на ефикасни по отношение на ресурсите и водата и устойчиви към изменението на климата икономика и общество, опазване и устойчиво управление на природните ресурси и екосистемите, както и устойчиви доставки и използване на суровини, за да се отговори на нуждите на нарастващото световно население в устойчивите граници на природните ресурси и екосистемите на планетата	Действия във връзка с климата, ресурсна ефективност и суровини	Не

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ13	Обществени предизвикателства — стимулиране на по-добро разбиране на Европа, предоставяне на решения и подкрепа за приобщаващи, новаторски и мислещи европейски общества в условията на безпрецедентни преобразования и нарастваща взаимозависимост в световен мащаб	Европа в един променящ се свят — приобщаващи, новаторски и мислещи общества	Не
СЦ14	Обществени предизвикателства — стимулиране на сигурни европейски общества в условията на безпрецедентни преобразования и нарастваща взаимозависимост и заплахи в световен мащаб, като същевременно се укрепва европейската култура на свобода и правосъдие	Сигурни общества – защита на свободата и сигурността на Европа и нейните граждани	Не

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ15	Разпространяване на високи научни постижения и разширяване на участието — пълноценно използване на потенциала от таланти, с които разполага Европа, и гарантиране, че ползите от основана на иновации икономика са възможно най-големи и същевременно са широко разпространени в рамките на Съюза в съответствие с принципа на високите постижения	Разширяване на участието	Не
СЦ16	Наука със и за обществото — изграждане на ефективно сътрудничество между науката и обществото, набиране на нови таланти в науката и съчетаване на високите научни постижения със социално съзнание и отговорност	Наука със и за обществото	Не
СЦ17	Неядрени преки действия на Съвместния изследователски център — предоставяне на определяна от потребителите научна и техническа подкрепа за политиките на Съюза, като същевременно гъвкаво се откликва на изискванията за нови политики	Съвместен изследователски център	Не

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ18	Европейски институт за иновации и технологии — изграждане на триъгълника на знанието, интегриращ висшето образование, научните изследвания и иновациите, и по този начин укрепване на иновационния капацитет на Съюза и справяне с обществените предизвикателства	Европейски институт за иновации и технологии	Не

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

ЕФСИ

ОБЩИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
ОЦ1	<p>Подкрепа за насърчаващи растежа инвестиции в съответствие с приоритетите на Съюза, по-специално в следните области: а) научни изследвания, развойна дейност и иновации; б) развитие на енергийния сектор в съответствие с приоритетите на енергийния съюз; в) развитие на транспортната инфраструктура и оборудване и иновативните технологии за транспорт; г) финансова подкрепа чрез ЕИФ и ЕИБ за образувания, които имат до 3000 служители, със специална насоченост към МСП и малки дружества със средна пазарна капитализация; д) развитие и внедряване на информационните и комуникационните технологии; е) околна среда и ефективно използване на ресурсите; ж) човешки капитал, култура и здравеопазване; з) селско стопанство, рибарство, аквакултури и и) за по-слабо развитите региони и регионите в преход, други отрасли и услуги, допустими за подкрепа от ЕИБ.</p>	<p>Подкрепа за насърчаващи растежа инвестиции в съответствие с приоритетите на Съюза в най-важните области.</p>	Да

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ1	Увеличаване на обема на операциите по финансиране и инвестиране на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) в приоритетни области	Увеличаване на обема на операциите на ЕИБ	Да
СЦ2	Увеличаване на обема на финансирането, предоставяно от Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) на малки и средни предприятия	(Тази цел е обединена със СЦ1 и вече не е актуална)	Не
СЦ3	Предоставяне на консултантска подкрепа при идентифицирането, подготовката и разработването на инвестиционни проекти на публични и частни партньори, които не са непременно свързани с операциите на ЕФСИ чрез Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси (ЕКЦВИ)	Предоставяне на консултантска подкрепа	Не
СЦ4	Създаване на публично достъпен уебпортал, чрез който установени в ЕС организатори на проекти ще получават възможността да повишават видимостта на своите проекти по отношение на потенциални международни инвеститори	Създаване на уебпортал	Не

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Глава 3

Икономическо, социално и териториално сближаване

Съдържание

	Точки
Въведение	3.1.
Обхват и подход	3.2.—3.6.
ЕФРР и КФ	3.7.—3.66.
Предназначение и функциониране на ЕФРР и КФ	3.7.—3.10.
Публикувана информация за изпълнението	3.11.—3.17.
Оценка на изпълнението на ЕФРР и КФ въз основа на публикуваната информация за изпълнението	3.18.—3.58.
Общи коментари	3.18.—3.24.
Цели на стратегията „Европа 2020“ – междинен преглед на изпълнението	3.23.—3.24.
Подпомагане на прехода към икономика с ниски нива на въглеродни емисии	3.25.—3.32.
Средствата от ЕС за постигане на целите в областта на климата и енергетиката са налице, но разходната им ефективност е трудна за установяване	3.27.—3.30.
Финансирането от ЕС невинаги се използва ефективно за постигане на целите в областта на климата	3.31.—3.32.
Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите	3.33.—3.40.
Данните за качеството не са еднозначни по отношение на напредъка	3.35.—3.37.
Въпроси, свързани с изпълнението, засягащи проектите и програмите в областта на околната среда	3.38.—3.40.
Насърчаване на устойчив транспорт и отстраняване на проблеми в ключови мрежови инфраструктури	3.41.—3.52.
Информацията за изпълнението показва съкратена продължителност на пътуването благодарение на проектите за пътищата, но няма ясна тенденция към по-устойчиви видове транспорт	3.44.—3.46.
Постигането на стратегическите цели е изложено на риск	3.47.—3.49.
Често анализът на разходите и ползите не се използва като инструмент за вземане на решения	3.50.—3.52.
Повишаване на конкурентоспособността на МСП	3.53.—3.58.

Допълнителна информация за изпълнението	3.55.—3.58.
Резултати от тестването на изпълнението на операциите	3.59.—3.61.
Заклучения	3.62.—3.66.

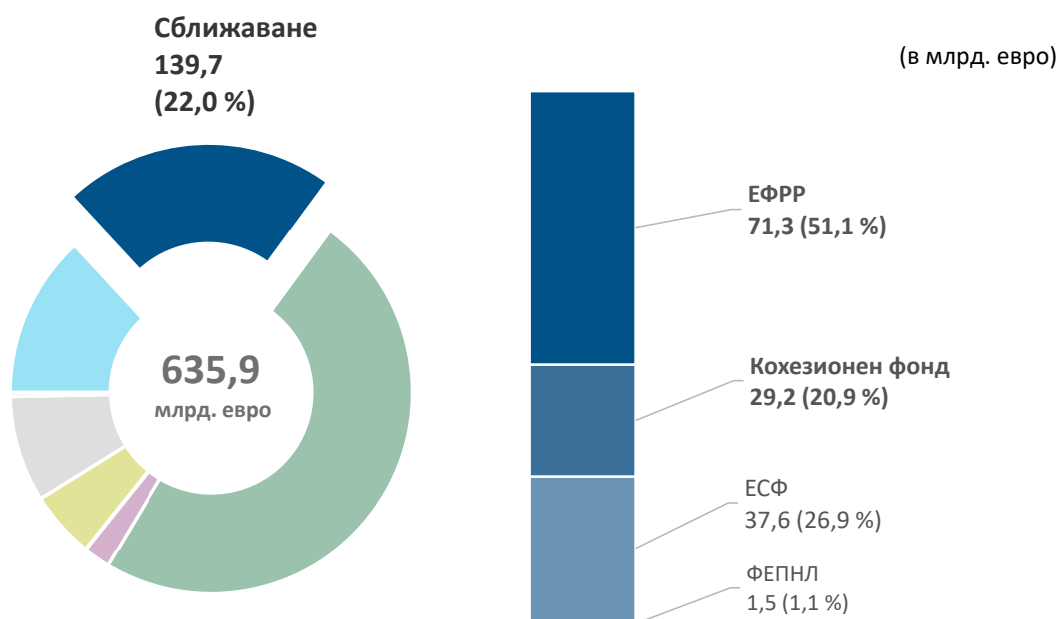
Приложение

Приложение 3.1. Цели на програмата, ЕФРР и КФ

Въведение

3.1. Разходите по функция 16 на МФР са насочени към намаляване на разликите в степента на развитие между отделните държави членки и региони на ЕС и към повишаване на конкурентоспособността на всички региони. Общият размер на планираните разходи по тази подфункция в периода 2014–2020 г. е 371,4 млрд. евро (по текущи цени), което представлява 34 % от цялата МФР. Както е показано на [фигура 3.1](#), плащанията до края на 2019 г. възлизат на 139,7 млрд. евро.

Фигура 3.1 — Икономическо, социално и териториално сближаване: Плащания за периода 2014—2019 г. по поети задължения от текущата МФР като дял от плащанията по всички функции на МФР и разбивка в рамките на функцията



Забележка: Сборът на числата може да не се равнява на общата стойност поради закръгляване.

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Обхват и подход

3.2. В *допълнението* към доклада е описана методологията, използвана за изготвянето на настоящата глава.

3.3. От четири програми по политиката за икономическо, социално и териториално сближаване Сметната палата избра две: Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), които представляват 72 % от плащанията, извършени по тази функция на МФР (вж. *фигура 3.1*).

3.4. В *приложение 3.1* са описани всички цели на ЕФРР и КФ и са открити онези от тях, които Сметната Палата избра за своя анализ. Като цяло Сметната палата избра една специфична за ЕФРР цел и три цели, общи за ЕФРР и КФ.

3.5. Настоящата глава до голяма степен се основава на преглед на информация от Комисията и се допълва, при наличие, от констатации на Сметната палата от извършени одити и прегледи. Навсякъде в текста Сметната палата посочва своите източници.

3.6. Акцентът в тази глава е поставен върху резултатите от изпълнението на ЕФРР и КФ през настоящия период на МФР — до края на 2019 г. Като се има предвид дългият период на изпълнение и многогодишния характер на програмите в областта на сближаването, използвахме приложими данни от предходни години, като например оценки на Комисията и наши собствени одитни доклади и прегледи.

ЕФРР и КФ

Предназначение и функциониране на ЕФРР и КФ

3.7. В настоящата глава Сметната палата обхваща изпълнението на два основни европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕСИФ): ЕФРР и КФ. ЕФРР и КФ подпомагат политиката на ЕС за икономическо, социално и териториално сближаване (политика на сближаване на ЕС), която има за цел да засили икономическото и социалното сближаване в рамките на ЕС, като намали различията в нивото на развитие между отделните региони. На [фигура 3.2](#) е представен общ преглед на основните елементи на ЕФРР и КФ.

3.8. ЕФРР обхваща всички държави членки и е съсредоточен върху няколко основни приоритетни области, като например иновации и научни изследвания, подкрепа за малки и средни предприятия (МСП) и нисковъглеродна икономика. През 2019 г. Комисията е отпуснала 31,1 млрд. евро от бюджета на ЕФРР. КФ предоставя подпомагане на държави членки¹ с брутен национален доход (БНД) на глава от населението под 90 % от средния за ЕС. КФ финансира основно проекти, свързани с трансевропейските транспортни мрежи и с околната среда. За 2019 г. той разполага с бюджетни средства в размер на 11,5 млрд. евро.

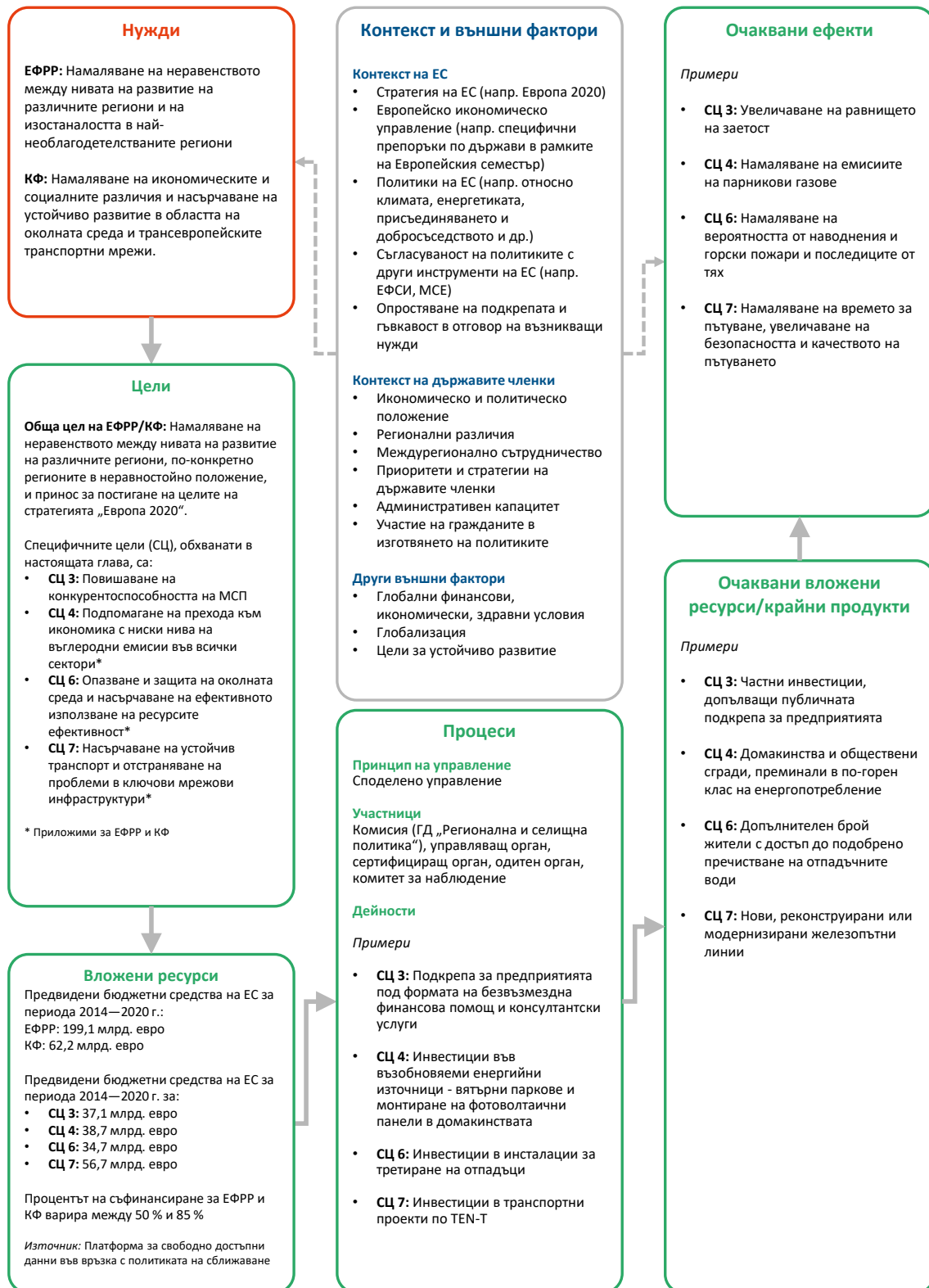
3.9. Тези два фонда подлежат на съвместно управление от Комисията и държавите членки. ЕФРР и КФ се осъществяват чрез оперативни програми (ОП), които се изготвят от държавите членки и се одобряват от Комисията.

¹ България, Чехия, Естония, Гърция, Хърватия, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словения и Словакия. Испания е отговаряла на условията за временно финансиране от КФ през програмния период 2007—2013 г.

3.10. Политиката на сближаване на ЕС има 11 тематични цели. Настоящата глава е съсредоточена върху четири тематични цели (точка 3.4) — първите три са свързани и с двата фонда, а последната само с ЕФРР:

- подпомагане на прехода към икономика с ниски нива на въглеродните емисии.
- опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите; и
- насърчаване на устойчивия транспорт и подобряване на мрежовите инфраструктури;
- повишаване на конкурентоспособността на МСП.

Фигура 3.2 — Преглед на ЕФРР и КФ



Източник: ЕСП.

Публикувана информация за изпълнението

3.11. В допълнение към годишното докладване на изпълнението чрез Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), програмните декларации и *годишните отчети за дейността* (ГОД) (вж. точка 1.3), на всеки три години Комисията публикува доклад за областта на сближаването, в който отчита напредъка към постигане на целта на политиката за икономическо, социално и териториално сближаване². В съответствие с Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) Комисията публикува също така годишни обобщаващи доклади, които се основават на изготвяните от държавите членки годишни доклади за изпълнението, а през 2017 г. и 2019 г. ги е редувала със стратегически доклади.

3.12. С цел последователно измерване на изпълнението на равнище ОП законодателството предвижда финансови показатели, показатели за *крайни продукти* и показатели за резултати³. Комисията докладва по отношение на 72 показателя в своите годишни *програмни декларации*. Тя докладва по общите показатели за ОП също и в платформа за свободно достъпни данни (база данни с публичен достъп, в която непрекъснато се обобщава информацията относно финансирането и постиженията за ЕСИФ през периода 2014—2020 г.). Освен това държавите членки са определили собствени специфични за ОП показатели, които поради своя характер не могат да бъдат обобщавани за целия ЕС. За програмния период 2014—2020 г. ОП по ЕФРР и КФ се позовават на около 13 000 специфични показателя за целите на мониторинга, разделени поравно между общи и специфични за отделните програми показатели.

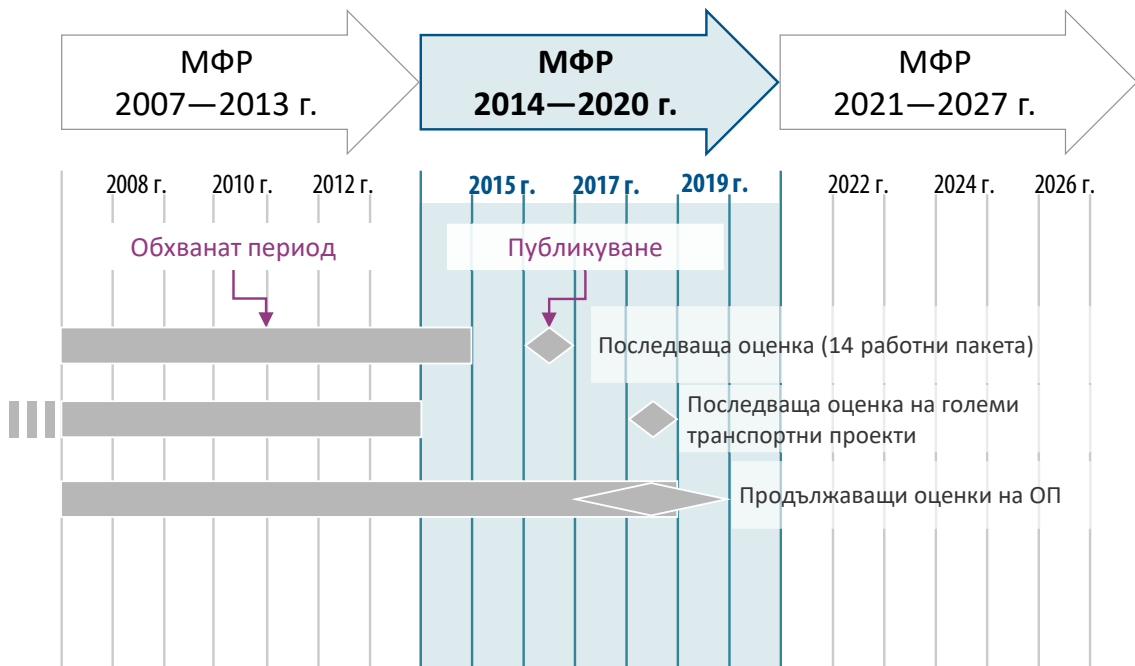
3.13. Информацията от тези показатели се допълва с резултатите от редица оценки и проучвания, в които се анализират резултатите за периода 2007—2013 г. и за началните етапи на програмиране и изпълнение на програмите по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. Целта на последващите оценки е да се даде възможност на Комисията при планирането на бъдещите

² Последният е Седмият доклад на Европейската комисия относно икономическото, социалното и териториалното сближаване, 2017 г.

³ Европейски съюз, Регламент (ЕС) № 1303/2013, L 347/320, 20.12.2013 г., в член 27 се отбелязва, че показателите са три вида: а) финансови показатели, отнасящи се до разпределените разходи; б) показатели за крайни продукти, отнасящи се до подпомогнатите операции; и в) показатели за резултати, отнасящи се до съответния приоритет.

програми да вземе предвид извлечените поуки. На *фигура 3.3* е показано обаче, че поради графика на тези оценки прекалено късно могат да се извлекат поуки, които да окажат *въздействие* върху текущите или следващите програмни периоди. Например резултатите от последващите оценки за периода 2014—2020 г. се очаква да бъдат получени до края на 2025 г. съгласно разпоредбите на РОР. Дотогава програмният период 2021—2027 г. ще бъде в своята пета година и вероятно Комисията ще бъде доста напреднала в подготовката на законодателните си предложения за периода след 2027 г.⁴

Фигура 3.3 — График и обхват на основните оценки



Източник: ЕСП.

3.14. За периода 2007—2013 г. е извършена *последваща* оценка на ЕФРР/КФ⁵. Въпреки че целта на оценката е да се направи заключение относно цялостното въздействие на програмите и да се направят цялостни изводи относно качеството, тя не е стигнала до заключение относно постигането на целите или целевите стойности. В нея няма и систематичен анализ на полезните взаимодействия

⁴ Сметна палата, Информационно-аналитичен документ, „Ориентираност към постигането на резултати в областта на сближаването“, 2019 г., точки 110 и 113, в които се цитира последващата оценка на Комисията на програмите по политиката на сближаване за периода 2007—2013 г., съсредоточена върху Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ), работен пакет 12, „Система на изпълнение“.

⁵ Европейска комисия SWD(2016) 318 final, 19.9.2016 г. „Последваща оценка на ЕФРР и Кохезионния фонд за периода 2007—2013 г.“.

между финансирането от ЕФРР/КФ и изпълнението на секторните политики на ЕС, който би помогнал да се хвърли повече светлина върху приноса на политиката на сближаване за постигането на стратегическите цели на стратегията „Европа 2020“.

3.15. В законодателството за периода 2014—2020 г. не са предвидени междинни оценки на ЕФРР и КФ на равнището на ЕС. Вместо това от държавите членки се изисква да изготвят план за оценки и да извършват най-малко една оценка на въздействието на всяка приоритетна ос от своите ОП.

3.16. В следващите раздели разглеждаме най-напред наличната информация за изпълнението на равнището на двата фонда, върху които избрахме да се съсредоточим в тази глава — ЕФРР и КФ. След това предоставяме допълнителни подробности относно аспектите на изпълнението, свързани с четирите тематични цели, които сме избрали (точка **3.10**). Във всичките случаи започваме с анализ на показателите за мониторинг и допълваме това с друга налична информация. И накрая, Сметната палата представя и резултатите по отношение на изпълнението от проверката на извадка от проекти, извършена като част от работата ни във връзка с Декларацията за достоверност за 2019 г. При разглеждането на изпълнението следва да се вземат предвид три важни фактора:

- 1) В политиката на сближаване, която се характеризира с широкомащабни инфраструктурни проекти, може да има времева разлика между началото на програмата, изпълнението и реализирането на крайните продукти и резултатите. Не се очаква напредъкът да бъде линеен по време на програмния период и често резултатите може да не се материализират до няколко години след края на периода. Вероятно е също така напредъкът да бъде повлиян от сравнително ниските равнища на изпълнение при политиката на сближаване в сравнение с останалата част от бюджета на ЕС. Тези фактори, заедно с факта, че последните налични данни се отнасят до края на 2018 г., а периодът на изпълнение продължава до края на 2023 г., затрудняват на този етап заключението относно постигането на целите.
- 2) Целите на политиката на сближаване, като например тези, свързани с равнището на заетост, икономическото развитие, климата и енергетиката, сериозно се влияят от широк кръг външни фактори в Европа и в света. В много държави членки финансирането за политиката на сближаване обикновено представлява малък дял от средствата, предназначени за тези въпроси, и затова може да има само много ограничено въздействие върху напредъка на тези държави членки към постигането на целите.

- 3) ЕС разполага с редица политически инструменти за постигане на целите на своята политика на сближаване на високо равнище, от които ЕФРР и КФ съставляват само една част. Други фондове и законодателни инициативи също са предназначени за постигане на тези цели. Често е невъзможно да се разграничи отражението на различните инструменти на политиката върху напредъка към изпълнението на целите.

3.17. Важно е също така да се отбележи, че макар че Сметната палата да провери аспектите на изпълнението за някои проекти като част от работата във връзка с Декларацията за достоверност (точки **3.59—3.61**), докладваната от Комисията информация за изпълнението – например показателите и оценките – не е обхваната от нейния одит.

Оценка на изпълнението на ЕФРР и КФ въз основа на публикуваната информация за изпълнението

Общи коментари

3.18. На *фигура 3.4* е представен общ преглед на показателите за ЕФРР и КФ, включени в програмните декларации. На *фигура 3.5* са показани показателите, свързани с общата цел на ЕФРР и КФ. По-подробни прегледи по специфични цели са представени на *фигура 3.6*, *фигура 3.7*, *фигура 3.8* и *фигура 3.9*.

3.19. В точка 1.24 Сметната палата разглежда някои общи ограничения⁶, приложими при тълкуването на тези показатели. По-специално оценката на Сметната палата дали даден показател се изпълнява по план е свързана с вероятността този показател да постигне целевата си стойност. Тази оценка не взема под внимание дали и колко стриктно даден показател е свързан с действията и целите на ЕФРР и КФ, нито дали целевата стойност, определена за този показател, е достатъчно амбициозна. Следователно тя е само първа стъпка в извършването на анализ на изпълнението на ЕФРР и КФ. Сметната палата не е одитирала и надеждността на изходните данни, но разглежда този въпрос в глава 1 (вж. точки 1.13—1.23).

3.20. Има общо 72 показателя. Девет от тях — свързани с общата цел на ЕФРР и КФ — са показатели на Евростат, в т. ч. пет, които се използват изключително за ЕФРР, и четири, които са споделени между двете програми. Останалите 63 (45

⁶ Вж. също точки 3.21—3.35 от Годишния доклад за 2018 г.

свързани с ЕФРР и 18 свързани с КФ) се основават на общи показатели, използвани от оперативните програми на държавите членки. Те отразяват наличните данни в края на 2018 г. (данните за 2019 г. нямат да бъдат налични до 2021 г.). Анализът на Сметната палата показва, че малко над една трета от показателите се изпълняват по план, а около половината не се изпълняват по план⁷. За останалите показатели не беше възможно да се направи заключение. От деветте показателя, свързани с общите цели, само два са на път да бъдат изпълнени. Около една трета от показателите имат заложена средносрочна междинна цел за 2018 г. Повечето от тези междинни цели (70 %) или са постигнати, или вероятно ще бъдат постигнати скоро.

⁷ Вж. точка 1.25 за повече подробности за това как Сметната палата оценява напредъка спрямо показателите.

Фигура 3.4 – Преглед на показателите в политиката на сближаване

Според данните на Комисията изпълняват ли се по план показателите за ЕФРР и КФ?

	Вложени ресурси и крайни продукти	Показатели за ефектите от програмите	
		Резултат	Въздействие
Обща цел			
Специфична цел „Подпомагане на прехода към икономика с ниски нива на въглеродни емисии“			
Специфична цел „Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“			
Специфична цел „Насърчаване на устойчив транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури“			
Специфична цел „Повишаване на конкурентоспособността на МСП“			
Други специфични цели			

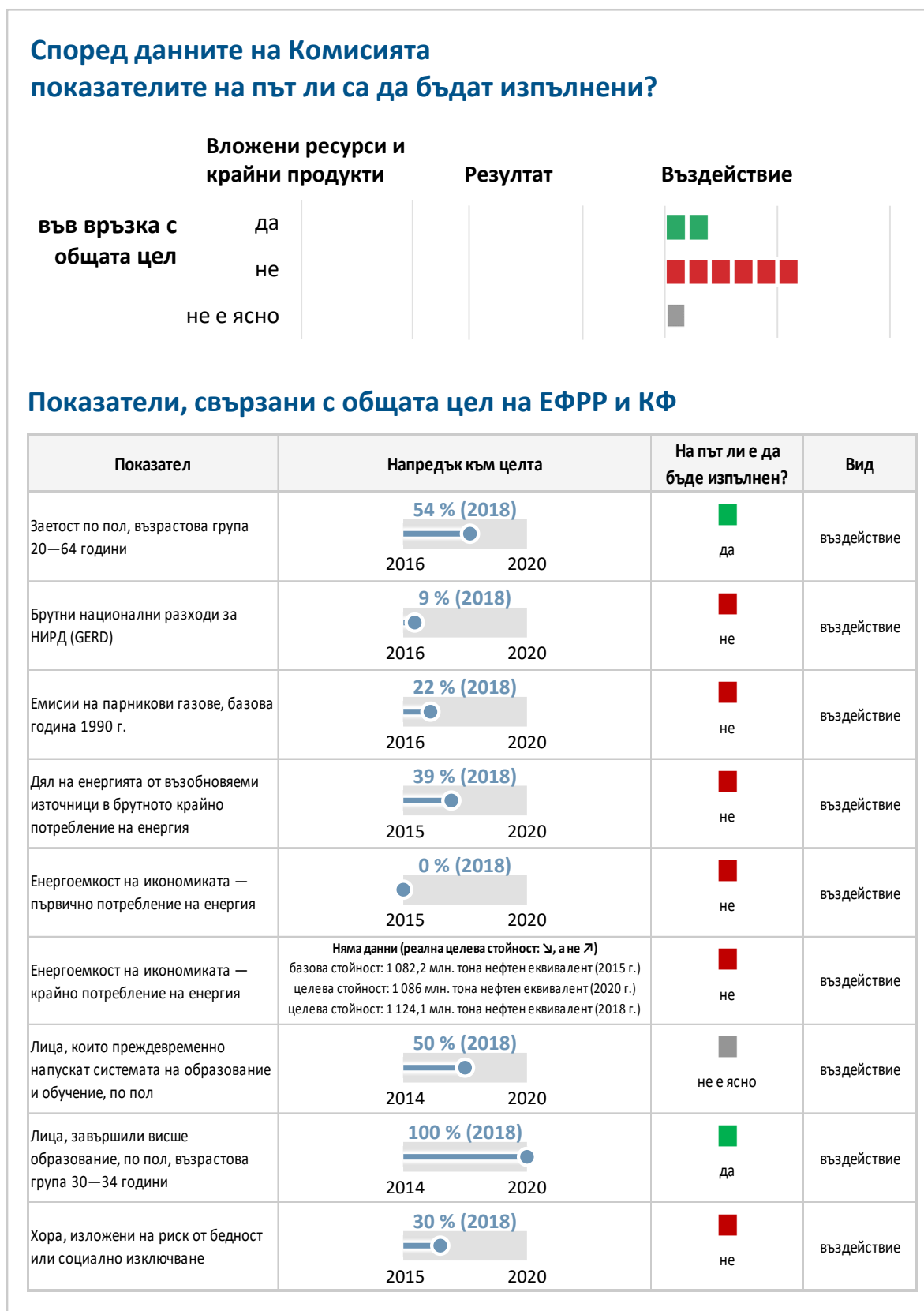
	Изпълняват ли се по план показателите?		
	ИЗПЪЛНЯВАТ СЕ ПО ПЛАН	НЕ СЕ ИЗПЪЛНЯВАТ ПО ПЛАН	НЕ Е ЯСНО
Показатели с количествено определени целеви стойности			
Показатели без количествено определени целеви стойности			

Забележка: Анализът на Сметната палата се основава на данни от Комисията, които не са одитирани.

Представеният по-горе пример на това дали показателите са на път да бъдат изпълнени се отнася до оценката на Сметната палата на вероятността даден показател да постигне целевата си стойност. Възможно е обаче даден показател да не бъде повлиян от изпълнените по програмата действия или да не е от значение за нейната цел, а целевата му стойност може да не е определена достатъчно амбициозно. Следователно фактът, че даден показател е на път да постигне целевата си стойност не означава непременно, че самата програма е на път да постигне целите си. Вж. също **допълнението** към доклада (точка 18).

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Фигура 3.5 — Преглед на показателите, свързани с общите цели на ЕФРР и КФ



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации към проектобюджета за 2021 г.

3.21. Като цяло голямата част от показателите са показатели за крайни продукти, а останалата част са показатели за резултати или за въздействие (вж. *фигура 3.4*). Общо 40 % от показателите за крайни продукти се изпълняват по план. За показателите за резултати и за въздействие този процент е 10 %. Констатирахме, че редица целеви стойности са били намалени в сравнение с първоначално определените (вж. точки *3.26*, *3.34* и *3.42*). Сметната палата започна одит относно ефективното функциониране на рамката за изпълнение, въведена от Комисията – включително процесите за определяне, одобряване и изменение на целевите стойности – и планира да докладва резултатите от одита през 2021 г.

3.22. В Прегледа на изпълнението на програмите (приложен към ГДУИ за 2019 г.) Комисията представя прогнози за някои от тези показатели. Тези прогнози се основават на ежегодно докладваната от програмните органи информация и представляват очакваните крайни продукти от избраните проекти, които са в процес на изпълнение, но все още не са завършени. По принцип тези прогнози чертаят по-положителна картина в сравнение с данните за изпълнението към момента⁸.

Цели на стратегията „Европа 2020“ – междинен преглед на изпълнението

3.23. „Европа 2020“ е стратегията на високо равнище на ЕС за периода 2010—2020 г. За периода 2014—2020 г. Комисията е определила девет показателя за измерване на напредъка към постигането на целите на тази стратегия в областта на заетостта, НИРД, изменението на климата и енергетиката, образованието и борбата с бедността и социалното изключване⁹. Според Комисията¹⁰, въз основа на данните за 2018 г. се очаква да бъдат постигнати целевите стойности в областта на заетостта и образованието, докато напредъкът спрямо целевите стойности за НИРД и борбата с бедността и социалното изключване е по-слаб и е малко вероятно целевите стойности да бъдат постигнати.

⁸ Европейска комисия, ГДУИ на бюджета на ЕС за 2019 г., приложение 1 (Преглед на изпълнението на програмите), юни 2020 г.

⁹ Подробности за групирането са налични на следния адрес:
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_headline_indicators#The_Europe_2020_strategy.

¹⁰ Европейска комисия, Евростат, 2019 г., „По-интелигентно, по-екологосъобразно, по-приобщаващо?“ Показатели в подкрепа на стратегията „Европа 2020“.

3.24. През декември 2019 г. Комисията извърши междинен преглед на изпълнението на ОП¹¹ въз основа на годишните доклади за изпълнението на държавите членки за 2018 г. Целта на прегледа беше да се определи до каква степен всяка отделна ОП е постигнала определените междинни цели и дали резервът за изпълнение от 6 % би могъл да бъде освободен¹². Прегледът заключава¹³, че се оценява като задоволително изпълнението на приоритети, представляващи 82 % от общия резерв за изпълнение. В своя ГОД за 2019 г. ГД „Регионална и селищна политика“ отчита, че над 80 % от ОП са оценени като „добри“ или „приемливи“. Останалите 41 програми са били „в затруднение“ и генералната дирекция ги е поставила под строг мониторинг¹⁴. В контекста на този доклад Сметната палата не е одитирала оценката на Комисията, въпреки че тя ще бъде разгледана в одита, посочен в края на точка **3.20**.

Подпомагане на прехода към икономика с ниски нива на въглеродни емисии

3.25. На *фигура 3.6* е направен преглед на показателите от програмните декларации във връзка с целта за подпомагане на прехода към икономика с ниски нива на въглеродни емисии.

3.26. Само един показател в тази област е на път да изпълни целевата стойност – показателят „Брой домакинства, преминали в по-горен клас на енергопотребление“ за ЕФРР е 35 % по-висок от поставената за 2018 г. междинна цел. Останалите девет показателя не са, въпреки че за седем от тях държавите членки, с одобрението на Комисията, са направили целевата стойност за 2023 г. по-лесна за постигане.

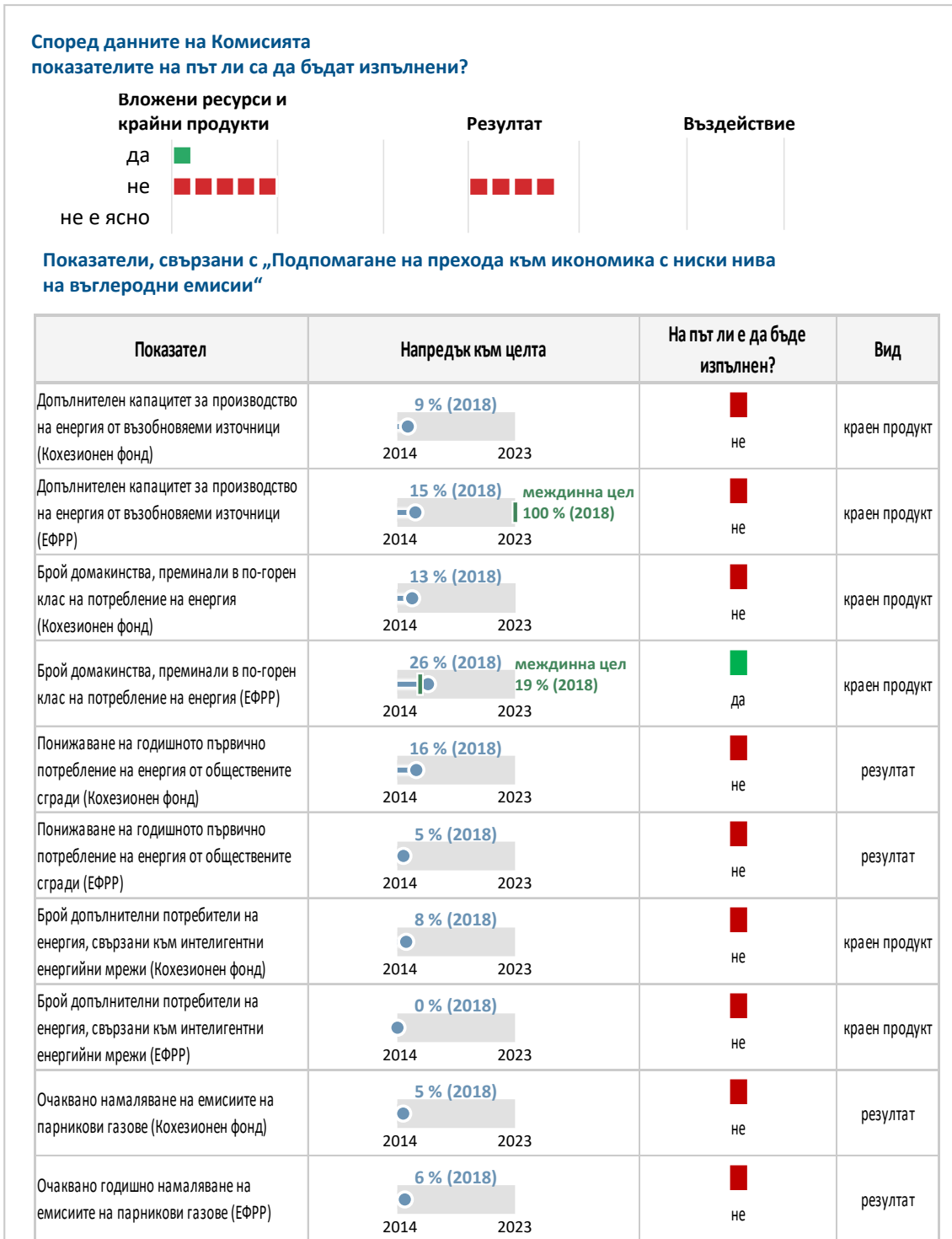
¹¹ Съгласно Регламент (ЕС) № 1303/2013, L 347/320, 20.12.2013 г., член 21.

¹² Европейска комисия, ГД „Регионална и селищна политика“, Годишен отчет за дейността за 2019 г., юни 2020 г.

¹³ Европейска комисия, ГДУИ на бюджета на ЕС за 2019 г., юни 2020 г.

¹⁴ Европейска комисия, ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“, бележка: Настоящата оценка се основава на методика, която ГД „Регионална и селищна политика“ разработи за изпълнението на програмите въз основа на оценката на годишните доклади за изпълнението и на риска от отмяна на бюджетни кредити за отделните оперативни програми.

Фигура 3.6 — Преглед на показателите, свързани с икономиката с ниски нива на въглеродни емисии



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

Средствата от ЕС за постигане на целите в областта на климата и енергетиката са налице, но разходната им ефективност е трудна за установяване

3.27. За да се постигнат целевите стойности на ЕС за 2020 г. и 2030 г. в областта на климата и енергетиката, Комисията е поела ангажимент в периода 2014—2020 г. да изразходва най-малко едно от всеки пет евро от бюджета си за действия, свързани с климата. Правилата на ЕФРР¹⁵ изискват определена част от националните средства по ЕФРР да бъдат насочени към проекти за икономика с ниски нива на въглеродни емисии: 20 % в по-силно развитите региони, 15 % в регионите в преход и 12 % в по-слабо развитите региони.

3.28. Според Комисията държавите членки надхвърлят значително това минимално съотношение от едно към пет и се предвижда 40 млрд. евро от ЕФРР и КФ да бъдат инвестирани в нисковъглеродна икономика през периода 2014—2020 г. Тези средства са два пъти повече от изразходваните в тази област през предходния период на финансиране¹⁶. В своя специален доклад на тази тема¹⁷ Сметната палата потвърждава, че заложената целева стойност от една пета е довела до повече и по-добре насочено финансиране за действия по климата по линия на ЕФРР и на КФ. В отговор на избухването на пандемията от COVID-19 ЕС въведе мерки, които предоставят по-голяма гъвкавост на държавите членки при използването на средствата по ЕСИФ¹⁸. Например изискванията за заделяне на определен размер средства по ЕСИФ за области от ключово значение се премахват¹⁹. Предвидената в предложението гъвкавост обаче може да се отрази

¹⁵ Европейски съюз, Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006.

¹⁶ Европейска комисия, уебсайт на ГД „Регионална и селищна политика“, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/low-carbon-economy/.

¹⁷ ЕСП, Специален доклад № 31/2016 „Изразходване на най-малко една пета от бюджета на ЕС за действия по климата — предприемат се амбициозни действия, но рискът от неуспех е сериозен“.

¹⁸ Европейски съюз, Регламент (ЕС) 2020/558, L130/1, 24.4.2020 г.

¹⁹ Европейски съюз, Регламент (ЕС) 2020/558, L130/1, 24.4.2020 г., член 25а, параграф 5.

на капацитета на ЕС да постигне целите, първоначално предвидени в оперативните програми²⁰.

3.29. Доброто финансово управление представлява нещо повече от това просто да се изразходват средства. Комисията е публикувала насоки за подобряване на инвестициите в енергийна ефективност на сградите, включително тяхната разходна ефективност. В своя специален доклад относно енергийната ефективност на сградите²¹ Сметната палата даде примери за добри практики: използване на съчетание от финансови инструменти и безвъзмездна финансова помощ и модулация на процента на помощта с цел да се увеличи привличането на частно финансиране и да се намали рискът от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите. Въпреки това е трудно да се установи дали тези средства са използвани по разходно ефективен начин.

3.30. В *каре 3.1* са представени други свързани с разходната ефективност проблеми, посочени от Сметната палата в специални доклади.

²⁰ ЕСП, Становище № 3/2020 относно изменение на Регламент на ЕС за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на избухването на пандемията от COVID-19.

²¹ ЕСП, Специален доклад № 11/2020 „Енергийна ефективност на сградите: все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност“.

Каре 3.1

Посочени от Сметната палата проблеми във връзка с разходната ефективност на действията за постигане на целите в областта на климата и енергетиката

Свърхсубсидирани схеми за първоначално подпомагане за разпространението на инсталации за вятърна и слънчева фотоволтаична енергия, платени посредством по-високи цени на електроенергията и/или държавен дефицит²².

Липса на междурегионално сътрудничество и обмен на опит. Например поради фрагментиран вътрешен енергиен пазар има забавяния в инвестициите в мрежата, включително в междусистемната инфраструктура. Това възпрепятства разпространението на енергията от възобновяеми източници и развитието на полезни взаимодействия между държавите членки²³.

Въпреки че повечето одитирани държави членки са използвали анализ на разходите и ползите и модели за разработване на проекти, има нужда от подобрения по отношение на решения, посочени като икономически ефективни от Европейската агенция за околната среда (ЕАОС)²⁴.

В повечето случаи държавите членки са подбирали проектите на принципа „първият по време е първи по право“, без да направят оценка на техните относителни разходи и ползи²⁵.

²² ЕСП, Специален доклад № 8/2019 „Вятърна и слънчева енергия за производство на електроенергия — необходими са значителни действия, за да се постигнат целите на ЕС“.

²³ ЕСП, Специален доклад № 08/2019 „Вятърна и слънчева енергия за производство на електроенергия — необходими са значителни действия, за да се постигнат целите на ЕС“.

²⁴ ЕСП, Специален доклад № 25/2018 „Директива за наводненията — постигнат е напредък при оценката на рисковете, но е необходимо да се подобрят планирането и прилагането“.

²⁵ ЕСП, Специален доклад № 11/2020 „Енергийна ефективност на сградите: все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност“.

Финансирането от ЕС невинаги се използва ефективно за постигане на целите в областта на климата

3.31. Политиката на сближаване е част от комбинацията от политики на ЕС, които допринасят за постигане на целите в областта на климата и енергетиката. Налице са сериозни признаци, че ЕС няма да изпълни целите в областта на климата и енергетиката за 2030 г. Според Комисията²⁶ налице е само ограничен напредък при намаляването на отрицателните въздействия върху околната среда, произтичащи от използването на природните ресурси. В своя специален доклад относно енергийната ефективност на сградите²⁷ Сметната палата заключава, че е малко вероятно да бъдат изпълнени целите за енергийна ефективност на ЕС за 2020 г. В друг одит²⁸ се посочва забавяне в напредъка в секторите на вятърната и слънчевата фотоволтаична енергия след 2014 г. Половината от държавите – членки на ЕС, рискуват да не произведат достатъчно електроенергия от възобновяеми източници, за да постигнат целите си за 2020 г. В обзорния доклад относно действията на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата Сметната палата посочи, че предвиденото от държавите членки намаляване на емисиите на парникови газове не съответстват на целта за 40 % намаление до 2030 г.²⁹

3.32. Докладите от ЕАОС и от Европейския парламент са в съответствие със заключенията на Сметната палата. В доклад от 2019 г.³⁰ ЕАОС подчертава, че сегашният темп на напредък няма да бъде достатъчен за изпълнение на целите в областта на климата и енергетиката за 2030 г. и 2050 г. Европейският

²⁶ Европейска комисия, Информационен документ за ЦУР https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/862574/Factsheet_Se_mester_SDGs.pdf.

²⁷ ЕСП, Специален доклад № 11/2020 „Енергийна ефективност на сградите: все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност“.

²⁸ ЕСП, Специален доклад № 8/2019 „Вятърна и слънчева енергия за производство на електроенергия — необходими са значителни действия, за да се постигнат целите на ЕС“.

²⁹ Вж. също: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/greenhouse-gas-emission-trends-6/assessment-3>.

³⁰ ЕАОС, „Европейската околна среда — състояние и перспективи (2020 г.): знания за прехода към устойчива Европа“, 2019 г.

парламент³¹ отбелязва, че ЕС вероятно няма да постигне своите основни цели в областта на климата и енергетиката за 2030 г.

Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите




3.33. На *фигура 3.7* е направен преглед на показателите от програмните декларации във връзка с целта за опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите.

3.34. Пет от десет показателя са на път да постигнат целевите си стойности – повечето от тях са свързани с водоснабдяването и пречистването на отпадъчните води. Показателите във връзка с рециклирането на отпадъци не се изпълняват по план. Въпреки че един случай е бил явна грешка, държавите членки със съгласието на Комисията са преразгледали всичките останали целеви стойности в посока надолу спрямо предходната година – някои от тях с повече от 50 %.

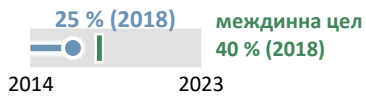

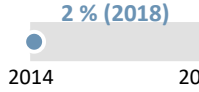

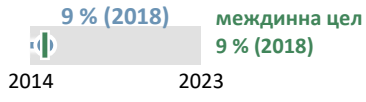

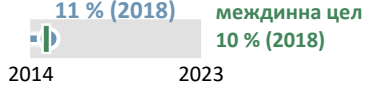

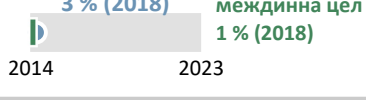



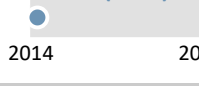







³¹ Европейски парламент, EU Environment and Climate Change Policies - State of play, current and future challenges (Политики на ЕС в областта на околната среда и изменението на климата – актуално състояние, настоящи и бъдещи предизвикателства), Тематичен отдел А по искане на комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните на Европейския парламент, септември 2019 г.

Фигура 3.7 — Преглед на показателите, свързани с околната среда

Според данните на Комисията показателите на път ли са да бъдат изпълнени?

Вложени ресурси и крайни продукти	Резултат	Въздействие	
да 			
не 			
не е ясно 			

Показатели, свързани с „Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“

Показател	Напредък към целта	На път ли е да бъде изпълнен?	Вид
Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци (Кохезионен фонд)	 25 % (2018) междинна цел 40 % (2018) 2014 2023	 не	краен продукт
Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци (ЕФРР)	 2 % (2018) 2014 2023	 не	краен продукт
Допълнителен брой жители с достъп до подобрено водоснабдяване (Кохезионен фонд)	 9 % (2018) междинна цел 9 % (2018) 2014 2023	 да	краен продукт
Допълнителен брой жители с достъп до подобрено водоснабдяване (ЕФРР)	 11 % (2018) междинна цел 10 % (2018) 2014 2023	 да	краен продукт
Допълнителен брой жители с достъп до подобрено пречистване на отпадъчните води (Кохезионен фонд)	 3 % (2018) междинна цел 1 % (2018) 2014 2023	 да	краен продукт
Допълнителен брой жители с достъп до подобрено пречистване на отпадъчните води (ЕФРР)	 19 % (2018) междинна цел 10 % (2018) 2014 2023	 да	краен продукт
Обща площ на рехабилитираната земя (Кохезионен фонд)	 4 % (2018) 2014 2023	 не	краен продукт
Обща площ на рехабилитираната земя (ЕФРР)	 4 % (2018) междинна цел 2 % (2018) 2014 2023	 да	краен продукт
Площ на подпомаганите местообитания, които да получат по-добър природозащитен статус (Кохезионен фонд)	 16 % (2018) 2014 2023	 не	краен продукт
Площ на подпомаганите местообитания, които да получат по-добър природозащитен статус (ЕФРР)	 34 % (2018) 2014 2023	 не е ясно	краен продукт

Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

Данните за качеството не са еднозначни по отношение на напредъка

3.35. Комисията отчита значително увеличение както при планираните инвестиции, така и при постиженията в областта на опазването на околната среда и ресурсната ефективност, но бавен напредък в увеличаването на капацитета за рециклиране на отпадъци и рехабилитацията на земя³². В оценката на Комисията се констатира, че по отношение на водата подпомаганите и завършените през програмния период 2007—2013 г. проекти са подобрили водоснабдяването за най-малко 4 милиона граждани на ЕС и са осигурили по-добро пречистване на отпадъчните води за над 7 милиона граждани на ЕС³³.

3.36. В своя специален доклад относно водната инфраструктура³⁴ Сметната палата посочи липсата на осведоменост в трите одитирани държави членки за течовете на вода, дължащи се на недостатъчни инвестиции за поддръжка и подновяване на водната инфраструктура. Освен това в своя доклад относно финансирането от ЕС на пречиствателни станции за градски отпадъчни води в басейна на река Дунав³⁵ Сметната палата констатира, че четирите проверени държави членки са постигнали значителен напредък по отношение на изпълнението на изискванията на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води³⁶, но са забавили изпълнението в определени области.

3.37. По отношение на качеството на въздуха ЕАОС посочва намаляване на емисиите на замърсители на въздуха в периода 1990—2015 г., за което

³² Различни документи на Европейската комисия, включително ГОД за 2018 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и обобщаващия доклад на годишните доклади за изпълнението на програмите, обхващащ периода 2014—2017 г., публикувани през 2019 г.

³³ Европейска комисия, Последваща оценка на програмите по политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.

³⁴ ЕСП, Специален доклад № 12/2017 „Прилагане на Директивата за питейната вода: качеството на водата и достъпът до нея са подобрени в България, Унгария и Румъния, но нуждите от инвестиции остават значителни“.

³⁵ ЕСП, Специален доклад № 2/2015 „Финансиране от ЕС на пречиствателни станции за градски отпадъчни води в басейна на река Дунав: необходими са допълнителни усилия при подпомагането на държавите членки за постигане на целите на политиката на ЕС в областта на отпадъчните води“.

³⁶ Европейски съюз, Директива за пречистването на градските отпадъчни води, Директива на Съвета 91/271/ЕИО.

допринасят финансираните по ЕФРР/КФ проекти³⁷. В един по-скорошен доклад ЕАОС посочва, че като цяло тенденциите в областта на околната среда в Европа не са се подобрили след 2015 г. и по-голямата част от целевите стойности за 2020 г. няма да бъдат постигнати, особено свързаните с биологичното разнообразие³⁸. Констатациите на Сметната палата потвърждават тези тенденции³⁹.

Въпроси, свързани с изпълнението, засягащи проектите и програмите в областта на околната среда

3.38. В своята последваща оценка на големи проекти⁴⁰ през 2020 г. Комисията е стигнала до заключението, че проектите са били повлияни от преразходи и закъснение при изпълнението. По отношение на проектите в областта на околната среда основните слабости са били прогнозирането на капацитета и гъвкавостта при разработването.

3.39. В *каре 3.2* са дадени някои примери от специалните доклади на Сметната палата за слабо ориентиране към качество на изпълнението на съфинансираните от ЕС проекти и програми.

³⁷ ЕАОС, Оценка на показателите - Емисии на основните замърсители на въздуха в Европа, 2017 г.

³⁸ ЕАОС, „Европейската околна среда — състояние и перспективи (2020 г.): знания за прехода към устойчива Европа“, 2019 г.

³⁹ ЕСП, Специален доклад № 23/2018 „Замърсяване на въздуха — здравето ни все още не е достатъчно защитено“; ЕСП, Обзорен доклад „Действия на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“, 2017 г.; Специален доклад № 2/2015 „Финансиране от ЕС на пречиствателни станции за градски отпадъчни води в басейна на река Дунав: необходими са допълнителни усилия при подпомагането на държавите членки за постигане на целите на политиката на ЕС в областта на отпадъчните води“; ЕСП, Специален доклад № 12/2017 „Прилагане на Директивата за питейната вода: качеството на водата и достъпът до нея са подобрени в България, Унгария и Румъния, но нуждите от инвестиции остават значителни“.

⁴⁰ Европейска комисия, Ex post evaluation of major projects in environment financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013 (Последваща оценка на големи проекти в областта на околната среда, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд в периода 2000—2013 г.), юни 2018 г.

Каре 3.2

Примери за слабо ориентиране към качество на изпълнението в съфинансираните от ЕС проекти или програми в областта на околната среда

- Няколко цели в плановете за управление на риска от наводнения не са нито количествено определени, нито обвързани със срокове⁴¹.
- Въпреки насоките на Комисията в някои държави членки няма обвързване между процента на отпусканата помощ и очакваните икономии на енергия, които следва да се реализират по проектите⁴².

3.40. Сметната палата докладва и за примери за лошо хармонизиране на инвестициите с приоритетите на ЕС поради слабости при разпределянето на средствата за проектите:

- прякото финансиране от ЕС за качеството на въздуха може да предостави полезна подкрепа, но например към момента на извършване на одита липсваха проекти, насочени към намаляване на емисиите от битово отопление в райони, в които това е основен източник на замърсяване на въздуха⁴³; и
- като цяло Директивата за наводненията е оказала положително въздействие, но източниците на финансиране в плановете за управление на риска от наводнения са определени и осигурени само отчасти, финансирането на трансгранични инвестиции е ограничено и като цяло средствата не са разпределени в съответствие с приоритетите⁴⁴.

⁴¹ ЕСП, Специален доклад № 25/2018 „Директива за наводненията — постигнат е напредък при оценката на рисковете, но е необходимо да се подобрят планирането и прилагането“.

⁴² ЕСП, Специален доклад № 11/2020 „Енергийна ефективност на сградите: все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност“.

⁴³ ЕСП, Специален доклад № 23/2018 „Замърсяване на въздуха — здравето ни все още не е достатъчно защитено“.

⁴⁴ ЕСП, Специален доклад № 25/2018 „Директива за наводненията — постигнат е напредък при оценката на рисковете, но е необходимо да се подобрят планирането и прилагането“.

Насърчаване на устойчив транспорт и отстраняване на проблеми в ключови мрежови инфраструктури

3.41. На *фигура 3.8* е направен преглед на показателите от програмните декларации във връзка с целта за насърчаване на устойчив транспорт и отстраняване на проблеми в ключови мрежови инфраструктури.

3.42. Половината от 16-те показателя са на път да постигнат целевите си стойности. Те са свързани с железопътни линии, линии на метрото, трамвайни линии и пътища. В последния одобрен от Комисията доклад държавите членки са намалили повечето целеви стойности за 2023 г., като в някои случаи намалението е значително. Например комбинираната целева стойност по ЕФРР и КФ за показателя „Обща дължина на новата железопътна линия“ е била намалена от 947 км на 579 км (39 %), а комбинираната целева стойност по ЕФРР и КФ за показателя „Обща дължина на новите или подобрените трамвайни линии и линии на метрото“ е намалена от 680 км на 441 км (35 %).

3.43. Показателите в тази област на политика са все показатели за крайни продукти — те осигуряват основно данни за изпълнението на програмата по отношение на изградената инфраструктура. Липсват общи показатели за измерване на резултатите. В доклада на Сметната палата относно пътищата, за които е осигурено съвместно финансиране от ЕС⁴⁵, се посочва, че Комисията не съобщава информация, като например спестяването на време или по-високата средна скорост, въпреки че понякога тази информация е налична. По подобен начин в доклада на Сметната палата относно проектите за водеща транспортна инфраструктура (ВТИ)⁴⁶ се посочва, че липсва механизъм за систематично измерване на резултатите след даден период от време от приключването на проектите и че Комисията не разполага с данни за последиците в по-широк смисъл (като например социално-икономическо въздействие) от големите транспортни проекти.

⁴⁵ ЕСП, Специален доклад № 9/2020 „Основна пътна мрежа на ЕС — продължителността на пътуване е скъсена, но мрежата все още не функционира напълно“.

⁴⁶ ЕСП, Специален доклад № 10/2020 „Водещи транспортни инфраструктури в ЕС — транспортната мрежа не е завършена навреме“.

Фигура 3.8 — Преглед на показателите, свързани с транспортните мрежи



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

Информацията за изпълнението показва съкратена продължителност на пътуването благодарение на проектите за пътищата, но няма ясна тенденция към по-устойчиви видове транспорт

3.44. Инвестициите на ЕС в транспорт са допринесли за подобряването на свързаността и достъпността⁴⁷. В извършения наскоро одит във връзка с подкрепата за основната пътна мрежа⁴⁸ Сметната палата заключи, че програмите на ЕС допринасят за нейното развитие. Що се отнася до анализираниите маршрути, Сметната палата отбеляза съкратената продължителност на пътуването и повечето изминати километри по магистралите, които подобряват безопасността и качеството на пътуването.

3.45. В извършения наскоро одит относно устойчивата градска мобилност Сметната палата заключи, че няма ясна индикация, че градовете променят съществено подхода си. По-специално няма ясна тенденция към по-устойчиви видове транспорт. Сметната палата обаче признава, че постигането на значителни подобрения в устойчивата градска мобилност може да изисква повече време⁴⁹.

3.46. През 2018 г. Комисията публикува оценка, обхващаща десет големи транспортни проекта в областта на автомобилния, железопътния и градския транспорт, които са били съфинансирани от ЕФРР и КФ през програмния период 2000—2006 г. или 2007—2013 г.⁵⁰ Тя показва, че повечето оценени проекти са довели до спестяване на време и до икономии на разходи за експлоатация на превозните средства и са оказали положително влияние по отношение на безопасността, шума и качеството на услугите. В нея се отбелязва също и че въздействието върху качеството на живота и благосъстоянието обикновено е било положително. В оценката е направено и заключението, че ефектът от тези

⁴⁷ ЕСП, Обзорен доклад № 9/2018 „Изграждане на успешен транспортен сектор на ЕС — какви са предизвикателствата?“.

⁴⁸ ЕСП, Специален доклад № 9/2020 „Основна пътна мрежа на ЕС — продължителността на пътуване е скъсена, но мрежата все още не функционира напълно“.

⁴⁹ ЕСП, Специален доклад № 6/2020 „Устойчивата градска мобилност в ЕС — не е възможен съществен напредък без ангажираност на държавите членки“.

⁵⁰ Европейска комисия, Ex-post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund between 2000 and 2013 (Последваща оценка на големи проекти, подпомагани от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд в периода 2000—2013 г.), юни 2018 г.

проекти върху устойчивостта на околната среда (като например замърсяването на въздуха и изменението на климата) като цяло е положителен, макар и ограничен.

Постигането на стратегическите цели е изложено на риск

3.47. В Регламента относно трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)⁵¹ се определят „широкообхватната“ и „основната“ мрежи, които следва да бъдат развити от държавите членки. Широкообхватната мрежа, която следва да бъде завършена до 2050 г., има за цел да осигури достъпност и свързаност за всички региони на ЕС. Основната мрежа, която трябва да бъде завършена до 2030 г., се състои от участъците от широкообхватната мрежа, които имат най-голямо стратегическо значение за постигане на целите на трансевропейската транспортна мрежа.

3.48. В извършения наскоро одит на водещите транспортни инфраструктури⁵² Сметната палата докладва, че не се очаква основната транспортна мрежа на ЕС да достигне пълния си капацитет до 2030 г., въпреки че междувременно могат да се видят някои положителни ефекти от текущото изпълнение. Освен това в обзорния доклад⁵³ Сметната палата посочи, че тъй като мащабът на финансирането от ЕС е ограничен в сравнение с общите нужди, е необходимо да има насоченост към приоритетите с най-висока европейска добавена стойност. В одита във връзка с пътищата⁵⁴ Сметната палата препоръча държавите членки да дадат приоритет на финансирането на инвестиции в основната мрежа с оглед тя да бъде завършена до 2030 г., особено в държавите членки, в които постигнатият досега напредък е ограничен. В този одит Сметната палата констатира, че държавите членки предлагат да се изразходват 66 % от наличните средства по ЕСИФ за проекти за пътища за периода 2014—2020 г. извън основната мрежа.

⁵¹ Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа и за отмяна на Решение № 661/2010/ЕС (текст от значение за ЕИП).

⁵² ЕСП, Специален доклад № 10/2020 „Водещи транспортни инфраструктури в ЕС — транспортната мрежа не е завършена навреме“.

⁵³ ЕСП, Обзорен доклад № 9/2018 „Изграждане на успешен транспортен сектор на ЕС — какви са предизвикателствата?“.

⁵⁴ ЕСП, Специален доклад № 9/2020 „Основна пътна мрежа на ЕС — продължителността на пътуване е скъсена, но мрежата все още не функционира напълно“.

3.49. Сметната палата констатира, че трябва да се обърне специално внимание на трансграничните участъци, тъй като пропуските в трансграничната инфраструктура намаляват планираното въздействие на общоевропейската мрежа. Държавите членки нямат стимул да осъществяват политиките на ЕС, когато е налице ограничен национален интерес, по-специално трансгранични връзки⁵⁵. Сметната палата е докладвала за проблеми в тази област при извършването на одит на основната пътна мрежа на ЕС⁵⁶ и на инвестициите в Европейската система за управление на железопътното движение⁵⁷.

Често анализът на разходите и ползите не се използва като инструмент за вземане на решения

3.50. Едно условие за финансиране за текущия програмен период е големите проекти да се подлагат на подробен анализ на разходите и ползите от страна на държавите членки и на последваща оценка и одобрение от Комисията. Извършеният от Сметната палата одит на високоскоростната железопътна мрежа показва, че качеството на оценката на нуждите в държавите членки е ниско и че организаторите и оценителите на проекти използват анализ на разходите и ползите само като задължителна административна стъпка, а не като инструмент за вземане на по-добри решения⁵⁸. Оценка на Комисията⁵⁹ потвърди това. Например в одита на ВТИ Сметната палата установи, че обикновено прогнозите за трафика са твърде оптимистични, не са добре координирани, не се основават на надеждни икономически оценки и понякога са много опростени. Тя заключи, че

⁵⁵ ЕСП, Обзорен доклад № 9/2018 „Изграждане на успешен транспортен сектор на ЕС — какви са предизвикателствата?“.

⁵⁶ ЕСП, Специален доклад № 9/2020 „Основна пътна мрежа на ЕС — продължителността на пътуване е скъсена, но мрежата все още не функционира напълно“.

⁵⁷ ЕСП, Специален доклад № 13/2019 „Единна европейска система за управление на железопътното движение — ще стане ли политическият избор реалност?“

⁵⁸ ЕСП, Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“.

⁵⁹ Европейска комисия, Ex post evaluation of major projects in transport financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013 (Последваща оценка на големи проекти в областта на транспорта, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд в периода 2000—2013 г.), юни 2018 г.

при проверените ВТИ анализите на разходите и ползите не са използвани по подходящ начин като инструмент за определяне на политики⁶⁰.

3.51. В законодателното предложение на Комисията за ЕСИФ за периода 2021—2027 г. са премахнати всички изисквания за оценка, които са специфични за големи проекти, включително изискването за анализ на разходите и ползите⁶¹. Макар да признава, че това представлява намаляване на общата административна тежест, Сметната палата изразява загриженост, че от друга страна има повишен риск съфинансираните инвестиции да не предложат най-доброто съотношение между качество и цена⁶².

3.52. В извършените от Сметната палата одити на съфинансираните от ЕС високоскоростни железопътни линии⁶³ и водещи транспортни инфраструктури⁶⁴ беше заключено, че устойчивостта на някои от проверените по време на одитната дейност линии е изложена на риск, тъй като те нямат достатъчно пътници. В първия от тези два одита Сметната палата посочи, че този риск е могъл да бъде намален със стабилна предварителна оценка на разходите и ползите. В оценка на Комисията⁶⁵ е направено подобно заключение и се докладва, че финансовата устойчивост на проектите зависи от публичното финансиране и че по време на подготовката на проектите не е било обърнато достатъчно внимание на

⁶⁰ ЕСП, Специален доклад № 10/2020 „Водещи транспортни инфраструктури в ЕС — транспортната мрежа не е завършена навреме“.

⁶¹ От държавите членки се изисква само да предоставят информация на Комисията за „операциите от стратегическо значение“, определени като операции, които имат ключов принос за постигането на целите на дадена програма, без допълнителни подробности. Член 2, параграф 4 и член 67, параграф 6 от COM(2018) 375 final.

⁶² ЕСП, Становище № 6/2018 относно предложението на Комисията от 29 май 2018 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби, COM(2018) 375 final.

⁶³ ЕСП, Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“.

⁶⁴ ЕСП, Специален доклад №10/2020 „Водещи транспортни инфраструктури в ЕС — транспортната мрежа не е завършена навреме“.

⁶⁵ Европейска комисия, Ex-post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund between 2000 and 2013 (Последваща оценка на големи проекти, подпомагани от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд в периода 2000—2013 г.), юни 2018 г.

финансовата им устойчивост, когато започнат да функционират след приключване на проектната фаза.

Повишаване на конкурентоспособността на МСП

3.53. На *фигура 3.9* е направен преглед на показателите от програмните декларации във връзка със специфичната цел на ЕФРР — повишаване на конкурентоспособността на МСП.

3.54. Три от деветте показателя (33 %) са на път да постигнат целевите си стойности. Тези три показателя са свързани с крайни продукти и измерват броя на предприятията, подпомагани от ЕФРР. В някои случаи е постигнат значителен напредък от предходната година насам. Например 414 000 предприятия са получили помощ в сравнение с 201 000 преди това. Други показатели, като например показателите за измерване дали частните инвестиции съответстват на публичната подкрепа за предприятията и увеличаването на заетостта в подпомаганите предприятия, не са изпълнени.

Фигура 3.9 — Преглед на показателите, свързани с МСП



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

Допълнителна информация за изпълнението

3.55. МСП представляват 99,8 % от всички предприятия в ЕС в нефинансовия сектор, създаващи 56 % от добавената стойност и 67 % от заетостта⁶⁶. По-рано през 2020 г. Сметната палата започна одит на стартиращите МСП. Планира се констатациите от одита да бъдат публикувани през следващата година. Що се отнася до останалата част от този раздел, Сметната палата разчита на оценките на Комисията, за които не е изготвила своя отделна оценка.

3.56. В годишния доклад на Комисията за 2018/2019 г. относно подпомагането от ЕФРР за МСП, наред с другото, се подчертава необходимостта от увеличаване на дейностите в МСП, свързани с НИРД, и от преодоляване на недостига на умения и финансиране, тъй като те са основни предизвикателства за иновациите. Оценката на Комисията⁶⁷ относно подпомагането от ЕФРР за МСП през програмния период 2007—2013 г. показва, че в някои случаи ЕФРР е спомогнал за ускоряване на инвестициите и за насърчаване на НИРД и иновациите. Тя обаче показва също и че тези случаи се отнасят за бенефициенти, които вече имат капацитета да се разрастват и да предлагат иновативни подходи, и че няма достатъчно доказателства дали те са щели да извършат тези инвестиции и без подкрепата по програмата.

3.57. В оценката на Комисията се посочва, че като цяло в оперативните програми в периода 2007—2013 г. липсва стратегически акцент⁶⁸ и е възприет основан на търсенето подход, като се прави опит за преодоляване на всички възможни пречки пред разрастването на МСП и иновациите. Това е допринесло за неясното дефиниране на общата стратегическа цел на някои програми. В много случаи това е довело до създаването на голям брой инструменти на политиката.

⁶⁶ Европейска комисия, annual report on European SMEs 2018/2019, Research and Innovation and Development by SMEs (Годишен доклад относно МСП в Европа за 2018/2019 г., Научноизследователска и развойна дейност и иновации от МСП), ноември 2019 г.

⁶⁷ Европейска комисия, Ex-post evaluation of 2007-2014, Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development (Последваща оценка на периода 2007—2014 г., Подпомагане на МСП — увеличаване на научните изследвания и иновациите в МСП и развитие на МСП), февруари 2016 г.

⁶⁸ Пак там.

Като цяло не е обърнато голямо внимание на това кои инструменти вероятно биха били най-ефективни.

3.58. Според оценката финансирането от ЕФРР е използвано заедно с национални източници на подкрепа за МСП чрез допълване на съществуващите национални мерки или чрез попълване на пропуските в системата за подпомагане. В нея обаче е установено, че полезното взаимодействие между подпомагането по ЕФРР и ЕСФ като цяло е слабо въпреки значението на запазването на заетостта⁶⁹.

Резултати от тестването на изпълнението на операциите

3.59. В контекста на одита за целите на Декларацията за достоверност за 2019 г. Сметната палата провери наличието, значението и надеждността на данните за изпълнението, представени от 12 държави членки за извадка от 121 проекта, съфинансирани по линия на ЕФРР и КФ. Поради присъщата времева разлика при проектите в областта на политиката на сближаване (точка **3.16**) само 11 от тези проекти са били завършени. Сметната палата установи, че седем проекта са изпълнили изцяло целите си, а два проекта — частично, докато другите два проекта не са ги изпълнили. Фактът, че само 10 % от проверените от Сметната палата проекти са били завършени, обаче ограничава способността ѝ да направи по-широки заключения.

3.60. Сметната палата установи, че всички посетени от нейните одитори държави членки разполагат със системи за регистриране и наблюдение на данни за изпълнението на проектите, както и че такива данни са регистрирани за почти всички (119) проекти. Целите на всичките 121 проекта съответстват на определените в оперативните програми на държавите членки цели и на общите цели на ЕС, определени в програмните декларации за ЕФРР и КФ, които са взети от стратегията „Европа 2020“.

3.61. Съгласно правото на ЕС държавите членки са задължени да определят и отчитат крайните продукти от дейностите, финансирани от ЕФРР и КФ. Като цяло Сметната палата установи, че използваните на равнището на проектите показатели за изпълнение са в съответствие с определените на равнището на държавите членки и на равнището на ЕС цели. Макар че държавите членки имат

⁶⁹ Пак там.

възможност да използват също показатели за резултати, целите са свързани главно с крайни продукти, както е посочено в анализа ни в точка [3.18](#).

Заклучения

3.62. Пет години след започването на програмния период 2014—2020 г. малко над една трета от 72-та показателя по програмите по линия на ЕФРР и КФ са на път да бъдат изпълнени — въпреки че много от целевите стойности са били намалени. Изпълнението на по-голямата част от показателите по общите цели на програмите не върви по план. По отношение на четирите специфични цели на прегледаните по-подробно програми, въпреки че половината от показателите за транспорта и околната среда са на път да бъдат изпълнени, еквивалентните цифри за другите две области са под 50 %: МСП — 33 % и нисковъглеродна икономика — само 10 %. Фактът, че периодът на програмиране на ЕФРР и КФ е седемгодишен и се допуска изпълнение в продължение на още три години след това, доказва, че междинните цели са полезен начин за насочване на вниманието на мониторинга върху напредъка за постигане на крайната цел (точки [3.18](#)—[3.20](#)).

3.63. Информацията от Комисията и от други източници, както и докладите и прегледите на самата ЕСП, потвърждават тази разнородна картина. Въпреки че ЕФРР и КФ допринасят значително за постигането на целите на политиката на ЕС в областта на икономическото, социалното и териториалното сближаване, в своите специални доклади Сметната палата е направила редица препоръки за преодоляване на слабостите при проектирането и изпълнението на програмите. Наред с другото, Сметната палата подчертава присъщия риск, свързан с използването на финансиране към края на периода, необходимостта от установяване на разходната ефективност на финансирането за проекти в областта на околната среда и необходимостта да се гарантира, че ресурсите, насочени към програми в областта на транспорта, акцентират върху най-важните приоритети и върху добавената стойност от ЕС (точки [3.25](#)—[3.61](#)).

3.64. Редица фактори влияят на постигането на целите в областта на политиката на сближаване. Сред тях са сравнително късното започване на изразходването на средствата в периода 2014—2020 г.; естествената разлика във времето между приключването на проектите — крайните продукти — и реализирането на ползите по отношение на резултатите и въздействието; и влиянието на външни фактори (точка [3.16](#) и *фигура 3.2*).

3.65. Ограниченията по отношение на данните пречат на Сметната палата да извърши по-цялостна оценка на изпълнението. Например, въпреки че показателите са количествено определени, общите и специфичните цели не са. Ето защо е възможно да се оцени напредъкът на показателите спрямо междинните цели и целевите стойности, но не дали двата фонда са изпълнили, или вероятно ще изпълнят, общите и специфичните цели. В по-широк план, въпреки че рамката за мониторинг и докладване постепенно се подобрява през последните програмни периоди, за периода 2014—2020 г. тя продължава да се основава главно на информация за изпълнението, свързана с *вложените ресурси* и крайните продукти, докато информацията, свързана с резултатите или дори с въздействието, няма толкова централна роля. Предложеното въвеждане на задължителни общи показатели за резултати за периода 2021—2027 г. би било желано подобрение в това отношение. Създаването на платформата за отворени данни на Комисията, която позволява достъп на обществеността и на създателите на политики до информация за изпълнението в реално време, по принцип също е добра идея, въпреки че Сметната палата все още не я е проучила внимателно (точки [3.11](#)—[3.15](#)).

3.66. Сметната палата отбелязва, че до края на 2019 г. са разплатени съответно 36 % и 39 % от наличното финансиране по линия на ЕФРР и КФ за периода 2014—2020 г.⁷⁰ Въпреки че проектите могат да се изпълняват до 2023 г., в края на шестата година от изпълнението този процент на изразходване на средствата („усвояване“) е по-нисък с 6,6 процентни пункта, отколкото през предходния програмен период. Сметната палата е докладвала многократно, че тъй като периодът на допустимост изтича, слабото усвояване е свързано с риска държавите членки да дадат приоритет на изразходването на средствата пред качеството на изпълнението и редовността. Има вероятност допълнителният натиск вследствие на пандемията от COVID-19 да засили още повече този риск (точки [3.11](#)—[3.24](#)).

⁷⁰ Европейска комисия, ГДУИ на бюджета на ЕС за 2019 г., юни 2020 г.

Приложение

Приложение 3.1. Цели на програмата, ЕФРР и КФ

ОБЩИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
Обща цел 1 на ЕФРР	Да се намалят разликите в нивата на развитие на различните региони, по-конкретно за селските райони, областите, засегнати от индустриален преход, и регионите, които страдат от тежки и постоянни природни или демографски неблагоприятни характеристики, и да се подпомогне постигането на целите, определени в стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, и по-конкретно постигането на количествените водещи цели, посочени в тази стратегия	H.1b_ERDF_GO1.	Да
Обща цел 1 на КФ	Да се намалят разликите в нивата на развитие на различните региони, по-конкретно за селските райони, областите, засегнати от индустриален преход, и регионите, които страдат от тежки и постоянни природни или демографски неблагоприятни характеристики, и да се подпомогне постигането на целите, определени в стратегията „Европа 2020“	H.1b_CF_GO1.	Да

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
Специфична цел 1 на ЕФРР	Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите	H.1b_ERDF_SO1.	Не
Специфична цел 2 на ЕФРР	Подобряване на достъпа до информационни и комуникационни технологии и на тяхното използване и качество	H.1b_ERDF_SO2.	Не
Специфична цел 3 на ЕФРР	Повишаване на конкурентоспособността на малките и средните предприятия	H.1b_ERDF_SO3.	Да
Специфична цел 4 на ЕФРР	Подпомагане на прехода към икономика с ниски нива на въглеродни емисии във всички сектори	H.1b_ERDF_SO4.	Да
Специфична цел 5 на ЕФРР	Насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска	H.1b_ERDF_SO5.	Не
Специфична цел 6 на ЕФРР	Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите	H.1b_ERDF_SO6.	Да
Специфична цел 7 на ЕФРР	Насърчаване на устойчив транспорт и отстраняване на проблеми в ключови мрежови инфраструктури	H.1b_ERDF_SO7.	Да
Специфична цел 8 на ЕФРР	Насърчаване на устойчивата и качествена	H.1b_ERDF_SO8.	Не

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
	заетост и подкрепа за мобилността на работната сила		
Специфична цел 9 на ЕФРР	Насърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и с всяка форма на дискриминация	H.1b_ERDF_SO9.	Не
Специфична цел 10 на ЕФРР	Инвестиции в образованието, обучението, професионалното обучение за придобиване на умения и ученето през целия живот	H.1b_ERDF_SO10.	Не
Специфична цел 11 на ЕФРР	Повишаване на институционалния капацитет на публичните органи и заинтересованите страни и допринасяне за ефективна публична администрация	H.1b_ERDF_SO11.	Не
Специфична цел 1 на КФ	Подпомагане на прехода към икономика с ниски нива на въглеродни емисии във всички сектори	H.1b_CF_SO1.	Да
Специфична цел 2 на КФ	Насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска	H.1b_CF_SO2.	Не

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
Специфична цел 3 на КФ	Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите	H.1b_CF_SO3.	Да
Специфична цел 4 на КФ	Насърчаване на устойчив транспорт и отстраняване на проблеми в ключови мрежови инфраструктури	H.1b_CF_SO4.	Да

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Глава 4

Природни ресурси

Съдържание

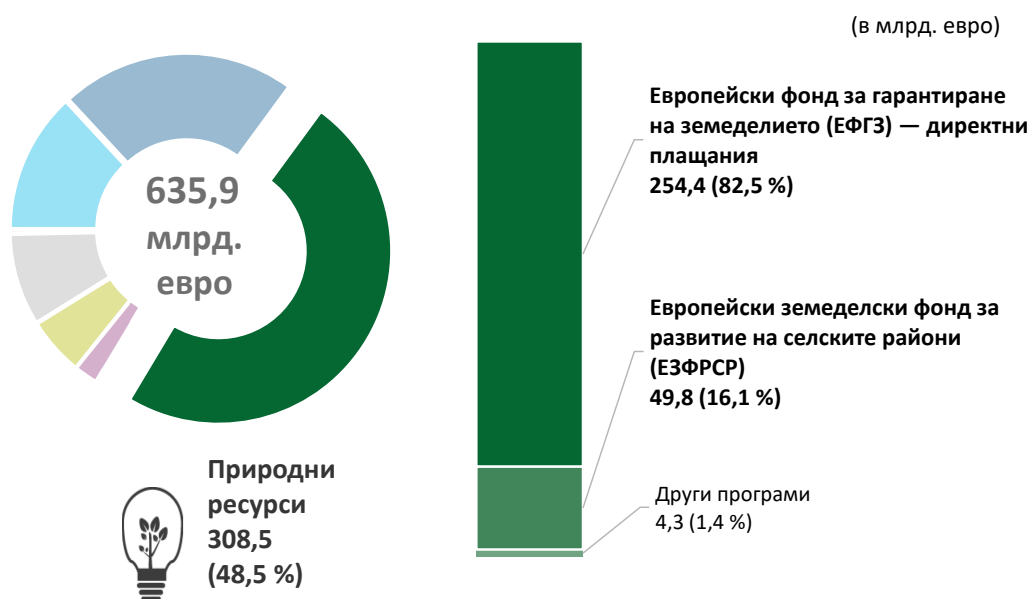
	Точки
Въведение	4.1.
Обхват и подход	4.2.—4.5.
ОСП	4.6.—4.58.
Цел и функциониране на ОСП	4.6.—4.11.
Публикувана информация за изпълнението	4.12.—4.15.
Оценка на изпълнението на ОСП въз основа на публикуваната информация	4.16.—4.58.
Общи коментари	4.16.—4.22.
Недостатъчно детайлна интервенционна логика в основата на ОСП	4.18.
Повечето показатели за ОСП измерват крайни продукти, а не резултати	4.19.—4.21.
Изследванията в подкрепа на оценките не обхващат икономичността на разходите по ОСП	4.22.
Ефективно производство на храни	4.23.—4.36.
Директните плащания намаляват променливостта на доходите, но до голяма степен са нецеленасочени	4.25.—4.32.
Пазарните мерки са помогнали за стабилизирането на пазарите, но невинаги са били ефикасни	4.33.—4.34.
Инструментите за управление на риска се използват ограничено	4.35.
Има малко налична информация относно ефективността на мерките за развитие на селските райони, подпомагащи жизнеспособността на стопанствата	4.36.
Устойчиво управление на природните ресурси и действия, свързани с климата	4.37.—4.48.
ОСП има потенциал да допринесе за устойчивото използване на природните ресурси, но няма достатъчно данни за оценка на ефективността	4.39.—4.43.
Констатирано е, че поради своята разработка мерките по ОСП имат слабо въздействие в отговор на потребностите, свързани с климата	4.44.—4.48.
Балансирано териториално развитие	4.49.—4.57.

ОСП създава малко работни места в селските райони, а подпомагането за младите земеделски стопани изисква координиране на мерките на ЕС и националните мерки	4.52.—4.54.
Не съществуват достатъчно доказателства за ефективността на инвестиционните мерки	4.55.—4.57.
Резултати от тестването на изпълнението на операциите	4.58.
Заклучения	4.59.—4.64.
Приложение 4.1 — Цели на ЕФГЗ и ЕЗФРСР	

Въведение

4.1. Функция 2 от МФР обхваща разходи, свързани с политиките за устойчиво използване на природните ресурси, финансиране за *общата селскостопанска политика* (ОСП), общата политика в областта на рибарството (ОПОР) и действията в областта на околната среда и климата. Общите планирани разходи по тази функция в периода 2014—2020 г. са 420 млрд. евро (по текущи цени), от които до края на 2019 г. на държавите членки са преведени 308,5 млрд. евро (вж. *фигура 4.1*).

Фигура 4.1 — Природни ресурси: Плащания за периода 2014—2019 г. по поети задължения от текущата МФР като дял от плащанията по всички функции на МФР и разбивка в рамките на функцията



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Обхват и подход

4.2. В *допълнението* към доклада е описана методологията, използвана за изготвянето на настоящата глава.

4.3. Настоящата глава се съсредоточава върху разходите по ОСП, които се предоставят посредством *Европейския фонд за гарантиране на земеделието* (ЕФГЗ, обикновено със 100 % финансиране от бюджета на ЕС) и *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони* (ЕЗФРСР, който обикновено включва съфинансиране от държавите членки). За ОСП се отпускат 98,6 % от общата сума, предвидена в бюджета за периода 2014—2020 г. по функция 2 от МФР.

4.4. В *приложение 4.1* са представени целите на ЕФГЗ и ЕЗФРСР и са посочени тези от тях, които Сметната палата избра за своята проверка на информацията за *изпълнението*. Сметната палата разгледа трите общи цели на ОСП, пет специфични цели на ЕФГЗ и пет специфични цели на ЕЗФРСР. Избраните от Сметната палата специфични цели са свързани с най-големите части от разходите по ОСП.

4.5. Настоящата глава до голяма степен се основава на преглед на информация от Комисията и се допълва, при наличие, от констатации на Сметната палата от извършени одити и прегледи. Навсякъде в текста се посочват източниците на Сметната палата.

ОСП

Цел и функциониране на ОСП

4.6. ОСП е въведена през 1962 г. Оттогава тя е реформирана няколко пъти. С реформата от 1992 г. акцентът на ОСП се премества от подкрепа на пазара към директни плащания за земеделските стопани. С реформата от 2003 г. беше въведено „отделяне на помощта“ — мярка, която има за цел да премахне обвързването между *директните плащания* и производството.

4.7. Разходите за ОСП се разделят на три широкообхватни категории.

- Директни плащания за земеделските стопани. Те се определят главно въз основа на площта на земеделската земя, с която разполагат земеделските стопани, и се финансират изцяло от бюджета на ЕС.
- *Пазарни мерки* в областта на земеделието. По-голямата част от тях се финансират изцяло от бюджета на ЕС.
- *Програми за развитие на селските райони* на държавите членки, съфинансирани от бюджета на ЕС в размер от 20 до 100 %, в зависимост от мярката и от региона.

4.8. Комисията, и по-конкретно Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ (ГД AGRI), споделя отговорността за управлението на ОСП с държавите членки.

4.9. В Договорите са определени целите на политиката на високо равнище за ОСП. Те намират израз във вторичното законодателство¹ като три общи цели:

- а) ефективно производство на храни с акцент върху приходите от селскостопанска дейност, производителността в селското стопанство и стабилността на цените;
- б) устойчиво управление на природните ресурси и действията, свързани с климата, с акцент върху емисиите на парникови газове, биологичното разнообразие, почвите и водите;

¹ Член 110, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

- в) балансирано териториално развитие, с акцент върху заетостта, растежа и бедността в селските райони.

4.10. Комисията определя следните връзки между общите цели и интервенциите по ОСП².

- *Директните плащания*, развитието на селските райони и пазарните мерки следва да допринасят за целта „ефективно производство на храни“.
- *Кръстосаното съответствие*, плащанията за *екологизиране* и редица мерки за развитие на селските райони следва да допринасят за целта „устойчиво управление на природните ресурси и действията, свързани с климата“.
- Няколко мерки, като развитие на стопанства и предприятия, местно развитие и подпомагане за развитието на основни услуги и комуникационни технологии в селските райони, следва да допринасят за целта „балансирано териториално развитие“.

4.11. През 2017 г. Комисията е разработила ограничена *интервенционна логика* за всяка от основните категории разходи по ОСП за периода 2014—2020 г., която показва връзките между схемите за плащания и общите цели (вж. също точка **4.18** и *фигура 4.4*).

Публикувана информация за изпълнението

4.12. Съществуват два основни набора от показатели за мониторинг на изпълнението на ОСП, като и двата се основават главно на докладване от държавите членки и на събраните данни от Евростат.

- *„Общата рамка за мониторинг и оценка“* (ОРМО)³ включва 210 показателя: 45 *контекстуални* показателя, 84 показателя за *крайни продукти*, 41 показателя за *резултати*, 24 показателя за *цели* и 16 показателя за *въздействие*.

² ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, 2017 г., „Техническо ръководство относно рамката за мониторинг и оценка на общата селскостопанска политика за периода 2014—2020 г.“, стр. 13—14.

³ Показателите на ОРМО са установени в Регламент за изпълнение (ЕС) № 834/2014 на Комисията, както се изисква в член 110 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

- *Програмните декларации* за ОСП съдържат 63 показателя, повечето от които са изведени от ОРМО. Шест са предназначени да измерят въздействието, свързано с трите общи цели. Останалите показатели са за крайни продукти/*вложени ресурси*, резултати и въздействие, и са свързани със специфичните цели.

4.13. Комисията докладва за изпълнението всяка година посредством *годишния доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ) и програмните декларации, а ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ предоставя актуална информация в своя *годишен отчет за дейността* (ГОД) (вж. точка 1.3). През декември 2018 г. Комисията публикува своя първоначален доклад относно изпълнението на ОСП⁴. В доклада са разгледани трите общи цели на ОСП въз основа на показатели, оценки и други източници, като се обхваща периодът от 2014 до 2017 г. Като се има предвид закъснението при стартирането на ОСП за периода 2014—2020 г. обаче, докладът предоставя ограничена информация за изпълнението на политиката. От Комисията се изисква да публикува втори такъв доклад до 31 декември 2021 г.⁵, когато правната рамка за ОСП за периода след 2020 г. вече следва да е приета.

4.14. Комисията и държавите членки следва да извършват и предварителни, междинни и *последващи оценки* на ЕЗФРСР⁶. През 2016 г. Комисията публикува обобщаващ доклад за предварителните оценки на националните и регионалните *програми за развитие на селските райони* (ПРСР) за периода 2014—2020 г. През юли 2020 г. тя публикува обобщаващ доклад за последващите оценки за периода 2007—2013 г., след представянето на законодателните си предложения за ОСП за периода след 2020 г. В зависимост от продължителността на преходния период от Комисията се изисква, в срок до декември 2026 г. или декември 2027 г., да изготви обобщаващ доклад с основните заключения от последващите оценки на ЕЗФРСР за периода 2014—2020 г. И в двата случая до съответния краен срок тя следва да е представила предложенията си за периода след 2027 г. Освен това Комисията може да извършва оценки по всяко време⁷. Оценките могат да

⁴ COM(2018) 790 final.

⁵ Член 110 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

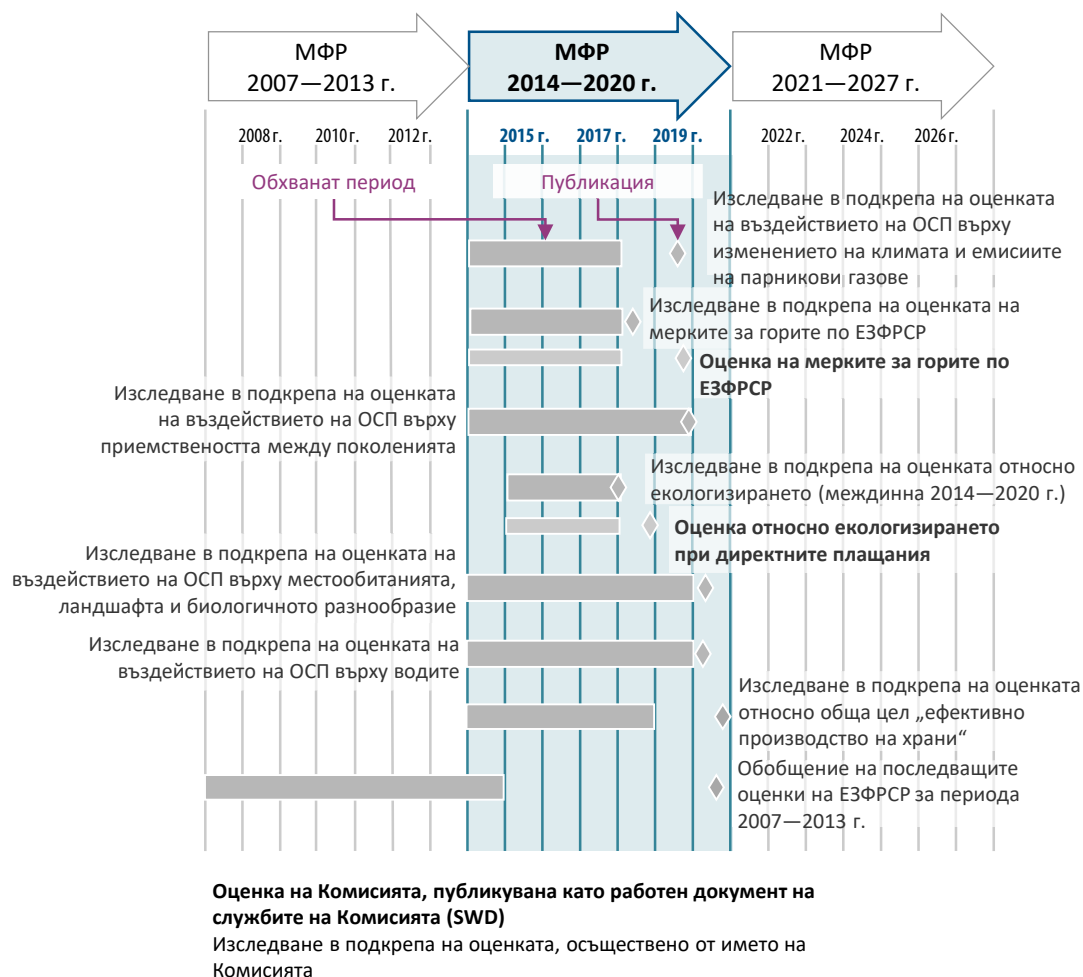
⁶ Регламент (ЕС) № 1303/2013, член 55 (предварителна оценка), член 56 (оценки през програмния период) и член 57 (последваща оценка).

⁷ Член 110 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

предоставят повече информация за изпълнението и въздействието на политиката, отколкото показателите сами по себе си.

4.15. Комисията (представена от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“) подписва договори с външни оценители за извършване на „изследвания в подкрепа на оценките“. Резултатите от тези изследвания се използват в *работните документи на службите на Комисията*, наричани „оценки“. Комисията е публикувала различни изследвания и оценки, свързани с ОСП. На *фигура 4.2* са показани основните доклади, които се споменават в настоящата глава.

Фигура 4.2 — График на основните оценки и обхванатите периоди



Източник: ЕСП.

Оценка на изпълнението на ОСП въз основа на публикуваната информация

Общи коментари

4.16. На *фигура 4.3* е представен общ преглед на всички показатели за ОСП, включени в програмните декларации. По-подробни прегледи по специфични цели са представени на *фигура 4.5*, *фигура 4.8* и *фигура 4.10*. В точка 1.24 разглеждаме някои общи ограничения⁸, които се прилагат при тълкуването на тези показатели. По-специално, оценката на Сметната палата на това дали даден показател се изпълнява по план е свързана с вероятността този показател да достигне целевата си стойност. В тази оценка не се взема под внимание дали и колко стриктно даден показател е свързан с действията и целите на ОСП, нито дали определената за този показател целева стойност е достатъчно амбициозна. Следователно, тя е само първа стъпка в извършването на анализ на изпълнението на ОСП. Сметната палата не одитира надеждността на изходните данни, но я разглежда в глава 1 (вж. точки 1.13—1.23). Сметната палата констатира следните слабости при определянето на показателите за изпълнението:

- Повечето показатели са свързани с вложените ресурси или крайните продукти (вж. точки *4.19* и *4.42*), както отбелязва и Световната банка⁹. Те са показателни за равнището на *усвояване* на средства от ЕС, а не за резултатите или въздействието на политиката.
- Показателите за въздействие се основават на общи макроикономически променливи величини, въздействието от ОСП върху които може да бъде неясно и трудно за измерване (вж. точки *4.17*, *4.24* и *4.51*).
- За 14 показателя няма специфична, количествено измерима целева стойност. Следователно те показват само тенденции (вж. точка *4.20*).
- Седем показателя не са свързани с изпълнението на ОСП, а с увереност относно *редовността* на разходите, обществената осведоменост относно ОСП и информационна подкрепа за политиката в рамките на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

⁸ Вж. също точки 3.21—3.35 от Годишния доклад за 2018 г., където Сметната палата разглежда показателите за изпълнението за ЕФГЗ и ЕЗФРСР.

⁹ Доклад на Световната банка, Thinking CAP: supporting agricultural jobs and incomes in the EU, 2017 г., стр. 13.

Фигура 4.3 — Общ преглед на всички показатели за ОСП в програмните декларации

Според данните на Комисията на път ли са показателите за ОСП да бъдат изпълнени?

	Вложени ресурси и крайни продукти	Показатели за крайните продукти на програмите	
		Резултат	Въздействие
Обща цел 1 — „Ефективно производство на храни“			
Обща цел 2 — „Устойчиво управление на природните ресурси и действия, свързани с климата“			
Обща цел 3 — „Балансирано териториално развитие“			
Хоризонтални въпроси на политиката			
Увереност, осведоменост и информационна подкрепа			

	На път ли са показателите да постигнат целевите си стойности?		
	ДА	НЕ	НЕ Е ЯСНО
Показатели с количествено определени целеви стойности			
Показатели без количествено определени целеви стойности			

Забележка: Анализът на Сметната палата се основава на данни от Комисията, които не са одитирани.

Представеният по-горе пример на това дали показателите са на път да бъдат изпълнени се отнася до оценката на Сметната палата на вероятността даден показател да постигне целевата си стойност. Възможно е обаче даден показател да не бъде повлиян от изпълнените по програмата действия или да не е от значение за нейната цел, а целевата му стойност може да не е определена достатъчно амбициозно. Следователно фактът, че даден показател е на път да постигне целевата си стойност не означава непременно, че самата програма е на път да постигне целите си. Вж. също **допълнението към доклада** (точка 18).

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

4.17. Информацията в ГДУИ е съгласувана с изходните данни в програмните декларации. Като се съсредоточава върху крайните продукти от разходваните средства и представянето на макроикономически данни обаче, без да се конкретизира приносът на ОСП, ГДУИ представя прекалено оптимистична

представа за постиженията (вж. [каре 4.1](#)). В него не се разглежда ефикасността на разходите. Комисията отбелязва, че остават значителни предизвикателства по отношение на постигането на целите на политиката.

Каре 4.1

Примери за прекален оптимизъм в докладването относно изпълнението в ГДУИ

Комисията посочва, че „над 85 % от целите за действията по климата в селскостопанския сектор вече са постигнати при управлението на биологичното разнообразие, почвата и водите“¹⁰. Тези целеви стойности се основават на областите по специфичните мерки на ЕЗФРСР, т.е. на крайни продукти. Те не показват дали плащанията са имали някакъв ефект върху състоянието на подпомаганите области.

Комисията твърди, че ЕЗФРСР „осигурява важен принос за развитието. Широколентовият достъп в селските райони например се е подобрил значително (59 % от домакинствата в селските райони са имали достъп от следващо поколение през 2019 г.)“¹¹. Няма информация относно приноса на ЕЗФРСР към това число в ГДУИ.

Недостатъчно детайлна интервенционна логика в основата на ОСП

4.18. Комисията не е определила подробна интервенционна логика за директните плащания, пазарните мерки и развитието на селските райони¹². Интервенционната логика на Комисията свързва целите, мерките и показателите за крайни продукти на ОСП, но не определя потребностите или планираните резултати и целеви стойности. Интервенционната логика на Комисията за директните плащания (вж. [фигура 4.4](#)) не определя размера на дохода на земеделските стопани, който се цели да се постигне с ОСП. В регламента за ЕЗФРСР от държавите членки се изисква да покажат връзката между нуждите и мерките в програмите за развитие на селските райони (ПРСР)¹³ и да определят целеви стойности за своите показатели за резултати.

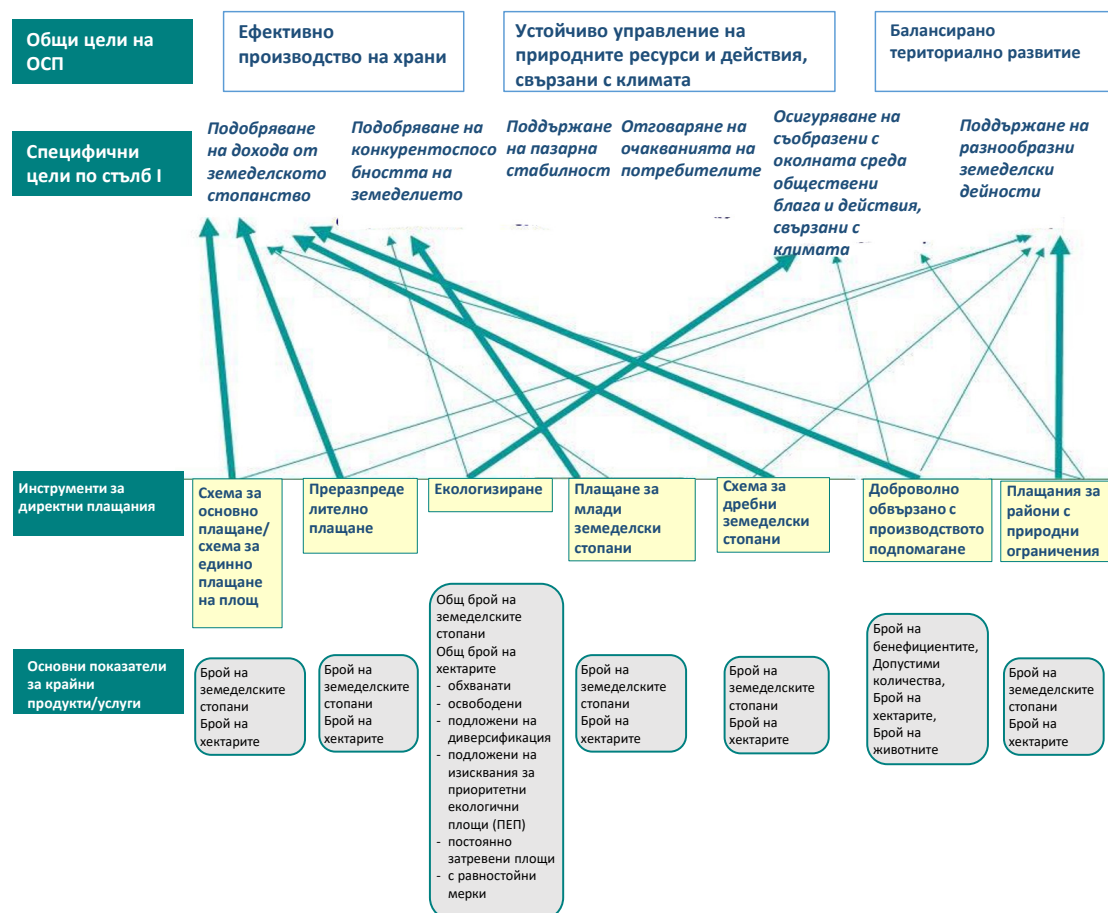
¹⁰ ГДУИ 2019 г., стр. 27.

¹¹ ГДУИ 2019 г., стр. 29.

¹² ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, 2017 г., Техническо ръководство относно рамката за мониторинг и оценка на общата селскостопанска политика за периода 2014—2020 г.“, стр. 13—14.

¹³ Член 8 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.

Фигура 4.4 — Интервенционна логика на Комисията за директните плащания



Източник: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, 2017 г., „Техническо ръководство относно рамката за мониторинг и оценка на Общата селскостопанска политика за периода 2014—2020 г.“, стр. 13.

Повечето показатели за ОСП измерват крайни продукти, а не резултати

4.19. Както е показано на [фигура 4.3](#), повечето от показателите от програмните декларации измерват крайните продукти. Показателите за крайни продукти имат пряка връзка с финансираните от бюджета на ЕС дейности, но предоставят малко информация за напредъка към постигането на целите на политиката. Посредством няколко показателя от програмните декларации се описва икономическият, екологичният и социалният контекст, в който функционира ОСП, което Сметната палата счита за положително. Като цяло обаче показателите често не осигуряват мониторинг на конкретните резултати от интервенциите по линия на ОСП. Комисията счита, че изпълнението на политиката може да бъде наблюдавано относително надеждно на равнището на крайните продукти, докато влиянието на външните фактори става по-важно,

когато се прави опит за измерване на резултатите и особено на въздействията¹⁴. Без наличието на разработена интервенционна логика и подходящи показатели за резултатите от самото начало, Комисията не е в състояние да докаже, че ОСП постига целите си, докато не извърши оценка.

4.20. Целевите стойности за общите цели на ОСП и повечето от специфичните цели на ЕФГЗ са изразени като желани тенденции (например „увеличаване“ на *факторния доход от земеделска дейност* или „намаляване“ на емисиите на парникови газове от селското стопанство). Множество външни фактори оказват въздействие върху крайния резултат и Комисията невинаги установява причинно-следствена връзка между ОСП и променливата величина. Целевите стойности са изразени само като насоки, а не като количествено определени стойности, поради което е невъзможно да се определят междинни целеви стойности.

4.21. Тъй като повечето показатели на ОРМО, които не са включени в програмните декларации, са показатели за крайни продукти, те не предоставят съществена допълнителна информация за изпълнението от гледна точка на постигане на целите на политиката. През 2016 г. Службата за вътрешен одит на Комисията е извършила проверка на ОРМО и е установила значителни слабости „при определянето на целите, при използвания набор от показатели и при събирането на данни, които могат да влошат способността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ да наблюдава и оценява изпълнението на общата селскостопанска политика за периода 2014—2020 г., както и да докладва за него“¹⁵ (вж. също точка 1.18). В изследванията в подкрепа на оценките често се отбелязва, че липсата на данни от мониторинга (относно мерките) е ограничение, когато се анализира въздействието. В специалните доклади¹⁶ и Годишния доклад на Сметната палата за 2018 г. също се посочват ограниченията на информацията за изпълнението, събирана посредством показателите на ОРМО. Комисията е преразгледала показателите и целите в предложенията си за ОСП за периода

¹⁴ COM(2018) 790 final.

¹⁵ COM(2017) 497 final, стр. 8.

¹⁶ Вж. Специален доклад № 1/2016 (измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани), точка 92; Специален доклад № 10/2017 (млади земеделски стопани), точки 70—71; Специален доклад № 13/2020 (биологично разнообразие в земеделските земи), точки 49, 59, 71 и 81.

след 2020 г. и е признала необходимостта от разработване на допълнителни показатели¹⁷.

Изследванията в подкрепа на оценките не обхващат икономичността на разходите по ОСП

4.22. Разгледаните от Сметната палата изследвания в подкрепа на оценките не обхващат въпросите, свързани с икономичността на интервенциите. Сметната палата разглежда тези въпроси в своите доклади. Например Сметната палата установи случаи, в които *бенефициентите* са били свръхкомпенсирани (например при мерките за екологизиране¹⁸ и някои пазарни мерки, свързани с плодове и зеленчуци¹⁹).

Ефективно производство на храни

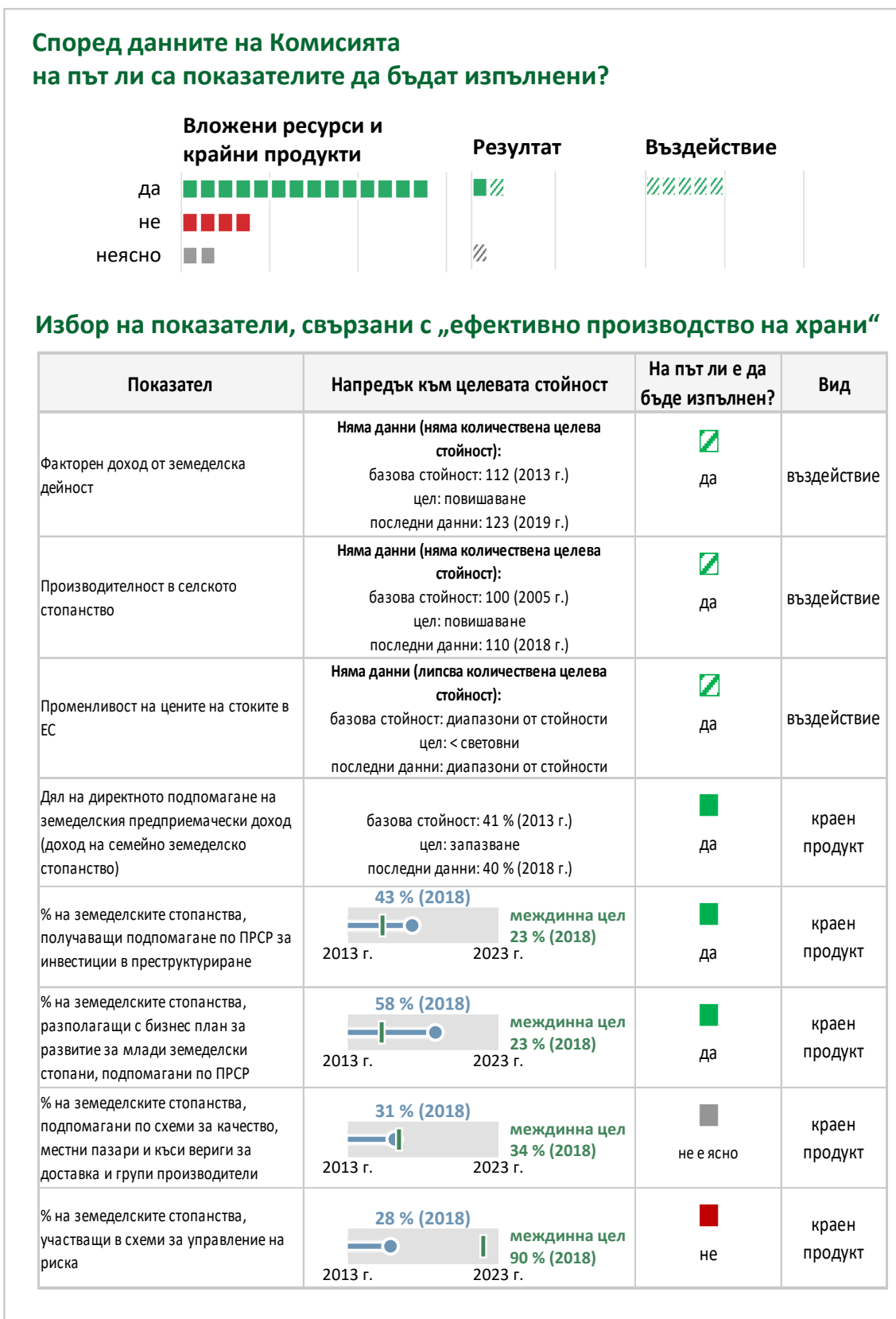
4.23. На *фигура 4.5* е представен общ преглед на избрани показатели от програмните декларации, свързани с обща цел № 1 (ефективно производство на храни).

¹⁷ Становище на ЕСП № 7/2018, точки 68—71.

¹⁸ Специален доклад № 21/2017 относно екологизирането, точки 24—25.

¹⁹ Специален доклад № 23/2019 „Стабилизиране на доходите на земеделските стопани“, точка 84.

Фигура 4.5 — Общ преглед на показателите, свързани с обща цел 1 и със съответните специфични цели



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

4.24. И трите показателя, свързани с общата цел за ефективно производство на храни (увеличаване на *факторния доход от земеделска дейност*, увеличаване на производителността в селското стопанство и ограничаване на променливостта на цените), отразяват макроикономически процеси. И макар че тези показатели отбелязват положителна тенденция, ОСП има малко или недоказано въздействие върху тях. Голям брой други фактори влияят върху доходите, производителността и цените. Например факторният доход от земеделска дейност се е увеличил в резултат на увеличената производителност и намаляването на количеството труд, използван в селскостопанския сектор. Пазарните условия и колебанията на селскостопанските цени също оказват влияние върху равнището на доходите²⁰. Четирите показателя за крайни продукти, свързани със специфични цели 2 и 3 на ЕЗФРСР, показват процента на подпомогнатите стопанства, но не съдържат оценка за ефекта от това подпомагане.

Директните плащания намаляват променливостта на доходите, но до голяма степен са нецеленасочени

4.25. Директните плащания представляват около 70 % от разходите по ОСП. Според изследване в подкрепа на оценката въз основа на данни от 2010—2015 г. директните плащания са намалили променливостта на доходите на земеделските стопани с около 30 %²¹.

4.26. За специфичната цел „поддържане на стабилността на доходите на земеделските стопани чрез предоставяне на директно подпомагане на доходите“ на ЕФЗ има само един показател: „дял на директното подпомагане в земеделския предприемачески доход“. През 2017 г. стойността на този показател варира от 8 % в Нидерландия до 50 % в Словакия. Целта е това съотношение да се поддържа стабилно. Това обаче не е съобразено с целта на политиката за увеличаване на индивидуалните доходи на хората, заети в селското стопанство, като същевременно се ограничава необходимостта от директно подпомагане.

²⁰ Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective ‘viable food production’ („Изследване за оценка на въздействието на мерките по ОСП към общата цел „ефективно производство на храни“), 2020 г., стр. 33—34, 53—54.

²¹ Пак там, стр. 49—50.

4.27. В своя ГДУИ за 2019 г. Комисията твърди, че доходите на земеделските стопани изостават от заплатите в икономиката като цяло. Комисията посочва, че през 2017 г. средният доход в селскостопанския сектор е бил 46,5 % от средната работна заплата в ЕС-28²². Комисията използва предприемаческият доход на семейна работна единица като заместител за дохода на земеделско стопанство. Но тази стойност не отчита различните демографски условия на двете популации (много земеделски стопани са в пенсионна възраст) или доходите от неселскостопанска дейност на земеделските домакинства. Разполагаемият доход, като се вземат предвид и доходите от неселскостопанска дейност, е ключов елемент за оценка на жизнения стандарт на земеделските стопани²³.

4.28. През 2016 г. Сметната палата препоръча на Комисията²⁴ „да разработи по-всеобхватна статистическа рамка за предоставяне на информация за разполагаемия доход на земеделските домакинства и за по-добро отразяване на жизнения стандарт на земеделските стопани“ и „да подобри рамката за сравняване на доходите на земеделските стопани с доходите в други сектори на икономиката“. Комисията е предложила четири показателя за приходите от селскостопанска дейност за ОСП за периода след 2020 г., но не планира да събира данни за разполагаемия доход.

4.29. Според Евростат през 2016 г. около две трети от земеделските стопанства в ЕС са били с площ до 5 ха. Тъй като директните плащания са свързани с площта на стопанството, около 80 % от подпомагането се насочва към около 20 % от бенефициентите. Всъщност над 30 % от плащанията отиват при 2 % от бенефициентите, всеки от които получава над 50 000 евро под формата на директни плащания (вж. *фигура 4.6*). Различните механизми за преразпределяне

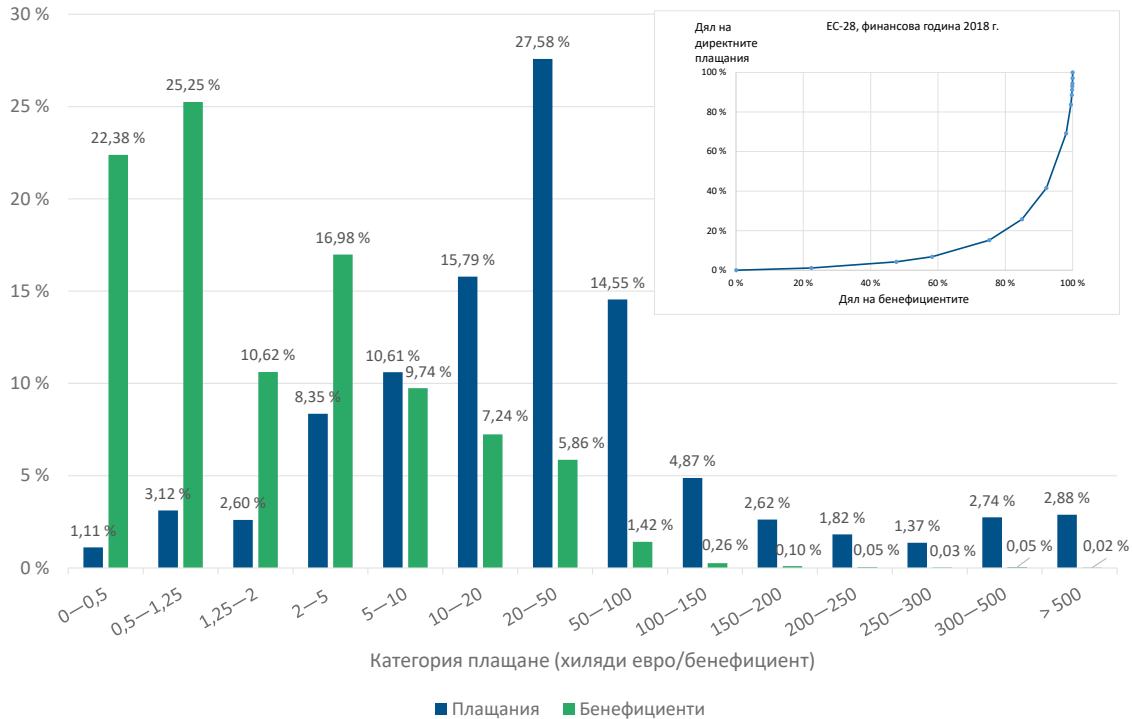
²² CAP SPECIFIC OBJECTIVES ...explained (СПЕЦИФИЧНИТЕ ЦЕЛИ НА ОСП ... обяснени) – Кратък обзор № 1, стр. 2—3.

²³ Специален доклад № 1/2016 „Добре планирана и основана на надеждни данни ли е системата на Комисията за измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани?“, точка 26.

²⁴ Специален доклад № 1/2016 „Добре планирана и основана на надеждни данни ли е системата на Комисията за измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани?“, препоръка 1.

(например въвеждане на таван и преразпределителни плащания) са имали само незначително въздействие²⁵.

Фигура 4.6 — Разпределение на директните плащания по категория плащане и дял на бенефициентите, Европейски съюз (2018 г.)



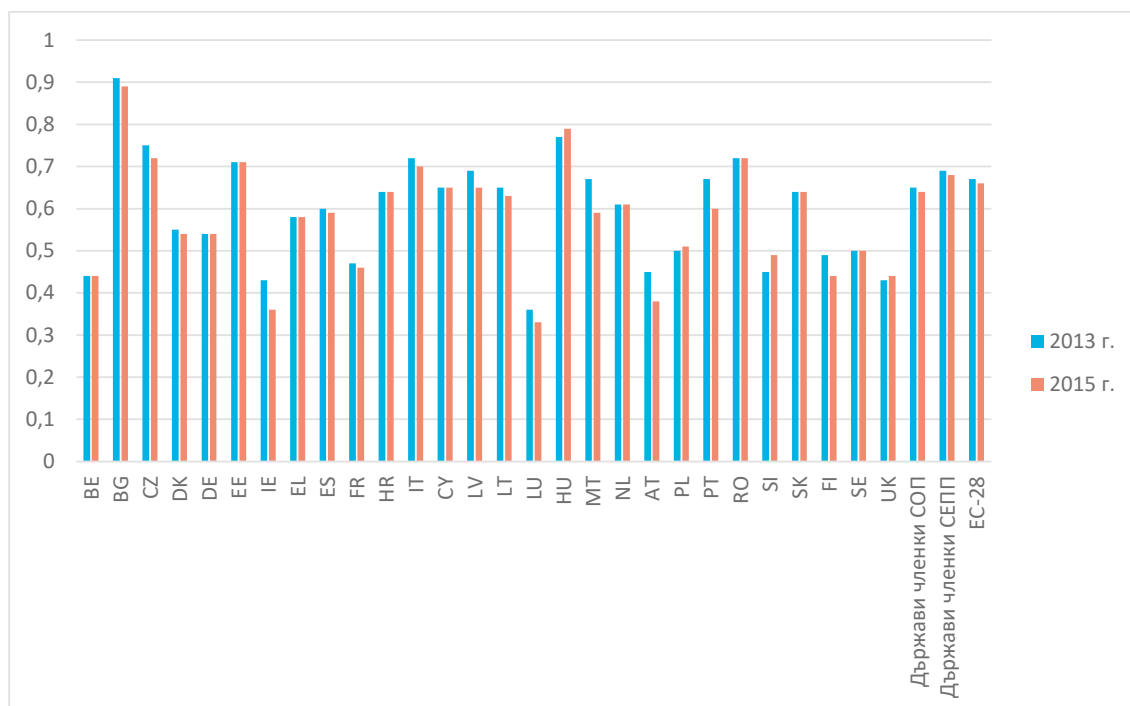
Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

4.30. В изследването в подкрепа на оценката се разглежда справедливото разпределение на директното подпомагане²⁶. В изследването се заключава, че въз основа на *коэффициентите на Джини* концентрацията на подпомагането чрез директни плащания се е променила незначително между 2013 и 2015 г. (вж. [фигура 4.7](#)).

²⁵ Преглед № 2/2018 на ЕСП „Бъдещето на ОСП“ (Информационен документ), стр. 16; Специален доклад № 10/2018 „Схема за основно плащане за земеделските стопани“, точки 49—63.

²⁶ Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective “viable food production” („Изследване за оценка на въздействието на мерките по ОСП към общата цел „ефективно производство на храни“), 2020 г., стр. 108—122.

Фигура 4.7 — Коефициенти на Джини относно концентрацията на подпомагането чрез директни плащания, 2013 и 2015 г.



Забележка: 0 означава абсолютна справедливост, а 1 — пълна несправедливост.

Източник: ЕОИИ Agrosynergie: Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective “viable food production” („Изследване за оценка на въздействието на мерките по ОСП към общата цел „ефективно производство на храни“), стр. 116.

4.31. Показателите за изпълнението на ОСП не измерват ефикасността на директните плащания. В изследване в подкрепа на оценката относно ефективно производство на храни²⁷ се търси отговор на въпроса: „Подпомагането по линия на ОСП предоставя ли се на тези, които се нуждаят най-много от него?“. В изследването се заключава, че делът на земеделските стопани, които получават директни плащания и които създават приход за единица труд, по-висок от средната национална производителност на труда, е намалял от 29 % през 2013 г. на 26 % през 2015 г.²⁸ В изследването се констатира, че 9 % от малките земеделски стопанства и над 30 % от големите стопанства са имали приход на единица труд над този референтен показател.

4.32. Ако се направи оценка каква част от подпомагането се насочва към бенефициенти извън целевата група, това би могло да подобри концепцията на политиката и да повиши ефикасността на ОСП. За целта ще е необходимо да се

²⁷ Пак там, раздел 10.

²⁸ Пак там, стр. 224.

установят средствата по ОСП, изплатени на земеделски стопани, чийто доход от селскостопанска дейност надхвърля средния доход от такава дейност, и средствата, изплатени на бенефициенти, чиято основна икономическа дейност не е свързана със селското стопанство. Тези данни биха помогнали и за откриването на заявления, свързани със значителна концентрация на земя (което може да представлява „заграбване на земи“). Освен това директните плащания са допринесли за увеличаване на наемите на земите в някои държави членки, по-специално за нископродуктивните земи²⁹. Оценителите препоръчват на Комисията да проучи въздействието на директните плащания върху увеличаването на наемите на земите и да предприеме подходящи ответни мерки³⁰.

Пазарните мерки са помогнали за стабилизирането на пазарите, но невинаги са били ефикасни

4.33. В своя ГДУИ Комисията подчертава, че през 2018 г. не са били необходими нови пазарни мерки. В изследване в подкрепа на оценката за Комисията се заключава, че използваните мерки през периода 2014—2017 г. имат различна ефективност³¹, както е показано в *таблица 4.1*.

Таблица 4.1 — Заключение от изследване в подкрепа на оценката на разходите за пазарни мерки

		Обем	Навременност	Ефективност
Дълготрайни продукти	Масло	Не е приложимо	Бързи	Добри
	Обезмаслено мляко на прах	Неподходящ	Бързи/бавни	Слаби
	Сирена	Подходящ	Бързи	Много добри
	Свинско месо	Подходящ	Бързи	Много добри
Плодове и зеленчуци	Плодове и цитрусови плодове	Подходящ	Бързи/неутрални	Добри
	Зеленчуци	Подходящ	Бързи	Много добри

Източник: ЕОИИ Agrosynergie за ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective “viable food production” („Изследване за оценка на въздействието на мерките по ОСП към общата цел „ефективно производство на храни“), 2020 г., стр. 148.

²⁹ Пак там, стр. 198.

³⁰ Пак там, стр. 237.

³¹ Пак там, стр. 232.

4.34. След наложеното от Русия ембарго върху вноса през втората половина на 2014 г. Комисията е въвела временни извънредни мерки за подпомагане на някои производители на плодове и зеленчуци. В изследването в подкрепа на оценката ефективността на свързаните с плодовете и зеленчуците мерки се оценява като „добра“, като се добавя, че по-доброто управление на системата за изтегляне от пазара и извънредните мерки са могли да подобрят ефективността³². Сметната палата констатира, че до третата година на забраната равнището на подпомагане не е взело предвид наличието на други начини за реализация на продуктите и че са били налице случаи на свръхкомпенсиране за мерките, предвидени при кризи³³.

Инструментите за управление на риска се използват ограничено

4.35. Показателят „процент на земеделските стопанства, участващи в схеми за управление на риска“ измерва дела на земеделските стопани, които получават подпомагане по ОСП за застрахователни премии и които участват във взаимни фондове и други инструменти за стабилизиране на доходите. Според програмните декларации, напредъкът на показателя към целевата стойност не е достигнал своята междинна цел за 2018 г. В края на 2018 г. са постигнати 28,3 % от целевата стойност за 2023 г. В програмните декларации Комисията заявява, че ограниченото използване се дължи на факта, че този вид подпомагане е нов и е необходимо известно време, за да започне да се прилага напълно успешно. Сметната палата констатира, че повечето земеделски стопани, които сключват застрахователни полици, го правят без подпомагане от ЕС, както и че самите директни плащания значително намаляват променливостта на доходите³⁴.

³² Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective “viable food production” („Изследване за оценка на въздействието на мерките по ОСП към общата цел „ефективно производство на храни“), 2020 г., стр. 148.

³³ Специален доклад № 23/2019 „Стабилизиране на доходите на земеделските стопани“, точки 84, 89.

³⁴ Пак там, точки 16—22, 41.

Има малко налична информация относно ефективността на мерките за развитие на селските райони, подпомагащи жизнеспособността на стопанствата

4.36. В ГДУИ се посочва, че степента на постигане на целите на ЕЗФРСР, свързани с подобряване на жизнеспособността и конкурентоспособността на стопанствата, е „относително висока“. Тези показатели обаче отразяват дела на земеделските стопанства в ЕС, които са получили подпомагане, а не подкрепят заключения относно ефективността. Наличните данни за изследване в подкрепа на оценката относно ефективното производство на храни не са достатъчни, за да се изведат ясни заключения относно ефективността на мерките по ЕЗФРСР. В началото на 2020 г. държавите членки са използвали по-малко от половината от планирания бюджет на ЕЗФРСР за периода 2014—2020 г. за жизнеспособност и конкурентоспособност на стопанствата.

Устойчиво управление на природните ресурси и действия, свързани с климата

4.37. На *фигура 4.8* е представен общ преглед на избраните показатели от програмните декларации, свързани с обща цел № 2 (устойчиво управление на природните ресурси и действията по климата).

Фигура 4.8 — Преглед на показателите, свързани с обща цел 2 и със съответните специфични цели

Според данните на Комисията на път ли са показателите да бъдат изпълнени?



Избор на показатели, свързани с „устойчиво управление на природните ресурси и действия, свързани с климата“

Показател	Напредък към целевата стойност	На път ли е да бъде изпълнен?	Вид
Емисии на парникови газове от селското стопанство	Няма данни (няма количествена целева стойност): базова стойност: 488 кт екв. на CO ₂ (2013 г.) цел: намаляване последни данни: 502 кт екв. на CO ₂ (2017 г.)	 не	въздействие
Водочерпене в селското стопанство: обем на водата за напояване	Няма данни (няма количествена целева стойност): базова стойност: непълни данни цел: намаляване последни данни: непълни данни	 не е ясно	въздействие
Съотношение на постоянно затревените площи в дадена държава членка спрямо общата земеделска площ	Няма данни (няма количествена целева стойност): базова стойност: не е посочена цел: запазване (в граници) последни данни: запазено	 да	резултат
Дял на площите, на които се прилагат практики за екологизиране	базова стойност: 75 % (2015 г.) цел: запазване последни данни: 79 % (2018 г.)	 да	краен продукт
% на земеделската земя, обхваната от договори за управление, допринасящо за биологичното разнообразие	 2013 г. 2023 г. 95 % (2018) междинна цел 70 % (2018)	 да	краен продукт
Процент на горските площи, обхванати от договори за управление, допринасящо за биологичното разнообразие	 2013 г. 2023 г. 20 % (2018)	 не	краен продукт
% на поливните площи, преминаващи към по-ефективни напоителни системи	 2013 г. 2023 г. 40 % (2018)	 не е ясно	резултат

Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

4.38. Повечето показатели от програмните декларации за специфичните цели в областта на природните ресурси и действията, свързани с климата, се отнасят до площта или броя животни, подлежащи на различните мерки или поети ангажименти, без да се измерват постигнатите ползи за околната среда. От общо 19 показатели само два са свързани с резултатите (вж. точки **4.43** и **4.46**).

ОСП има потенциал да допринесе за устойчивото използване на природните ресурси, но няма достатъчно данни за оценка на ефективността

4.39. В последния си ГДУИ Комисията разглежда като постижение факта, че през 2018 г. 79 % от общата земеделска площ в ЕС е била обект на най-малко едно задължение за екологизиране. Сметната палата констатира обаче³⁵, че екологизирането има много малък измерим ефект върху земеделските практики и околната среда. То е довело до промени в практиките за около 5 % от цялата земеделска земя в ЕС и по-скоро е намалило до минимум нарушенията в установените земеделски практики. По същество екологизирането продължава да бъде схема за подпомагане на доходите³⁶.

4.40. Държавите членки определят стандартите за „добро земеделско и екологично състояние на земята“, които са част от кръстосаното съответствие. Някои държави членки са определили такива стандарти с не много строги изисквания³⁷. Освен това разликите в прилагането в отделните държавите членки, включително по отношение на административните санкции за неспазване, разширяват понятието „еднакви условия на конкуренция“³⁸. Някои стандарти за кръстосано съответствие може да допринасят за биологичното

³⁵ Специален доклад № 21/2017 относно екологизирането.

³⁶ Специален доклад № 21/2017 относно екологизирането, точки 24—25.

³⁷ Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity („Оценка на въздействието на ОСП върху местообитанията, ландшафта и биологичното разнообразие“), 2020 г., стр. 77—78.

³⁸ Европейска комисия, 2017 г., Modernising and simplifying the CAP: Climate & Environmental challenges facing agriculture and rural areas („Осъвременяване и опростяване на ОСП: климатичните и екологичните предизвикателства пред селското стопанство и селските райони“), стр. 21; Специален доклад № 26/2016 на ЕСП „Постигането на по-голяма ефективност на кръстосаното спазване и на опростяване продължава да бъде предизвикателство“.

разнообразие, но Комисията и държавите членки не са измерили тяхното въздействие³⁹.

4.41. Когато са правилно насочени, мерките за агроекология и климат могат да допринесат значително за биологичното разнообразие. Това е най-вероятно да стане, когато схемите обхващат съществена част от обработваемия ландшафт или се съсредоточават върху конкретни рискове. Едно от ограниченията е ниската степен на възприемане на мерките от земеделските стопани⁴⁰. За някои от мерките по ЕЗФРСР Сметната палата констатира случаи, в които компенсацията не покрива разходите за участие в схемата (например плащанията по „Натура 2000“ в някои държави членки⁴¹).

4.42. За специфичните цели на ЕЗФРСР, свързани с екосистемите, показателите за крайни продукти на равнището на ЕС, свързани с горското стопанство, показват, че използването на мерките за горското стопанство е било слабо. В оценката на Комисията относно мерките за горското стопанство⁴² се заключава, че въпреки възможностите за подобрене, мерките са подпомогнали определени действия, които е нямало да бъдат финансирани в същата степен или е нямало да бъдат изпълнени въобще.

4.43. Показателят „процент на поливните площи, преминаващи към по-ефективни напоителни системи“ е свързан със специфична цел 5 на ЕЗФРСР. Целта за 2023 г. е 13,0 %; през 2018 г. резултатът е бил 5,26 %⁴³, т.е. постигнати са 40 % от целта. Цялостният напредък е неясен. Въз основа на извадка от държави членки в изследването в подкрепа на оценката се констатира, че няма ясно

³⁹ Специален доклад № 13/2020 „Биологично разнообразие в земеделските земи“, точки 41—50.

⁴⁰ Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity („Оценка на въздействието на ОСП върху местообитанията, ландшафта и биологичното разнообразие“), 2020 г.; Специален доклад № 13/2020 на ЕСП „Биологичното разнообразие в земеделските земи“.

⁴¹ Специален доклад № 1/2017 „Необходими са повече усилия за осъществяване на пълния потенциал на мрежата „Натура 2000“, точки 59—60.

⁴² SWD(2019) 389 final.

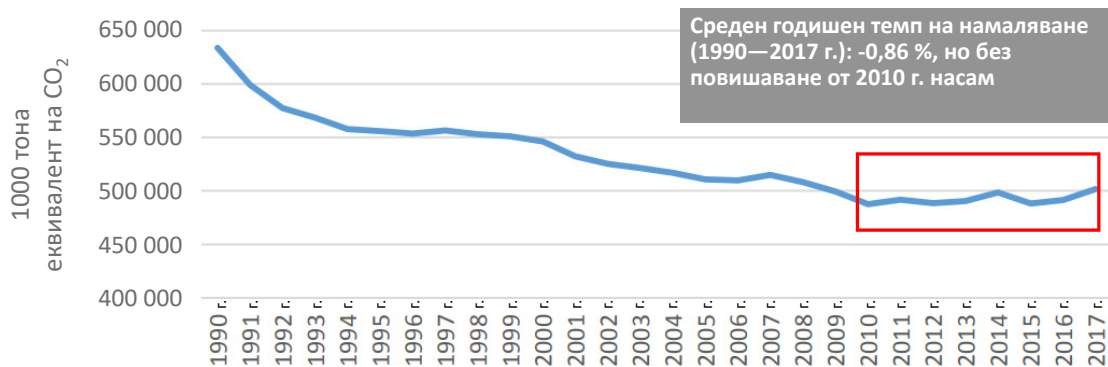
⁴³ Програмни декларации, придружаващи проектобюджета за 2021 г.

потвърждение на икономията на вода, постигната след изпълнението на инвестициите по ЕЗФРСР⁴⁴.

Констатирано е, че поради своята разработка мерките по ОСП имат слабо въздействие в отговор на потребностите, свързани с климата

4.44. През 2017 г. емисиите от селското стопанство са съставлявали 12,6 % от общите емисии на парникови газове в ЕС⁴⁵. Емисиите на парникови газове от селското стопанство са намалели с повече от 20 % от 1990 г. насам⁴⁶, но от 2010 г. са в застой (вж. *фигура 4.9*).

Фигура 4.9 — Емисии на парникови газове от селското стопанство в ЕС от 1990 г. насам, ЕС-28



Източник: Годишен отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, стр. 38, изменен.

4.45. ЕС е определил обща цел за намаляване на емисиите на парникови газове с 40 % до 2030 г. (спрямо равнищата от 1990 г.)⁴⁷. След публикуването на Зеления пакт и амбицията за постигане на неутралност по отношение на климата в ЕС до 2050 г. Комисията е предложила целта за намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС за 2030 г. да се увеличи до най-малко 55 % спрямо

⁴⁴ Evaluation of the impact of the CAP on water („Оценка на въздействието на ОСП върху водите“), 2019 г., стр. 157—158.

⁴⁵ Годишен отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, стр. 38.

⁴⁶ Програмни декларации, придружаващи проектобюджета за 2021 г.

⁴⁷ Съобщение на Комисията (...) Рамка за политиките в областта на климата и енергетиката през периода 2020—2030 година. COM(2014) 015 final.

равнищата от 1990 г. През 2019 г. няма специфична пътна карта за намаляване на емисиите в селското стопанство в ЕС⁴⁸.

4.46. Показателят „съотношение на *постоянно затревените площи* или пасища в дадена държава членка спрямо общата земеделска площ“ се основава на предоставените от земеделските стопани данни и е свързан с техните задължения за екологизиране. Постоянно затревените площи се поддържат в рамките на екологизирането главно с цел задържане на въглерод⁴⁹. Целта е съотношението да се поддържа в границата от 5 % от референтното съотношение. През 2019 г. за нито една държава членка съотношението не е прехвърлило границата от 5 % (налични данни за 21 държави членки)⁵⁰. Държавите членки може да разрешат оран на постоянно затревени площи. Изследванията показват, че разораните и засадени отново затревени площи имат по-малка екологична стойност и в действителност могат да доведат до увеличени емисии на CO₂ в сравнение със случаите, в които не се извършва оран⁵¹. Няма достатъчно данни, които да показват, че постоянно затревените площи не са били разорани⁵². Като част от одитната дейност във връзка с *Декларацията за достоверност* Сметната палата интервюира 65 земеделски стопани, обработващи около 4600 ха постоянно затревени площи. Почти 37 % от тях са разорали и засадили отново част от тези затревени площи най-малко веднъж от 2015 г. насам. 10 % разорават и засаждат отново затревените площи всяка година.

4.47. В изследване в подкрепа на оценката относно изменението на климата се отбелязва, че задължителните мерки (например за екологизиране и кръстосано съответствие) не засягат в достатъчна степен емисиите на парникови газове от селскостопанските животни и управлението на обработваемите земи. Няма мерки по ОСП, чрез които държавите членки могат да принудят

⁴⁸ Специален доклад № 18/2019 „Емисии на парникови газове в ЕС“.

⁴⁹ Съображение 42 от Регламент (ЕС) № 1307/2013.

⁵⁰ Годишен отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, приложение, стр. 234.

⁵¹ Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions („Изследване за оценка на въздействието на мерките по ОСП върху изменението на климата и емисиите на парникови газове“), 2019 г., стр. 78—84.

⁵² Пак там, стр. 236.

земеделските стопани да намалят емисиите на парникови газове от селскостопанските животни и управлението на културите⁵³.

4.48. В своя ГДУИ Комисията признава необходимостта от повишаване на ефективността и по-добро насочване на ОСП, което ще допринесе за целта в областта на околната среда и климата.

Балансирано териториално развитие

4.49. ЕФЗ се съсредоточава върху запазването на работните места в стопанствата, докато ЕЗФРСР има за цел създаването на работни места извън стопанствата. Селското стопанство обаче е малка част от БВП дори в селските райони. Счита се, че подпомагането по ЕЗФРСР има ограничено въздействие върху икономиката в селските райони като цяло⁵⁴. В ГДУИ се съдържа информация за работните места и широколентовия достъп, но не се предоставя никаква актуална информация за изпълнението, свързани с целта за балансирано териториално развитие.

4.50. На *фигура 4.10* е представен общ преглед на показателите от програмната декларация, свързани с общата цел „балансирано териториално развитие“.

⁵³ Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions. Executive Summary („Изследване за оценка на въздействието на мерките по ОСП върху изменението на климата и емисиите на парникови газове. Кратко изложение“), 2019 г., стр. 2.

⁵⁴ Европейски парламент (2016 г.), The role of the EU’s Common Agricultural Policy in creating rural jobs („Ролята на общата селскостопанска политика на ЕС за създаването на работни места в селските райони“), проучване за комисията по земеделие и развитие на селските райони, IP/B/AGRI/IC/2015_158, стр. 99.

Фигура 4.10 — Общ преглед на показателите, свързани с обща цел 3 и със съответните специфични цели



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

4.51. Единственият показател от програмните декларации за общата цел „балансирано териториално развитие“ е „равнище на заетост в селското стопанство“⁵⁵. Това равнище се е повишило от 63,4 % през 2012 г. на 68,1 % през

⁵⁵ Годишен отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, приложение 12.

2018 г. Влиянието на ОСП е неопределено, но ограничено (вж. точка 4.52). През същия период общото равнище на заетост се е повишило от 68,4 % на 72,2 %. Външната икономическа среда и голям брой национални политики засягат пряко или непряко заетостта в селските райони⁵⁶. В ГДУИ се признават тези външни фактори.

ОСП създава малко работни места в селските райони, а подпомагането за младите земеделски стопани изисква координиране на мерките на ЕС и националните мерки

4.52. Броят работни места, отразени като пряко създадени от LEADER до края на 2018 г., е бил 13 337 (30 % от целевата стойност за 2023 г.) и по-малко от 0,05 % от общата заетост в селските райони. За други мерки за развитие на селските райони броят на създадените работни места е бил 10 784 (14 % от целевата стойност). В своите програмни декларации Комисията отбелязва, че не разполага с надеждни данни за създадените работни места по LEADER.

4.53. В изследвания в подкрепа на оценките⁵⁷ се предполага, че регионалният и секторният контекст имат значително въздействие върху заетостта в селските райони и че мерките по ОСП имат малко въздействие върху работните места в селското стопанство.

4.54. Младите земеделски стопани могат да получават допълнителни директни плащания по линия на ЕФГЗ и еднократно подпомагане от ЕЗФРСР за създаване на първо земеделско стопанство. Констатациите на Сметната палата съвпадат с тези на изследванията в подкрепа на оценките: подпомагането на млади земеделски стопани от ЕФГЗ има малко или никакво въздействие, докато подпомагането от ЕЗФРСР е по-ефективно главно поради това, че е по-добре

⁵⁶ Европейски парламент, 2016 г., The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs („Ролята на общата селскостопанска политика на ЕС за създаването на работни места в селските райони“), проучване за Комисията по земеделие и развитие на селските райони, IP/B/AGRI/IC/2015_158.

⁵⁷ Evaluation of Article 68 measures („Оценка на мерките по член 68“), 2016 г.; Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas („Оценка на въздействието на ОСП върху приемствеността между поколенията, местното развитие и работните места в селските райони“), 2019 г.

насочено⁵⁸. По отношение на мерките за приемственост между поколенията по ОСП се констатира, че те са ефективни в случаи, където допълнителни политики на национални, регионални и местни институции на изпълнителната власт и фискални политики също подкрепят и засилват тези мерки⁵⁹.

Не съществуват достатъчно доказателства за ефективността на инвестиционните мерки

4.55. В своя ГДУИ Комисията заявява, че широколентовият достъп в селските райони се е подобрил значително, но в доклада не се съдържа допълнителна информация относно приноса на ЕЗФРСР за развитието на селските райони. В момента се осъществява изследване в подкрепа на оценката на общата цел за балансирано териториално развитие за периода 2014—2020 г.

4.56. Показателите от програмните декларации „процент от селското население, което се възползва от подобрени услуги/инфраструктура“ и „процент от селското население, което се ползва от подобрена ИТ инфраструктура/услуги“ се изчисляват, като се раздели показателят „брой на населението в района (например община, група общини), което се ползва от услугите/инфраструктурата“ на показателя „общ брой на селското население, обхванато в района на ПРСР“⁶⁰. Държавите членки могат да отчетат цялото население на дадена община, независимо от броя на потребителите, ползващи се

⁵⁸ Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas („Оценка на въздействието на ОСП върху приемствеността между поколенията, местното развитие и работните места в селските райони“), 2019 г.; Специален доклад № 10/2017 на ЕСП „Необходима е по-добра насоченост на помощта от ЕС за младите земеделски стопани, за да се насърчи ефективна приемственост между поколенията“; SURE-Farm: Impact of the Young Farmers payment on structural change („Въздействие на плащането за млад земеделски стопанин върху структурната промяна“), 2020 г.

⁵⁹ Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas („Оценка на въздействието на ОСП върху приемствеността между поколенията, местното развитие и работните места в селските райони“), 2019 г.

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/target-and-result-indicator-fiches-pillar-ii_en.pdf

от облагите, които е създадо финансираното действие⁶¹. През 2015 г. Сметната палата посочи същия проблем за периода 2007—2013 г.⁶²

4.57. Липсата на изчерпателна информация за броя на проектите, производството на енергия от възобновяеми източници и инсталирания капацитет не позволява количественото определяне и оценка на приноса на ЕЗФРСР за разпространението на енергията от възобновяеми източници в селските райони⁶³.

Резултати от тестването на изпълнението на операциите

4.58. Като част от одитната дейност във връзка с декларацията за достоверност за 2019 г. Сметната палата разгледа показателите на ОРМО за 135 проекта за развитие на селските райони. За тези проекти Сметната палата констатира:

- За 27 проекта няма ясна връзка между крайните продукти и резултатите от действието и целите на *целевите области*.
- За 42 проекта няма съответни показатели за резултатите на ОРМО, чрез които да се измерват непосредствените и преки ефекти от действието. За 15 от тези проекти държавите членки са запълнили пропуските в докладването чрез определяне на национални показатели. Пример за подобно изискване за постигане на резултати е представен в *каре 4.2*.

⁶¹ Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2018 година, точка 7.59.

⁶² Специален доклад № 25/2015 „Подкрепа на ЕС за инфраструктура в селските райони“, точка 81.

⁶³ Специален доклад № 5/2018 „Възобновяема енергия за устойчиво развитие на селските райони“, точка 65.

Каре 4.2

Пример за изискване за постигане на резултати

В Полша от бенефициентите на инвестиционните мерки, като например мярка 4.1 „Подпомагане за подобряване на общата производителност и устойчивост на земеделското стопанство“, се изисква не само да реализират крайни продукти (например закупуването на селскостопански машини), но и да постигнат резултати, измерени чрез увеличаване на икономическия размер⁶⁴ на своето стопанство.

⁶⁴ Приблизителна стойност на годишното производство/оборот на стопанство, изразена в евро.

Заклучения

4.59. В ГДУИ за 2019 г. се предоставя малко количествена информация за резултатите и въздействието на ОСП, а постиженията на политиката са представени в твърде положителна светлина, като акцентът се поставя върху крайните продукти, а не върху резултатите. В ГДУИ за 2019 г. Комисията признава, че остават съществени предизвикателства по отношение на подобряването на изпълнението на ОСП (точки [4.16](#)—[4.17](#)).

4.60. Показателите в програмните декларации предоставят информация главно за крайните продукти, които са по-лесно измерими и по-малко засегнати от външни фактори, отколкото резултатите и въздействията. Като цяло Сметната палата счита за положително, че показателите в програмната декларация описват икономическия, екологичния и социалния контекст на ОСП, и че Комисията използва различни източници на данни, за да измерва стойностите на показателите. Основна слабост е, че Комисията от самото начало не е разработила показателите въз основа на подробна интервенционна логика, която да оценява връзките между настоящото положение, желаните промени, използваните ресурси и очакваните средносрочни и дългосрочни ефекти (точки [4.16](#)—[4.21](#)).

4.61. Оценкаите могат да предоставят повече информация за изпълнението и въздействието на политиката, отколкото показателите сами по себе си. В няколко изследвания в подкрепа на оценкаите са разгледани общите цели за ефективно производство на храни и устойчиво управление на природните ресурси и действия, свързани с климата. Понастоящем се извършва изследване в подкрепа на оценката на общата цел за балансирано териториално развитие. Тъй като действащата понастоящем ОСП стартира едва през 2015 г. и данните от мониторинга често са недостатъчни, много от заключенията в изследванията в подкрепа на оценкаите са несигурни. В зависимост от продължителността на преходния период от Комисията се изисква, в срок до декември 2026 г. или декември 2027 г., да изготви обобщаващ доклад с основните заключения от последващите оценки на ЕЗФРСР за периода 2014—2020 г. И в двата случая до съответния краен срок тя следва да е представила законодателните си предложения за периода след 2027 г. (точки [4.14](#)—[4.15](#)).

4.62. По отношение на общата цел за ефективно производство на храни директните плащания са намалили променливостта на доходите на земеделските стопани. Същевременно, липсата на референтни стойности за „приемлив жизнен

стандарт“ и за „допълнително насочване към разходите“ е намалила ефективността на директното подпомагане. Няма достатъчно информация, позволяваща да се направят заключения за изпълнението на мерките за развитие на селските райони (точки [4.23—4.36](#)).

4.63. За общата цел „устойчиво управление на природните ресурси и действия, свързани с климата“ показателите се съсредоточават върху големината на площта, ползваща се от мерките, а не върху това, което е постигнато с подпомагането. По отношение по-специално на изменението на климата е констатирано, че поради своята разработка мерките по ОСП имат слабо въздействие в отговор на потребностите, свързани с климата (точки [4.37—4.48](#)).

4.64. Докладваната от Комисията в ГДУИ и програмните декларации информация във връзка с общата цел за балансирано териториално развитие е недостатъчна за изготвянето на оценка на изпълнението на съответните разходи на ЕС (точки [4.49—4.57](#)).

Приложения

Приложение 4.1 — Цели на ЕФГЗ и ЕЗФРСР

ОБЩИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
1	Насърчаване на ефективно производство на храни	Ефективно производство на храни	Да
2	Насърчаване на устойчиво управление на природните ресурси и дейностите, свързани с климата	Устойчиво управление на природните ресурси и действия, свързани с климата	Да
3	Насърчаване на балансирано териториално развитие	Балансирано териториално развитие	Да
СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
(ЕФГЗ) 1	Подобряване на конкурентоспособността на селскостопанския сектор и увеличаване на стойностния му дял в хранителната верига	Конкурентоспособност	Да
(ЕФГЗ) 2	Насърчаване на стабилност на пазара	Стабилност на пазара	Да
(ЕФГЗ) 3	По-добро отразяване на очакванията на потребителите	Не е приложимо	Не
(ЕФГЗ) 4	Поддържане на стабилността на земеделските доходи чрез предоставяне на директно подпомагане на доходите	Стабилност на доходите	Да

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
(ЕФГЗ) 5	Стимулиране на по-силна пазарна ориентация на селското стопанство чрез гарантиране на значително равнище на необвързано с производството подпомагане на доходите	Не е приложимо	Да
(ЕФГЗ) 6	Допринасяне за подобряването на екологичните характеристики чрез компонента за „екологизиране“ на директните плащания. Принос за развитието на устойчиво селско стопанство и увеличаване на съвместимостта на общата селскостопанска политика с очакванията на обществото посредством система за кръстосано съответствие. Принос за предотвратяване на ерозията, запазване на органичните вещества и структурата на почвите, осигуряване на минимално ниво на поддръжка, избягване на влошаването на местообитанията и защита и управление на водите посредством стандарти за добро земеделско и екологично състояние на земята.	Екологични характеристики	Да
(ЕФГЗ) 7	Насърчаване на местното селскостопанско производство и гарантиране на справедливо равнище на цените на стоките за директна консумация и за преработка от страна на местните промишлености в най-отдалечените региони на ЕС и на Егейските острови	Не е приложимо	Не
(ЕФГЗ) 8	Предоставяне на Комисията на разумна увереност, че държавите членки са въвели системи за управление и контрол в съответствие с правилата на ЕС, предназначени да гарантират законосъобразността и редовността на съответните операции, финансирани от ЕФГЗ, ЕЗФРСР, САПАРД и Инструмента за предприсъединителна помощ за развитието на селските райони, и когато	Не е приложимо	Не

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
	това не е така, да изключват съответните разходи от финансирането от ЕС, за да се защитят финансовите интереси на ЕС		
(ЕФГЗ) 9	Информирание и увеличаване на осведомеността за ОСП посредством поддържане на ефективен и редовен диалог със заинтересованите страни, гражданското общество и конкретните целеви групи.	Не е приложимо	Не
(ЕФГЗ) 10	Улесняване на вземането на решения по стратегически въпроси за ОСП и подкрепа за други дейности на ГД посредством икономически и политически анализи и изследвания	Не е приложимо	Не
(ЕЗФРСР) 1	Стимулиране на трансфера на знания и иновациите в областта на селското и горското стопанство и селските райони	Не е приложимо	Не
(ЕЗФРСР) 2	Подобряване на жизнеспособността на стопанствата и конкурентоспособността на всички видове земеделие във всички региони; насърчаване на новаторски селскостопански технологии и устойчивото управление на горите	Жизнеспособност и конкурентоспособност на стопанствата	Да

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	СЪКРАТЕНА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
(ЕЗФРСР) 3	Подпомагане на доброто организиране на хранителната верига, в т.ч. преработката и предлагането на пазара на селскостопански продукти, на хуманното отношение към животните и управлението на риска в селското стопанство	Не е приложимо	Да
(ЕЗФРСР) 4	Възстановяване, опазване и укрепване на екосистемите, свързани със селското и горското стопанство	Екосистеми	Да
(ЕЗФРСР) 5	Насърчаване на ефективното използване на ресурси и подпомагане на прехода към икономика с ниска въглеродна интензивност и устойчивост към измененията на климата в секторите на селското и горското стопанство и хранителната промишленост	Не е приложимо	Да
(ЕЗФРСР) 6	Насърчаване на социалното приобщаване, намаляването на бедността и икономическото развитие в селските райони	Развитие на селските райони	Да

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Глава 5

Сигурност и гражданство

Съдържание

	Точки
Въведение	5.1.—5.2.
Обхват и подход	5.3.—5.5.
Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)	5.6.—5.44.
Предназначение и функциониране на ФУМИ	5.6.—5.10.
Публикувана информация за изпълнението	5.11.
Оценка на изпълнението на ФУМИ въз основа на публикуваната информация за изпълнението	5.12.—5.44.
Общи коментари	5.12.—5.20.
Някои ограничения в показателите за изпълнение на ФУМИ	5.13.—5.17.
Налице са някои сериозни пропуски в информацията относно ФУМИ	5.18.—5.19.
Междинната оценка потвърждава целесъобразността на ФУМИ	5.20.
Обща европейска система за убежище	5.21.—5.27.
Въпреки приноса на ФУМИ, отсъствието на политически консенсус означава, че общата европейска система за убежище още не е напълно завършена	5.23.
ФУМИ е спомогнал за увеличаване на броя на случаите на презаселване, но той остава под заложената целева стойност	5.24.
Значителни разлики между процентите на признаване от държавите членки на кандидатите за убежище от Афганистан	5.25.
ФУМИ е увеличил капацитета на държавите членки за обработване на молби за предоставяне на убежище, но необработените молби продължават да се натрупват	5.26.—5.27.
Интеграция и законна миграция	5.28.—5.34.
ФУМИ подпомага мерките за интеграция, но предстои да се види дългосрочното му въздействие	5.30.
ФУМИ има ограничено влияние за привличане висококвалифицирани работници	5.31.—5.34.
Политика за връщане и незаконна миграция	5.35.—5.41.
Процентът на връщане продължава да е незадоволителен	5.37.—5.41.

Солидарност и поделяне на отговорностите между държавите членки 5.42.—5.44.

ФУМИ способства за увеличаване на солидарността, но не е толкова успешен по отношение на поделянето на отговорностите между държавите членки 5.43.—5.44.

Заклучения 5.45.—5.50.

Приложения

Приложение 5.1 — Цели на програмата на ФУМИ

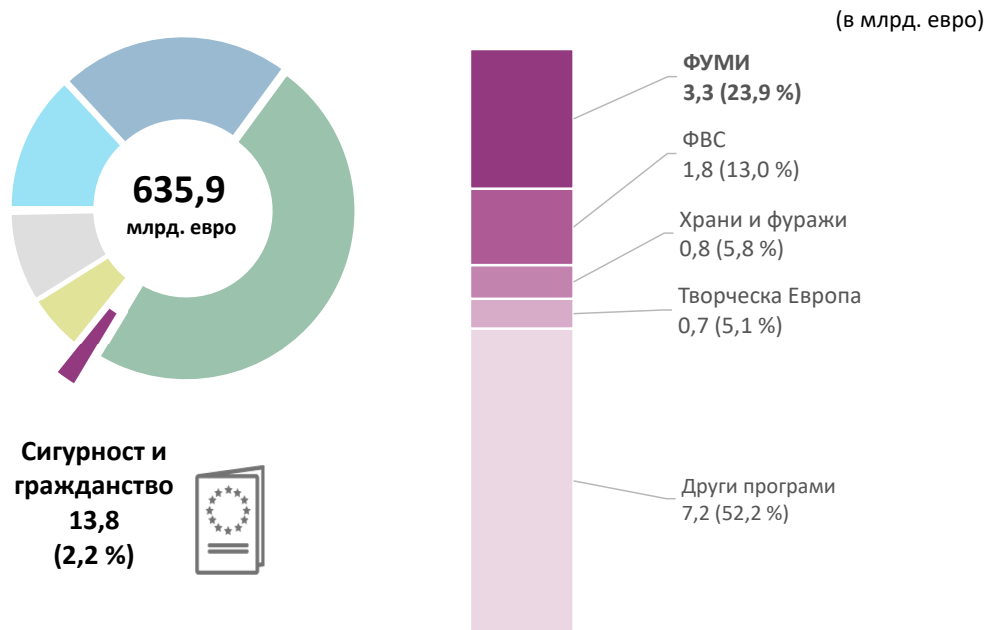
Въведение

5.1. Функция 3 от МФР обхваща разходите, свързани с политики, чиято цел е да утвърдят концепцията за „европейско гражданство“ чрез създаването на пространство на свобода, правосъдие и сигурност без вътрешни граници. Тя обхваща финансирането за:

- убежище и миграция;
- вътрешна сигурност, обхващаща хармонизирано управление на границите, разработване на обща визова политика, сътрудничество между правоприлагащите агенции и подобряване на капацитета за управление на рискове и кризи, свързани със сигурността;
- миграция и сигурност, съдебно сътрудничество и здравеопазване;
- човешко здраве, здраве на животните и на растенията;
- култура и аудио-визуален сектор; и
- правосъдие, права на потребителите, равенство и гражданство.

5.2. Общите планирани разходи по тази функция в периода 2014—2020 г. са 17,7 млрд. евро, от които до края на 2019 г. са изплатени 13,8 млрд. евро (вж. [фигура 5.1](#)).

Фигура 5.1 — Сигурност и гражданство: Плащания за периода 2014—2019 г. по поети задължения от текущата МФР като дял от плащанията по всички функции на МФР и разбивка в рамките на функцията



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Обхват и подход

5.3. В *допълнението към доклада* е описана методиката, използвана за изготвянето на настоящата глава.

5.4. От 11-те програми в рамките на функция 3 от МФР „Сигурност и гражданство“ Сметната палата избра една: Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), на която се падат 24 % от плащанията до момента по тази функция на МФР. *Приложение 5.1* съдържа списък на общите и на четири специфични цели на ФУМИ.

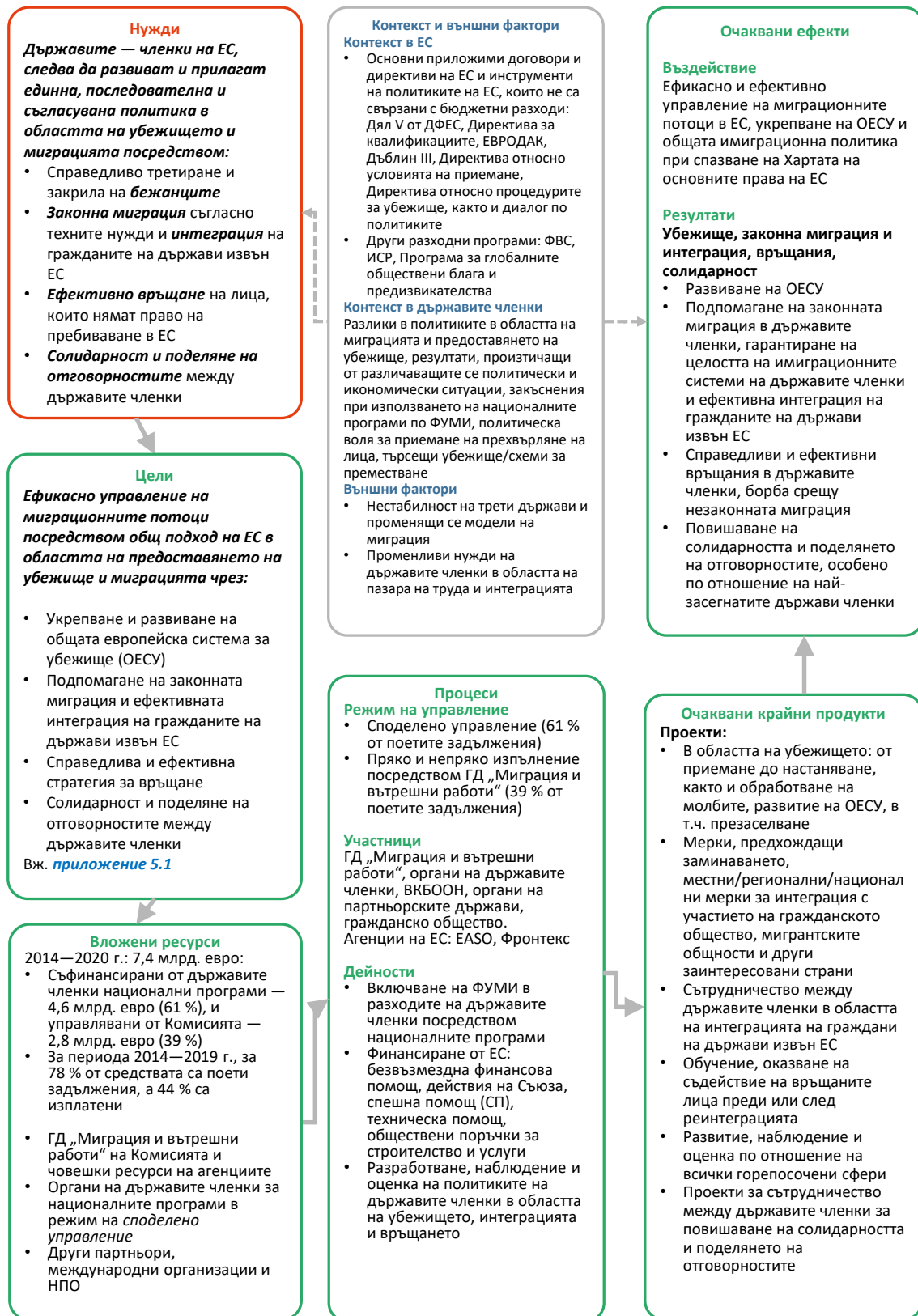
5.5. Настоящата глава до голяма степен се основава на преглед на информация от Комисията и се допълва, при наличие, от констатации на Сметната палата от извършени одити и прегледи. Навсякъде в текста Сметната палата посочва своите източници.

Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)

Предназначение и функциониране на ФУМИ

5.6. На *фигура 5.2* е представен общ преглед на фонда и на основната информация за него, въз основа на съответното законодателство и на документи на Комисията.

Фигура 5.2 — Общ преглед на ФУМИ



Източник: ЕСП въз основа на Регламент 516/2014 за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и на източници на Комисията.

5.7. Създаденият през 2014 г. ФУМИ има за цел да допринесе за ефикасното управление на миграционните потоци и за развитието, изпълнението и усъвършенстването на общата политика на ЕС в областта на убежището и миграцията, субсидиарната закрила, временната закрила и имиграцията, при зачитане на човешкото достойнство и на правата и принципите, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз.

5.8. ФУМИ се управлява основно от държавите членки посредством техните национални програми (61 % от дейностите на фонда), като остатъкът се управлява пряко или непряко от Комисията.

5.9. Фондът финансира широкообхватни дейности, насочени към:

- подобряване на административния капацитет на органите на държавите членки във връзка с политиката на ЕС в областта на убежището и миграцията;
- предоставяне на правна, социална и материална подкрепа на мигрантите;
- интегриране на гражданите на държави извън ЕС;
- придружаване в рамките на доброволно или принудително връщане на граждани на страни извън ЕС;
- презаселване и прехвърляне на лица, на които е предоставена международна закрила;
- засилване на сътрудничеството в ЕС; и
- осигуряване на спешно подпомагане и техническа помощ за държавите членки.

5.10. Фондът функционира в чувствителен и променящ се контекст и върху неговото изпълнение оказват постоянно въздействие множество фактори:

- държавите членки нямат съгласувана политика в областта на миграцията и убежището¹;

¹ Информационен документ № 4/2018 на ЕСП относно интеграцията на мигранти от страни извън ЕС, точка 20; и работен документ на службите на Комисията: „Проверка за пригодност на законодателството на ЕС в областта на законната миграция“ (Fitness check on EU legislation on legal migration), SWD(2019) 1056 final.

- поляризираното обществено мнение по въпросите, свързани с миграцията, възпрепятства действията на държавите членки²;
- значителните закъснения в приемането на законодателната база за ФУМИ и на националните програми по ФУМИ на отделните държави членки³;
- политическата и икономическата ситуация, както и положението във връзка със сигурността в страните на произход и транзит;
- зависимостта на ЕС от сътрудничеството на трети страни за връщането на техни граждани⁴;
- отделните държави членки имат различни потребности за интегрирането на лица, които не са граждани на ЕС⁵; и
- на държавите членки може да им липсва политическа воля да участват в прехвърлянето на лица, търсещи убежище (*презаселване*) и в схемите за преместване⁶.

Публикувана информация за изпълнението

5.11. В допълнение към обичайното си годишно докладване относно *изпълнението* чрез *годишния доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ), *програмните декларации* и *годишните отчети за дейността* (ГОД) (вж. точка 1.3), Комисията е извършила една междинна оценка на изпълнението по отношение на ФУМИ⁷ (вж. *фигура 5.3*).

² Информационен документ № 4/2018 на ЕСП относно интеграцията на мигранти от страни извън ЕС, точки 22—23 и предизвикателство 1.

³ Вж. точка 7.4 от Годишния доклад на ЕСП за 2019 г.

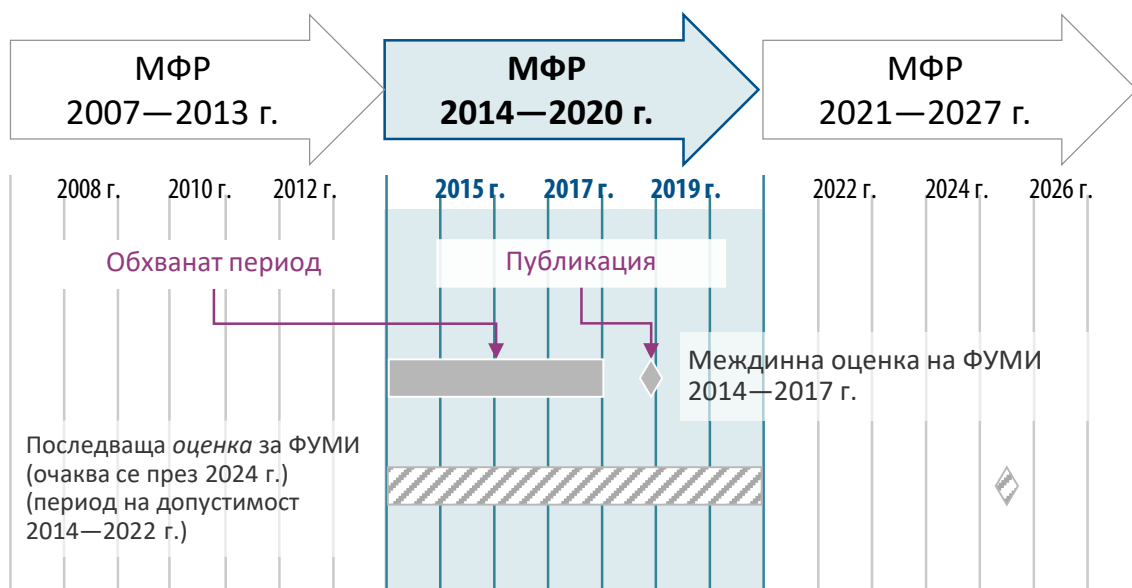
⁴ Годишен отчет за дейността за 2019 г. на ГД „Миграция и вътрешни работи“ (ГОД), стр. 17—18.

⁵ Информационен документ № 4/2018 на ЕСП относно интеграцията на мигранти от страни извън ЕС, точки 20 и 40—42.

⁶ Съединени дела С-715/17, С-718/17 и С-719/17 (*Съд на ЕС*), решение на Съда на ЕС от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешката република за отказ от прилагане на временния механизъм за преместване на кандидати за международна закрила.

⁷ Работен документ на службите на Комисията: Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund („Междинна оценка на фонд „Убежище, миграция и интеграция“), SWD(2018) 339 final.

Фигура 5.3 — График на основните оценки и обхванатите периоди



Източник: Сметната палата.

Оценка на изпълнението на ФУМИ въз основа на публикуваната информация за изпълнението

Общи коментари

5.12. На [фигура 5.4](#) е даден общ преглед на всички показатели за ФУМИ, включени в програмните декларации⁸. По-подробни прегледи по отделните специфични цели са представени във фигури 5.5—5.8. В точка 1.24 Сметната палата разглежда някои общи ограничения⁹, приложими при тълкуването на тези показатели. По-специално, оценките на Сметната палата на това дали даден показател е на път да бъде изпълнен са свързани с вероятността този показател да достигне целевата си стойност. При тази оценка не се взема под внимание дали и колко стриктно даден показател е свързан с действията и целите на ФУМИ, нито дали определената за този показател целева стойност е достатъчно амбициозна. Следователно, тя е само първа стъпка в извършването на анализ на изпълнението на ФУМИ. ЕСП е одитира и надеждността на изходните данни, но я разглежда в глава 1 (вж. точки 1.13—1.23).

⁸ Проект на общ бюджет на ЕС за финансова година 2021, Работен документ, част I, Програмни декларации за оперативните разходи, COM(2020) 300, юни 2020 г., стр. 452—469.

⁹ Вж. също точки 3.21—3.35 от Годишния доклад на ЕСП за 2018 г.

Фигура 5.4 — Общ преглед на всички показатели за ФУМИ в програмните декларации

Според данните на Комисията
показателите за ФУМИ на път ли са да бъдат изпълнени?

	Вложени ресурси и крайни продукти	Показатели за ефекти от програмите	
		Резултат	Въздействие
Специфична цел 1: „Обща европейска система за убежище“			
Специфична цел 2 „Интеграция и законна миграция“			
Специфична цел 3 „Политики за връщане и незаконна миграция“			
Специфична цел 4 „Солидарност и поделяне на отговорностите между държавите членки“			

	Показателите на път ли са да бъдат изпълнени?		
	ДА	НЕ	НЕ Е ЯСНО
Показатели с количествено определени целеви стойности			
Показатели без количествено определени целеви стойности			

Забележка: Анализът на Сметната палата се основава на данни от Комисията, които не са одитирани.

Представеният по-горе пример на това дали показателите са на път да бъдат изпълнени се отнася до оценката на Сметната палата на вероятността даден показател да постигне целевата си стойност. Възможно е обаче даден показател да не бъде повлиян от изпълнените по програмата действия или да не е от значение за нейната цел, а целевата му стойност може да не е определена достатъчно амбициозно. Следователно фактът, че даден показател е на път да постигне целевата си стойност не означава непременно, че самата програма е на път да постигне целите си. Вж. също **допълнението към доклада** (точка 18).

Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

Някои ограничения в показателите за изпълнение на ФУМИ

5.13. Има четири общи показателя за *въздействие* (брой на действителните връщания в сравнение с броя на издадените решения за връщане, процент на доброволните връщания, разлика в процента на заетост между гражданите на ЕС и гражданите на държави извън ЕС и сближаване на процента на признаване на кандидатите за убежище). Тези показатели не са пряко свързани с изпълнението на ФУМИ, макар че разходваните от фонда средства може да допринасят за постигането на съответната целева стойност.

5.14. Около две трети от показателите са показатели за *крайни продукти* и следователно представляват мярка за оперативното изпълнение на ФУМИ, тясно свързана с процента на разходване на средствата от бюджета.

5.15. Пет от 24-те междинни цели за показателите за 2020 г.¹⁰ са постигнати още през предходните години, но целевите стойности не са коригирани в посока нагоре съгласно практиката за добро финансово управление, за да се отрази потенциалът за повишаване на ефективността.

5.16. Информацията относно изпълнението се основава на данни, предоставени от държавите членки в техните годишни доклади относно изпълнението на националните им програми¹¹. През 2019 г. Службата за вътрешен одит на Комисията установи необходимостта от засилване на извършваното от нея наблюдение на изпълнението на националните програми,

¹⁰ Показателите за броя на лицата, на които е предоставена помощ във връзка с приемането и убежището, броя на лицата, които са обучени по теми, свързани с убежището, броя на лицата, подпомогнати с мерки за интеграция, броя на мерките за интеграция на граждани на страни извън ЕС и броя на наблюдаваните операции по извеждане, съфинансирани от ФУМИ — вж. [приложение 5.1](#)).

¹¹ [Регламент \(ЕС\) № 516/2014](#) на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“, член 3 и приложение II. И [Делегиран регламент \(ЕС\) № 2017/207](#) на Комисията от 3 октомври 2016 година относно *общата рамка за наблюдение и оценка*, предвидена в [Регламент \(ЕС\) № 514/2014](#) на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общи разпоредби за фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и за инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи.

повишаване на надеждността и съгласуваността на данните, докладвани от държавите членки¹².

5.17. Целевите нива са кумулативни стойности, зададени от държавите членки, но количествено определените нужди не са включени в рамката за отчитане на изпълнението. Следователно липсва информация, с помощта на която да се оцени до каква степен ФУМИ или държавите членки са посрещнали тези нужди. Например в показателя за броя на лицата, на които е предоставена подкрепа във връзка с приемането и убежището, не се посочва колко лица се нуждаят от подкрепа; в показателя за броя на местата за приемане и настаняване не се определят количествено нуждите от настаняване; а броят на финансираните случаи на връщане не дава представа за броя на потенциалните кандидати за връщане. Без тази информация Сметната палата не може да прецени каква част от всички нужди са били посрещнати от ФУМИ и държавите членки. Вместо това показателите служат за източник на информация за качествената оценка на ползата от фонда, що се отнася до това доколко финансирането подкрепя заложените цели на политиките.

Налице са някои сериозни пропуски в информацията относно ФУМИ

5.18. Комисията управлява спешната помощ по ФУМИ (СП). Първоначалната сума от 100 млн. евро е увеличена на 2,2 млрд. евро за периода до 2020 г., което представлява 30 % от размера на фонда. Комисията обаче не е разработила рамка за мониторинг на изпълнението на финансираните със СП проекти¹³. Това води до ограничена налична обобщена информация за изпълнението, що се отнася до свързаните със СП разходи.

5.19. ГДУИ и програмните декларации не предоставят достатъчно информация относно икономичността и ефикасността на изпълнението на фонда, нито относно разходната ефективност на дейностите по ФУМИ.

¹² Проект на общ бюджет на ЕС за финансова година 2021, Работен документ, част I, Програмни декларации за оперативните разходи, COM(2020) 300, юни 2020 г., стр. 457.

¹³ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, точка 78.

Междинната оценка потвърждава целесъобразността на ФУМИ

5.20. Междинната оценка от страна на Комисията показва, че ФУМИ е целесъобразен и че е финансирал интервенции, които са отговаряли на потребностите на държавите членки¹⁴. Счита се, че финансираните дейности носят висока добавена стойност от участието на ЕС, тъй като чрез самостоятелни действия държавите членки не могат да се справят с проблемите, свързани с миграцията и убежището, и с миграционните потоци¹⁵. Оценката е установила, че размерът, процедурите, обхватът и ролята на ФУМИ насърчават принципите на солидарност, споделяне на тежестта и взаимно доверие между държавите членки¹⁶, а ФУМИ подпомага държавите членки да развият капацитет и да споделят добри практики чрез различни мрежи, като Европейската мрежа за миграция¹⁷. В *каре 5.1* е посочен пример, обхванат от одита на Сметната палата.

¹⁴ Междинна оценка на ФУМИ, окончателен доклад, точка 5.4, стр. 130—146.

¹⁵ Регламент (ЕС) № 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“, съображение 58.

¹⁶ Междинна оценка на ФУМИ, окончателен доклад, стр. 170—171.

¹⁷ Междинна оценка на ФУМИ, окончателен доклад, стр. 173—174.

Каре 5.1

Целесъобразност и добавена стойност на ФУМИ

След миграционната криза през 2015 г. финансовите средства от спешната помощ по ФУМИ (СП) са мобилизирани и увеличени на 2,2 млрд. евро, като бюджетът на ФУМИ е увеличен значително от 3,1 млрд. евро на 7,4 млрд. евро.

Комисията, агенциите на ЕС (EASO, Фронтекс и Европол) и държавите членки са изпратили експерти¹⁸, за да помогнат на Италия, Гърция и други държави членки да се справят с високия приток на лица, търсещи убежище, за кратък период от време. Те са отговорили на спешните нужди и са създали горещи точки за организиране на регистрирането и обслужването на мигрантите.

Това е реален и видим акт на солидарност в ЕС, а подходът, включващ горещи точки, подпомогнати от ФУМИ, е помогнал за подобряване на управлението на миграцията в двете основни държави членки на първа линия в много трудни и постоянно променящи се условия.

При своя последващ одит Сметната палата разгледа 20 проекта¹⁹ и установи, че всички те са били целесъобразни за нуждите по места.

Обща европейска система за убежище

5.21. Въпреки че ЕС е въвел общи стандарти за политиките в областта на убежището и миграцията, отговорността за изпълнението е на държавите членки. Потокът от бежанци и мигранти след 2015 г. показва значителни структурни слабости в модела и изпълнението на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ), а също и необходимост от по-добро спазване на международните и европейските правила и ценности и от мерки за повишаване на доверието в ЕС. Наред с другото, това означава и намаляване на нивата на незаконна миграция в ЕС, по-ефективни и ефикасни процеси за предоставяне на убежище, по-бърза социално-икономическа интеграция на лицата, търсещи убежище, и засилено

¹⁸ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, точки 28—30.

¹⁹ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, точка 2 и приложение II.

сътрудничество и партньорство с държавите извън ЕС за целите на управлението на миграцията²⁰.

5.22. На *фигура 5.5* е представен общ преглед на показателите от програмните декларации, свързани с укрепването на общата европейска система за убежище (ОЕСУ).

²⁰ Проучване на Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания [Europe's two trillion euro dividend: mapping the cost of Non-Europe 2019-24](#), Политика в областта на убежището, стр. 188—190.

Фигура 5.5 — Общ преглед на показателите, свързани с укрепването на ОЕСУ



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

Въпреки приноса на ФУМИ, отсъствието на политически консенсус означава, че общата европейска система за убежище още не е напълно завършена

5.23. ГДУИ²¹ и програмните декларации²² показват положителна картина на постигнатото от ФУМИ, тъй като изпълнението на четири от показателите върви по план, а шест от осемте показателя са свързани с крайни продукти. Фондът е предоставил подкрепа в областта на приемането и убежището на над 2 млн. души и е подобрил условията в 30 026 места за настаняване. Чрез него е подкрепено безопасното и законно презаселване на 62 651 бежанци, пристигнали от държави извън ЕС, и е увеличен размерът на наличните финансови средства за тази цел. Фондът също така помага на държавите членки да разработват, наблюдават и оценяват своите политики в областта на убежището и е финансирал обучения за 52 709 души по въпроси, свързани с убежището. При все това:

- Въпреки докладвания напредък при показателите за лицата, на които е предоставена подкрепа в областта на приемането и убежището, и увеличаването на капацитета на местата за настаняване (брой места), липсва информация относно доколко докладваните стойности отговарят на нуждите (вж. точка [5.17](#));
- Две от целевите стойности за 2020 г. не са били коригирани, въпреки че са постигнати на ранен етап (вж. точка [5.15](#)). През 2017 г. е предоставена подкрепа в областта на приемането и убежището на 1 232 954 лица, много над междинната цел за тази година от 643 350 души, но целевата стойност за 2020 г. (1 286 700 души) не е коригирана. Също така през 2017 г. 21 752 души са получили обучение по теми, свързани с убежището, а това е доста над междинната цел за тази година (12 603 души). До края на 2019 г. тази цифра

²¹ ГДУИ за 2019 г., приложение 1, *преглед за изпълнението на програмите по ФУМИ*, стр. 154.

²² Проект на общ бюджет на Европейския съюз за финансовата 2021 година, Работен документ, част I, Програмни декларации за оперативните разходи, [COM\(2020\) 300](#), юни 2020 г., стр. 459, 463—465.

достига 52 709 души, но целевата стойност за 2020 г. (25 205 души) не е коригирана.

- Показателят, който сочи високо равнище на информацията относно държавата на произход и мисиите за установяване на факти, се отнася предимно за една държава членка²³.

ФУМИ е спомогнал за увеличаване на броя на случаите на презаселване, но той остава под заложената целева стойност

5.24. Презаселването е безопасен и законен път за влизане на бежанци на територията на ЕС. Общо 62 651 бежанци са презаселени с подкрепата на фонда между 2015 г. и 2019 г. Това представлява 62 % от кумулативната целева стойност за презаселване (101 116)²⁴. Финансирането от ФУМИ за тази дейност е в размер на 1 млрд. евро или 13 % от бюджета на фонда. През 2020 г. тази сума е увеличена на 1,07 млрд. евро, за да отрази ангажиментите на държавите членки за презаселване на бежанци в ЕС до 2023 г. Постигането на тази целева стойност обаче ще зависи от развитието на ситуацията и от въздействието на ограниченията във връзка с COVID-19.

Значителни разлики между процентите на признаване от държавите членки на кандидатите за убежище от Афганистан

5.25. За да се гарантира равнопоставено третиране на всички кандидати за убежище, така че да не се насърчават вторични движения към други държави членки, един общ показател измерва сближаването на процента на признаване от държавите членки (процентът на решенията за предоставяне на убежище, с които се предоставя статут съгласно Женевската конвенция или субсидиарна закрила на първа инстанция) на кандидатите за убежище от една и съща държава на произход. Той показва дали държавите членки третират равнопоставено молбите за предоставяне на убежище. Гражданите на Афганистан заемат второ място по брой подадени молби за предоставяне на убежище в ЕС. Показателят за процента на признаването от държавите членки се изразява като стандартно отклонение спрямо средния процент на признаване. Колкото по-голямо е това стандартно

²³ Проект на общ бюджет на ЕС за финансова година 2021, Работен документ, част I, Програмни декларации за оперативните разходи, COM(2020) 300, юни 2020 г., стр. 464.

²⁴ В периода 2017—2019 г. целевата стойност е увеличена на 70 977 лица, така че да бъде отразен увеличеният ангажимент на държавите членки, като са презаселени 37 807 лица.

отклонение, толкова по-големи са разликите между държавите членки по отношение на приемането на молби за предоставяне на убежище. Процентът на признаване в отделните държави членки по отношение на афганистанските граждани варира от 6 % до 98 %, без в естеството на съответните случаи да е налице очевидна причина за такива разлики²⁵.

ФУМИ е увеличил капацитета на държавите членки за обработване на молби за предоставяне на убежище, но необработените молби продължават да се натрупват

5.26. Натискът върху националните миграционни системи продължава да е голям²⁶. През 2019 г. са подадени около 721 000 молби за предоставяне на убежище, включително 657 000 подадени за първи път молби, което представлява увеличение от 11 % спрямо 2018 г. Според данните на Евростат, към края на 2019 г. органите на държавите членки все още са разглеждали 899 000 молби за предоставяне на международна закрила, което е малко повече от техния брой в края на 2018 г.

5.27. В своя Специален доклад № 24/2019 относно миграцията Сметната палата посочва, че капацитетът за обработване на молби за предоставяне на убежище се е увеличил в Гърция (с подкрепата на ФУМИ, EASO и ВКБООН) и Италия (с непряка подкрепа от EASO). Броят на натрупаните чакащи разглеждане случаи в Гърция обаче продължава да се увеличава, а Италия не разполага с достатъчен капацитет да обработи големия брой молби²⁷. Сметната палата препоръча Комисията и EASO да засилят управлението на националните системи за предоставяне на убежище.

²⁵ Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), [Latest asylum trends, 2019 overview](#), публикуван през февруари 2020 г.

²⁶ Проект на общ бюджет на ЕС за финансова година 2021, Работен документ, част I, Програмни декларации за оперативните разходи, [COM\(2020\) 300](#), юни 2020 г., стр. 459—465, и [Годишен отчет за дейността на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за 2019 г. \(ГОД\)](#), стр. 24.

²⁷ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, Кратко изложение, точка VI, точки 102—129, 161—193 и препоръка 5.

Интеграция и законна миграция

5.28. Около 4,6 % от населението на ЕС е съставено от лица, които не са граждани на ЕС и които пребивават законно в ЕС по причини, свързани с работа, образование, семейство или други²⁸. Пет държави членки са приели около 77 % от мигрантите²⁹. Основната отговорност за интегрирането на мигрантите е на държавите членки, като ЕС се стреми да изгради цялостна имиграционна политика, съгласно която законно пребиваващите граждани на държави извън ЕС (наричани „граждани на трети държави“) биват третирани справедливо и по недискриминационен начин. Секторният подход, възприет от правната рамка на ЕС, който не обхваща всички граждани на трети държави, в комбинация с паралелните национални схеми и въпросите, свързани с националните схеми за интеграция (като признаването на дипломи, издадени от държави извън ЕС), означава, че гражданите на трети държави може да са в неравностойно положение на пазара на труда. Това може да доведе до по-слаби резултати в областта на интеграцията в дългосрочен план и подкопава способността на ЕС да привлича висококачествени работници от държави извън ЕС³⁰³¹.

5.29. На *фигура 5.6* е представен общ преглед на показателите от програмните декларации, свързани с интеграцията и законната миграция.

²⁸ Евростат, „Интеграция на мигрантите“, издание от 2017 г., въз основа на данни от 2014 г.; в данните не са включени Дания, Ирландия и Нидерландия.

²⁹ Информационен документ № 4/2018 на ЕСП относно интеграцията на мигранти от страни извън ЕС, точка 5.

³⁰ Информационен документ № 4/2018 на ЕСП относно интеграцията на мигранти от страни извън ЕС, точки 20 и 40—42.

³¹ Проучване на Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания *Europe's two trillion euro dividend: mapping the cost of Non-Europe 2019-24*, Политика в областта на убежището, стр. 179 и стр. 182.

Фигура 5.6 — Общ преглед на показателите, свързани с интеграцията и законната миграция



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

ФУМИ подпомага мерките за интеграция, но предстои да се види дългосрочното му въздействие

5.30. ГДУИ и програмните декларации показват положителна картина на постигнатото от ФУМИ, като според Комисията направието, свързано с интеграцията е истински успех³². ФУМИ е предоставил подпомагане за мерки в областта на интеграцията за близо 6 млн. души. При все това:

- Напредъкът по двата показателя не е категоричен (участие в мерки преди заминаване и проекти за сътрудничество между държавите членки в областта на интеграцията на граждани на трети държави); изпълнението на два от показателите изостава (показател на високо равнище относно намаляването на разликата в процента на заетост между гражданите на трети държави и гражданите на ЕС, върху който ФУМИ няма пряко влияние, и проекти за разработване, наблюдение и оценка на политиките); двата постигнати показателя се отнасят до целеви стойности, които са били постигнати (вж. точка [5.15](#)).
- Успехът не може да се измерва само от гледна точка на крайните продукти. Например посещаването на езикови курсове и курсове за гражданска култура, като подкрепа за повишаване на квалификацията и пригодността за заетост, не означава непременно по-добра интеграция. По-дългосрочното въздействие на тези мерки ще стане ясно при *последващата оценка*, която ще бъде публикувана през 2024 г.
- Целевата стойност на общия показател за разлика от 10 пункта между процента на заетост на граждани на трети държави и граждани на ЕС е малко вероятно да бъде постигната до края на разходния период, особено ако икономическата ситуация в ЕС се влоши, каквито са прогнозите³³.

³² ГДУИ за 2019 г., приложение 1, преглед за изпълнението на програмите по ФУМИ, стр. 155.

³³ Проект на общ бюджет на ЕС за финансова година 2021, Работен документ, част I, Програмни декларации за оперативните разходи, COM(2020) 300, юни 2020 г., стр. 462.

ФУМИ има ограничено влияние за привличане висококвалифицирани работници

5.31. Държавите членки са отговорни за интегрирането на граждани на трети държави, а ЕС ги подпомага с финансиране и стимули³⁴. През 2004 г. Съветът прие 11 общи основни принципа за политиката на интеграция на имигрантите, в които интеграцията е определена като „динамичен, дългосрочен и непрекъснат двустранен процес на взаимно приспособяване“, включващ както мигрантите, така и приемащото общество. През 2016 г. Комисията прие план за действие за интеграцията на мигрантите, в който се съдържат известен брой предложения за държавите членки. Реакцията на държавите членки в отговор на тези предложения варира³⁵.

5.32. Правната рамка на ЕС в областта на законната миграция е заложена в седем директиви, приети в периода 2003—2016 г., които обхващат условията за допускане и пребиваване на граждани на трети държави, равното третиране и мобилността в рамките на ЕС. Директивите обхващат различни категории граждани на трети държави: мигранти, които са членове на едно семейство (събиране на семейството), дългосрочно пребиваващи лица, студенти и научни изследователи, висококвалифицирани работници (със синя карта), сезонни работници и лица, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер. В една от директивите са обхванати процедурните аспекти на допускането посредством единното разрешение. Тъй като държавите членки имат известна свобода на преценка за начина, по който ще транспонират тези директиви в националното си законодателство, някои приложими правила относно мигрантите не са идентични във всички държави — членки на ЕС³⁶.

5.33. Като взема предвид постигането на поставената в Договора цел за развиване на обща имиграционна политика на ЕС³⁷, проверката за пригодност на законодателството, извършена от Комисията за 2019 г., установява редица въпроси от критично значение и отбелязва, че настоящата правна рамка в областта на миграцията е оказала ограничено въздействие по отношение на

³⁴ Член 79, параграф 4 от ДФЕС.

³⁵ Информационен документ № 4/2018 на ЕСП относно интеграцията на мигранти от страни извън ЕС, точки 35—37 и 40—42.

³⁶ Информационен документ на ЕСП № 4/2018 относно интеграцията на мигранти от страни извън ЕС, Кратко изложение, точка III и точка 20, бележки 21 и 22 в края на текста.

³⁷ Член 79 от ДФЕС.

общите свързани с миграцията предизвикателства, пред които е изправена Европа³⁸.

5.34. ГДУИ и програмните декларации не съдържат информация относно мерките, насочени към привличане на висококвалифицирани работници в ЕС посредством схеми за законна миграция, а показателите не са подходящи за докладване относно такива мерки³⁹. Възможно е да възникнат проблеми и поради разногласията между Европейския парламент и Съвета в качеството им на съзаконодатели. Например преговорите относно предложената реформа за модернизиране на визовата информационна система и за повишаване на привлекателността на схемата за синя карта са прекратени през 2019 г., тъй като съзаконодателите не са успели да постигнат съгласие по редица ключови въпроси⁴⁰.

Политика за връщане и незаконна миграция

5.35. Незаконните мигранти и гражданите на държави извън ЕС, чиито молби за предоставяне на убежище са били отхвърлени или които вече не отговарят на условията за оставане в ЕС, трябва да бъдат върнати безопасно в държавите си на произход или в държавите на транзитно преминаване, посредством система за подпомагане на доброволното връщане или принудително връщане (експулсиране). Доброволното връщане е за предпочитане, тъй като то нанася по-малко вреди на отношенията с държавите извън ЕС, а и е разходно по-ефективно в сравнение с принудителното връщане⁴¹.

5.36. На *фигура 5.7* е представен общ преглед на показателите от програмните декларации, свързани с връщането на незаконни мигранти.

³⁸ Вж. Работен документ на службите на Комисията: Executive summary of the fitness check on EU legislation on legal migration (Кратко изложение на проверката за пригодност на законодателството на ЕС в областта на законната миграция), [SWD\(2019\) 1056 final](#), част 3 – Последващи действия.

³⁹ Предложение на Комисията за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на трудова заетост, изискваща висока степен на умения [COM\(2016\) 378 final](#), Обяснителен меморандум 1. Причини и цели на предложението и съображения 2—6.

⁴⁰ Годишен отчет за дейността на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за 2019 г. (ГОД), стр. 8 и 27.

⁴¹ ГДУИ за 2019 г., приложение 1, преглед за изпълнението на програмите по ФУМИ, стр. 156.

Фигура 5.7 — Преглед на показателите, свързани с връщането на незаконни мигранти



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

Процентът на връщане продължава да е незадоволителен

5.37. Необходимостта от справедливи, устойчиви и ефективни стратегии за връщане е все по-важна цел за повечето държави членки. ФУМИ помага на държавите членки да разработят, наблюдават и оценяват политиките за връщане, като с негова помощ са обучени над 25 000 лица по теми, свързани с връщането, а на 115 000 върнати лица е предоставена подкрепа за реинтеграция преди и след връщането им.

5.38. Въпреки това в ЕС като цяло процентът на връщане на лица, които вече нямат право да пребивават на територията на ЕС, е незадоволителен (31,5 %), макар че той е малко по-висок при доброволните връщания, отколкото при принудителните⁴².

5.39. По ФУМИ се съфинансират както принудително връщани лица, така и такива, които се връщат доброволно, и се наблюдават операциите по извеждане⁴³. Целевите стойности за броя на върнатите лица не са постигнати, но междинната цел за 2017 г. за наблюдавани операции по извеждане вече е постигната петкратно през същата година, докато целта за 2020 г. не е амбициозна и не е коригирана, за да бъдат отразени тези данни (вж. точка [5.14](#)). Освен това, разликата между наблюдаваните операции и броя на върнатите лица не е ясно очертана и информацията в показателите може да не е надеждна. В крайна сметка ефективното изпълнение на стратегиите за връщане зависи до голяма степен от политическия контекст.

⁴² ГДУИ за 2019 г., приложение 1, преглед за изпълнението на програмите по ФУМИ, стр. 156.

⁴³ Член 8, параграф 6 от [Директива 2008/115/ЕО на Съвета \(Директива за връщането\)](#) задължава държавите членки да въведат система за наблюдение на принудителното връщане, като принудителното извеждане включва организации/служби, които са различни и независими от властите, изпълняващи връщането. [Европейската агенция за гранична и брегова охрана \(Фронтекс\)](#) подпомага наблюдението на връщането, като изпраща експерти („наблюдатели на връщането“), които извършват независимо наблюдение на операциите по връщането, с цел гарантиране на спазването на основните права.

5.40. В докладите на Комисията за изпълнението са посочени няколко причини за ниските проценти на връщане⁴⁴. По-специално, основните предизвикателства може да бъдат преодолявани само ако държавите членки използват целия потенциал на всички налични инструменти⁴⁵, а държавите на произход или държавите на транзитно преминаване трябва да бъдат склонни да приемат връщаните лица. Миграционните системи на държавите членки обаче продължават да са подложени на значителен натиск (вж. точки [5.26](#) и [5.27](#)), а преработеният текст на Директивата за връщането все още не е приета от съзакондателите.

5.41. В своя Специален доклад № 24/2019 относно миграцията Сметната палата отбелязва, че системата за връщане е проблемна в Гърция и Италия, като са върнати далеч по-малко мигранти, отколкото е броят на издадените решения за връщане. Връщанията са проблемни в целия ЕС. Сметната палата установи няколко причини, които възпрепятстват ефективността на операциите за връщане: периодът от време, необходим за обработка на молбите за убежище, недостатъчният капацитет на центровете за задържане, незадоволителното ниво на сътрудничество с държавите на произход на мигрантите или фактът, че мигрантите просто се укриват, след като е взето решение за тяхното връщане⁴⁶. Сметната палата установи и наличието на две паралелни схеми, финансирани от ЕС, по които се подпомага един и същ вид дейности по връщане⁴⁷.

⁴⁴ ГДУИ за 2019 г., приложение 1 към прегледа на изпълнението на програмите по ФУМИ, стр. 156; Проект на общ бюджет на ЕС за финансова година 2021, Работен документ, част I, Програмни декларации за оперативните разходи, COM(2020) 300, юни 2020 г., стр. 460; и Годишен отчет за дейността на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за 2019 г. (ГОД), стр. 17—19.

⁴⁵ Годишен отчет за дейността на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за 2019 г. (ГОД), стр. 17.

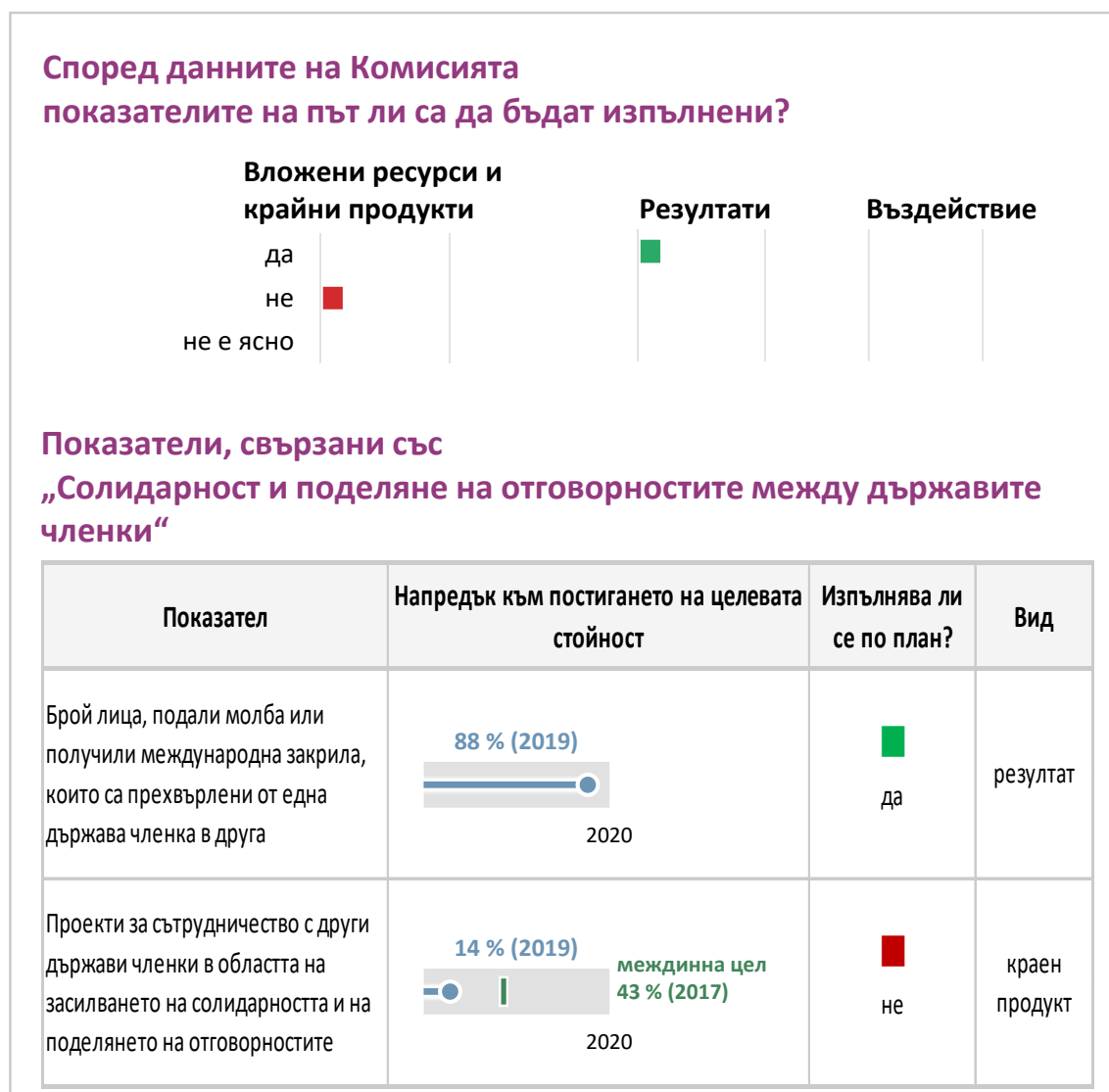
⁴⁶ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, Кратко изложение VII и точки 130—145.

⁴⁷ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, точки 94—101, 160.

Солидарност и поделяне на отговорностите между държавите членки

5.42. На [фигура 5.8](#) е представен общ преглед на показателите от програмните декларации, свързани със солидарността и споделяната отговорност между държавите членки. Въпреки че прехвърлянето между държавите членки на лица, които биват премествани или са под международна закрила, изглежда върви по план по отношение на (по-ниските) преразгледани целеви стойности за 2020 г., не може да се каже същото за проектите за сътрудничество с цел засилване на солидарността и на поделянето на отговорностите.

Фигура 5.8 — Общ преглед на показателите, свързани със солидарността и поделянето на отговорностите



Източник: ЕСП въз основа на програмни декларации за проектобюджета за 2021 г.

ФУМИ способства за увеличаване на солидарността, но не е толкова успешен по отношение на поделянето на отговорностите между държавите членки

5.43. По време на миграционната криза от 2015 г. са мобилизирани финансови средства от спешната помощ по ФУМИ (СП), както и средства от агенциите на ЕС (EASO, Фронтекс и Европол) и от държавите членки⁴⁸⁴⁹, за подпомагане на държавите членки на първа линия да се справят с големия приток на лица, търсещи убежище, в кратък период от време (*каре 5.1*). Схемите за спешно преместване се използват за първи път в европейската политика в областта на миграцията⁵⁰. Тяхната цел е да прехвърлят кандидатите за убежище от държавите на първа линия в други държави членки, които са подложени на по-малък натиск⁵¹. Има обаче данни, че някои държави членки са поели недостатъчен дял от отговорността, свързана с тези подпомагани от ФУМИ инициативи, с което ефективността на инициативите е била намалена:

- Дейността на горещите точки е зависима от изпращането на експерти от други държави членки. Изпращането на тези национални експерти често е за кратък период от време, което повдига въпроси относно ефикасността⁵².

⁴⁸ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, точки 28—30.

⁴⁹ Работен документ на службите на Комисията: Междинна оценка на фонд „Убежище, миграция и интеграция“, SWD(2018) 339 final, в точка 3.2.2, обобщение стр. 42, точки 5.1.4 и 5.1.5 се посочва приносът на СП за засилването на солидарността и поделянето на отговорностите.

⁵⁰ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, точки 35—53.

⁵¹ Съгласно Регламента от Дъблин III (Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство) държавата членка, в която първоначално е подадено заявлението за предоставяне на убежище, е отговорна за обработката на това заявление.

⁵² Специален доклад № 6/2017 на ЕСП, „Действия на ЕС в отговор на кризата с бежанците — подход на „горещите точки““, кратко изложение V и точка 49.

- От общо 160 000 лица, които се е очаквало да бъдат преместени съгласно двете решения на Съвета от септември 2015 г.⁵³, в държавите членки и в асоциирани към Шенген страни са били преместени малко над 34 700 души. Това представлява 96 % от подадените молби, като се имат предвид критериите за допустимост, предвидени в решенията на Съвета⁵⁴.
- В своя Специален доклад № 24/2019 относно миграцията Сметната палата установи, че броят на преместените лица не е бил достатъчен за ефективно намаляване на натиска върху гръцките и италианските системи за предоставяне на убежище, както и че са били преместени много малък дял от потенциално отговарящите на съответните условия мигранти — основно поради ниския брой на регистрираните допустими кандидати⁵⁵.
- Срокът на действие на временните схеми за преместване е изтекъл през септември 2017 г. Към юни 2020 г. не е постигнат консенсус относно предложението на Комисията за реформа на Дъблинската система, която предвижда разпределянето на кандидатите сред държавите членки. Поради липсата на официален механизъм за преместване на ниво ЕС обаче Комисията координира система за доброволно преместване на *ad hoc* основа, предимно за мигранти, които са дебаркирали в Италия, Малта и Гърция⁵⁶.

⁵³ Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 г. и Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 г.

⁵⁴ ГДУИ за 2019 г., приложение 1, преглед за изпълнението на програмите по ФУМИ, стр. 156.

⁵⁵ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, точки 35—47.

⁵⁶ Специален доклад № 24/2019 на ЕСП „Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати“, точки 48—53.

5.44. Констатациите от междинните оценки показват, че дори с наличното финансиране по ФУМИ няма голям напредък по отношение на прехвърлянето на лицата, ползващи се с международна закрила, от една държава членка в друга чрез някой от неговите инструменти⁵⁷. Освен това се забелязва ограничен напредък по отношение на проектите за сътрудничество с други държави членки относно интеграцията на граждани на трети държави, сътрудничеството с държави извън ЕС за оказване на съдействие преди и след връщането и солидарността и поделянето на отговорностите в области, различни от схемите за спешно преместване, посочени по-горе⁵⁸.

⁵⁷ Междинна оценка на ФУМИ, окончателен доклад, точка 5.1.4.1, стр. 86 и точка 5.1.4.2, стр. 88.

⁵⁸ Междинна оценка на ФУМИ, окончателен доклад, заключение 4, четвърта подточка, стр. 206.

Заклучения

5.45. ФУМИ предоставя значителна подкрепа, за да помогне на държавите членки да се справят с разходите и предизвикателствата, свързани с убежището и миграцията, като преместване и презаселване, схеми за подпомагане на мигрантите и финансиране за изграждане и подобряване на местата за настаняване. Тази подкрепа се предоставя в чувствителен политически контекст, за който са характерни различаващите се позиции на държавите членки.

5.46. Информацията относно показателите за изпълнението, която Комисията предоставя в ГДУИ и програмните декларации, засяга главно изпълнението на равнището на дейностите на държавите членки. Въпреки това надеждността и съгласуваността на предоставената от държавите членки основна информация за показателите все още не е проверена в достатъчна степен (вж. точка [5.16](#)). Информацията относно финансирането със СП (представляващо 30 % от ФУМИ) не е обхваната от показателите за изпълнението (вж. точка [5.18](#)).

5.47. Въпреки че ГДУИ за 2019 г. предоставя контекстуална информация, в него не се посочва дали ФУМИ е на път да изпълни своята обща цел. Предоставената информация показва целесъобразността на разходите и тяхната добавена стойност за ЕС, но определените показатели не предоставят данни относно икономичността и ефикасността (вж. точка [5.19](#)). Фактът, че две трети от показателите измерват дейности и крайни продукти може да доведе до твърде положителна оценка на постиженията. Десет от 24-те показателя са на път да изпълнят своите заложен за 2020 г. целеви стойности, а напредъкът по други четири не е категоричен (*фигура 5.4*). ФУМИ постига най-добри резултати в укрепването на ОЕСУ и се представя най-слабо в областта на връщането на незаконни мигранти.

5.48. При все че над 2 млн. души са подпомогнати от ФУМИ в областта на убежището (вж. точка [5.23](#)), ОЕСУ все още предстои да бъде постигната. Например, налице са значителни различия между държавите членки по отношение на приемането на кандидати за убежище от една и същата страна (вж. точка [5.25](#)), а продължава и натрупването на очакващи разглеждане молби въпреки подпомагането от ФУМИ за увеличаване на капацитета на държавите членки (вж. точки [5.26](#)—[5.27](#)). ФУМИ е стимулирал презаселването на бежанци, но показателят остава под определената целева стойност (вж. точка [5.24](#)).

5.49. При все че показателите за крайни продукти за дейностите, свързани с интеграцията и законната миграция, показват в положителна светлина постиженията на ФУМИ с над 6 млн. души, които са се възползвали от мерките за интеграция, дългосрочното въздействие на тези мерки предстои да бъде установено, тъй като шансовете за заетост на мигрантите продължават да се различават съществено от тези на гражданите на ЕС (вж. точка [5.30](#)). ФУМИ има ограничено влияние върху постигането на целта за насърчаване на законната миграция на висококвалифицирани работници в ЕС (вж. точки [5.31](#)—[5.34](#)).

5.50. ФУМИ предоставя на държавите членки подпомагане за връщането на лица, които вече нямат право да пребивават на територията на ЕС, но процентите на връщане като цяло са незадоволителни (вж. точки [5.37](#)—[5.41](#)). Едва 31,5 % от издадените в ЕС решения за връщане на незаконните мигранти са довели до действителното връщане на тези мигранти в държавата им на произход (вж. точка [5.38](#)). Финансираните от ФУМИ връщания са достигнали 50 % от заложената за тях целева стойност, а принудителното извеждане — 39 % (*фигура 5.7*). Предходните схеми за задължително преместване, които имат за цел споделяне на отговорността между държавите членки, също не са постигнали целевите си стойности (вж. точка [5.43](#)).

Приложения

Приложение 5.1 — Цели на програмата на ФУМИ

ОБЩИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
ОЦ1	Общата цел на фонда е да допринесе за ефикасното управление на миграционните потоци и за изпълнението, усъвършенстването и развитието на общата политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила и на общата имиграционна политика при пълно зачитане на правата и принципите, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз.	Неприложимо	ДА
СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ЛИ Е ОТ ИЗВАДКАТА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
СЦ1	Укрепване и развиване на всички аспекти на общата европейска система за убежище, включително нейното външно измерение.	Обща европейска система за убежище	ДА
СЦ2	Подпомагане на законната миграция към държавите членки в съответствие с техните икономически и социални нужди, например нуждите на пазара на труда, като същевременно се запазва целостта на имиграционните системи на държавите членки, както и насърчаване на ефективната интеграция на гражданите на трети държави.	Интеграция и законна миграция	ДА

СЦЗ	Насърчаване на справедливи и ефективни стратегии за връщане в държавите членки, които допринасят за борбата с незаконната имиграция, като се обръща особено внимание на трайния характер на връщането и на действителното обратно приемане в страните на произход и транзитно преминаване.	Политика за връщане и незаконна миграция	ДА
СЦ4	Засилване на солидарността и на поделянето на отговорностите между държавите членки, по-специално по отношение на онези от тях, които са най-засегнати от потоците мигранти и търсещи убежище лица, включително чрез практическо сътрудничество.	Солидарност и поделяне на отговорностите между държавите членки	ДА

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Глава 6

Глобална Европа

Съдържание

	Точки
Въведение	6.1.—6.2.
Обхват и подход	6.3.—6.6.
Инструмент за сътрудничество за развитие	6.7.—6.27.
Цел и функциониране на Инструмента за сътрудничество за развитие	6.7.—6.8.
Публикувана информация за изпълнението	6.9.—6.10.
Оценка на изпълнението на ИСР въз основа на публикувана информация за изпълнението	6.11.—6.27.
Общи бележки	6.11.—6.20.
Показателите за ИСР предоставят основно контекстуална информация	6.12.
За постигането на целите на ИСР допринасят не толкова традиционни инструменти	6.13.
Несъответствията между участниците в областта на развитието може да навредят на напредъка	6.14.—6.16.
Налице са други показатели, но те не се използват за измерване на изпълнението на ИСР	6.17.
Пропуски в знанията	6.18.—6.20.
Насърчаване на устойчивото развитие	6.21.—6.24.
Показателите разкриват положителна тенденция, въпреки че обхватът на данните е намалял	6.22.
Отчита се успех при интегрирането на изменението на климата и насърчаването на зелената икономика, но недостатъчно оценяване в други области	6.23.—6.24.
Консолидиране и подпомагане на демокрацията	6.25.—6.27.
Резултатите за демокрацията и правата на човека остават фрагментирани	6.26.
Работата по интегрирането на правата на човека все още не е приключила	6.27.
Европейски инструмент за съседство	6.28.—6.56.

Цел и функциониране на Европейския инструмент за съседство	6.28.—6.30.
Публикувана информация за изпълнението	6.31.—6.32.
Оценка на изпълнението на ЕИС въз основа на публикувана информация за изпълнението	6.33.—6.56.
Общи бележки	6.33.—6.44.
Изпълнението за избраните специфични цели не е ясно, което означава, че е невъзможно да се направи надеждна оценка на цялостното изпълнение на ЕИС	6.34.
Като цяло отношенията на ЕС са укрепени, но продължава да има концептуални проблеми	6.35.—6.39.
ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ признава необходимостта от подобряване на мониторинга на ЕИС	6.40.
Пропуски в знанията	6.41.—6.44.
Установяване на широка и устойчива демокрация	6.45.—6.49.
Няма ясен напредък в установяването на широка и устойчива демокрация	6.46.—6.49.
Подкрепа на устойчивото развитие	6.50.—6.53.
Положителна тенденция в човешкото развитие и развитието на стопанска дейност	6.51.—6.53.
Насърчаване на добросъседски отношения	6.54.—6.56.
Има известен напредък по отношение на политическата стабилност, по-специално в реформата на сектора на сигурността	6.55.—6.56.
Резултати от тестването за изпълнение на операциите	6.57.
Заклучения	6.58.—6.62.
Приложения	
Приложение 6.1 — Цели на ИСР и ЕИС	

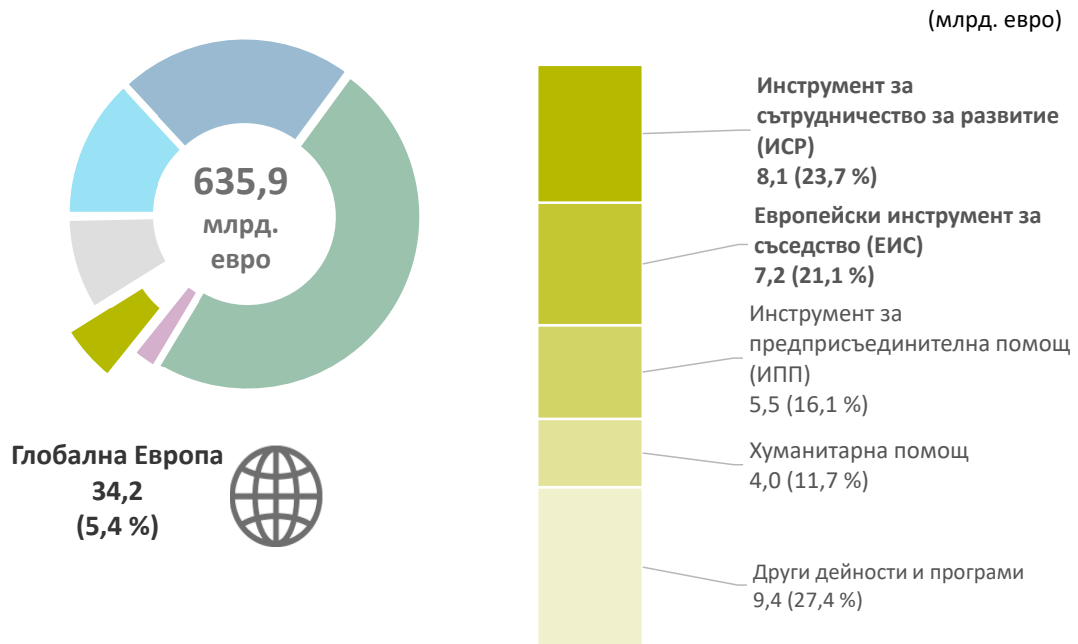
Въведение

6.1. Функция 4 на *многогодишната финансова рамка* (МФР) „Глобална Европа“ включва разходите за всички *външни дейности*, финансирани от общия бюджет на ЕС. Тези политики:

- насърчават ценностите на ЕС в чужбина, като например демокрацията, принципите на правовата държава и зачитането на правата на човека и основните свободи;
- са насочени към основни предизвикателства в световен план, като например изменението на климата и намаляването на биологичното разнообразие;
- увеличават *въздействието* от сътрудничеството на ЕС за развитие с цел помощ за изкореняване на бедността, подкрепа за *устойчивото развитие* и насърчаване на просперитета;
- насърчават стабилността и сигурността в страните кандидатки и в съседните държави;
- засилват европейската солидарност след природни или предизвикани от човека бедствия;
- съдействат за предотвратяване на кризи и разрешаване на конфликти, опазване на мира, укрепване на международната сигурност и насърчаване на международното сътрудничество;
- насърчават интересите на ЕС и общите интереси с неговите партньори в чужбина.

6.2. Общите планирани разходи по тази функция в периода 2014—2020 г. са 66 млрд. евро, от които до края на 2019 г. са платени 34,2 млрд. евро (вж. *фигура 6.1*).

Фигура 6.1 — Глобална Европа: плащания за периода 2014—2019 г. по текущи поети задължения по МФР като дял от всички функции и разбивка



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Обхват и подход

6.3. В *допълнението* към доклада е описана методиката, използвана за изготвянето на настоящата глава.

6.4. От 15-те *програми/инструмента* в рамките на „Глобална Европа“ Сметната палата избра два: Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР) и Европейския инструмент за съседство (ЕИС), представляващи заедно 44,8 % от плащанията за периода 2014—2019 г. за тази функция на МФР.

6.5. В *приложение 6.1* са описани всички цели на ИСР и ЕИС и са подчертани тези от тях, които Сметната палата избра за своя анализ. Като цяло Сметната палата обхвана всички цели за ИСР и избра четири от седемте цели на ЕИС, заедно с всички съответни показатели.

6.6. Настоящата глава се основава в значителна степен на преглед на информацията от Комисията, допълнен от констатации от одитни доклади и доклади за преглед на Сметната палата, когато има такива. Навсякъде в текста Сметната палата посочва своите източници.

Инструмент за сътрудничество за развитие

Цел и функциониране на Инструмента за сътрудничество за развитие

6.7. Инструментът за сътрудничество за развитие (ИСП) е основният източник на финансиране от ЕС за развиващите се държави, управляван от Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“ на Комисията (вж. прегледа на ИСП и основната информация за него във [фигура 6.2](#)). Общата му цел е изкореняването на бедността, подразделена на две специфични цели: „Насърчаване на устойчивото развитие“ и „Консолидиране и подпомагане на демокрацията“¹. За постигане на целите си ИСП предоставя финансиране за:

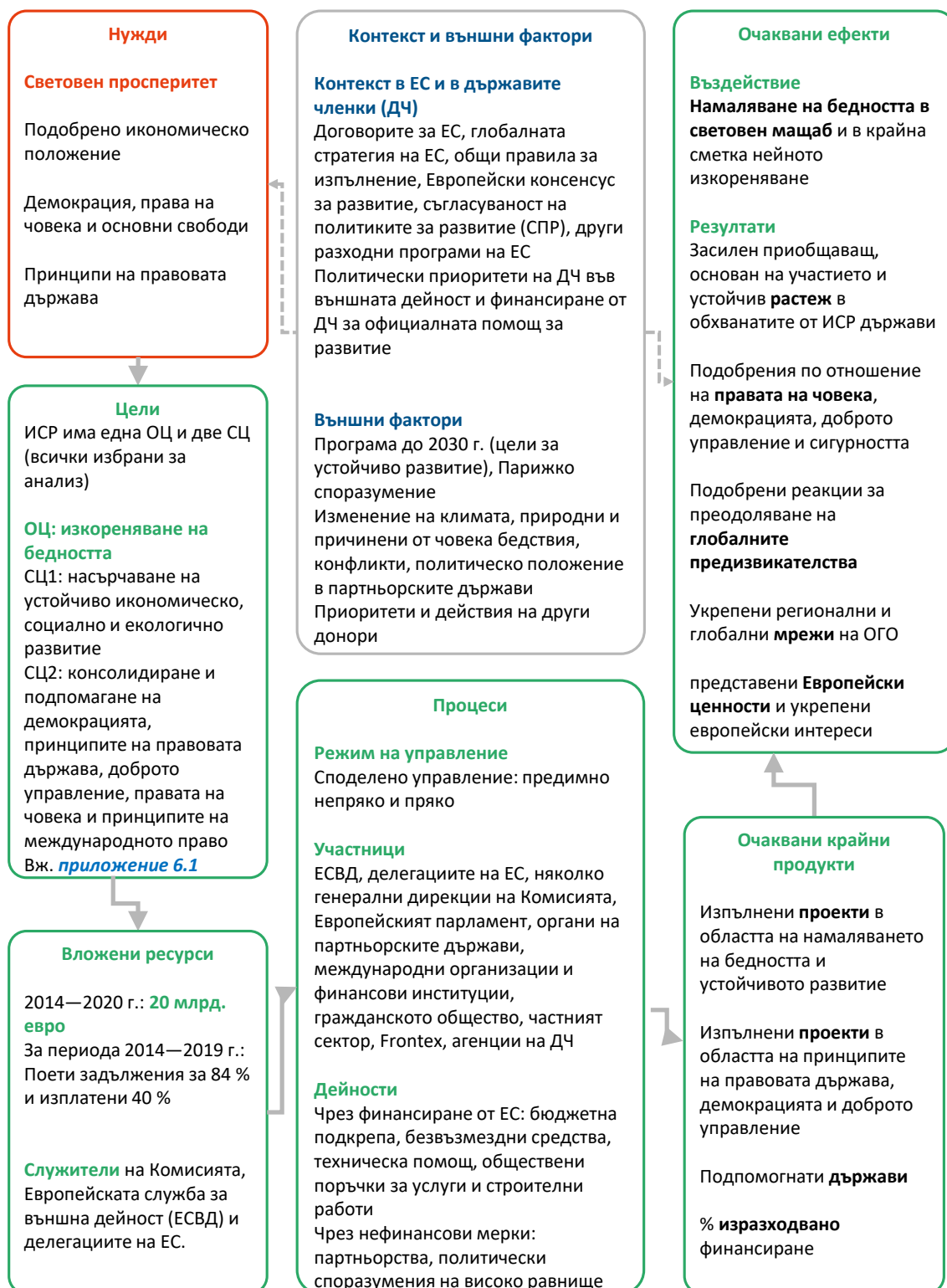
- 1) географски програми, обхващащи редица развиващи се държави (приблизително 60 % от бюджета на ИСП);
- 2) тематични програми (приблизително 36 %);
- 3) Панафриканската програма в подкрепа на стратегическото партньорство Африка—ЕС (приблизително 4 %).

6.8. Бюджетът на ИСП за МФФ за периода 2014—2020 г. е приблизително 20 млрд. евро. Като цяло до края на 2019 г. Комисията е поела задължения за 84 % от тези разпределени средства и е изразходвала 40 %².

¹ Пълната формулировка на целите може да бъде намерена в [приложение 6.1](#).

² Вж. [прегледа за изпълнението на програмите в ГДУИ за 2019 г.](#), приложение I, стр. 187.

Фигура 6.2 — Общ преглед на ИСР



Източник: ЕСП въз основа на Регламент (ЕС) № 233/2014 за ИСР, програмните декларации на Комисията, ГДУИ, прегледа за изпълнението на програмите на ИСР, ГОД и оценката на ИСР (SWD(2017) 600 final).

Публикувана информация за изпълнението

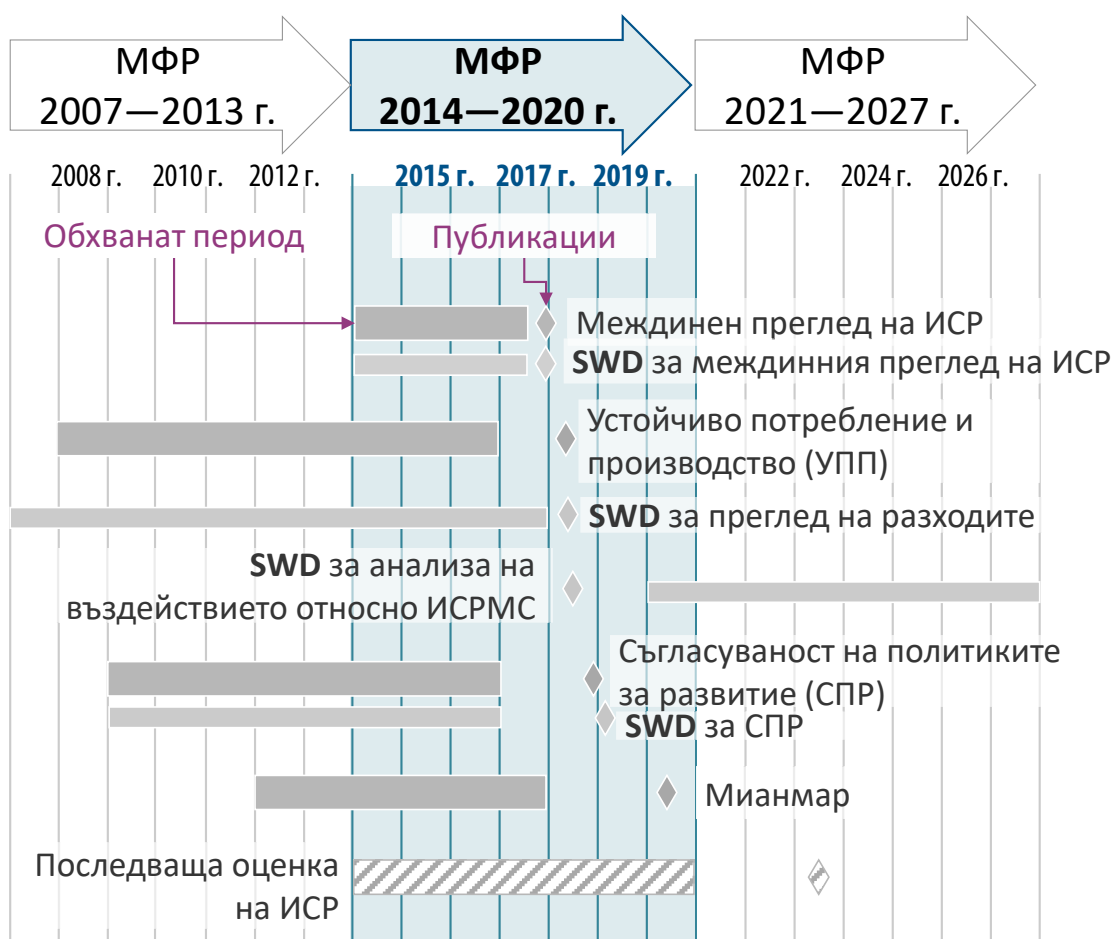
6.9. В допълнение към своите обичайни доклади за *изпълнението* на високо равнище (*Годишния доклад относно управлението и изпълнението* (ГДУИ), *програмните декларации* и *годишните отчети за дейността* (ГОД)³ Комисията публикува годишен доклад за изпълнението на *инструментите на ЕС за финансиране на външната дейност*. В него се отчита изпълнението на глобалните задължения на ЕС, наред с другото, въз основа на показателите за рамката на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието⁴.

6.10. Комисията е предоставила информация за изпълнението относно ИСР в редица оценки. На *фигура 6.3* са представени подбрани оценки, на които Сметната палата извърши преглед.

³ Вж. точка 1.3.

⁴ За целите на настоящата глава и настоящия доклад като цяло Сметната палата се позовава на показатели за *вложени ресурси, крайни продукти, резултати* и *въздействие*. Терминът „резултати“ съответства на „ефект“ в речника на термините на официалната помощ за развитие (*Речник на основните термини за оценка и управление въз основа на резултатите, ОИСР — КПР.*).

Фигура 6.3 — График на основните оценки на ИСР и обхванатите периоди



Източник: ЕСП въз основа на оценките и работните документи на службите на Комисията (SWD), публикувани от Комисията.

Оценка на изпълнението на ИСР въз основа на публикувана информация за изпълнението





Общи бележки







6.11. На *фигура 6.4* е представен общ преглед на всички показатели за ИСР, включени в програмната декларация. На *фигура 6.5* са показани показателите, свързани с общата цел. По-подробни прегледи по специфични цели са представени във *фигура 6.6* и *фигура 6.7*. В точка 1.24 разглеждаме някои общи ограничения⁵, които се прилагат при тълкуването на тези показатели. По-специално оценката на Сметната палата дали даден показател се изпълнява по план е свързана с вероятността този показател да постигне целевата си стойност. Тази оценка не взема под внимание дали и колко стриктно даден показател е свързан с действията и целите на ИСР, нито дали определената за този показател целева стойност е достатъчно амбициозна. Следователно тя е само първа стъпка в извършването на анализ на изпълнението на ИСР. Сметната палата не е одитирала и надеждността на изходните данни, но ги разглежда в глава 1 (вж. точки 1.13—1.23).

⁵ Вж. също точки 3.21—3.35 от Годишния доклад за 2018 г.

Фигура 6.4 — Общ преглед на всички показатели за ИСР в програмните декларации

Според данните на Комисията изпълняват ли по план показателите за ИСР целевите си стойности?

	Вложени ресурси и крайни продукти	Показатели за крайни продукти на програмите	
		Резултат	Въздействие
Обща цел			
Специфична цел 1 „Насърчаване на устойчивото развитие“			
Специфична цел 2 „Консолидиране и подпомагане на демокрацията“			

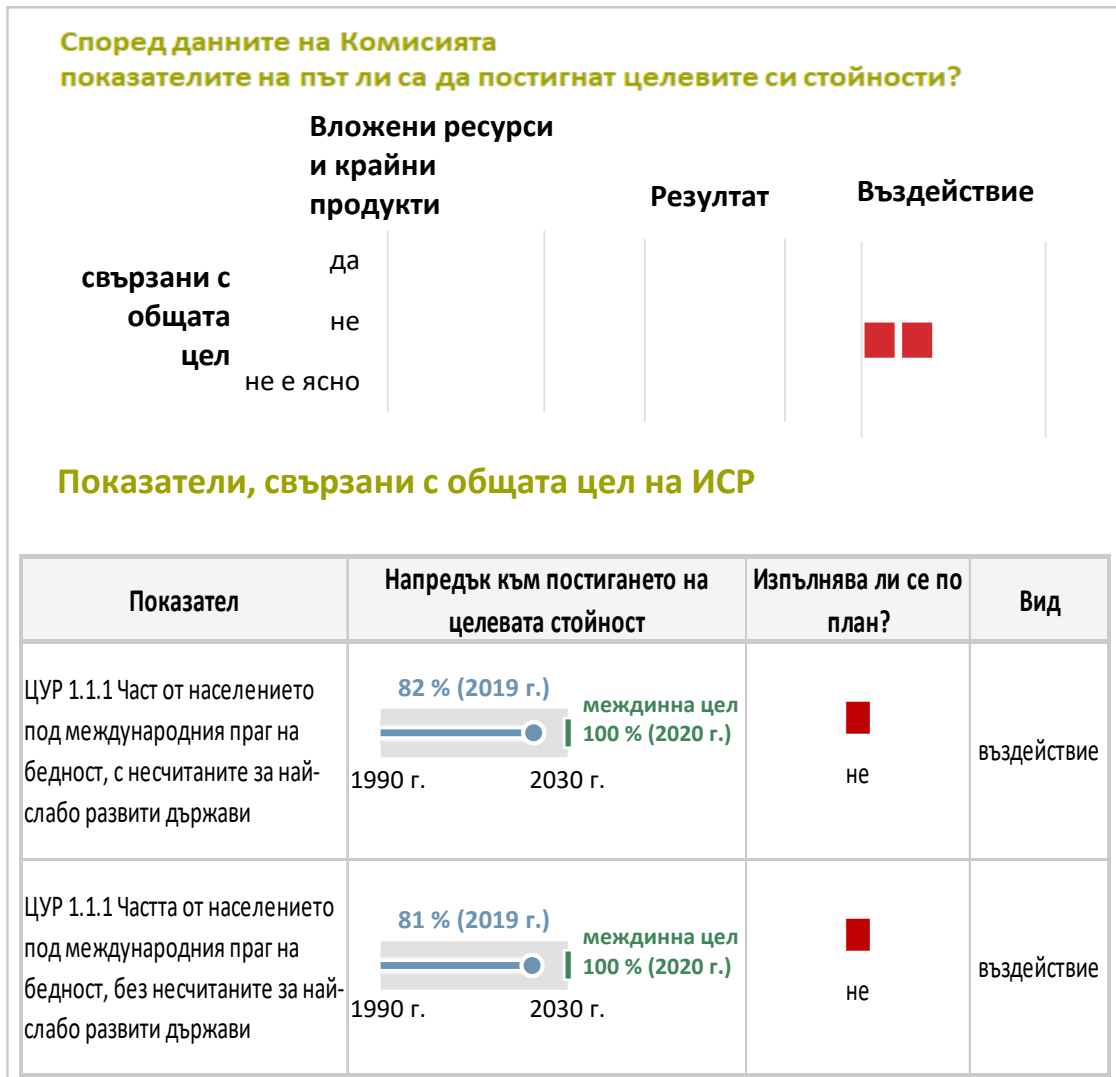
	Изпълняват ли показателите по план целевите си стойности?		
	ДА	НЕ	НЕ Е ЯСНО
Показатели с количествено определени целеви стойности			
Показатели без количествено определени целеви стойности			

Забележка: Анализът на Сметната палата се основава на данни от Комисията, които не са одитирани.

Представеният по-горе пример на това дали показателите са на път да бъдат изпълнени се отнася до оценката на Сметната палата на вероятността даден показател да постигне целевата си стойност. Възможно е обаче даден показател да не бъде повлиян от изпълнените по програмата действия или да не е от значение за нейната цел, а целевата му стойност може да не е определена достатъчно амбициозно. Следователно фактът, че даден показател е на път да постигне целевата си стойност не означава непременно, че самата програма е на път да постигне целите си. Вж. също **допълнението** към доклада (точка 18).

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Фигура 6.5 — Общ преглед на показателите, свързани с обща цел 1



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Показателите за ИСР предоставят основно контекстуална информация

6.12. Показателите за ИСР са основно показатели за въздействие, които по своя характер дават представа за контекста, в който ИСР функционира, а не оценка на неговото изпълнение. ИСР няма *показатели за резултати*, а само един показател за *крайни продукти*. Въпреки че в докладите, на които Сметната палата извърши преглед, е предоставена качествена информация, липсата на конкретни количествени данни за изпълнението затруднява ясното разбиране на това как са изпълнени различните аспекти на програмата. Един пример за това се отнася за общата цел на ИСР за изкореняване на бедността и съответния показател за нея „частта от населението, което живее под международния праг на бедност“. Напредъкът не може да се отдаде само на дейността на ЕС.

За постигането на целите на ИСР допринасят не толкова традиционни инструменти

6.13. Появиха се други форми на финансиране, които допринасят за постигането на целите на ИСР, като например „смесено“ финансиране (считаване на *безвъзмездни средства* от ЕС с публични и частни инвестиции) чрез *регионални механизми за инвестиции* в Латинска Америка и *доверителни фондове на ЕС* (ДФ на ЕС) в Африка. В одитните доклади на Сметната палата се отбелязва, че проектите в извадката, финансирани от ДФ на ЕС, са започнали да дават резултати и са спомогнали за ускоряване на изпълнението. Въпреки отбелязаните в докладите няколко проблема (ограничено обединяване на финансиране; слабости в планирането, управлението и мониторинга) ДФ на ЕС се оказаха гъвкав инструмент за извънредни ситуации⁶. Един от принципите на ДФ на ЕС е привличане на допълнително финансиране с цел увеличаване на подкрепата от ЕС, а оттук и постигане на по-добри *резултати*. До момента обаче ДФ на ЕС са привлекли малко допълнителни донори⁷ и средства⁸.

Несъответствията между участниците в областта на развитието може да навредят на напредъка

6.14. В междинната оценка на ИСР се отбелязват несъответствия между различните участници в областта на развитието. Няколко държави — членки на ЕС, са представени в държавите партньори, в които се изпълнява ИСР. ИСР подкрепя съвместна стратегия между държавата партньор и ЕС с цел постигане на максимална съгласуваност и взаимно допълване между тях. Въпреки известния напредък все още е налице нежелание за *съвместно програмиране*. В някои случаи правителствата на партньорските държави се опасават, че съвместното програмиране може да доведе до намаляване на общите равнища на помощ. Някои държави членки считат, че *съвместното програмиране* може да намали

⁶ Вж. [Специален доклад № 11/2017](#) – „Доверителният фонд „Беку“ на Европейския съюз за Централноафриканската република“, точки 62—65; и [Специален доклад № 32/2018](#) – „Извънреден доверителен фонд на Европейския съюз за Африка — гъвкав, но без достатъчна насоченост“, точки 39—44.

⁷ Вж. [Специален доклад № 11/2017](#) – „Доверителният фонд „Беку“ на Европейския съюз за Централноафриканската република“, точки 55—61.

⁸ Вж. [Специален доклад № 32/2018](#) – „Извънреден доверителен фонд на Европейския съюз за Африка — гъвкав, но без достатъчна насоченост“, точки 6—9.

видимостта и да отслаби техните национални интереси и приоритети. Подобно нежелание създава риск от припокриване на дейностите⁹.

6.15. ЕС и неговите държави членки са се ангажирали с практиката на „съгласуваност на политиките за развитие“ (СПР), свеждайки до минимум несъответствията и изграждайки полезни взаимодействия между различните политики на ЕС, за да направят сътрудничеството за развитие по-ефективно. Във външна оценка на СПР на ЕС обаче се стига до заключението, че вътрешните политики на ЕС не отчитат в достатъчна степен своето потенциално въздействие върху развиващите се държави. Освен това подходът на СПР на ЕС продължава да е различен за отделните области на политиката¹⁰.

6.16. Както е отбелязано в одитите на Сметната палата тези проблеми в *съвместното програмиране* и СПР са довели до несъответствия между инструментите на ЕС и между ЕС и неговите държави членки¹¹.

Налице са други показатели, но те не се използват за измерване на изпълнението на ИСР

6.17. В други доклади на Комисията, като например ГОД на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ или годишните доклади за изпълнението на инструментите на ЕС за финансиране на външната дейност, се съдържат показатели, които биха могли потенциално да предоставят информация относно изпълнението на ИСР (вж. точка 6.9). До момента ГД „Международно сътрудничество и развитие“ не ги е използвала, за да докладва за изпълнението на ИСР. Въпреки че показателите посочват стойности за ГД „Международно сътрудничество и развитие“ като цяло или общо за всички инструменти за външна дейност, информацията за някои от тези показатели може да бъде разбита по инструменти. Това означава, че те биха могли да се използват конкретно за оценка на изпълнението на ИСР.

⁹ Вж. *външната оценка на Инструмента за сътрудничество за развитие (2014 — средата на 2017 г.)*, точка 33 и *SWD(2017) 600 final*, стр. 11 и 19.

¹⁰ Вж. *Външна оценка на съгласуваността на политиките за развитие на Европейския съюз*, юли 2018 г., точки viii, ix и 23.

¹¹ Вж. одитните доклади на Сметната палата относно *Мианмар* (точки 44—45), *Хондурас* (точки 18—20) и *ИДФЕС за Африка* (точки 33—38).

Пропуски в знанията

6.18. Комисията възлага на външни изпълнители оценяването на програмите, които предоставят външна оценка на тяхната *ефективност, ефикасност, целесъобразност, съгласуваност и добавена стойност* от ЕС. Основен документ от процеса на оценка¹² е *работен документ на службите на Комисията (SWD)*, в който се представят резултатите от оценката. За две¹³ от четирите *последващи* оценки, проверени от Сметната палата, обаче няма SWD, което означава, че мнението на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ относно заключенията на външните оценители не е било публикувано. Тези заключения са важни, защото Комисията ги използва, за да обоснове последващите промени в своите програми.

6.19. Налице са слабости в мониторинга на отделните проекти. В няколко одита на Сметната палата се отбелязват случаи, когато липсват показатели за целите на проекта или целевите стойности са били определени едва след поемането на задължения за средствата¹⁴. В други случаи показателите не са били специфични¹⁵, целесъобразни¹⁶ или са липсвали базови¹⁷ или целеви стойности¹⁸. Източниците за събиране на данни относно показателите невинаги са били надеждни¹⁹ или не са събирани никакви данни²⁰. В последния специален доклад на Сметната палата относно качеството на данните в областта на

¹² Вж. Насоки за по-добро регулиране, SWD(2017) 350, глава I.

¹³ Вж. Оценка на международното сътрудничество на ЕС за устойчиво потребление и производство, 11 април 2018 г. и Оценка на сътрудничеството на ЕС с Мианмар, януари 2020 г.

¹⁴ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно Хондурас, точка 36.

¹⁵ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно ИДФЕС за Африка, точка 49.

¹⁶ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно Хондурас, точка 36.

¹⁷ Вж. специалните доклади на Сметната палата относно ИДФЕС за Африка, точки 20 и 51 и относно Хондурас, точка 36.

¹⁸ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно Хондурас, точка 26.

¹⁹ Пак там., точка 36.

²⁰ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно Мианмар, точки 46—48.

бюджетната подкрепа също се констатира, че има някои слабости в показателите²¹.

6.20. Друг пропуск в знанията се дължи на неизбежната разлика във времето между разпределянето на финансирането и появата на резултатите. Към 1 януари 2020 г. 60 % от общо отпуснатите средства за ИСР от МФР за периода 2014—2020 г. все още не са били изразходвани (вж. точка **6.8**), което означава, че много от резултатите вероятно ще се материализират едва след 2020 г. Що се отнася до всички инструменти за външна дейност, от Комисията се изисква да изготви окончателен доклад за оценка за периода 2014—2020 г. като част от междинния преглед за следващия финансов период²², което ще се осъществи след 2022 г.

Насърчаване на устойчивото развитие

6.21. На *фигура 6.6* е представен общ преглед на показателите от програмната декларация, свързани със специфична цел 1 „Насърчаване на устойчивото развитие“.

²¹ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно [качеството на данните в областта на бюджетната подкрепа](#), точки 26—32.

²² Вж. член 17 от [Регламент \(ЕС\) № 236/2014](#) на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за финансиране на външната дейност.

Фигура 6.6 — Общ преглед на показателите, свързани със специфична цел 1



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Показателите разкриват положителна тенденция, въпреки че обхватът на данните е намалял

6.22. Всички показатели показват положителна тенденция, а три от тях са на път да постигнат целевите си стойности. Някои първоначално определени за

специфична цел 1 показатели²³ обаче са преустановени. Вследствие на това вече не се докладват количествени данни в области като заетост, завършване на начално образование и емисии на CO₂. Освен това в програмната декларация за 2019 г. докладваните действителни резултати за останалите четири показателя са от 2018 г. или дори от 2017 г. Въпреки това те показват положителна тенденция:

- ИСР е надвишил целевата си стойност за съотношението между момичета и момчета в образованието;
- като цяло е на път да постигне целевата си стойност за намаляване на разпространението на случаите на забавен растеж при децата;
- макар и не напълно на път да постигне целевите си стойности за намаляване на смъртността сред майките при раждане и сред децата под петгодишна възраст, налице е стабилно подобрение.

Отчита се успех при интегрирането на изменението на климата и насърчаването на зелената икономика, но недостатъчно оценяване в други области

6.23. Комисията отчита успех в *интегрирането* на изменението на климата във външната дейност, като до момента е заделила за тази цел 21,5 % от финансирането си за периода 2014—2019 г.²⁴ Във външна оценка на сътрудничеството на ЕС за устойчиво потребление и производство (УПП) се стига до заключението, че насърчаването на зелената икономика в резултат от него е било ефективно в Азия и Средиземноморския регион, но по-малко ефективно в Африка (вж. *каре 6.1*).

²³ Вж. програмните декларации за проектобюджета за 2014 г., точки 272—274.

²⁴ Вж. приложенията към ГОД за 2019 г., точки 487 и 488.

6.24. За други свързани с устойчивото развитие области е трудно да се направят заключения поради липсата на общи оценки с убедителни доказателства. Например в областта на образованието Сметната палата не откри специфични за всяка държава оценки за всички държави в обхвата на ИСП. В неотдавнашна оценка за Мианмар се посочва, че достъпът до образование и качеството на образованието са се подобрили, което съответства на оценката на ЕСП за 2018 г.²⁵ В своя специален доклад от 2016 г. за Хондурас обаче Сметната палата констатира, че действията по ИСП са имали смесени резултати в сектора на образованието. Въпреки редица положителни резултати нито една от осемте целеви стойности за 2014 г., определени в националния план на държавата, не са били постигнати; резултатите за шест от тях дори са паднали под изходното ниво²⁶.

Карте 6.1

ИСП е подкрепял устойчивото потребление и производство

SWITCH to Green е финансирана от ИСП инициатива за насърчаване на зелена икономика, способна да създава растеж и работни места и да намалява бедността. Нейните програми имат за цел да подпомагат използването на модели на УПП; да подобряват способностите на микропредприятията, малките и средните предприятия (ММСП) и доставчиците на бизнес услуги; и да засилят изграждането на мрежи между създателите на политики и предприятията. От започването ѝ през 2007 г. насам Комисията е заделила над 257 млн. евро за инициативата²⁷.

В оценката на УПП²⁸ по-специално са оценени три регионални програми по инициативата SWITCH (SWITCH-Asia, SWITCH Africa Green и SwitchMed) и техният секретариат. В нея се констатира, че наличието на различни географски обхвати, но сходни цели е осигурило добра основа за взаимно обучаване, като обаче съществуват възможности за подобряване на полезните взаимодействия между трите регионални програми.

Компонентът с най-голямо въздействие — развитие на „зелени“ предприятия — е увеличил възприемането на практики на устойчиво потребление и производство и инвестициите на ММСП и е спомогнал за създаване на приблизително 352 000²⁹ „зелени“ работни места. Програмата SWITCH-Asia е била особено ефективна, като, наред с другото, е допринесла за по-екологосъобразни вериги на доставки в автомобилната промишленост на Тайланд.

Консолидиране и подпомагане на демокрацията

6.25. На [фигура 6.7](#) е представен общ преглед на показателите от програмната декларация, свързани със специфична цел 2 „Консолидиране и подпомагане на демокрацията“.

Фигура 6.7 — Общ преглед на показателите, свързани със специфична цел 2



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

- ²⁵ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно [Мианмар](#), точка 53.
- ²⁶ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно [Хондурас](#), точки 48—50.
- ²⁷ Вж. [Оценка на международното сътрудничество на ЕС за устойчиво потребление и производство](#), 11 април 2018 г.
- ²⁸ Пак там.
- ²⁹ Оценка на разкритите работни места общо за програмите SWITCH-Asia и SWITCH African Green ([пак там](#), точка 47).

Резултатите за демокрацията и правата на човека остават фрагментирани

6.26. В междинната оценка на Комисията на ИСР през 2017 г. се посочват няколко пречки пред решаването на въпросите с демокрацията и правата на човека в определени региони (напр. правата на човека в Ирак, правосъдието в Боливия). В нея се констатира, че резултатите в областта на правата на човека са били „откъслечни и със съмнителна устойчивост“³⁰. Няколко елемента потвърждават отрицателната тенденция за специфична цел 2. Положението с принципите на правовата държава се влошава в държавите в обхвата на ИСР въпреки увеличаващия се брой проекти по инструмента в тази област, като през 2019 г. постигнатият преди това ограничен напредък по отношение на увеличаването на присъствието на жените в националните парламенти е изгубен. Въпреки това Сметната палата би желала да подчертае, че напредъкът в тази област не зависи само от Комисията.

Работата по интегрирането на правата на човека все още не е приключила

6.27. Интегрирането на правата на човека е все по-противоречиво и работата по него в обхванатите от ИСР държави все още не е приключила³¹. Както например се отбелязва в оценката за Мианмар, политически и културни фактори може да затрудняват оценяването на определени аспекти на правата на човека, като интегрирането на принципа на равенство между половете. Въпреки инициативите на Комисията за подобряване на достъпа до образование за момичетата, в националния стратегически план на Мианмар в областта на образованието за периода 2016—2021 г.³² не са включени категорични разпоредби относно равенството между половете. Насърчаването на ценностите на ЕС може да бъде в противоречие с принципа на даване на възможност на заинтересованите страни в развиващите се държави да поемат отговорност за своето развитие („ангажираност на държавата“) и подобно напрежение може да затрудни изпълнението на ИСР³³³⁴.

³⁰ Вж. [междинната оценка на ИСР](#), точки 20 и 21.

³¹ [Пак там](#), точки vi и 19.

³² Вж. [Оценка на сътрудничеството на ЕС с Мианмар, януари 2020 г.](#), точки 45 и 46.

³³ Вж. Работен документ на службите на Комисията относно оценката на Инструмента за сътрудничество за развитие, [SWD\(2017\) 600 final](#), точки 15 и 19.

³⁴ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно [Подкрепа от ЕС за борбата с трафика на хора](#), точки 53—57.

Европейски инструмент за съседство

Цел и функциониране на Европейския инструмент за съседство

6.28. Европейският инструмент за съседство (ЕИС) е основният източник на финансиране от ЕС за 16 партньорски държави, управляван от Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ на Комисията, с цел изпълнение на европейската политика за съседство (вж. общия преглед на ЕИС и основната информация за него във [фигура 6.8](#)). Общата му цел е създаване на пространство на споделен просперитет и добри взаимоотношения със съседните държави на юг и изток³⁵ (вж. [снимка 6.1](#)), с шест специфични цели:

- „Установяване на широка и устойчива демокрация“;
- „Постигане на интеграция във вътрешния пазар на ЕС“;
- „Насърчаване на добре управлявана мобилност на хора“;
- „Подкрепа на устойчивото развитие“;
- „Насърчаване на добросъседски отношения“;
- „Подобряване на регионалното сътрудничество“.

6.29. ЕИС предоставя финансиране за:

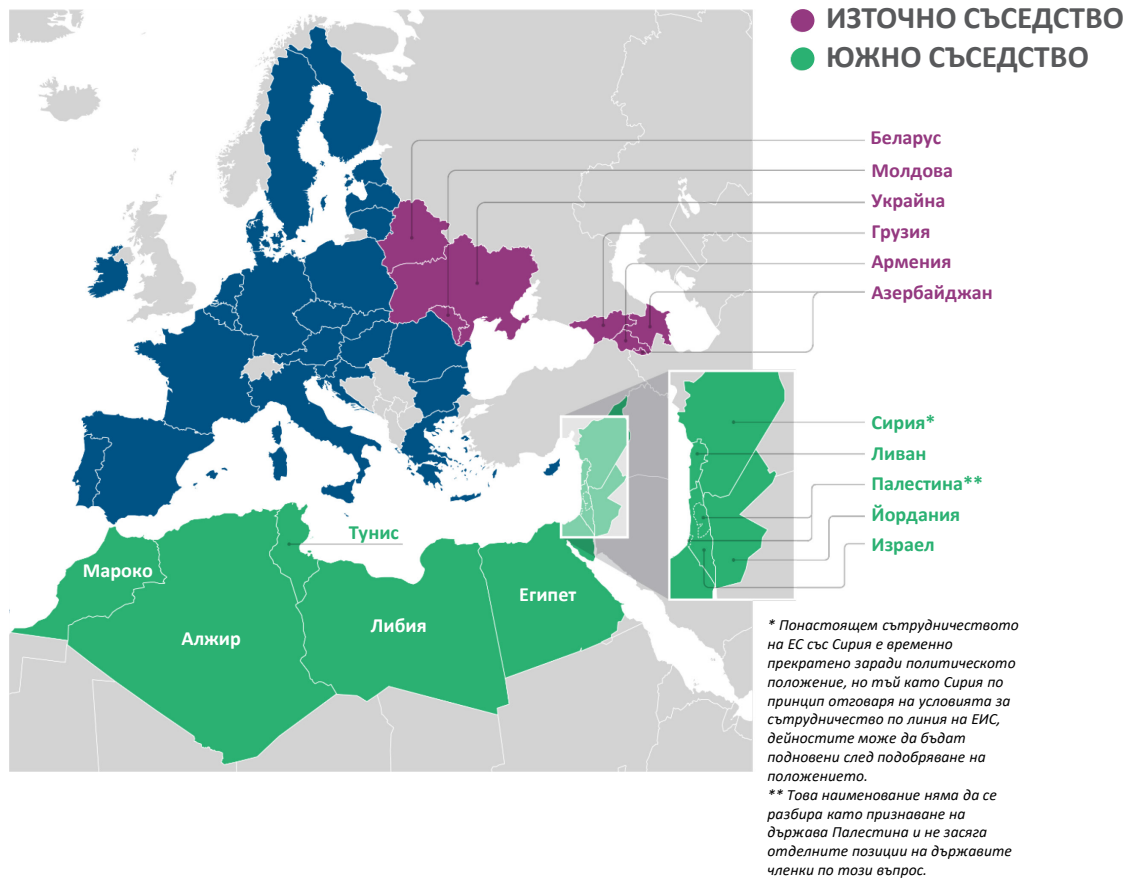
- 1) двустранни програми (до 80 % от бюджета на ЕИС³⁶;
- 2) многонационални програми, отнасящи се до проблеми, които са общи за всички или за определен брой партньорски държави (до 35 %);
- 3) програми за трансгранично сътрудничество между държави членки и партньорски държави по тяхната обща част от външната граница на ЕС (до 4 %).

³⁵ Общата и специфичните цели на ЕИС са посочени в [приложение 6.1](#).

³⁶ Вж. приложение II към [Регламент \(ЕС\) № 232/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Европейски инструмент за съседство](#).

6.30. Бюджетът на ЕИС за МФФ за периода 2014—2020 г. е приблизително 17 млрд. евро. Като цяло до края на 2019 г. Комисията е поела задължения за 85 % от тези разпределени средства и е изразходвала 42 %³⁷.

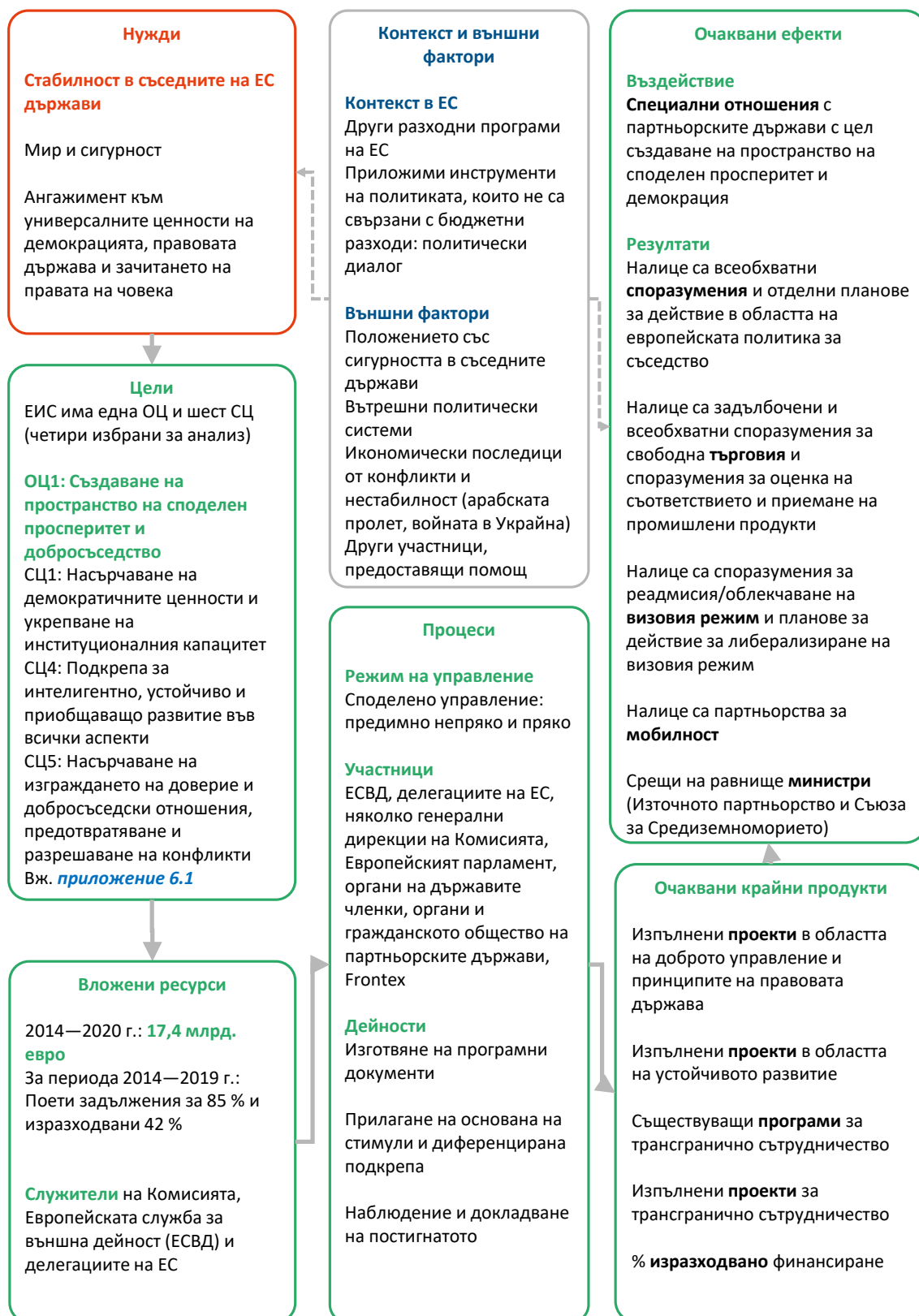
Снимка 6.1 — 16-те партньорски държави по европейската политика за съседство



Източник: ЕСП.

³⁷ Вж. прегледа за изпълнението на програмите в ГДУИ за 2019 г., приложение I, т. 184.

Фигура 6.8 — Общ преглед на ЕИС



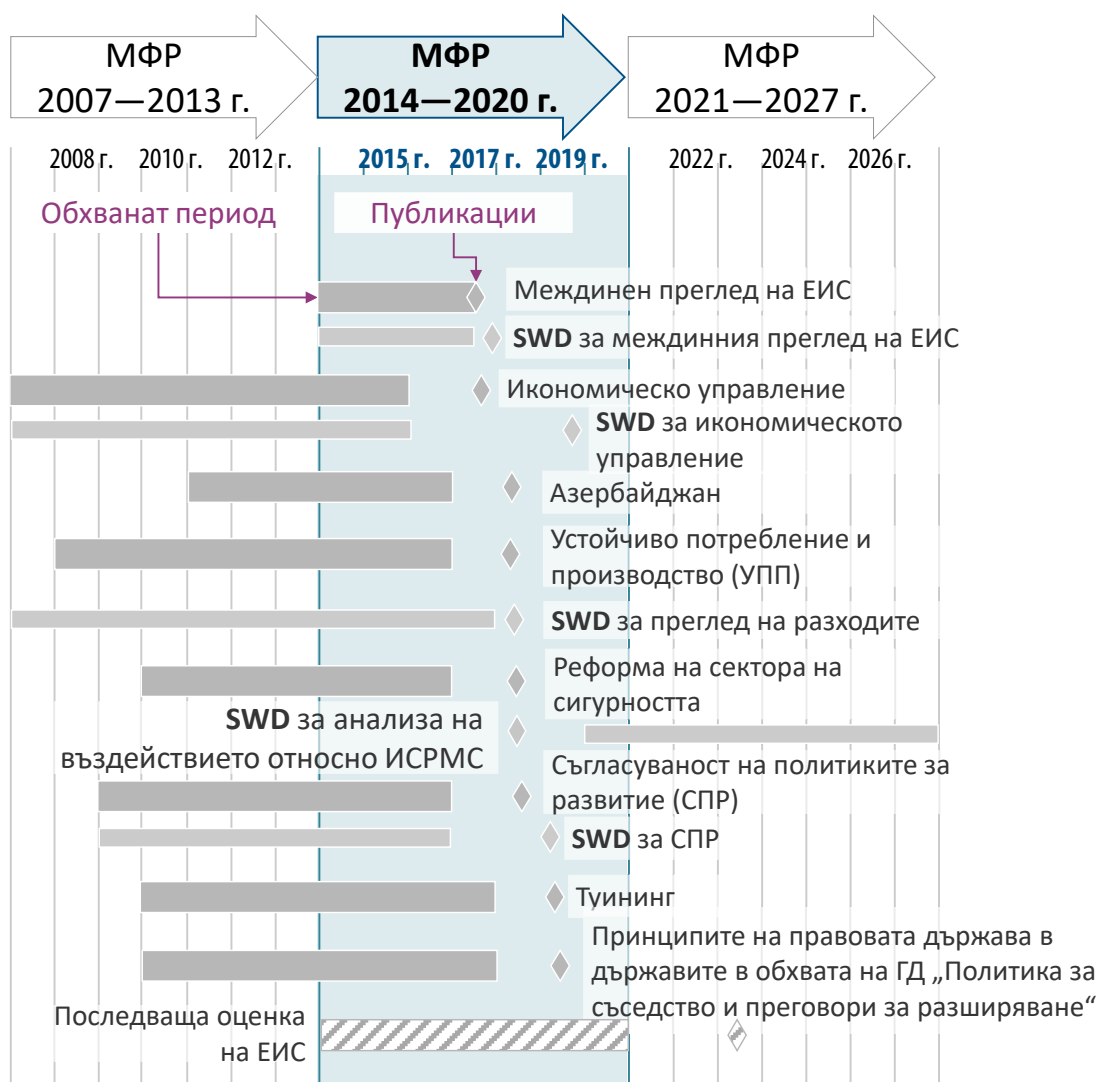
Източник: ЕСП въз основа на Регламент (ЕС) № 232/2014 за ЕИС, програмните декларации на Комисията, ГДУИ, прегледа за изпълнението на програмите по ЕИС, ГОД и оценката на ЕИС (SWD(2017) 602 final).

Публикувана информация за изпълнението

6.31. В допълнение към своите обичайни доклади за изпълнението на високо равнище (ГДУИ, програмните декларации и ГОД)³⁸ Комисията публикува годишен доклад за изпълнението на инструментите на ЕС за финансиране на външната дейност (вж. точка 6.9).

6.32. Комисията е предоставила информация за изпълнението относно ЕИС в редица оценки (вж. *фигура 6.9*):

Фигура 6.9 — График на основните оценки на ЕИС и обхванатите периоди



Източник: ЕСП въз основа на оценките и работните документи на службите на Комисията (SWD), публикувани от Комисията.

³⁸ Вж. точка 1.3.

Оценка на изпълнението на ЕИС въз основа на публикувана информация за изпълнението

Общи бележки

6.33. На *фигура 6.10* е представен общ преглед на всички показатели за ЕИС, включени в програмната декларация. На *фигура 6.11* са показани показателите, свързани с общата цел. По-подробни прегледи по специфични цели са представени във *фигура 6.12*, *фигура 6.13* и *фигура 6.14*. В точка 1.24 разглеждаме някои общи ограничения³⁹, които се прилагат при тълкуването на тези показатели. По-специално оценката на Сметната палата дали даден показател се изпълнява по план е свързана с вероятността този показател да постигне целевата си стойност. Тази оценка не взема под внимание дали и колко стриктно даден показател е свързан с действията и целите на ЕИС, нито дали определената за този показател целева стойност е достатъчно амбициозна. Следователно, тя е само първа стъпка в извършването на анализ на изпълнението на ЕИС. Сметната палата не е одитирала и надеждността на изходните данни, но ги разглежда в глава 1 (вж. точки 1.13—1.23).

³⁹ Вж. също точки 3.21—3.35 от Годишния доклад за 2018 г.

Фигура 6.10 — Общ преглед на всички показатели за ЕИС в програмните декларации

Според данните на Комисията Изпълняват ли показателите за ЕИС по план целевите си стойности?

	Вложени ресурси и крайни продукти	Показатели за крайни продукти на програмите	
		Резултат	Въздействие
Обща цел	■	■ ■	■ ■
Специфична цел 1 „Установяване на широка и устойчива демокрация“			■ ■
Специфична цел 4 „Подкрепа на устойчивото развитие“			■ ■ ■ ■
Специфична цел 5 „Насърчаване на добросъседски отношения“			■ ■
Други специфични цели	■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ■

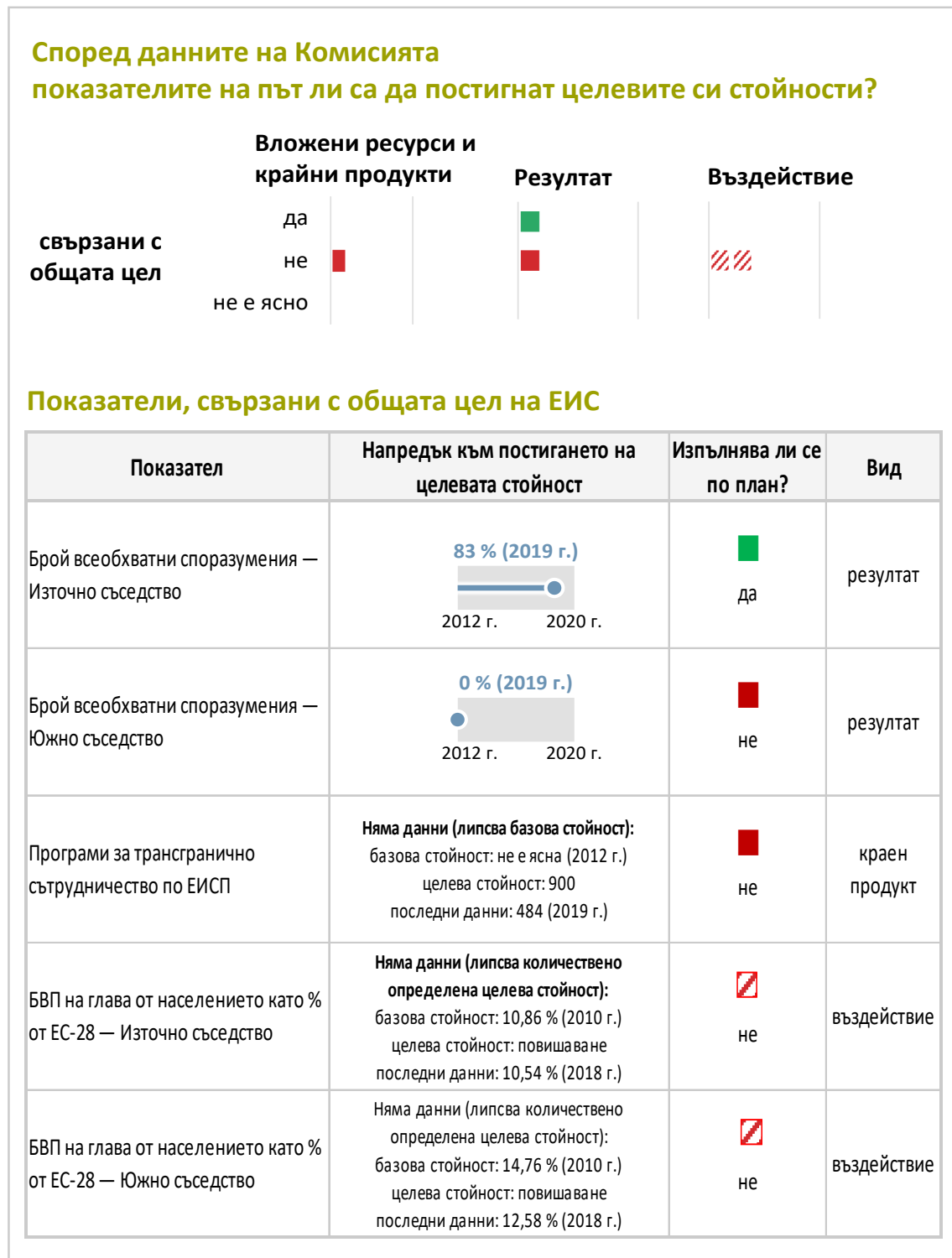
	Изпълняват ли показателите по план целевите си стойности?		
	ДА	НЕ	НЕ Е ЯСНО
Показатели с количествено определени целеви стойности	■	■	■
Показатели без количествено определени целеви стойности	■	■	■

Забележка: Анализът на Сметната палата се основава на данни от Комисията, които не са одитирани.

Представеният по-горе пример на това дали показателите са на път да бъдат изпълнени се отнася до оценката на Сметната палата на вероятността даден показател да постигне целевата си стойност. Възможно е обаче даден показател да не бъде повлиян от изпълнените по програмата действия или да не е от значение за нейната цел, а целевата му стойност може да не е определена достатъчно амбициозно. Следователно фактът, че даден показател е на път да постигне целевата си стойност не означава непременно, че самата програма е на път да постигне целите си. Вж. също **допълнението** към доклада (точка 18).

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Фигура 6.11 — Общ преглед на показателите, свързани с обща цел 1



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Изпълнението за избраните специфични цели не е ясно, което означава, че е невъзможно да се направи надеждна оценка на цялостното изпълнение на ЕИС

6.34. Едва над половината (13) от 25-те показателя от програмната декларация за ЕИС са показатели за въздействие, които по своя характер дават представа за контекста, в който ЕИС функционира, а не оценка на неговото изпълнение. Останалите показатели са за резултат (9) и крайни продукти (3). Избраните специфични цели, за които се разходват 80 % от бюджета на ЕИС⁴⁰, имат 10 показателя за въздействие и нито един за резултати. В резултат на това няма ясна оценка как е изпълнена програмата по отношение на тези цели. Въпреки това показателите от програмната декларация за общата цел (1 показател за крайни продукти, 2 за резултат и 2 за въздействие) дават представа за изпълнението на ЕИС като цяло.

Като цяло отношенията на ЕС са укрепени, но продължава да има концептуални проблеми

6.35. С общата цел на ЕИС Комисията възнамерява да развива специални отношения с държавите по европейската политика за съседство. От 2003 г. насам ЕС е договорил съвместни документи с редица съседни държави. Съвсем наскоро в Южното съседство Съюзът е договорил приоритети на партньорството с Йордания, Ливан, Египет и Алжир, и стратегически приоритети с Тунис и Мароко. В Източното съседство съществуват задълбочени и всеобхватни споразумения за свободна търговия с Грузия, Молдова и Украйна, а с Армения – *споразумение за всеобхватно и засилено партньорство*.

6.36. Комисията също така подписа 25 споразумения за финансиране с участващите държави партньори за изпълнението на програмите за трансгранично сътрудничество по ЕИС и прие 16 от 17-те програми, планирани за изпълнението на проекти за трансгранично сътрудничество. До края на 2019 г. *управляващите органи* в участващите държави членки са успели да възложат 797 договора⁴¹ и да подпишат 484 договора от общо 900, планирани за периода на

⁴⁰ Според програмните декларации за проектобюджетите за 2019 г., 2020 г. и 2021 г. Комисията е решила да разпредели 80 % от бюджета на ЕИС за специфични цели 1, 4 и 5.

⁴¹ Съгласно вътрешни източници на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“.

изпълнение на ЕИС⁴² (сключването на договори е възможно до 31 декември 2022 г.).

6.37. В определени случаи напредъкът е бил затруднен от външни фактори. Налице е застой в отношенията на ЕС с Либия и Сирия, където се води гражданска война. Освен това Комисията и Беларус не са успели да се договорят за приоритетите на партньорството.

6.38. Налице са данни, че диалогът и „туининг“ проектите (вж. [каре 6.2](#)) са били полезни инструменти за установяване на нуждите и повишаване на съответните роли на гражданското общество и публичните администрации, а ИДФЕС като цяло са били ефективни в кризисни ситуации (вж. [точка 6.13](#)). В държави с по-малки амбиции по отношение на техните отношения с ЕС, ЕИС се е оказал полезен инструмент за стимулиране на технически реформи. Например в оценката на сътрудничеството на ЕС с Азербайджан се стига до заключението, че изпълнението като цяло е било по-добро по отношение на действия с неоспорими и силно „технически“ цели и/или с акцент върху модернизацията, като такива, свързани със статистиката, социалните услуги, данъчното облагане, туризма и образованието. Инициативи в други области, като например подкрепа за организациите на гражданското общество и насърчаване на енергията от възобновяеми източници, са се сблъскали със съпротива и са постигнали по-малко резултати⁴³.

⁴² Вж. програмната декларация за ЕИС за проектобюджетите за 2020 г. и за 2021 г., съответно точки 459—478 и точки 641-664.

⁴³ Вж. [оценката на сътрудничеството на Европейския съюз с Азербайджан](#), 23 април 2018 г., точка 11.

Каре 6.2

Туининг: ефективен партньорски инструмент за публичните администрации

Туинингът е инструмент за сътрудничество между публичните администрации в партньорските държави и равностойни институции в държавите — членки на ЕС. В периода 2010—2017 г. (периода, обхванат от оценката на туининга, на която Сметната палата извърши преглед) Комисията е изпълнила 272 туининг проекта в държавите, обхванати от европейската политика за съседство, за общо 303,6 млн. евро.

Туинингът е бил особено ефективен за укрепването на институционалния капацитет на публичните администрации на съседните държави. Въпреки че през последните години инструментът е бил засегнат от концептуални слабости⁴⁴ и намаляващ интерес от страна на държавите — членки на ЕС, приетият през 2017 г. наръчник за туининг има за цел да коригира много от недостатъците.

Добавената стойност на инструмента произтича от единствения по рода си експертен опит, предоставян от публичните администрации на държавите — членки на ЕС, и партньорския характер на сътрудничеството. Той може също така да подпомага други инструменти, като бюджетната подкрепа, при условие че е навременен⁴⁵.

6.39. Оценките на нуждите спомагат за по-добро планиране на подкрепата от ЕС чрез насочване на помощта към областите, които имат най-голяма нужда, и са много необходими в една променяща се среда. В предишни свои доклади Сметната палата констатира, че действията на ЕС невинаги са се основавали на задълбочени оценки на нуждите⁴⁶. В оценките, проверени от Сметната палата за целите на настоящия доклад, невинаги се посочва дали са извършени оценки на нуждите⁴⁷.

⁴⁴ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно [Тунис](#), точка 55.

⁴⁵ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно [Хондурас](#), точки 50—52.

⁴⁶ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно [ИДФЕС за Африка](#), точки 16, 20 и 21.

⁴⁷ Вж. [Тематична оценка на подкрепата за икономическо управление в държавите, участващи в процеса на разширяване, и в съседните държави.](#)

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ признава необходимостта от подобряване на мониторинга на ЕИС

6.40. В други доклади на Комисията се съдържат показатели, които биха могли да дадат по-пълна представа. Тези показатели предоставят стойности за ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (напр. нейните общи ключови показатели за изпълнение) като цяло или общо за всички инструменти за външна дейност (напр. показатели за ГОД, като брой съвместни програми, сключени между Комисията и държавите членки; брой на инвестициите по Механизма за инвестиции по линия на добросъседството в областта на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност). Понастоящем ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ обмисля как да хармонизира тези показатели със съществуващите системи за мониторинг (вж. точка [6.31](#)).

Пропуски в знанията

6.41. Налице са ограничени данни и липса на показатели за резултати за всяка специфична цел, особено за специфична цел 5 „Насърчаване на добросъседски отношения“.

6.42. Налице са слабости в мониторинга на отделните проекти, както Сметната палата отбелязва в няколко свои одита. Няколко от анализирания в докладите на ЕСП показатели не са конкретни⁴⁸, нямат базови стойности⁴⁹ или целеви стойности⁵⁰, или с тях не се наблюдават резултатите⁵¹. В последния доклад на Сметната палата относно качеството на данните в областта на бюджетната подкрепа също се констатира, че има някои слабости в показателите.

6.43. Както е споменато в точка [6.18](#), SWD са основните документи от процеса на оценяване. За пет⁵² от осемте оценки, на които Сметната палата извърши

⁴⁸ Вж. специалните доклади на Сметната палата относно [ИДФЕС за Африка](#), точка 49 и относно [Тунис](#), точка 55.

⁴⁹ Вж. специалните доклади на Сметната палата относно [ИДФЕС за Африка](#), точки 20, 21 и 51 и относно [Мароко](#), точка 48.

⁵⁰ Вж. специалния доклад на Сметната палата относно [Тунис](#), точка 48.

⁵¹ Пак там., точка 47.

⁵² Вж. оценките за [Азербайджан, устойчивото потребление и производство, реформата на сектора за сигурност, туининга и принципите на правовата държава в съседните държави, страните кандидатки и потенциални кандидатки за присъединяване.](#)

преглед, обаче няма SWD, което означава, че мнението на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ относно заключенията на външните оценители не е било публикувано. Още по-важно е, че Сметната палата отбеляза слабости в оценките за три *приоритетни области*:

- в SWD за **икономическото управление** са били одобрени заключенията на оценката, но са пренебрегнати важни слабости в процеса на оценяване;
- след отрицателно становище на Комитета за регулаторен контрол относно качеството на SWD за оценката на **принципите на правовата държава** Комисията е взела решение да публикува само външната оценка, а не SWD;
- Комисията е прекратила договора за оценката относно **реформата на публичната администрация** и не е била публикувана никаква оценка.

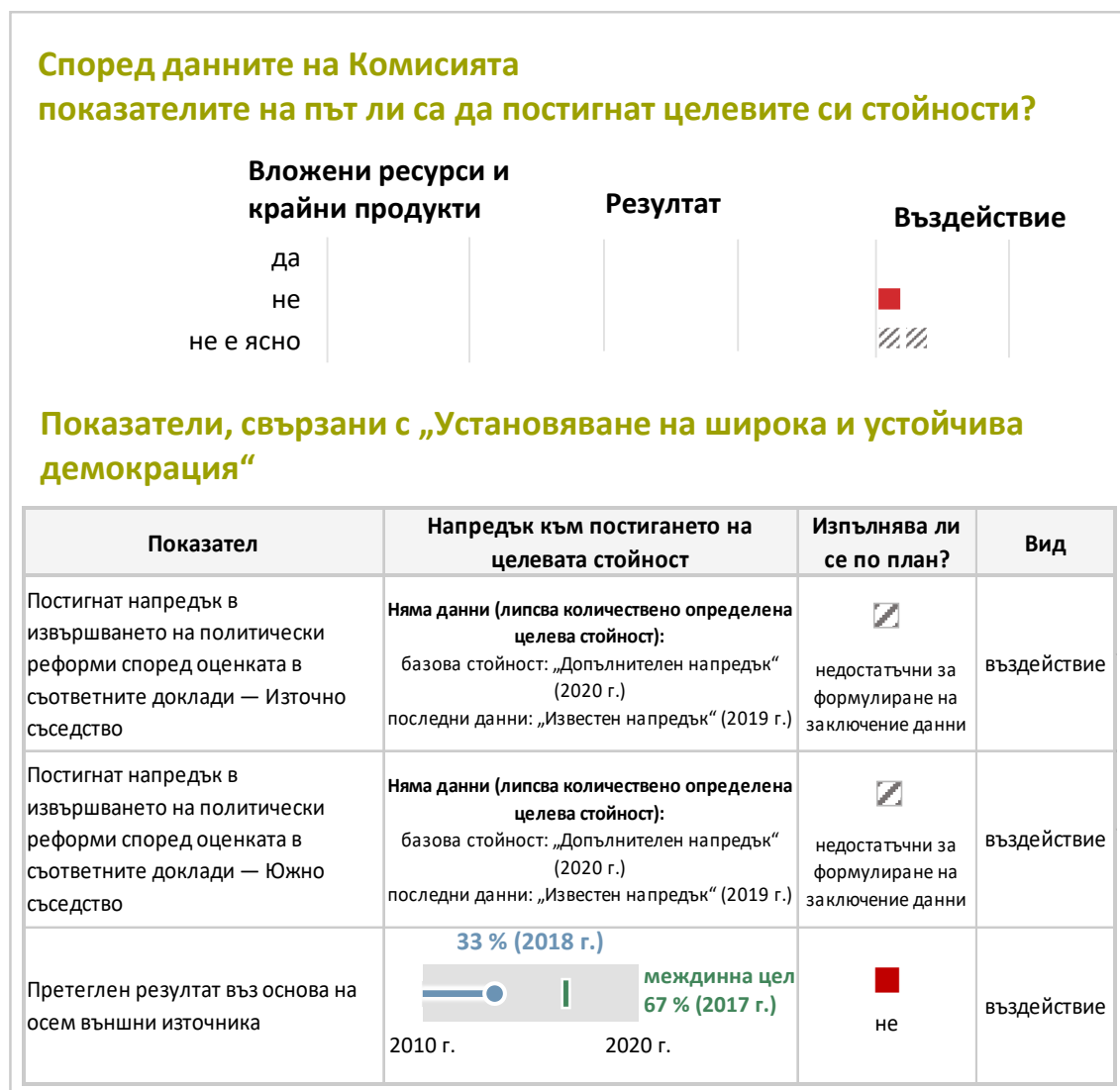
6.44. Има неизбежна разлика във времето между извършването на разходите за дадена многогодишна програма и появата на крайния резултат от нея. Към 1 януари 2020 г. 58 % от общо отпуснатите средства за ЕИС от МФР за периода 2014—2020 г. все още не са били изразходени (вж. точка **6.30**), което означава, че много от резултатите вероятно ще се материализират едва след 2020 г. Що се отнася до всички инструменти за външна дейност, от Комисията се изисква да изготви окончателен доклад за оценка за периода 2014—2020 г. като част от междинния преглед за следващия финансов период⁵³, което ще се осъществи след 2022 г.

Установяване на широка и устойчива демокрация

6.45. На *фигура 6.12* е представен общ преглед на показателите от програмната декларация, свързани със специфична цел 1 „Установяване на широка и устойчива демокрация“.

⁵³ Вж. член 17 от [Регламент \(ЕС\) № 236/2014](#) на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за финансиране на външната дейност.

Фигура 6.12 — Общ преглед на показателите, свързани със специфична цел 1



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Няма ясен напредък в установяването на широка и устойчива демокрация

6.46. Първите два показателя по тази специфична цел показват постигнатия напредък в политическите реформи в държавите от Южното и Източното съседство, но критериите за оценка са неясни. Тази информация е взета от годишните доклади за напредъка, които вече не се изготвят, и няма ясна препратка към равностойния доклад, който ги заменя. Освен това целевата стойност („допълнителен напредък“) и отчетените резултати („известен напредък“) са неясни.

6.47. ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ измерва също така напредъка на партньорските държави в постигането на широка и устойчива демокрация, когато взема решение дали да допълни разпределените за тях финансови средства с „рамкови програми“. Външното оценяване обаче е нямало достъп до използваните за тази оценка критерии и ефективността на рамковите програми е била ограничена⁵⁴.

6.48. Третият показател е претеглен резултат (от общо 100) за аспекти като корупция, свобода на печата, ефективност на управлението и принципи на правовата държава (средният за ЕС резултат е 76,99). От 2015 г. насам този показател за въздействието продължава да е 40, като изостава от междинната цел за 2017 г. (42) и е далеч от целевата стойност за 2020 г. (44). Мерките за насърчаване на доброто управление и принципите на правовата държава не бележат значително подобрение отчасти поради нестабилната ситуация⁵⁵.

6.49. В оценката относно принципите на правовата държава, която Сметната палата провери, се отбелязва, че подкрепата от ЕС е била най-ефективна, когато е била дългосрочна и интензивна по характер, какъвто например е случаят с техническата помощ в Грузия. Въпреки това в нея се прави заключение, че принципите на правовата държава са трудна област, в която ЕС не е успял да изпълни изцяло своите очаквания. Липсата на политическа воля и планирането на някои действия (напр. инвестициите в съдилища или затвори не са били допълнени с подкрепа в други области като пробационните служби) са подкопали устойчивостта на резултатите⁵⁶.

Подкрепа на устойчивото развитие

6.50. На [фигура 6.13](#) е представен общ преглед на показателите от програмната декларация, свързани със специфична цел 4 „Подкрепа на устойчивото развитие“.

⁵⁴ Вж. междинната оценка на ЕИС: [Външна оценка на Европейския инструмент за съседство \(ЕИС\), юни 2017 г.](#), точки 37, 41 и 42.

⁵⁵ Пак там, точка 11.

⁵⁶ Вж. Тематична оценка на подкрепата от ЕС за принципите на правовата държава в съседните държави, страните кандидатки и потенциални кандидатки за присъединяване (2010—2017 г.), точки ix, 66 и 67.

Фигура 6.13 — Общ преглед на показателите, свързани със специфична цел 4



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Положителна тенденция в човешкото развитие и развитието на стопанска дейност

6.51. Първите два показателя се отнасят за броя на държавите (съответно в Южното и Източното съседство) с „коригиран спрямо неравенството индекс на човешкото развитие“ (IHDI) над 0,700 (за справка — през 2018 г. стойностите на IHDI за държавите от ЕС варира от 0,714 за България до 0,876 за Финландия). Данните за 2018 г. за този показател показват подобрене както в Южното, така и в Източното съседство, като всички държави с изключение на една (Сирия) надвишават прага от 0,700.

6.52. Третият и четвъртият показатели — за условията за стопанска дейност — независимо, че и двата са на път да бъдат изпълнени, дават различна представа за всеки регион. В Източното съседство в предишната възходяща тенденция през 2019 г. настъпва слаб обрат, който евентуално застрашава постигането на целевата стойност за 2020 г. В Южното съседство през 2014 г., когато е започнало прилагането на показателя, той е бил под базовата стойност от 2012 г., но оттогава се е подобрил, доближавайки се до целевата стойност за 2020 г.

6.53. *Потенциалът за търговия* между ЕС и държавите от Южното и Източното съседство се е увеличил. В най-уязвимите държави макрофинансовата помощ, въпреки че не е инструмент по ЕИС, е допълвала подкрепата от ЕИС и е имала решаващо значение за предотвратяването на рецесия (Тунис) или на задълбочаването на такава (Украйна). Най-важното, тя е спомогнала за избягване на значителни съкращения в държавния бюджет⁵⁷.

Насърчаване на добросъседски отношения

6.54. На *фигура 6.14* е представен общ преглед на показателите от програмната декларация, свързани със специфична цел 5 „Насърчаване на добросъседски отношения“.

⁵⁷ Вж. *междинната оценка на ЕИС*, стр. 12.

Фигура 6.14 — Общ преглед на показателите, свързани със специфична цел 5



Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Има известен напредък по отношение на политическата стабилност, по-специално в реформата на сектора на сигурността

6.55. В Източното съседство при показателя за политическа стабилност и липса на насилие напоследък се наблюдава слабо подобрене, но никакъв напредък в абсолютно изражение. В Южното съседство последиците от арабската пролет означаваха трудно начало⁵⁸ за този показател. Оттогава той бележи напредък, но се опитва да се върне към базовите стойности. Тези показатели обаче зависят от външни фактори и следователно не могат директно да измерват изпълнението на ЕИС за тази специфична цел.

⁵⁸ Стойността за 2014 г. за четири държави (изчислена в проценти над 0—10) е била под базовата стойност от 2011 г. на седем държави.

6.56. В оценката на реформата на сектора на сигурността се отбелязват постижения по отношение на специфични цели 3 и 5. Няколко държави от Източното съседство са изпълнили изискванията за статут на безвизово пътуване⁵⁹. В оценката се отбелязва също така известен напредък в Ливан (сътрудничество между ведомствата по сигурността) и Украйна (прехвърляне на граничните служители от паравоенна организационна структура към цивилна такава). За Украйна обаче в оценката се установява и съпротива срещу реформите (законодателство за полицейската и военната служба и службата за сигурност), както и за Грузия (безнаказаност на служителите по правоприлагане) и за Палестина (правосъдната система се използва за репресии срещу инакомислещите)⁶⁰.

⁵⁹ Грузия, Молдова и Украйна са изпълнили изискванията относно правната рамка и институционалния капацитет, въпреки че изискванията за Украйна са били облекчени по политически причини (вж. [Оценка на подкрепата от ЕС за реформата на сектора за сигурност в държавите, участващи в процеса на разширяване, и в съседните държави](#), 2018 г., точка 39).

⁶⁰ Пак там, точки 54—57.

Резултати от тестването за изпълнение на операциите

6.57. Като част от работата във връзка с *декларацията за достоверност* за 2019 г. Сметната палата прегледа изпълнението на пет проекта по ИСР и три проекта по ЕИС. Три от проектите по ИСР са имали проблеми с изпълнението: при два има забавяния и поради това те няма да постигнат всички планирани крайни продукти и резултати до съответния краен срок, докато за един (вж. *каре 6.3*) не е била определена целева стойност за измерване на изпълнението му. Нито един от проверените от Сметната палата проекти по ЕИС обаче няма проблеми с изпълнението.

Каре 6.3

Проект по ИСР без ясни целеви стойности

През 2013 г. Комисията е подписала *споразумение за делегиране* с една банка за развитие, за да допринесе за развитието на Южна Африка чрез иновативни *финансови инструменти*. По това време *бенефициентът* е установил шест показателя за изпълнение, но не е определил никакви целеви стойности или междинни цели за ефективно проследяване на изпълнението на проекта. По време на посещението на място на Сметната палата през 2019 г. Комисията потвърди, че работи с бенефициента за определяне на ясни целеви стойности за изпълнение. Въпреки това към април 2020 г., все още не е имало договореност относно целевите стойности.

Заклучения

6.58. В докладите на Комисията за изпълнението на високо равнище няма достатъчно информация, за да се оцени изпълнението на ИСР (вж. точка [6.12](#)). Наличната информация позволи на Сметната палата да направи само предварителни заключения относно изпълнението на ЕИС във връзка с неговата обща цел за създаване на пространство на споделен просперитет и добри взаимоотношения с южните и източните съседни на ЕС държави. Напредъкът към постигането на тази цел е по-голям в Източното, отколкото в Южното съседство (вж. точки [6.34](#), [6.35](#) и [6.55](#)).

6.59. Показателите в тези доклади разкриват като цяло положителна тенденция по отношение на намаляването на бедността, равенството между половете в образованието, броя на споразуменията със съседни държави и човешкото развитие. Те показват влошаваща се тенденция по отношение на консолидирането на демокрацията, принципите на правовата държава и политическата стабилност (вж. [фигура 6.4—фигура 6.7](#) и [фигура 6.10—фигура 6.14](#)). Тези показатели обаче не предоставят информация относно изпълнението на самите програми, а по-скоро за контекста, в който те действат. Използваната комбинация от показатели не дава ясна представа за степента, до която програмите постигат очакваните крайни продукти и резултати, и как те от своя страна допринасят за постигането на очакваните въздействия на програмите (вж. точки [6.12](#) и [6.34](#)).

6.60. В докладите за изпълнението на високо равнище се подчертава трудната ситуация, в която ИСР и ЕИС са функционирали, както и пречките пред насърчаването на демокрацията (вж. точки [6.26](#) и [6.46](#)). В тях все пак се отбелязва добър напредък по отношение на устойчивото развитие (вж. точки [6.22](#) и [6.52](#)).

6.61. В други оценки и годишни доклади на Комисията и в одитни доклади на Сметната палата се дава по-малко положителна оценка във връзка с целта на ИСР и ЕИС за консолидиране и подпомагане на демокрацията (вж. точки [6.27](#), [6.47](#) и [6.49](#)) и целта на ЕИС за насърчаване на добросъседски отношения (вж. точка [6.56](#)). Въпреки че в тях се отбелязват недостатъци в разработването и осъществяването на програмите (вж. точки [6.14—6.16](#), [6.19](#), [6.24](#), [6.27](#), [6.39—6.43](#), [6.49](#)), дават се и примери на области с напредък: УПП (вж. [каре 6.1](#)) и проекти с „технически“ цели (вж. точка [6.38](#)), както и инструменти, които са спомогнали за по-бързото предоставяне на подкрепата (ИДФЕС) (вж. точка [6.13](#)) или за по-доброто ѝ насочване (туининг) (вж. [каре 6.2](#)).

6.62. До края на 2019 г. Комисията е изразходвала около 40 % от комбинирания бюджет на ИСР и ЕИС. Следователно решенията за извършване на разходи през следващите две години ще окажат влияние върху степента, до която Комисията ще постигне целите, определени за тези програми. Те ще подлежат на окончателна оценка след 2022 г. (вж. точки [6.20](#) и [6.44](#)).

Приложения

Приложение 6.1 — Цели на ИСР и ЕИС

ОБЩИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ПОДБОРА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
ИСР ОЦ1	Насърчаване на устойчивото и приобщаващо развитие в партньорските държави и региони и на демокрацията, принципите на правовата държава, доброто управление и зачитането на правата на човека, както е предвидено в ДЕС, с основна цел изкореняване на бедността	Изкореняване на бедността	ДА
ЕИС ОЦ1	Създаване на пространство на споделен просперитет и добросъседство, което включва Съюза и партньорските държави чрез развиването на специални отношения, основани на сътрудничество, мир и сигурност, взаимна отчетност и споделен ангажимент към универсалните ценности на демокрацията, правовата държава и зачитането на правата на човека в съответствие с Договора за ЕС	Създаване на пространство на споделен просперитет и добросъседство	ДА
СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ПОДБОРА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
ИСР СЦ1	Намаляване на бедността и насърчаване на устойчиво икономическо, социално и екологично развитие	Насърчаване на устойчивото развитие	ДА
ИСР СЦ2	Консолидиране и подпомагане на демокрацията, принципите на правовата държава, доброто управление, правата на човека и съответните принципи на международното право	Консолидиране и подпомагане на демокрацията	ДА
ЕИС СЦ1	Утвърждаване на правата на човека и основните свободи, принципите на	Установяване на широка	ДА

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
	правовата държава, принципите на равенството и борбата срещу дискриминацията във всичките ѝ форми, установяване на широка и устойчива демокрация, насърчаване на доброто управление, борба срещу корупцията, укрепване на институционалния капацитет на всички равнища и развитие на процъфтяващо гражданско общество, което включва социалните партньори	и устойчива демокрация	
ЦЕЛ №	ПЪЛЕН ТЕКСТ НА ЦЕЛТА	КРАТКА ВЕРСИЯ, ИЗПОЛЗВАНА В НАСТОЯЩАТА ГЛАВА	ЧАСТ ОТ ПОДБОРА НА СМЕТНАТА ПАЛАТА?
ЕИС СЦ2	Постигане на постепенна интеграция във вътрешния пазар на Съюза и засилено секторно и междусекторно сътрудничество, включително чрез сближаване на законодателството и на нормативните уредби със стандартите на Съюза и други свързани с това международни стандарти, и подобрен достъп до пазара, включително чрез задълбочени и мащабни зони за свободна търговия, свързаното с това институционално изграждане и инвестиции, по-специално в междусистемните връзки	Постигане на интеграция във вътрешния пазар на ЕС	НЕ
ЕИС СЦ3	Създаване на условия за по-добра организация на законната миграция и насърчаване на добре управлявана мобилност на хора, за прилагането на съществуващи и бъдещи споразумения, сключени в съответствие с глобалния подход към миграцията и мобилността, както и за поощряване на контактите между хората, по-специално във връзка с културни, образователни, професионални и спортни дейности	Насърчаване на добре управлявана мобилност	НЕ
ЕИС СЦ4	Подкрепа за интелигентно, устойчиво и приобщаващо развитие във всички аспекти; намаляване на бедността, включително чрез развитието на частния сектор и намаляване на социалното изключване; насърчаване на изграждането на капацитет в науката, образованието и по-специално висшето образование, технологиите, научноизследователската дейност и иновациите; насърчаване на	Подкрепа на устойчивото развитие	ДА

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ			
	вътрешното икономическо, социално и териториално сближаване; насърчаване на развитието на селските райони; насърчаване на общественото здравеопазване; подкрепа за опазването на околната среда, действията в областта на климата и устойчивостта на бедствия		
ЕИС СЦ5	Насърчаване на изграждането на доверие, добросъседски отношения и други мерки, способстващи за сигурността във всичките ѝ форми и предотвратяване и разрешаване на конфликти, включително на продължителни конфликти	Насърчаване на добросъседски отношения	ДА
ЕИС СЦ6	Подобряване на подрегионалното, регионалното сътрудничество и на сътрудничеството в целия регион на европейското съседство, както и на трансграничното сътрудничество	Подобряване на регионалното сътрудничество	НЕ

Източник: ЕСП въз основа на програмните декларации за проектобюджета за 2021 г.

Глава 7

Проследяване на изпълнението на препоръките

Съдържание

	Точки
Въведение	7.1.-7.14.
Сметната палата анализира изпълнението на препоръките от 2016 г., отправени към Комисията и към други одитирани органи и организации	7.2.-7.4.
Как Комисията е изпълнила препоръките на Сметната палата?	7.5.-7.12.
Как другите одитирани обекта са изпълнили препоръките на Сметната палата?	7.13.-7.14.
Заклучение	7.15.
Приложения	
Приложение 7.1 — Подробно описание на етапа на изпълнение на препоръките от 2016 г. по доклади — Европейска комисия	
Приложение 7.2 — Подробно описание на етапа на изпълнение на препоръките от 2016 г. по доклади — други одитирани обекти	

Въведение

7.1. Всяка година Сметната палата проверява до каква степен одитираните органи и организации са предприели действия в отговор на отправените от нея препоръки. Проследяването на изпълнението на препоръките на Сметната палата е важна стъпка в цикъла на одита. То предоставя на Сметната палата обратна информация за това дали одитираните органи и организации са осъществили препоръчаните действия и дали поставените от нея въпроси са били решени, като дава стимул на одитираните обекти да изпълняват препоръките на Сметната палата. То е важно и за разработването и планирането на одитната дейност на ЕСП, както и за проследяването на рисковете.

Сметната палата анализира изпълнението на препоръките от 2016 г., отправени към Комисията и към други одитирани органи и организации

7.2. Тази година тя анализира изпълнението на препоръките от 33 от 36-те специални доклада, публикувани през 2016 г. Препоръките от Специален доклад № 9/2016, „Разходи на ЕС във връзка с външното измерение на политиката в областта на миграцията в държавите от Южното Средиземноморие и източните съседни държави до 2014 г.“ и Специален доклад № 32/2016, „Помощ от ЕС за Украйна“, попадат извън обхвата на настоящото проследяване и изпълнението им ще бъде проследено в отделни одити. Сметната палата също така отложи проследяването на изпълнението на препоръките от Специален доклад № 29/2016, „Единен надзорен механизъм — добър старт, но са необходими допълнителни подобрения“, поради причини, свързани с пандемията от COVID-19.

7.3. ЕСП проследи изпълнението на общо 315 препоръки. От тях 270 са отправени към Комисията¹. Останалите 45 препоръки са отправени към други одитирани обекти, като например Европейската служба за външна дейност, Европейската централна банка и агенциите на ЕС. Както и в миналото, отправените към държавите членки препоръки попадат извън обхвата на проследяването на изпълнението. През 2016 г. е имало 38 такива препоръки.

¹ Общият брой на отправените към Комисията препоръки е 284. Четиринадесет от тях са от Специални доклади № 9/2016 и № 32/2016, които попадат извън обхвата на настоящото проследяване.

7.4. За да извърши своето проследяване, Сметната палата използва документни проверки и събеседвания с одитираните обекти. За да гарантира справедлив и балансиран преглед, впоследствие Сметната палата изпрати своите констатации на Комисията и взе предвид нейните отговори в окончателния си анализ. Резултатите от нашата работа отразяват ситуацията в края на май 2020 г.

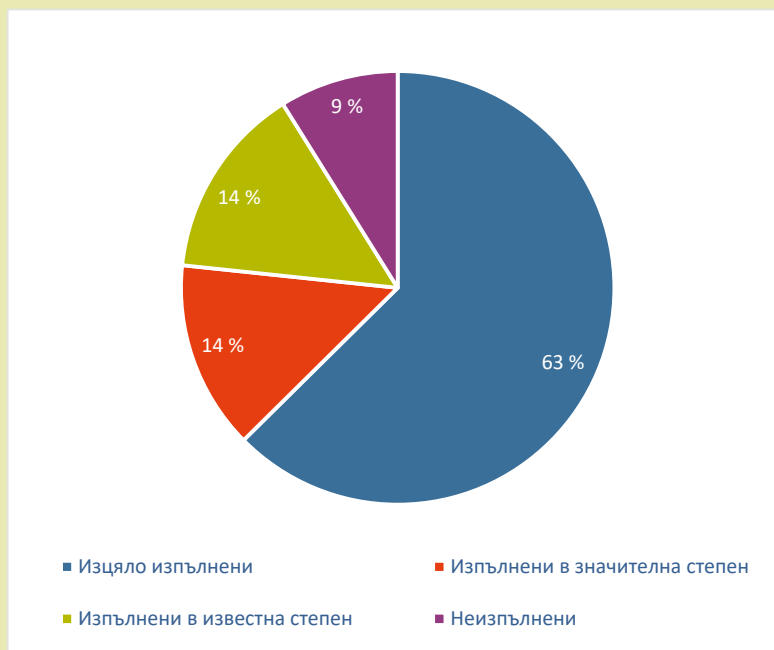
Как Комисията е изпълнила препоръките на Сметната палата?

7.5. Комисията е изпълнила изцяло 169 (63 %) от 270 препоръки на Сметната палата. Тя е изпълнила в значителна степен още 38 (14 %) препоръки.

7.6. От останалите препоръки Комисията е изпълнила 39 (14 %) в известна степен, а 24 (9 %) изобщо не е изпълнила (вж. [каре 7.1](#)). В [приложение 7.1](#) е представен подробно етапът на изпълнение на препоръките. В него е представено и кратко описание на подобренията и продължаващите слабости, засягащи препоръките, които са изпълнени в известна степен.

Каре 7.1

Изпълнение на отправените към Комисията препоръки от одитите на изпълнението на Сметната палата през 2016 г.



Източник: ЕСП.

7.7. В някои области Комисията е била особено ефикасна в изпълнението на препоръките на Сметната палата. Тя е изпълнила изцяло или в значителна степен всички препоръки, включени в 13 от нашите специални доклади. В *каре 7.2* по-долу са посочени някои примери.

Каре 7.2

Примери за специални доклади, при които всички препоръки към Комисията са изпълнени изцяло или в значителна степен

- Специален доклад № 3/2016 „Борба с еутрофикацията в Балтийско море: необходими са допълнителни и по-ефективни действия“
- Специален доклад № 16/2016 „Цели на ЕС в областта на образованието — програмите са съгласувани, но съществуват недостатъци при оценката на изпълнението“
- Специален доклад № 20/2016 „Укрепване на административния капацитет в Черна гора — наблюдава се напредък, но в много основни области са необходими по-добри резултати“
- Специален доклад № 25/2016 „Система за идентификация на земеделските парцели — полезен инструмент за определяне на допустимостта на земеделската земя, но управлението ѝ може още да се подобри“
- Специален доклад № 35/2016 „Използване на бюджетната подкрепа за подобряване на мобилизирането на национални приходи в Субсахарска Африка“

7.8. Когато Комисията не е изпълнила препоръките на Сметната палата, най-честата причина за това е била, че тя не ги е приела или ги е приела само отчасти в самия специален доклад. От 24 препоръки, които Комисията не е изпълнила, 20 тя не е приела преди това (вж. *каре 7.3* за някои примери).

Каре 7.3

Примери за неприети препоръки, които не са били изпълнени

Комисията не е приела препоръка 12 от Специален доклад № 19/2016 „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“. ЕСП е поискала от Комисията да извърши сравнителен анализ на разходите за използване на безвъзмездна финансова помощ и възстановяема финансова помощ за програмния период 2014—2020 г., тъй като счита, че точната информация за тези разходи ще бъде особено полезна при подготвянето на законодателните предложения за периода след 2020 г. и за определяне на подходящото ниво на техническа помощ. Комисията не е приела препоръката на основание осъществимост, пропорционалност и практическо значение. По-късно, в рамките на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2015 т.² Европейският парламент категорично подкрепи препоръката.

Комисията не е приела препоръка 6 от Специален доклад № 17/2016, „Институциите на ЕС могат да направят повече за улесняване на достъпа до организирани от тях обществени поръчки“. ЕСП препоръчва на Комисията да предложи изменения на Финансовия регламент на ЕС, които да позволят бързо разглеждане на жалби от икономически оператори, които считат, че са третирани несправедливо. Препоръчахме разглеждането на жалби да стане задължителна стъпка, преди икономическите оператори да отнесат случая си до Европейския омбудсман или да потърсят правна защита в съдилищата на ЕС. Комисията не прие препоръката с основанието, че такива изменения не са необходими, тъй като Финансовият регламент вече съдържа подходящи разпоредби в това отношение. По-късно, в рамките на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2015 т.³ Европейският парламент се съгласи с тази препоръка.

Комисията не е приела препоръка 3 от Специален доклад № 26/2016, „Постигането на по-голяма ефективност на системата за кръстосано спазване продължава да бъде предизвикателство“. По отношение на ОСП след 2020 г. ЕСП препоръчва на Комисията да предложи адаптиране на правилата във връзка с проверките на място на кръстосаното спазване, което ще позволи по-ефективно насочване към ключови контролни точки. Комисията не прие препоръката с основанието, че тя не е в посока на опростяване на кръстосаното спазване, а де факто на намаляване на неговия обхват. Съответно това може да доведе до отслабване на правилата за проверките на място, което в крайна сметка може да навреди на ефективността на кръстосаното спазване. По-късно, в рамките на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2015 т.⁴ Европейският парламент също поиска от Комисията да предвиди по

отношение на ОСП след 2020 г. подобряване на правилата във връзка с проверките на място за кръстосаното спазване.

7.9. Като цяло Комисията не е приела 27 препоръки от специалните доклади, публикувани от ЕСП през 2016 г. Впоследствие 20 от тези препоръки не са били изпълнени, пет са били изпълнени в известна степен, а две са били изцяло изпълнени, въпреки че първоначално не са били приети (вж. [каре 7.4](#) за пример).

Каре 7.4

Пример за препоръка, която е била изпълнена, въпреки че първоначално не е била приета

Комисията не е приела препоръка 2, буква а) от Специален доклад № 34/2016, „Борбата срещу разхищаването на храни е възможност за ЕС да подобри ресурсната ефективност на веригата на снабдяване с храни“, за да не бъде изместена в своята законодателна роля. Анализът на Сметната палата показва, че въпреки това Комисията е изпълнила тази препоръка като част от предложението си за ОСП през юни 2018 г.

7.10. С помощта на база данни⁵ Комисията осъществява непрекъснат мониторинг на препоръките, които е приела, но все още не е изпълнила изцяло. Това включва препоръките от специалните доклади на ЕСП от 2015 г., които не бяха изпълнени след проследяването на тяхното изпълнение миналата година⁶. В своята база данни обаче Комисията не проследява активно и не поддържа регистър на развитието по отношение на препоръките, които според нея са били изпълнени, дори когато Сметната палта не счита, че те са били изпълнени изцяло.

² Резолюция на Европейския парламент от 27 април 2017 г. относно специалните доклади на Сметната палата в рамките на освобождаването от отговорност на Комисията във връзка с изпълнението на бюджета за финансовата 2015 година (2016/2208(DEC)).

³ Пак там.

⁴ Пак там.

⁵ Наречена „Препоръки, действия, освобождаване от отговорност“.

⁶ Вж. Годишен доклад за 2018 г., точки 3.72—3.78.

7.11. В своето проследяване на изпълнението миналата година⁷ Сметната палата заключи, че Комисията все още не е изпълнила изцяло 62 препоръки от докладите от 2015 г. Тази година 51 от тези 62 препоръки остават неизпълнени и изпълнението им вече не се проследява от Комисията. Комисията не е приела 14 от тези 51 препоръки в самите специални доклади. Според нея останалите 37 препоръки са били изцяло изпълнени към момента на проследяването от миналата година, въпреки че ЕСП е била на друго мнение.

7.12. Комисията е продължила да проследява изпълнението на останалите 11 от 62 -те препоръки, които не са били изпълнени изцяло. Според базата данни на Комисията, оттогава насам тя е завършила изпълнението на четири от тези 11 препоръки (вж. *каре 7.5* за пример). Според нея останалите седем препоръки са частично изпълнени и през 2020 г. тя очаква да изпълни по-голямата част от оставащите стъпки.

Каре 7.5

Пример за препоръка от 2015 г., която според Комисията е била изпълнена след проследяването от миналата година

В миналогодишното проследяване на изпълнението, отразено в Годишния доклад за 2018 г., Сметната палата заключи, че препоръка 1, буква а) от Специален доклад № 10/2015, „Необходими са повече усилия за решаване на проблемите с обществените поръчки при разходването на средства на ЕС за сближаване“, е била изпълнена в значителна степен.

Препоръчали сме да се разширят функционалните възможности на базата данни, за да се предостави повече информация на нейните ползватели. След проследяването на изпълнението от миналата година Комисията е подобрила допълнително базата данни. Вследствие на това развитие Комисията вече счита, че препоръка 1, буква а) е изпълнена изцяло, въпреки че самата Сметна палата все още не е извършила преглед на новата система.

Как другите одитирани обекта са изпълнили препоръките на Сметната палата?

7.13. През 2016 г. в четири специални доклада (вж. *каре 7.6*), които попадат в обхвата на настоящото проследяване, се съдържат 45 препоръки, отправени

⁷ Вж. Годишен доклад за 2018 г., приложение 3.3.

към одитирани обекти, различни от Комисията. Някои препоръки са отправени едновременно към няколко одитирани обекта.

Карте 7.6

Специални доклади от 2016 г., които съдържат препоръки, отправени към одитирани обекти, различни от Комисията

- Специален доклад № 4/2016 „Европейският институт за иновации и технологии следва да промени механизмите си за постигане на резултати и някои елементи на модела си на функциониране, за да постигне очакваното въздействие“
- Специален доклад № 7/2016 „Управление на Европейската служба за външна дейност на нейните сгради по света“
- Специален доклад № 12/2016 „Агенциите невинаги използват безвъзмездната финансова помощ по подходящ или безспорно ефективен начин“, в който се съдържат препоръки, отправени към Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията, Европейската агенция за околна среда, Европейския орган за безопасност на храните и Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз
- Специален доклад № 17/2016 „Институциите на ЕС могат да направят повече за улесняване на достъпа до организирани от тях обществени поръчки“, в който се съдържат препоръки, отправени към Европейската комисия, Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската централна банка

7.14. От отправените към другите институции и органи на ЕС препоръки са били изпълнени по голяма част, отколкото от тези към Европейската комисия. Институциите и органите на ЕС са изпълнили изцяло 36 (80 %) от 45 отправени към тях препоръки; те са изпълнили в значителна степен още пет (11 %) препоръки (вж. [карте 7.7](#)). Останалите четири (9 %) препоръки са били изпълнени в известна степен. В [приложение 7.2](#) е представен подробно етапът на изпълнение на препоръките, както и кратко описание на подобренията и продължаващите слабости, засягащи препоръките, които са изпълнени само в известна степен.

Карта 7.7

Изпълнение на препоръки от одитите на изпълнението на Сметната палата през 2016 г., отправени към одитирани обекти, различни от Комисията



Източник: ЕСП.

Заклучение

7.15. По-голямата част от препоръките от одитите на изпълнението на Сметната палата са изпълнени. Степента на изпълнение от страна на Комисията е по-ниска от тази на одитираните обекти, различни от Комисията. По отношение на препоръките, които не са изпълнени, и на тези, които не са изпълнени изцяло, има възможност за допълнителен напредък.

Приложения

Приложение 7.1 — Подробно описание на етапа на изпълнение на препоръките от 2016 г. по доклади — Европейска комисия

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
СД № 1/2016	„Добре планирана и основана на надеждни данни ли е системата на Комисията за измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани?“	1	92			Комисията е подобрила събирането на статистически данни, така че те да отразяват по-добре жизнения стандарт на земеделските стопани и да предоставят по-качествена информация за доходите на техните земеделски стопанства. Статистическите данни на Комисията обаче все още не предоставят информацията за разполагаемия доход на земеделските стопани, която ще бъде необходима за сравняване с разполагаемите доходи от други сектори на икономиката, за да има основание да се отпусна	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						подпомагане от ЕС за доходите на земеделските стопани.	
		2 (първо тире)	94			<p>Комисията е изменила Регламента относно икономическите сметки за селското стопанство (ИССС), за да го приведе в съответствие със стандартите за националните сметки, определени в Европейската система от национални и регионални сметки („ESA 2010“). Въпреки че като цяло осъществяването на тази промяна е било лесно, тя е оказала малко или никакво въздействие върху изчисляването на доходите на земеделските стопани в някои държави. Комисията все още не е започнала да проучва как да оценява факторите, за които Сметната палата е установила, че оказват значително въздействие върху доходите на земеделските стопани. Освен това Комисията</p>	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						все още не е предложила регламент, за да превърне в правно изискване събирането на данни за цените и наемите на земята.	
		2 (второ тире)	94			Комисията е решила да превърне в правно изискване събирането на данни на регионално равнище, но все още не е публикувала съответния акт за изменение за Регламента за ИССС.	
		2 (трето тире)	94	X			
		2 (четвърто тире)	94			Комисията е започнала да обръща внимание на несъпоставимостта на основаните на ИССС показатели за доходите между отделните държави членки. Основаните на ИССС показатели за доходите обаче все още не се използват правилно.	
		3	95		X		

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		4	96			Комисията е получила и е публикувала описите на методите, прилагани от 24 държави членки за съставянето на ИССС, както и свързаните с тях доклади за качеството, но все още предстои да извърши оценка на качеството на ИССС за целия ЕС.	
		5	98			Комисията е извършила проверки на място в три държави членки и е насърчила държавите членки да използват по-добре потенциала на системата. Тя също така е предприела действия за подобряване на данните за СЗСИ. Комисията обаче не е договорила ясни графици с посетените държави членки за отстраняване на установените слабости. Статистическата точност на проучванията все още не е известна, все още не са получени резултатите от	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						проучване, започнало през 2018 г.	
		6 (първо тире)	100			Комисията е представила законодателно предложение за нова ОСП за периода след 2020 г. Съгласно това предложение, за всяка държава членка ще се изготвя стратегически план по ОСП. Той ще съдържа оперативни цели, базови стойности, междинни цели и целеви стойности. Нито един от тези елементи все още не е определен, в очакване на установяването на стратегическите планове по ОСП и на тяхното одобрение от Комисията. До момента не е ясно как Комисията ще следи за това плановете да съдържат амбициозни цели, тъй като в предложението регламент не се посочва, че трябва да бъдат представени доказателства за изходното положение, за да	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						може Комисията да оцени доколко амбициозни са целевите стойности. В него също така не са предвидени количествено определени цели на равнището на ЕС.	
		6 (второ тире)	100		X		
		6 (трето тире)	100		X		
СД № 2/2016	„Доклад за 2014 г. относно проследяването на предприетите действия по специалните доклади на Европейската сметна палата“		29, буква а)			През 2016 г. Комисията е започнала да извършва двугодишни прегледи, при които ГД се приканват да съобщят и да анализират своите неизпълнени препоръки, свързаните с тях отговори, действия, обосновки, срокове за завършване и подкрепящи документи. Анализът на неизпълнените препоръки обаче би могъл да се подобри, за да показва степента на своевременно постигнатия напредък по корективните действия, а отговорите биха	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						могли да включват повече факти и по-ясни препратки към подкрепящите документи. Обсъжда се нова база данни.	
			29, буква б)		Х		
			29, буква в)		Х		
			29, буква г)			Комисията е въвела категорията „частично изпълнени“ и наблюдава неизпълнените препоръки. Анализът обаче показва, че категорията „частично изпълнени“ не се използва по всеобхватен и последователен начин. Към тази категория могат да бъдат причислени и няколко препоръки на първоначален етап (т.е. приети), което не се наблюдава отделно.	
		1, буква а)	117		Х		

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
СД № 3/2016	„Борба с еутрофикацията в Балтийско море: необходими са допълнителни и по-ефективни действия“	1, буква б)	117	X			
		2, буква а)	121	X			
		2, буква б)	121	X			
		2, буква в)	121	X			
		2, буква г)	121	X			
		3	125	X			
СД № 4/2016	„Европейският институт за иновации и технологии следва да промени механизмите си за постигане на резултати и някои елементи на модела си на функциониране, за да постигне очакваното въздействие“	1	106	X			
СД № 5/2016	„Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на	1	112	X			
		2	113	X			
		3	114	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
	Директивата за услугите?“	4	116	X			
		5	117	X			
		6	118	X			
		7	119			Комисията е установила процедури за откриване на производства за установяване на нарушение, без да използва механизма „Пилот ЕС“, в опит да ускори целия процес, когато това е целесъобразно. Комисията не е приела да споделя информация относно случаите, разгледани по „Пилот ЕС“.	
		8	120	X			
СД № 6/2016	„Програми за ликвидиране, контрол и мониторинг с цел предотвратяване на болестите по животните“		72, буква а)			Въпреки че Комисията е положила усилия да въведе система за улесняване на обмена на епидемиологична информация, понастоящем тя е ограничена. Причината за това е, че системата ADIS все още не функционира. Ще бъде	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						необходимо да се провери до каква степен ADIS ще донесе добавена стойност по отношение на предоставянето на по-подробна епидемиологична информация и ще улесни нейното актуализиране с WAHIS +.	
			72, буква б)	X			
			72, буква в)	X			
			72, буква г)	X			
СД № 8/2016	„Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“	1	97	X			
		2, буква а)	97	X			
		2, буква б)	97	X			
		3, буква а)	97	X			
		3, буква б)	97	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		4, буква а)	97			Въпреки че частично са разработени матрици за мониторинг, не са определени междинни цели и е необходимо да се подобри качеството на данните.	
		4, буква б)	97			Извършеното проучване не обхваща широк кръг или значителен брой потребители на железопътната мрежа и не покрива цялата железопътна мрежа.	
		4, буква в)	97	Х			
		5	97	Х			
		6, буква а)	100		Х		
		6, буква б)	100		Х		
		7, буква а)	100		Х		
		7, буква б)	100	Х			
		8	100			Въпреки че съществуват бизнес планове и стратегии на	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						управителите на инфраструктурата и те са предоставени на Комисията, процесът на проверка е на ранен етап.	
СД № 10/2016	„Необходими са допълнителни подобрения, за да се гарантира ефективно прилагане на процедурата при прекомерен дефицит“	1	131	X			
		1	131	X			
		2	132	X			
		3	135	X			
		3	135			Въпреки че докладите от посещенията показват, че Евростат е изискала определени данни по време на своите посещения на място, службата трябва да провери източниците на данни и да извърши подходяща проверка дали при процеса на съставяне на данните — от източниците на данни през извършените корекции до окончателните данни — са спазени съответните стандарти.	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		3	135			Евростат е преразгледала и е подобрила вътрешните си процедури относно срока, свързан с публикуването на докладите от посещенията. Въпреки че има известно подобрене по отношение на намаляването на сроковете за публикуване на тези доклади, Евростат все още не изпълнява своите вътрешни насоки относно публикуването.	
		4	136	X			
		5	137	X			
		6	139	X			
		7 (първо тире)	141	X			
		7 (второ тире)	141	X			
		7 (трето тире)	141				X
		7 (четвърто тире)	141	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		8	143			<p>Комисията насочи в по-голяма степен вниманието си към равнищата на дълга и показа, че наличните инструменти в рамките на реформирания Пакт за стабилност и растеж (ПСР) могат да се използват ефективно за подобряване на спазването на правилото за дълга. Едва при бъдещите процедури при прекомерен дефицит (ППД) ще се предоставят доказателства за това дали изискваните корекции осигуряват реалистичен и надежден план за приближаване към изпълнението на правилото за дълга, по-специално чрез отчитане на първоначалното равнище на дълга. В своите препоръки по ППД към петте държави членки, които са били обект на ППД след публикуването на СД № 10/2016, Комисията също така не е посочила годишните равнища на</p>	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						<p>дълга към БВП, съответстващи на целите за дефицита. Друг проблем с голямо отражение върху ППД е пандемията от COVID-19 и нейните икономически последици. На 20 март 2020 г. Комисията прие съобщение относно задействането на общата клауза за дерогация от ПСР. Задействането на тази клауза беше одобрено от финансовите министри на ЕС на 23 март 2020 г. Това не спира процедурите на ПСР, но позволява на държавите членки да се отклоняват от бюджетните изисквания, които обикновено се прилагат. В резултат на това на 20 май 2020 г. Комисията публикува редица доклади по член 126, параграф 3. Тя обаче не предложи тогава на Съвета решение за поставяне на държавите членки в процедура</p>	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						при прекомерен дефицит по това време. Комисията обясни, че това решение се дължи на извънредното равнище на несигурност, породено от епидемията от COVID-19, включително за разработването на надеждни мерки за фискална политика.	
		9	145	X			
		9	145				X
		10	147	X			
		10	147				X
		11	149				X
СД № 11/2016	„Укрепване на административния капацитет в бивша югославска република Македония —	1, подточка i)	68	X			
		1, подточка ii)	68	X			
		1, подточка iii)	68	X			
		2, подточка i)	69	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
	ограничен напредък в труден контекст“	2, подточка ii)	69	X			
		3	70	X			
		4, подточка i)	71	X			
		4, подточка ii)	71		X		
		5	72	X			
		6, подточка i)	73	X			
		6, подточка ii)	73	X			
		6, подточка iii)	73	X			
		6, подточка iv)	73	X			
СД № 13/2016	„Помощ от ЕС за укрепване на публичната администрация в Молдова“	1	77	X			
		2	77	X			
		3	77		X		

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		4	77	X			
		5	77		X		
		6	77	X			
СД № 14/2016	„Инициативи на политиката и финансова подкрепа от страна на ЕС за интегриране на ромите — постигнат е значителен напредък през последното десетилетие, но са необходими допълнителни усилия на местно равнище“	2, буква а)	127		X		
		2, буква б)	127	X			
		4	131		X		
		7	131		X		
		8, буква а)	133				X
		8, буква б)	133				X
СД № 15/2016	„Комисията управлявала ли е ефективно хуманитарната помощ за населението, засегнато от конфликти	1	58		X		
		2	59		X		
		3	60		X		
		4	60		X		
		5	61	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
	в региона на Големите африкански езера?“	6	62	X			
		7	62	X			
		8	63	X			
СД № 16/2016	„Цели на ЕС в областта на образованието — програмите са съгласувани, но съществуват недостатъци при оценката на изпълнението“	1	93	X			
		2 (първо тире)	93	X			
		2 (второ тире)	93	X			
		4	93	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
СД № 17/2016	„Институциите на ЕС могат да направят повече за улесняване на достъпа до организираните от тях обществени поръчки“	1	103	X			
		2	104	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		6	107				X
		7	108	X			
		8	108	X			
		9	109	X			
СД № 18/2016	„Система на ЕС за сертифициране на устойчиви биогорива“	1, буква а)	76			В Директивата за енергията от възобновяеми източници (ДЕВИ II) се разглеждат непреките промени в земеползването (НПЗП), като се определят някои пределни стойности за производството на биогорива с висок риск от НПЗП. В ДЕВИ II обаче не са разгледани потенциалните отрицателни социално-икономически	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						последници, тъй като те остават извън компетентността на Комисията за оценка на доброволните схеми. В резултат на това транспонирането на ДЕВИ II все още не е приключило.	
		1, буква б)	76				X
		1, буква в)	76		X		
		2, буква а)	77		X		
		2, буква б)	77		X		
		3, буква а)	78			Въпреки че се планира актовете за изпълнение да бъдат приети до 31 юни 2021 г., все още не са определени „подходящите действия“, които следва да се предприемат от Комисията, когато държавите членки изразяват опасения. Самата Комисия няма ясни преки правомощия да извършва проверки в държавите членки, за да установи дали използваните	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						от схемите операции за сертифициране отговарят на стандартите.	
		3, буква б)	78			Последният образец за оценка, подготвен от Комисията, включва точка, в която изрично са посочени <i>системите за подаване на жалби</i> . Наличието на система за подаване на жалби обаче не е разгледано в нито един действащ правно обвързващ документ. Освен това образецът е ограничен, тъй като не обхваща нито един от посочените в препоръката на ЕСП специфични елементи.	
		4	79		X		
		5	80	X			
СД № 19/2016	„Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки	1, буква а)	151	X			
		1, буква б)	151	X			
		2	151	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
	от програмния период 2007—2013 г.“	3	154			Комисията е дала определения за „ефект на лоста“ в съответните регламенти, както и допълнителни насоки относно изчислението. Отделянето на ресурсите, привлечени от фондовете на ЕС, обаче не е разгледано в определенията и в насоките. Това означава, че в определени случаи коефициентът на лоста ще продължи да се завишава.	
		4	154		X		
		5	154	X			
		6	154	X			
		7	154	X			
		8	157	X			
		9	157	X			
		10, буква а)	162	X			
		10, буква б)	162				X

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		11, буква а)	162	X			
		12	162				X
СД № 20/2016	„Укрепване на административния капацитет в Черна гора — наблюдава се напредък, но в много основни области са необходими по-добри резултати“	1	42	X			
		2	44	X			
		3, подточка i)	45	X			
		3, подточка ii)	45	X			
		4, подточка i)	46	X			
		4, подточка ii)	46	X			
		5	47	X			
СД № 21/2016	„Предприсъединителна помощ от ЕС за укрепване на административния капацитет в Западните Балкани – метаодит“	1	68	X			
		2	69	X			
		3	72	X			
		4	74		X		
		5	75	X			
СД № 22/2016	„Програми на ЕС за подпомагане на	1, буква в)	111	X			
		2, буква а)	112	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
	извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия: постигнат е известен напредък след 2011 г., но предстоят сериозни предизвикателства“	4	117		X		
		5	117		X		
		6	118		X		
		7	119	X			
		8	120	X			
СД № 23/2016	„Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“	1, буква а)	105			Извършени са проучвания и базата данни TENtec е налице, макар и с ограничена информация относно капацитета на пристанищата. Все още обаче не съществува оперативна система за мониторинг, която да проследява редовно капацитета на всичките 104 основни пристанища.	
		1, буква б)	105				X
		1, буква в)	105			В момента се работи по подробния план за изпълнение, но планът все още не е разработен.	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		2, буква а)	110	X			
		2, буква б)	110	X			
		2, буква в)	110		X		
		3, буква а)	110	X			
		3, буква б)	110	X			
		4, буква а)	110		X		
		4, буква б)	110				X
		5, буква а)	114				X
		5, буква б)	114	X			
		5, буква в)	114	X			
		7, буква а)	114				X
		7, буква б)	114	X			
СД № 24/2016	„Необходими са повече усилия, за да се осигури спазване на правилата за държавната помощ	1	117		X		
		2, буква а)	120		X		
		2, буква б)	120	X			
		2, буква в)	120	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
	в областта на политиката на сближаване и повишаване на информираността относно тях“	3, буква а)	122	X			
		4, буква а)	124	X			
		4, буква б)	124				X
		4, буква в)	124	X			
		4, буква г)	124				X
		4, буква д)	124				X
		5, буква а)	130	X			
		5, буква б)	130	X			
СД № 25/2016	„Система за идентификация на земеделските парцели — полезен инструмент за определяне на допустимостта на земеделската земя, но управлението ѝ може още да се подобри“	2	76	X			
		4	78	X			
		5	80	X			
		6	80	X			
СД № 26/2016	„Постигането на по-голяма ефективност и опростяване на	1	74			Комисията е обмислила да въведе в набора от показатели за ОСП след 2020 г. показател,	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
	системата за кръстосано спазване продължава да бъде предизвикателство“					основан на степента на неспазване. Тя обаче все още не е разработила набор от показатели за оценка на изпълнението на кръстосаното спазване.	
		2	75			Комисията е подобрила споделянето на информация между отделните си структури относно нарушения, свързани с кръстосаното спазване. В момента ГД „Околна среда“ анализира резултатите от статистическите данни на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“; ако е необходимо, двете ГД ще анализират съвместно потенциалните първопричини за евентуалните системни нарушения, за да предложат решения.	
		3	76				X
		4	77	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		5	78			Разработена и приложена е методология за измерване на разходите по кръстосаното спазване. Проучването за измерване на разходите обаче е било еднократно: то не е използвано за намаляване на разходите за изпълнение на кръстосаното спазване или за оценяване на това дали направените разходи са били пропорционални на постигнатите резултати.	
		6	79			В предложението за ОСП за периода след 2020 г. се определят минимални общи изисквания за санкции. Системата за контрол и санкции остава същата, а за да се гарантира по-хармонизирано прилагане на санкции на равнището на ЕС, все още е необходимо да се прецизират концепциите за тежест, степен, непрекъснатост, системно	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						повторение и преднамереност. Остава неясно дали хармонизираното прилагане на санкции ще бъде част от правилата за прилагане или от делегираните актове.	
СД № 27/2016	„Управлението в Европейската комисия – добри практики?“	1	66		X		
		2, буква а)	66	X			
		2, буква б)	66	X			
		2, буква в)	66	X			
		2, буква г)	66	X			
		2, буква д)	66		X		
		2, буква е)	66				Комисията е рационализирала предоставяната информация относно нивото на грешките в годишните доклади за управление и изпълнение (AMPR). В момента Сметната палата извършва одит, в който ще бъде проверена надеждността на предоставените от Комисията

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						проценти грешки в областта на сближаването.	
		2, буква ж)	66		X		
		2, буква з)	66		X		
СД № 28/2016	„Справяне със сериозни трансгранични заплахи за здравето в ЕС — предприети са важни стъпки, но са необходими още действия“	1, буква а)	118	X			
		1, буква б)	118	X			
		1, буква в)	118	X			
		1, буква г)	118	X			
		2, буква а)	119	X			
		2, буква б)	119	X			
		3, буква а)	120		X		
		3, буква б)	120		X		
		3, буква в)	120	X			
		4, буква а)	121	X			
		4, буква б)	121	X			
		4, буква в)	121	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
СД № 30/2016	„Ефективност на подкрепата от ЕС на приоритетни сектори в Хондурас“	1, буква а)	64	X			
		1, буква б)	64	X			
		1, буква в)	64	X			
		2, буква а)	65	X			
		2, буква б)	65	X			
		2, буква в)	65	X			
		3	66	X			
		4	67	X			
СД № 31/2016	„Изразходване на най-малко една пета от бюджета на ЕС за действия по климата — предприемат се амбициозни действия, но рискът от неуспех е сериозен“	1	95	X			
		2, буква а)	95			Комисията ежегодно представя консолидирана информация относно напредъка към постигането на целевата стойност от 20 % в своя годишен отчет за управление и изпълнение, <i>Предварителен разчет</i> и <i>Преглед на изпълнението на програмите</i> . Тази информация е отразена и в някои годишни отчети за дейността. Комисията	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						обаче не включва изчерпателна информация за напредъка към постигането на специфичните цели за действия по климата във всички съответни годишни отчети за дейността.	
		2, буква в)	95				X
		3	96			Комисията е финансирала проучване, възложено на външен изпълнител, относно финансовите нужди за изготвянето на преглед на настоящите ангажименти за интегриране на въпросите, свързани с климата, и за проследяване на разходите в тази област. В оценките на Комисията се разглеждат финансовите нужди за постигане на целта за интегриране на въпросите, свързани с климата, но не и нуждите, свързани с изменението на климата.	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		4	100			В предложението за ОСП за периода след 2020 г. коефициентът е понижен от 100 % на 40 % за плащанията за природни или други специфични за района ограничения. Предложеният коефициент от 100 % за всички ангажименти в областта на околната среда и климата не съответства на принципа на консерватизъм.	
		5	102				X
		6, буква а)	103				X
		6, буква б)	103			Комисията е включила показатели за резултатите, свързани с климата, в предложенията за ОСП за периода след 2020 г. и за ЕФРР/КФ след 2020 г. Тези области обхващат над 70 % от очаквания принос за разходите в областта на климата в общия бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г. Все още обаче не са	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						определени показатели, свързани с климата, във всички области, които допринасят за постигането на целите в областта на климата (с изключение на ОСП и ЕФРР/КФ, за които съществуват предложения).	
		6, буква в)	103	X			
		7, буква а)	109				X
		7, буква б)	109			Комисията предложи да увеличи целта за интегриране на въпросите, свързани с климата, в ОСП за периода след 2020 г. Тя също така предложи да засили изискванията, свързани с климата, чрез по-строги предварителни условия. Въпреки силната ангажираност на Комисията за действия, свързани с изменението на климата, на този етап остава неясно дали това ще спомогне за увеличаване на разходите за действия по климата.	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
СД № 33/2016	„Механизъм за гражданска защита на Съюза — координацията на действията за реагиране при бедствия извън ЕС като цяло е била ефективна“	1, буква а)	74	X			
		1, буква б)	74	X			
		1, буква в)	74	X			
		1, буква г)	74	X			
		2, буква а)	74	X			
		2, буква б)	74	X			
		2, буква в)	74	X			
		2, буква г)	74	X			
		3, буква а)	74	X			
		3, буква б)	74	X			
		3, буква в)	74	X			
		3, буква г)	74	X			
		4	74	X			
		5, буква а)	74	X			
5, буква б)	74	X					

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
СД № 34/2016	„Борбата срещу разхищаването на храни е възможност за ЕС да подобри ресурсната ефективност на веригата на снабдяване с храни“	1	84			Удължаването на мандата на платформата на ЕС относно загубите и разхищаването на храни и обявеният нов приоритет за Европейски зелен пакт са показателни за значението на борбата срещу разхищаването на храни в политиката на ЕС. Все още предстои да бъде разработен нов план за действие, докато някои от действията по плана за действие за кръговата икономика все още продължават и се очаква да приключат през 2021 г.	
		2, буква а)	86	X			
		2, буква б)	86	X			
		2, буква в)	86			ЕОБХ участва в основната работа по бъдещи насоки, а държавите членки обменят практики относно преразпределянето на излишната храна. Срокът за завършване на някои от насоките, които се изготвят	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						в момента, е променен на 31 декември 2021 г.	
		3, буква а)	87			Насоките на ЕС относно даряването на храна бяха публикувани през октомври 2017 г. Разработването и анализът на политиката и регулаторната рамка в държавите членки изглежда са в застой, което поражда съмнения относно актуализирания срок за завършване 30 юни 2020 г.	
		3, буква б)	87				Х
		3, буква в)	87	Х			
		3, буква г)	87	Х			
СД № 35/2016	„Използване на бюджетната подкрепа за подобряване на мобилизирането на	1, буква а)	70	Х			
		1, буква б)	70	Х			
		2, буква а)	72	Х			
		2, буква б)	72	Х			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
	национални приходи в Субсахарска Африка“	3	73	X			
		4	74	X			
		5	75	X			
		6	76	X			
СД № 36/2016	„Оценка на разпоредбите за приключване на програмите за сближаване и развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.“	1	118				X
		2	127			В предложението на Комисията за периода след 2020 г. е въведен нов механизъм за преглед на изпълнението. Той дава възможност на Комисията да оцени дали целите на програмата са постигнати и, ако е необходимо, да наложи финансови корекции за незадоволителни резултати. За ЕЗФРСР Комисията не изчислява процент на остатъчен риск на равнището на програмите, който да взема предвид финансовите корекции, наложени след одитите на съответствието. Поради това няма увереност, че	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						процентът на остатъчни грешки за дадена програма не надхвърля прага на същественост.	
		3	127			Не е предвиден специален доклад относно постигнатите резултати и окончателния резултат от приключването на програмния период като цяло.	
		4	131			Постигнати са някои подобрения за намаляване на припокриването на периодите на допустимост; част от това припокриване обаче ще продължи и занапред. По отношение на сближаването, за държавите членки няма задължения да представят всички документи за приключване на програмите не по-късно от шест месеца след крайната дата на допустимост.	
		6	133	X			
		7	141	X			

Приложение 7.2 Подробно описание на етапа на изпълнение на препоръките от 2016 г. по доклади — други одитирани обекти

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
СД № 4/2016	„Европейският институт за иновации и технологии следва да промени механизмите си за постигане на резултати и някои елементи на модела си на функциониране, за да постигне очакваното въздействие“	Европейски институт за иновации и технологии (ЕИТ)					
		2	107	X			
		3	108	X			
		4	109	X			
СД № 7/2016	„Управление на Европейската служба за външна дейност на нейните сгради по света“	Европейска служба за външна дейност (ЕСВД)					
		1	68		X		
		2	68	X			
		3	70		X		

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		4	71			Делегациите и резиденциите на ЕС са сключили някои споразумения за изменение на договорите и условията за наемите и като цяло условията са се подобрили в сравнение с тези преди пет години. ЕСВД е запазила контрол върху увеличението на разходите, свързани със сградите, в своя бюджет. Все още обаче не съществува общ преглед на сградния фонд (информационно табло) за наблюдение на пазарните цени за делегациите и резиденциите на ЕС. Необходими са специални усилия, за да бъдат обхванати най-малко 50-те най-скъпоструващи действащи споразумения за офисите и резиденциите на делегациите на ЕС.	
		5	71			Разработени са стандартите за измерване, които да бъдат използвани от делегациите на ЕС, а за служителите в делегациите са организирани информационни	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						сесии. Софтуерът за управление на сгради Immoquest е актуализиран с данни от повторните измервания. Този софтуер обаче все още се нуждае от сериозни подобрения, за да отговори изцяло на нуждите, като например включване на повече информация за разходите/наемите на сградите, категоризация на използваемата площ (по вид употреба) и информация относно площите и наемите за съвместно ползване. Необходимо е да се подобри взаимодействието на Immoquest с други бази данни, за да се намали необходимостта от ръчно въвеждане на данните, импортирани от други системи.	
		6	72		X		
		7	72			От 2015 г. до 2019 г. ЕСП констатира, че ЕСВД е подобрила приоритизирането на строителните дейности, които следва да бъдат извършени/споразуменията, които	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						да бъдат сключени през следващите две години. Все още е необходимо ЕСВД да подобри средносрочното си планиране за сградите. Въпреки че според ЕСВД един седемгодишен актуализиращ се план обхваща много дълъг период, следва да се разработи план, обхващащ най-малко три — четири години, и неговото изпълнение следва да се наблюдава със специален акцент върху резултатите, разходите и сроковете. Подобно средносрочно планиране е от съществено значение, за да бъде подкрепена по-конкретно стратегията на ЕСВД за сградния фонд. Двата основни документа за планиране (стратегията за сградния фонд и средносрочното планиране) следва да бъдат по-добре съгласувани.	
		8	72			В около 50 % от договорите за наем вече има опция за закупуване. Подобряването на информацията в сградните досиета и в проучването	

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
						на пазара е оказало положително въздействие върху решението за наемане или закупуване. Все още обаче липсват общ преглед на сградния фонд и анализ на възможностите за наемане или закупуване, които да са инициирани от централното управление и да се управляват на централно равнище. Следва да се разработи метод за извършване на необходимите икономически анализи на възможностите за закупуване вместо наемане, който да се основава на подходящи показатели, например нетна настояща стойност. За всички варианти следва да се прилага един и същ показател; в случай на закупуване, следва да се изчисли остатъчната (пазарна) стойност и тя да се включи в изчислението.	
СД № 12/2016	„Агенциите невинаги използват	Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC)					
		1	53	X			

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена		
	безвъзмездната финансова помощ по подходящ или безспорно ефективен начин“	2	54	X					
		4	56	X					
		5	57	X					
		Европейска агенция за околна среда (ЕАОС)							
		1	53		X				
		2	54		X				
		4	56	X					
		5	57	X					
		Европейски орган за безопасност на храните (ЕОБХ)							
		1	53	X					
		2	54	X					
		5	57	X					
		Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (Frontex)							
		1	53	X					
		2	54	X					

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена	
		3	55	X				
		4	56	X				
		5	57	X				
СД № 17/2016	„Институциите на ЕС могат да направят повече за улесняване на достъпа до организираните от тях обществени поръчки“	Европейски парламент						
		1	103	X				
		3	105	X				
		4	105	X				
		5	106	X				
		7	108	X				
		9	109	X				
		Съвет на Европейския съюз						
		1	103	X				
		3	105	X				
		4	105	X				
		5	106	X				

Специален доклад (СД)	Заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Изцяло изпълнена	Изпълнена в значителна степен	Изпълнена в известна степен (кратко обобщение на подобренията и продължаващите слабости)	Не е изпълнена
		7	108	X			
		9	109	X			
Европейска централна банка							
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			

Допълнение

Одитен подход и методология

- 1) Подходът на Сметната палата за извършване на одит на изпълнението е представен в Наръчника за одит на изпълнението, който може да бъде намерен на нейния [уебсайт](#). В одитната си дейност тя следва [Международните стандарти на върховните одитни институции \(МСВОИ\)](#) относно одитите на изпълнението.

ЧАСТ 1 — Глава 1: Рамка за изпълнение

- 2) Всяка година Сметната палата разглежда различен аспект на *рамката за изпълнение*. Темата, която избрахме за тазгодишния доклад, е докладването на Комисията на високо равнище чрез нейния Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) и програмните декларации. Сметната палата провери дали Комисията е въвела надеждна процедура за изготвяне на тези доклади и дали те дават ясна, цялостна и балансирана представа за изпълнението на разходните програми на ЕС.
- 3) За да отговорим на тези въпроси, проверихме, наред с другото:
 - а) Годишния доклад за управлението и изпълнението за 2019 г. и за предходни години;
 - б) програмните декларации, придружаващи проектобюджета за 2021 г. и за предходни години;
 - в) *годишните отчети за дейността* на генералните дирекции „Земеделие и развитие на селските райони“ (DG AGRI) и ГД „Регионална и селищна политика“ (DG REGIO) за 2019 г. и за предходни години;
 - г) най-актуалните и някои от предишните набори от инструкции и образци за изготвяне на програмни декларации и годишни отчети за дейността.
- 4) В рамките на дейността по одита Сметната палата извърши одитни посещения в Комисията (Генералния секретариат и генералните дирекции „Бюджет“ (DG BUDG), „Земеделие и развитие на селските райони“ (DG AGRI)

и „Регионална и селищна политика“ (DG REGIO), за да проучи и обсъди разработването и функционирането на процедурите за:

- а) събиране на данни за изпълнението от държавите членки и проверка на техните качество и надеждност;
- б) изготвяне, преглед и приемане на годишни доклади за дейността, програмни декларации и ГДУИ.

ЧАСТ 2 — Глави 2—6: Резултати от изпълнението на разходните програми на ЕС

- 5) В глави 2—6 се разглеждат резултатите, постигнати от програмите на ЕС съответно по функции 1а, 1б, 2, 3 и 4 от многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. Целта ни беше да установим каква е наличната информация за изпълнението и въз основа на тази информация да преценим доколко успешно се изпълняват разходните програми на ЕС.

Извадка на Сметната палата

- 6) Съществуват 58 разходни програми в рамките на МФР 2014—2020 г. За нашата оценка направихме извадка от девет такива програми (вж. **таблица 1**) — по две от всяка функция от МФР (с изключение на функция 3 от МФР — най-малката, за която подбрахме само една програма). Избраните програми са сред четирите най-големи (от гледна точка на бюджета) във всяка функция от МФР. При възможност избрахме двойки от тясно свързани програми (функции 1б, 2 и 3), за които може да се очаква, че реализират някои от резултатите си съвместно. Взети заедно, разгледаните девет разходни програми представляват 74 % от всички плащания, извършени до края на 2019 г. спрямо поетите задължения по настоящата МФР.

Таблица 1 — Извадка на ЕСП от разходни програми по глави 2—6

Глава	Функция от МФР	Избрана разходна програма
2	1а: Конкурентоспособност за растеж и работни места	Хоризонт 2020; <i>Европейски фонд за стратегически инвестиции</i>
3	1б: Икономическо, социално и териториално сближаване	Европейски фонд за регионално развитие; <i>Кохезионен фонд</i>
4	2: Устойчив растеж — природни ресурси	<i>Европейски фонд за гарантиране на земеделieto;</i> <i>Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони</i>
5	3: Сигурност и гражданство	Фонд „Убежище, миграция и интеграция“
6	4: Глобална Европа	Инструмент за сътрудничество за развитие; Европейски инструмент за съседство

Източник: ЕСП.

- 7) Всяка разходна програма има между една и двадесет цели (обща и/или специфични). Сметната палата провери изпълнението на разходните програми за извадка от тези цели (вж. приложения 2.1, 3.1, 4.1, 5.1 и 6.1). Бяха обхванати всички обща цели и някои специфични цели, избрани от гледна точка на тяхната същественост и връзки с дадена обща цел и цели на ЕС от по-високо ниво.

Преглед

- 8) ЕСП основава оценката си на информацията за изпълнението, публикувана от Комисията, в това число:
- а) ГДУИ за 2019 г.;
 - б) съответните програмни декларации, придружаващи проектобюджета за 2021 г.,
 - в) годишните отчети за дейността за 2019 г. на съответните генерални дирекции;
 - г) оценки, свързани с изпълнението на програмите по текущата и предходни МФР;

- д) различни доклади за изпълнението за конкретни програми.
- 9) Допълнихме тази информация с най-новите констатации от извършените от нас одити и прегледи. Не разполагаме с налични собствени резултати във връзка с всички избрани програмни цели.
- 10) Проверихме представената от Комисията информация за изпълнението от гледна точка на правдоподобността и съответствието с нашите констатации, но не извършихме одит на надеждността на тази информация.
- 11) Съсредоточихме вниманието си върху най-актуалната информация във връзка с последните версии на разходните програми на ЕС по МФР за периода 2014—2020 г. Като се има предвид, че *последващите оценки* на тези програми няма да бъдат изготвени преди края на периода на текущата МФР и че не за всички програми има налични междинни оценки, често трябваше да се позоваваме на информацията за изпълнението за предшестващите програми по МФР за периода 2007—2013 г. По този начин взехме предвид степента на промените в разработването и изпълнението на програмите между двата периода.

Анализ на показателите

- 12) Като част от оценката на изпълнението, анализирахме информацията от показателите за изпълнение, представени в съответните програмни декларации за проектобюджета за 2021 г. Направихме сравнение и с предходните програмни декларации.
- 13) Деветте програми в нашата извадка са обхванати от общо 262 показателя — повече, отколкото са изброени в самите програмни декларации. Причината за това е, че показателите в програмните декларации често се състоят от два или повече подпоказателя, всеки с отделни базови стойности, целеви стойности и набори от постигнати действителни стойности. Всеки от тези подпоказатели беше отчетен като отделен показател.
- 14) Сметната палата класифицира всички показатели като показатели за вложени ресурси, за крайни продукти, за резултати или за въздействие. Въпреки че и в законодателството за някои програми е заложено същото, Комисията не е класифицирала всички свои показатели по този начин. В някои случаи нашата класификация, която се основава на изготвените от Комисията насоки за по-добро регулиране, може да се различава от тази в законодателството.
- 15) Извършеният от Сметната палата анализ на показателите включва изчисление на постигнатия до момента напредък в изпълнението на целите,

като за всеки от тях се използва съответната базова стойност (вж. [таблица 2](#)). Това е възможно само когато са на разположение количествени данни за базовата стойност, целевите стойности и последните действителни стойности.

Таблица 2 — Изчисление на напредъка към определената цел (спрямо базовата стойност)



Базова стойност	Последна действителна стойност	Цел	Изчисление	Постигнат напредък към целта
20	40	70	$(40-20)/(70-20)$	40 %

Източник: ЕСП.

- 16) В допълнение, Сметната палата оцени дали всеки показател се изпълнява „по план“ спрямо поставената цел и представи тази информация за показателите обобщено и в графичен вид (вж. [таблица 3](#)).

Таблица 3 — Графично представяне на анализа дали целите се изпълняват „по план“

Символ	Значение	Коментари
	Изпълнява се „по план“	Съдейки по наличните данни, показателят вероятно ще постигне целта си в срок.
	Изпълнява се „по план“; липсва количествено определена цел	Съдейки по наличните данни, показателят вероятно ще постигне целта си в срок. Целта не е количествено определена, но е достатъчно конкретна, за да се оцени вероятността от постигането ѝ.
	Не се изпълнява „по план“	Съдейки по наличните данни, показателят вероятно НЯМА да постигне целта си в срок.
	Не се изпълнява „по план“; липсва количествено определена цел	Съдейки по наличните данни, показателят вероятно НЯМА да постигне целта си в срок. Целта не е количествено определена, но е достатъчно конкретна, за да се оцени вероятността от постигането ѝ.

Символ	Значение	Коментари
	Неясно	Съдейки по наличните данни, не е възможно да се заяви категорично, че има вероятност показателят да постигне или да не постигне целта си.
	Неясно; липсва количествено определена цел	Съдейки по наличните данни, не е възможно да се заяви категорично, че има вероятност показателят да постигне или да не постигне целта си. Липсва количествено определена цел.

Източник: ЕСП.

- 17) В **таблица 4** са дадени примери за това как Сметната палата е преценила дали даден показател се изпълнява „по план“, за да постигне своята цел, и се разясняват използваните критерии. Одиторите не приложиха тези критерии автоматично, а разгледаха показателите един по един въз основа на наличната информация, използвайки професионалната си преценка.

Таблица 4 — Графично представяне на оценките за изпълнение „по план“

Информация в програмните декларации	Оценка на ЕСП	Критерии и тълкуване
Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност (2023 г.): 150 Междинна цел (2018 г.) 100 Последна стойност: (2018 г.): 90 Предишни стойности: (2017 г.): 80; (2016 г.): 70	НЕ СЕ ИЗПЪЛНЯВА ПО ПЛАН	Критерий: Ако има междинна цел за годината, за която разполагаме с последни данни, показателят се изпълнява по план, ако е изпълнена междинната цел. Тълкуване: Неизпълнена междинна цел.

Информация в програмните декларации	Оценка на ЕСП	Критерии и тълкуване
<p>Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност (2023 г.): 150 Междинна цел (2019 г.): 100 Последна стойност: (2018 г.): 90 Предидшни стойности: (2017 г.): 80; (2016 г.): 70</p>	<p>ИЗПЪЛНЯВА СЕ ПО ПЛАН</p>	<p>Критерий: Ако няма междинна цел за годината, за която разполагаме с последни данни, но съществува междинна цел за друга година, показателят се изпълнява „по план“, ако до момента напредъкът е в съответствие с тази междинна цел.</p> <p>Тълкуване: Предвид стабилния напредък по отношение на целта в периода 2016—2018 г. има вероятност целта за 2019 г. да бъде постигната.</p>
<p>Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност (2023 г.): 150 Междинна цел: липсва Последна стойност: (2018 г.): 80 Предидшни стойности: (2017 г.): 75; (2016 г.): 70; (2015 г.): 60; (2014 г.): 55</p>	<p>НЕ СЕ ИЗПЪЛНЯВА ПО ПЛАН</p>	<p>Критерий: Ако липсва междинна цел, показателят се изпълнява „по план“, ако до момента напредъкът до голяма степен съответства на линейна прогресия от базовото равнище до целта, или ако действителните стойности до момента показват „по-експоненциален“ профил на напредъка, с бавно начало и ускоряване през следващите години.</p> <p>Тълкуване: Напредъкът по отношение на целта е 30 % – значително под линейната стойност от 50 %, която може да се очаква в средата на периода на изпълнение, а действителните стойности към момента не показват ускорение.</p>
<p>Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност (2023 г.): 150 Междинна цел: липсва Последна стойност: (2018 г.): 80</p>	<p>ИЗПЪЛНЯВА СЕ ПО ПЛАН</p>	<p>Критерий: Ако липсва междинна цел, показателят се изпълнява „по план“, ако до момента напредъкът до голяма степен съответства на линейна прогресия от базовото равнище до целта, или ако действителните стойности до</p>

Информация в програмните декларации	Оценка на ЕСП	Критерии и тълкуване
<p>Предишни стойности: (2017 г.): 63; (2016 г.): 55; (2015 г.): 52; (2014 г.): 51</p>		<p>момента показват „по-експоненциален“ профил на напредъка, с бавно начало и ускоряване през следващите години.</p> <p>Тълкуване: Напредъкът по отношение на целта е 30 % – значително под линейната стойност от 50 %, която би могла да се очаква в средата на периода на изпълнение. Действителните регистрирани до момента стойности обаче показват явно ускорение, което, ако се запази, прави вероятно постигането на целта.</p>
<p>Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност (2023 г.): постигане на увеличение Междинна цел: липсва Последна стойност: (2018 г.): 60 Предишни стойности: (2017 г.): 56; (2016 г.): 55; (2015 г.): 52; (2014 г.): 51</p>	<p>ИЗПЪЛНЯВА СЕ ПО ПЛАН; ЛИПСВА КОЛИЧЕСТВЕНА ОПРЕДЕЛЕНА ЦЕЛ</p>	<p>Критерий: Ако целта не е количествено определена, показателят се изпълнява „по план“, ако условията, свързани с целта, са постигнати до момента или има вероятност да бъдат постигнати.</p> <p>Тълкуване: Неопределената в количествено отношение цел е „постигане на увеличение“. Всички регистрирани до момента стойности са над базовата стойност и по този начин отговарят на условията, свързани с целта.</p>
<p>Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност (2023 г.): запазване на равнището Междинна цел: липсва Последна стойност: (2018 г.): 40 Предишни стойности: (2017 г.): 46; (2016 г.):</p>	<p>НЕ СЕ ИЗПЪЛНЯВА ПО ПЛАН</p>	<p>Критерий: Ако целта не е количествено определена, показателят се изпълнява „по план“, ако условията, свързани с целта, са изпълнени или има вероятност да бъдат изпълнени.</p> <p>Тълкуване: Целта е „запазване на равнището“, т.е. тя е равна на базовото равнище, но последната</p>

Информация в програмните декларации	Оценка на ЕСП	Критерии и тълкуване
49; (2015 г.): 52; (2014 г.): 51		действителна стойност е с 20 % под базовото равнище.
<p>Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност (2023 г.): 150 Междинна цел: липсва Последна стойност: (2018 г.): 90</p>	НЕЯСНО; ЛИПСВА КОЛИЧЕСТВЕНА ОПРЕДЕЛЕНА ЦЕЛ	<p>Критерий: Ако липсва междинна цел, показателят се изпълнява „по план“, ако до момента напредъкът до голяма степен съответства на линейна прогресия от базовото равнище до целта, или ако действителните стойности до момента показват „по-експоненциален“ профил на напредъка, с бавно начало и ускоряване през следващите години.</p> <p>Тълкуване: Напредъкът по отношение на целта е 40 % – 10 процентни пункта под линейната стойност от 50 %, която би могла да се очаква в средата на периода на изпълнение. Няма други налични данни, които да показват дали напредъкът към целта е бил линеен или по-експоненциален.</p>
<p>Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност: не е определена Междинна цел: липсва Последна стойност (2018 г.): 90</p>	НЕЯСНО; ЛИПСВА КОЛИЧЕСТВЕНА ОПРЕДЕЛЕНА ЦЕЛ	<p>Тълкуване: Ако липсва целева стойност, не е възможно да се прецени дали показателят се изпълнява „по план“.</p>
<p>Базова стойност (2013 г.): 50 Целева стойност (2023 г.): 150 Междинна цел (2019 г.): 100 Последна стойност: липсват данни</p>	НЕЯСНО	<p>Тълкуване: Ако няма данни за напредъка по отношение на целта, не е възможно да се прецени дали показателят се изпълнява „по план“.</p>

Източник: ЕСП.

- 18) Нашият анализ на показателите се основава на данни на Комисията, които не сме одитирали. Оценката ни дали показателите се изпълняват „по план“ се базира на анализа ни за вероятността даден показател да постигне своята целевата си стойност. Този анализ обаче не се отнася до уместността на показателя от гледна точка на целите и действията на програмата, нито до това доколко амбициозно е определена целевата стойност. Възможно е например даден показател да не бъде повлиян от изпълнените по програмата действия или да не е от значение за нейната цел, а целевата му стойност може да не е определена достатъчно амбициозно. Следователно показателите сами по себе си не доказват непременно дали целите на програмата се постигат. За извършването на пълен анализ на изпълнението на програмата се изисква анализ на данните за показателите съвместно с друга количествена и качествена информация.
- 19) Въпреки това считаме, че показателите като цяло дават представа за определени аспекти на изпълнението на програмите. В глави 2—6 от доклада графично е представен подробен преглед на показателите. Освен това в глава 1 и, където е приложимо, в текста, придружаващ обобщеното представяне на показателите, се поясняват ограниченията на информативната стойност на показателите.

Проверка на изпълнението на операциите

- 20) Друга част от нашия одит беше да се направи оценка на изпълнението на програмите, като се използва извадка от операции, тествани в хода на работата ни по Декларацията за достоверност. Проверихме дали тези операции са били в съответствие с целите на програмата и дали са постигнали или е било вероятно да постигнат целите за изпълнение.

ЧАСТ 3 — Глава 7 — Проследяване на изпълнението на препоръките

- 21) Проследяването на изпълнението на препоръките от специалните ни доклади е постоянна задача. В глава 7 анализирахме до каква степен са изпълнени препоръките, направени от Сметната палата в специалните доклади, публикувани през 2016 г. Сметната палата класифицира изпълнението на препоръките по следния начин: „изцяло изпълнени“, „изпълнени в значителна степен“, „изпълнени в известна степен“ или „не са изпълнени“.

**Отговори на институциите на
Доклада на Европейската сметна
палата относно изпълнението на
бюджета на ЕС — състояние в края
на 2019 година**

Съдържание

		Страница
Глава 1	Рамка за изпълнение	
	Отговори на Европейската комисия	330
Глава 2	Конкурентоспособност за растеж и работни места	
	Отговори на Европейската комисия	340
Глава 3	Икономическо, социално и териториално сближаване	
	Отговори на Европейската комисия	348
Глава 4	Природни ресурси	
	Отговори на Европейската комисия	355
Глава 5	Сигурност и гражданство	
	Отговори на Европейската комисия	368
Глава 6	Глобална Европа	
	Отговори на Европейската комисия	379
Глава 7	Проследяване на изпълнението на препоръките	
	Отговори на Европейската комисия	387

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА
ПАЛАТА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА НА ЕС — СЪСТОЯНИЕ КЪМ
КРАЯ НА 2019 г.**

„ГЛАВА 1 — РАМКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ“

ВЪВЕДЕНИЕ

Комисията отдава най-висок приоритет на изпълнението на разходите на ЕС и е поела ангажимент да представи висококачествена информация за изпълнението. Комисията приветства работата на ЕСП във връзка с изпълнението на бюджета на ЕС и признаването от нейна страна на подобренията, които Комисията е въвела в своето докладване за изпълнението относно бюджета на ЕС. Комисията ще продължи да прецизира системата в бъдеще, включително като изпълни препоръките в областите за подобрене, установени от ЕСП в този доклад. Засилената и рационализирана рамка за изпълнението за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. представлява ключова възможност за постигане на по-нататъшен напредък въз основа на извлечените поуки.

Сред ключовите примери за подобренията, направени през последните години, са представянето на информация за изпълнението в по-комплексен и достъпен за читателите документ (преглед на изпълнението на програмите, ПИП); интегрирането на ПИП като приложение към годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ), като по този начин се създава връзка между бюджетната процедура и процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета; систематичната оценка на изпълнението на програмите в програмните декларации и ПИП; и фактът, че докладите са станали по-балансиранни, като се изтъкват както успехите, така и областите за подобрене.

В глави 2—6 от доклада е представена оценката на ЕСП за изпълнението на деветте избрани разходни програми към края на 2019 г. Комисията счита, че програмите допринасят съществено за изпълнението на приоритетите и целите на ЕС. Наличната качествена и количествена информация за изпълнението към края на 2019 г. показва, че по програмите се постига добър напредък към целевите стойности, определени в началото на програмния период. Изпълнението се ускорява по-специално за европейските структурни и инвестиционни фондове, за които целевите стойности са определени до 2023 г. Окончателни заключения по отношение на изпълнението на програмите ще бъдат възможни едва след приключването на програмите въз основа на крайните оценки.

1.3 Комисията публикува множество доклади, които обхващат изпълнението като цяло. Акцентът в повечето от специфичните доклади на фигура 1.1 е поставен върху изпълнението на бюджета на ЕС.

Първа подточка — В раздел 1 от годишния доклад за управлението и изпълнението е направен преглед на високо равнище на изпълнението на бюджета на ЕС с акцент върху ключовите програми.

Тази година докладът се допълва от по-подробна информация за изпълнението по отделните програми в прегледа на изпълнението на програмите (приложение 1). В прегледа се обобщават основните послания за изпълнението от програмните декларации, придружаващи предложението за проектобюджет за 2021 г.

Първа подточка — В раздел 2, отнасящ се до вътрешния контрол и финансовото управление, се докладва за действията на Комисията за осигуряване на доброто финансово управление на бюджета на ЕС.

Втора подточка — В програмните декларации се докладва за изпълнението на разходните програми, като се използва както количествена информация от показателите за изпълнението, така и качествена информация. Качествената информация е от ключово значение за разбирането на изпълнението на програмата, наред с другото: политическият и икономическият контекст, къде се намира програмата в програмния цикъл и установяването на елементите извън контрола на Комисията, които оказват влияние върху изпълнението на програмата.

1.4 Що се отнася до приложение 1.1 относно последващите действия по препоръка 5, отправена през 2016 г., от 2017 г. насам централните служби включват в инструкциите за годишните отчети за дейността (ГОД) задължение на техните служби да оповестяват източниците на всички данни за изпълнението и да извършват оценка на надеждността на тези данни. Данните, които се считат за ненадеждни, следва да бъдат отхвърлени, освен ако службите не ги считат за необходими с оглед на предоставянето на някои контекстуални елементи. В тези случаи за целите на прозрачността службите следва да включат забележка за отказ от отговорност по отношение на качеството на тези данни за изпълнението. Що се отнася до програмните декларации, Комисията е поела ангажимент да направи допълнителни подобрения, както е посочено в отговорите на Комисията по този доклад.

Що се отнася до приложение 1.1 относно последващите действия по препоръка 6, отправена през 2016 г., Комисията прие частично препоръката, въпреки че цялостното ѝ присъствие в интернет малко преди това беше реорганизирано в структура чрез портали, включително уебстраници, съдържащи информация за изпълнението.

Комисията въведе конкретни подобрения на онлайн представянето на информацията за изпълнението¹. Тези подобрения засягат области като реорганизацията на съдържанието с цел по-лесен достъп до документи, свързани с изпълнението и резултатите, по-добри описания на стратегически документи и документи за докладване, по-добра функция за търсене за дълги списъци с документи за изпълнението, както и подобрения на информационната архитектура, етикетите и връзките.

Предприетите действия отразяват разумното и отговорното използване на ресурсите, като се взема предвид размерът на целевата аудитория за информацията за изпълнението. Присъствието на Комисията в интернет и информацията, предоставяна онлайн, непрекъснато се развиват въз основа на тестване, потребителските нужди, организационните цели и технологиите.

ПРОЦЕС НА ИЗГОТВЯНЕ НА ДОКЛАДИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ВИСОКО РАВНИЩЕ

1.7 Трета подточка — Програмните декларации за проектобюджета за 2014 г., публикувани през 2013 г., не обхващат изпълнението на програмите за периода 2007—2013 г. поради преминаването от декларации за дейността (обхващащи периода 2007—2013 г.) към програмни декларации (обхващащи периода 2014—2020 г.).

1.11 В циркулярното писмо във връзка с бюджета на генералните дирекции се предоставят подробни обяснения относно оперативните стъпки за изготвяне на ПИП (раздел 4.12). Както е посочено в точка 1.6, ПИП съдържа обобщение на информацията, предоставена в програмните декларации, за която се дават подробни инструкции в циркулярното писмо във връзка с бюджета. Освен това централните служби обсъждат със службите на Комисията изготвянето на ПИП при бюджетните изслушвания за изготвянето на проектобюджета.

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy_bg

1.12 Критериите за подбор на представените в ПИП показатели са ясно определени в методологичната бележка:

- наличност на данни;
- относимост на показателя във връзка със специфичните цели и действията по програмата.

Разликата в напредъка между пълния списък с показатели от програмните декларации и показателите, избрани в ПИП, варира за различните програми (от отрицателни до положителни разлики в някои случаи).

В ПИП се включват само показатели, за които са налице необходимите данни за изчисляване на техния напредък към целевата стойност. Чрез това изискване се обяснява част от разликата между програмните декларации и ПИП при изчисляването на дела на показателите, които са „на път да бъдат изпълнени“.

1.14 Комисията признава значението на стабилната и надеждна информация за изпълнението и се ангажира да представя такава информация с високо качество.

Макар че Комисията не е в състояние напълно да контролира или гарантира надеждността на информацията за изпълнението, тя предприе мерки за смекчаване на свързаните с това рискове.

1.15 Данните, представени в различните доклади за изпълнението, се основават на най-актуалната налична информация към момента на изготвяне на съответния доклад. Когато бъдат получени актуализирани цифри, които отразяват, наред с другото, закъсненията при събирането на данни в държавите членки или от други трети страни, тези цифри се докладват в следващия набор от програмни декларации. Такива актуализации са присъщи за събирането на данни в сложна и бързо развиваща се среда.

1.17 Въз основа на членове 20—22 от Регламент (ЕС) 1303/2013 за общоприложимите разпоредби резервът за изпълнение е приложим за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) по същия начин, както за другите ЕСИ фондове.

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ наблегна върху гарантирането на устойчивост и надеждност на стойностите на междинните цели и на свързаното докладване. Една година преди прегледа на изпълнението процесът беше обяснен в Комитета за развитие на селските райони. Освен това ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ в тесен диалог с държавите членки извърши задълбочена проверка на показателите за рамката за изпълнение и докладването за тях.

1.18 Първа подточка — Одитът беше проведен на ранен етап от изпълнението на общата рамка за мониторинг и оценка. След последващ одит Службата за вътрешен одит призна широкообхватната работа, извършена от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, по подготовката на ОСП за периода 2021—2027 г. и свързаната рамка за качество на изпълнението, мониторинг и оценка с положително въздействие върху текущия мониторинг и докладване на ОСП за периода 2014—2020 г.

Втора подточка — Комисията отбелязва, че в отговор на трите препоръки, отправени от Службата за вътрешен одит в нейния одитен доклад относно мониторинга на изпълнението, одитираните генерални дирекции изготвиха план за действие, който е приет от Службата за вътрешен одит на Комисията на 2 март 2020 г.

За две от препоръките към генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (една много важна и една важна) вече е докладвано на Службата за вътрешен одит през юли 2020 г., че са

изпълнени, а третата (много важна) препоръка ще бъде изпълнена изцяло до края на 2022 г., както е предвидено в плана за действие.

1.19 Предварителната оценка (или оценката на въздействието) се използва в подкрепа на новите финансови програми и инструменти, докато при ретроспективната (последващата) оценка се оценява функционирането на съществуващите програми и инструменти (съгласно насоките и инструментариума за по-добро регулиране — инструмент № 10 и инструмент № 43). Оценката представлява основана на доказателства преценка на степента, в която съществуваща интервенция е ефективна, ефикасна, относима предвид текущите нужди, съгласувана както вътрешно, така и с други интервенции на ЕС и е постигнала добавена стойност за ЕС. С предварителните и последващите оценки се оценяват най-значимите въздействия. Степента, до която въздействието на мерките на политиката може да бъде оценено, зависи от графика и естеството на оценките, които са посочени в правното основание, като често зависи и от данните, предоставени от държавите членки и другите партньори или организации.

1.22 Комисията се ангажира с представянето на висококачествена информация за изпълнението, на което се отделя значително внимание в инструкциите и при изготвянето на докладите за изпълнението. Макар че Комисията разчита и ще продължава да разчита на държавите членки и на другите страни за осигуряването на надеждна и навременна информация за изпълнението, службите на Комисията са инструктирани да гарантират, че за всички опасения по отношение на надеждността се сигнализира по прозрачен начин.

1.23 Данни, за които се счита, че не са надеждни, не се включват в ГДУИ. Що се отнася до програмните декларации, Комисията е длъжна да докладва за всички показатели за изпълнението, определени в законодателството относно програмите. Очаква се източниците на данни да са установени и всички сигнали за опасения относно надеждността да са отбелязани — изискване, което ще бъде обхванато по-категорично в действащите инструкции за циркулярното писмо във връзка с бюджета в бъдеще.

КАЧЕСТВО НА ДОКЛАДИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ВИСОКО РАВНИЩЕ

1.24 Показателите за изпълнението, включени в програмните декларации, са определени в съответното законодателство. Има аспекти на изпълнението на програмите, които показателите не могат да обхванат или обхващат частично поради присъщите им ограничения. Въпреки това Комисията като цяло счита, че всички показатели са от значение за оценката на изпълнението на програмите.

В Регламент (ЕС) 2018/1046 (Финансовия регламент) се изисква Комисията да докладва в програмните декларации по всички показатели, посочени в правните основания за разходните програми, както са договорени от Европейския парламент и Съвета въз основа на отправените от Комисията предложения.

1.25 В програмните декларации и ПИП за проектобюджета за 2021 г. Комисията допълнително подобри качеството на информацията за изпълнението например:

- при изчисляването на напредъка към целевата стойност в ПИП чрез включване на базови стойности (когато е приложимо); и
- посредством по-последователен подход при употребата на формулите.

Комисията отбелязва, че трябва да се отчетат съображенията, свързани с осъществимостта и разходите, както и фактът, че е необходимо съответно поемане на ангажимент, по-специално

от страна на държавите членки и бенефициерите да представят своевременно висококачествени данни.

Първа подточка — показателите за крайния продукт са пряко свързани с интервенцията и поради това са от ключово значение за мониторинга на изпълнението на програмата.

Подходящата комбинация от видовете показатели (за вложените ресурси, за крайния продукт, за резултатите, за въздействието) зависи от характеристиките на програмата.

Втора подточка — Към края на цикъла на МФР за периода 2014—2020 г. има повече налична информация за изпълнението особено за показателите за резултатите и за въздействието. Фактът, че през първите години наличната информация за изпълнението е по-ограничена, отразява смеската от различни видове показатели за изпълнението. Не всички показатели се актуализират всяка година поради проблеми със събирането на данни или поради други структурни проблеми. Това е по-скоро специфична характеристика на тези показатели, отколкото проблем с качеството. За проектобюджета за 2021 г. само за 1 % от показателите няма налични данни, а за 6 % от показателите информацията е отпреди повече от 2 години.

Трета подточка — Според Комисията има редица качествени целеви стойности, които могат да бъдат превърнати в количествени целеви стойности. Това е направено например в ПИП за показателите за ЕФГЗ. Този подход води до по-нисък процент на показателите, за които е невъзможно да се изчисли напредъкът към целевата стойност.

Четвърта подточка — За някои програми например тези в условията на споделено управление преразглеждането на целевите стойности е обичаен процес, за да се отговори на променящите се социално-икономически обстоятелства в държавите членки или на промените в разпределението на финансовите средства.

Що се отнася до таблица 1.6, в правното основание на „Хоризонт 2020“² е определен — за пръв път в програма за научни изследвания и иновации — списък на задължителни ключови показатели за изпълнението, които трябва да се използват в нейната система за оценка и мониторинг. През 2015 г. — една година след началото на програмата — в опит за максимална прозрачност Комисията публикува изчерпателен преглед³ на всички показатели по „Хоризонт 2020“. Тя представи определенията, вида и източника на данните, необходими за тяхното изчисляване, базовите стойности, където има такива, и целевите стойности, зададени за края на „Хоризонт 2020“, като спомена и времето на закъснение между края на програмата и постигането на крайните продукти и резултатите по проекта.

Методологията за определяне на базовите стойности и целевите стойности за показателите за изпълнението за МФР за периода 2021—2027 г. ще бъде публикувана заедно със списъка с новите показатели.

1.26 Комисията счита, че тези цели са взаимносвързани и се допълват. Например целите, свързани с климата, определени на международно равнище, са отразени по подходящ начин в политическите приоритети на Съюза и в целите на разходните програми.

1.27 Комисията има дългогодишен ангажимент за насърчаването на равенството между половете, а отскоро и за изпълнението на целите за устойчиво развитие (ЦУР). Равенството между половете се подкрепя от редица политики и инструменти на ЕС, а 45 от 60-те разходни програми през настоящия програмнен период допринасят за ЦУР. В програмните декларации

² https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_bg.pdf

³ https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_bg.pdf

има два специални раздела за докладване на приноса на програмите към постигането на тези приоритети.

Комисията постоянно се стреми да укрепва своето докладване. По отношение на проектобюджета за 2021 г. разделът за ЦУР беше допълнително подкрепен, за да бъдат представени илюстративни примери за това как всяка програма допринася за съответните ЦУР и да се демонстрира съгласуваността на политиката между планирането на бюджета на ЕС и ЦУР.

Освен това, както беше обявено в стратегията на Комисията за равенство между половете, понастоящем Комисията работи върху разработването на система за проследяване на разходите, свързани с равенството между половете, на равнището на програмите.

Освен програмните декларации и ГДУИ Комисията докладва относно тези приоритети и в други публикации (например Мониторинговия доклад на Евростат относно ЦУР, включително ЦУР № 5 относно равенството между половете).

1.28 Комисията приветства положителната оценка на ЕСП относно включването на ПИП като приложение към ГДУИ. Комисията счита, че това подобрение подпомага връзката между процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и бюджетната процедура.

1.30 Първа подточка — принципите на добро финансово управление (ефективност, ефикасност и икономичност) са важни аспекти на финансовото управление в Комисията. Това до голяма степен е отразено както в раздел 1, така и в раздел 2 на годишния доклад за управлението и изпълнението.

При ефективността се разглежда равнището на постигане на целите на програмите и затова тя е обхваната в по-голяма степен в докладите за изпълнението. На годишна база липсва информация за икономичността и ефикасността на програмите. Тези аспекти до голяма степен произтичат от нормативната уредба и обикновено се измерват в по-дългосрочен план.

1.32 Въздействието на външните фактори зависи от характеристиките на разходната програма на ЕС.

Например „Хоризонт 2020“ функционира в рамките на стабилна среда като цяло и е засегната от външни фактори в по-малка степен от други програми. Когато става обаче въпрос за кризи, като например пандемията от COVID-19, научните изследвания и иновациите са сред първите области на политиката, от които се очаква да реагират с всеобхватен подход. Както се посочва в програмната декларация за проектобюджета за 2021 г., „Хоризонт 2020“ демонстрира възможността за бърза реакция на пандемичната криза чрез мобилизиране на общо над 1 милиард евро за развиване на диагностиката и разработване на лечения и ваксини.

1.34 Комисията приветства положителното заключение на ЕСП относно систематичното включване на раздели за оценка на качеството на изпълнението, като ще продължи да полага усилия за по-нататъшни подобрения в докладването за изпълнението през следващите години.

1.35 Комисията отбелязва, че в зависимост от съответната програма може да е по-уместно акцентът в раздела за оценка на качеството на изпълнението да бъде върху програмата като цяло или върху определени направления или стълбове на програмата, в които са обединени няколко специфични цели.

Що се отнася до „Хоризонт 2020“, в раздела за оценка на качеството на изпълнението на програмната декларация за проектобюджета за 2021 г. анализът на изпълнението на програмата е групиран по стълбове (високи постижения в научната област, водещи позиции в

промишлеността, обществени предизвикателства). В него са представени и показателите и в зависимост от наличието на данни напредъкът спрямо целевите стойности и междинните цели за всички 18 специфични цели.

В програмната декларация за ЕФГЗ за проектобюджета за 2021 г. е предоставена качествена информация за всички три общи цели и за специфични цели 1, 2, 3 и 8, както и количествена информация за всички специфични цели.

В програмната декларация за ЕИС за проектобюджета за 2021 г. е включен анализ на последните данни за показателите за изпълнението в раздела, който съответства на всяка специфична цел. Комисията публикува изчерпателна информация за изпълнението и чрез годишния си доклад относно прилагането на инструментите на ЕС за финансиране на външната дейност.

1.36 Като цяло Комисията счита, че представената информация в програмните декларации и ПИП отразява по подходящ начин инструкциите във връзка с разделите за изпълнението. Въз основа на извлечените поуки от първата проверка за тази година Комисията ще положи усилия допълнително да подобри докладването, включително относно предизвикателствата по прилагането, в програмните декларации и ПИП за следващата година. Това се отнася както до въпроса за предоставянето на задълбочен анализ на изпълнението с ясна и кратка оценка, така и до рационализирането на представянето на информацията в разделите за прилагането и за оценката на качеството на изпълнението.

1.39 Комисията приветства заключението на ЕСП, че нейното докладване е станало по-балансирано. Комисията счита, че в ГДУИ и прегледа на изпълнението на програмите, който вече е неразделна част от ГДУИ, е представена балансирана картина на изпълнението за всички програми с примери от области на политиката, в които може да бъде направено по-нататъшно подобрене, също и по отношение на извлечените поуки в предложенията на Комисията за следващото поколение програми.

Каре 1.5 — Примери за балансирано докладване в програмните декларации и ПИП

Що се отнася до „Хоризонт 2020“, в програмната декларация са посочени предизвикателствата, с които програмата продължава да се сблъсква, като например нуждата от постигане на подобрения по отношение на иновациите, създаващи пазари, като се преодолява изостаналостта в областта на иновациите и се насърчават водещите позиции в промишлеността. Освен това инвестициите за действията в областта на климата все още не са достигнали целевата си стойност.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

1.40 Комисията приветства заключението на ЕСП, че докладването ѝ за изпълнението продължава да се подобрява. Това включва създаването и последващото интегриране на ПИП в ГДУИ, въвеждането на раздели за оценка на качеството на изпълнението в програмните декларации и в ПИП, както и факта, че докладите стават по-балансираны, като обхващат както положителни, така и отрицателни аспекти.

Комисията ще положи усилия за допълнителни подобрения в докладите за следващата година. През първите години от новия период на МФР Комисията ще докладва относно най-значимите показатели за периода 2014—2020 г. в програмните декларации и ПИП заедно с пълна информация относно програмите за периода 2021—2027 г., като ГДУИ ще включва обобщена информация.

1.42 Комисията ще продължи да разчита на информацията за изпълнението, предоставяна от държавите членки и другите партньори или организации, поради което не е в състояние напълно да контролира или гарантира надеждността на тази информация. Комисията обаче е съгласна, че е важно постоянно да се подобрява качеството на информацията за изпълнението, която се включва в програмните декларации и в ГДУИ. Комисията се ангажира с представянето на висококачествена информация за изпълнението, на което се отделя значително внимание в инструкциите и при изготвянето на докладите за изпълнението.

1.43 Във Финансовия регламент се изисква Комисията да докладва относно всички показатели, посочени в правните основания на разходните програми.

Не всички показатели се актуализират всяка година поради проблеми със събирането на данни или поради други структурни причини. Това е по-скоро специфична характеристика на тези показатели, отколкото проблем с качеството. Към края на цикъла на МФР за периода 2014—2020 г. има повече налична информация за изпълнението особено за показателите за резултатите и за въздействието.

Тази година Комисията продължи да подобрява качеството на информацията за изпълнението например при изчисляването на напредъка към целевата стойност в ПИП чрез включване на базови стойности (когато е приложимо) и по-последователен подход при употребата на формулите.

Комисията отбелязва, че трябва да се отчетат съображенията, свързани с осъществимостта и разходите, както и фактът, че е необходимо съответно поемане на ангажимент, по-специално от страна на държавите членки и бенефициерите да представят своевременно висококачествени данни.

1.45 Принципите на добро финансово управление (ефективност, ефикасност и икономичност) са обхванати както в раздел 1, така и в раздел 2 от годишния доклад за управлението и изпълнението.

При ефективността се разглежда равнището на постигане на целите на програмите и затова тя е обхваната в по-голяма степен в докладите за изпълнението. На годишна база липсва информация за икономичността и ефикасността на програмите. Тези аспекти до голяма степен произтичат от нормативната уредба и обикновено се измерват в по-дългосрочен план.

Целта на годишното докладване за качеството на изпълнението не е да се предостави всеобхватна и подробна оценка на всяка от целите и факторите, влияещи върху програмата, а по-скоро да се дадат сведения за изпълнението на програмата като цяло заедно с предупреждение, в случай че определени аспекти изискват специално внимание. В този контекст анализът на външните фактори в годишното докладване следва да бъде пропорционален.

Все пак Комисията признава ролята на външните фактори за въздействието върху цялостното изпълнение на програмата. Тя признава необходимостта да се гарантира допълването на количествения анализ с оценка на ключовите качествени аспекти в зависимост от характеристиките на съответната програма. Като се има предвид това, Комисията ще положи усилия да включи по-систематичен анализ на външните фактори в програмните декларации за предстоящия цикъл на докладване.

1.46 Комисията приветства мнението на ЕСП, че новите раздели за оценка на качеството на изпълнението в програмните декларации и ПИП представляват значителна положителна стъпка напред към по-ясно, по-прозрачно и изчерпателно докладване за изпълнението. Комисията се ангажира непрекъснато да подобрява качеството на докладването си.

Извлечените поуки от тази година ще позволят на Комисията да подобри този раздел през следващите години.

1.47 Комисията приветства заключението на ЕСП, че нейното докладване е станало по-балансирано. Комисията ще продължи да полага усилия за подобрения в докладите за следващата година и ще адаптира циркулярното писмо във връзка с бюджета въз основа на извлечените поуки от тази година.

Препоръка 1: Комисията приема препоръка 1.

Комисията възнамерява да продължи да предоставя информация за приключването на програмите за периода 2014—2020 г., като взема предвид годината, за която са определени окончателните целеви стойности за програмите (в много случаи: 2023 г.). Дотогава ще са извършени по-голямата част от плащанията за приключването на програмите за периода 2014—2020 г. Комисията ще прекрати докладването веднага щом свързаната информация спре да бъде полезна. Комисията ще докладва и за резултатите от окончателните оценки на програмите за периода 2014—2020 г.

Препоръка 2: Комисията приема препоръка 2.

Комисията се ангажира с представянето на висококачествена информация за изпълнението, на което се отделя значително внимание в инструкциите и при изготвянето на докладите за изпълнението. Комисията е готова да повиши надеждността и качеството на предоставяната информация, когато е възможно, както и ясно да посочи всички проблеми във връзка с надеждността на информацията, представена в програмните декларации и в ГДУИ. МФР за периода 2021—2027 г. ще позволи на Комисията да продължи да постига напредък в това отношение. Тя обаче не е в състояние напълно да контролира или гарантира надеждността на информацията за изпълнението, предоставена от други страни.

Препоръка 3: Комисията приема препоръка 3.

Комисията отбелязва значението на контрола от страна на Комитета за регулаторен контрол (КРК) за подобряване на качеството на избраните оценки, както и важната роля, която разпространението на поуките, извлечени от проверките на КРК, играе за всички оценки, за да се избегнат евентуални недостатъци при първоначалния методологичен модел. Комисията ще подкрепи това разпространение, като продължи да организира обучения и да предоставя вътрешни насоки наред със собствените информационни дейности на КРК.

Препоръка 4: Комисията приема препоръка 4.

Комисията ще подобри прозрачността и качеството на докладването за изпълнението за показателите на МФР за периода 2021—2027 г., като предостави информация, наред с другото, за източниците на свързаните данни и за методологията, използвана за определяне на целевите стойности. Тази информация ще бъде включена в набора от документи за проектобюджета за 2022 г.

Препоръка 5: Комисията продължава да бъде ангажирана с предоставянето на висококачествена информация за изпълнението. Тя ще продължи да полага усилия за допълнителни подобрения през следващите години чрез инструкциите и изготвянето на докладите за изпълнението.

а) Комисията приема препоръка 5, буква а).

На годишна база липсва информация за икономичността и ефикасността на програмите. Тези аспекти до голяма степен произтичат от нормативната уредба и обикновено се измерват в по-дългосрочен план.

Комисията ще увеличи докладването относно ефикасността и икономичността, когато информацията стане налична. Такава информация е включена например в раздел 1 и в раздел 2 на годишния доклад за управлението и изпълнението.

б) Комисията приема препоръка 5, буква б).

Комисията признава ролята на външните фактори във връзка с въздействието върху цялостното изпълнение на програмата. Тя признава необходимостта да се гарантира допълването на количествения анализ с оценка на ключовите качествени аспекти, включително външните фактори, в зависимост от характеристиките на съответната програма.

Целта на годишното докладване за качеството на изпълнението е да се дадат сведения за изпълнението на програмата като цяло. Като част от това Комисията ще положи усилия да включи в програмните декларации за предстоящия цикъл на докладване по-систематичен анализ на значимите външни фактори, които може да засегнат изпълнението на програмите, доколкото това е уместно и има налични данни.

в) Комисията приема препоръка 5, буква в).

Комисията предоставя оценки на изпълнението на програмите в програмните декларации и в ПИП.

Освен това в програмните декларации за проектобюджета за 2022 г. Комисията възнамерява систематично да докладва дали показателите за изпълнението са на път да постигнат целевите си стойности.

г) Комисията приема препоръка 5, буква г).

Комисията се ангажира непрекъснато да подобрява качеството на докладването за изпълнението. През тази година (проектобюджет за 2021 г.) за пръв път в програмните декларации и в ПИП е включен специален раздел за оценка на качеството на изпълнението. Въз основа на извлечените поуки от тази година Комисията ще предостави по-конкретни инструкции и ще включи добри практики в циркулярното писмо във връзка с бюджета за следващите години, така че допълнително да подобри качеството на раздела за оценка на качеството на изпълнението.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА НА ЕС — СЪСТОЯНИЕ В КРАЯ НА 2019 Г.

„ГЛАВА 2 — КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ ЗА РАСТЕЖ И РАБОТНИ МЕСТА“

ВЪВЕДЕНИЕ „ХОРИЗОНТ 2020“

В продължение на повече от 35 години намесата на ЕС чрез последователните рамкови програми на ЕС за научни изследвания и иновации се прилага, когато е необходимо да се направи повече на равнище на ЕС, отколкото само на национално или регионално равнище. Те дават възможност за споделяне на рисковете и избягване на дублирането на дейности в различните държави чрез обединяване и мобилизиране на ресурси за постигане на необходимата критична маса. Това трябва да осигури по-добро, по-бързо или по-ефективно постигане на общите цели. Те се съсредоточават върху подпомагане на сътрудничеството и основана на върхови постижения конкуренция в различните държави, преодолявайки географските, секторните или дисциплинарните граници.

Научноизследователските и иновационните проекти представляват дългосрочни начинания, основани на многобройни процеси на база на пробата и грешката, които често дават конкретни резултати едва след 15—20 години и често се отклоняват от първоначалните идеи и очаквания. Затова резултатите от тези инвестиции трябва да се оценяват по начин и в срокове, които не обезсърчават фундаменталните изследвания, поемането на рискове или иновационните поведения. Ето защо анализът на показателите за крайните продукти, резултатите или ефекта от тези инвестиции трябва да се разглежда в контекста на качествена информация.

„Хоризонт 2020“ е привлекателна и добре работеща програма, добре съгласувана вътрешно и отговаряща в голяма степен на установените потребности и предизвикателства, която със своите действия, основани на върхови постижения, трансгранично сътрудничество и мобилност, създава несъмнено добавена стойност от ЕС. Поради привлекателността ѝ за научната общност по програмата има прекалено голям брой заявления.

„Хоризонт Европа“ има за цел по-нататъшното опростяване, като разчита повече на финансиране чрез еднократни суми и въвежда рационализирана и по-лесна за разбиране структура на европейските партньорства, в които участват държави членки, промишлеността, гражданското общество и финансиращи фондации. В рамките на предложените правила за политиката на сближаване по новата МФР се предвиждат специални правила за прехвърляне на средства между програмите за финансиране от Съюза, като по този начин наред с другото се засилват полезните взаимодействия между „Хоризонт Европа“ и фондовете по политиката на сближаване. Накрая, „Хоризонт Европа“ ще разполага с нова рамка за наблюдение и отчитане, основана на ясно определени ключови пътища на въздействие и преразгледан набор от подходящи показатели, методики и референтни стойности.

„ХОРИЗОНТ 2020“

2.12 Комисията отбелязва, че избраните показатели са контекстуални и следователно са само показателни за косвеното въздействие на програмата върху общата цел и не измерват резултата от „Хоризонт 2020“ като такъв. Комисията отбелязва значението на „Хоризонт 2020“ за постигането на целта за НИРД по стратегията „Европа 2020“. Тя обаче припомня, че „Хоризонт 2020“ представлява по-малко от 10 % от общите публични инвестиции за НИРД в ЕС. Затова постигането на тази цел ще изисква преди всичко засилване на публичните и частните инвестиции на национално и регионално равнище.

Фигура 2.4 — Комисията счита, че като цяло всички показатели за изпълнението, включени в програмните декларации, имат отношение към целите на програмата.

Определянето на целеви стойности в началото на периода на МФР носи присъщия риск, че по време на срока на програмата целевите стойности стават по-лесни или по-трудни за постигане. Това може да се дължи на фактори, за които отговарят Комисията, държавите членки, други партньори и организации или на външни фактори.

Показателите сами по себе си невинаги отразяват постигането на целите на програмата.

Следователно фактът, че даден показател е (или не е) „на път“ да достигне целевата стойност, не означава непременно, че самата програма е (или не е) „на път“ да изпълни целите си.

Данните за показателите винаги трябва да се анализират заедно с друга количествена и качествена информация, за да се оцени изпълнението на програмата.

Фигура 2.5 — Комисията отбелязва, че трите избрани показателя са показателни само за косвения ефект на програмата за постигането на общата цел.

2.13 Комисията ще оценява целевите стойности на показателите спрямо постиженията няколко години след 2020 г., когато повечето от финансираните действия бъдат завършени. В зависимост от показателя междинните резултати от проекта не винаги се отчитат правилно или в срок и затова не се вземат предвид при отчитането на заложените междинни цели или целеви стойности.

2.14 Комисията отбелязва, че опростяването и делегирането на задачите за изпълнение на изпълнителните агенции са допринесли за повишената ефективност на програмата.

Карте 2.1 — Становище на Комисията относно мерките за опростяване на „Хоризонт 2020“

По мнение на Комисията положителните констатации в доклада на ЕСП са доказателство за постоянните усилия на Комисията за опростяване. В съответствие с препоръката на ЕСП за допълнително опростяване Комисията създаде пилотния проект „Хоризонт 2020“ за финансиране чрез еднократни суми и организира комуникационни кампании в различен формат и с различно съдържание, насочени към конкретни целеви групи като МСП и нови участници, които изглежда са по-склонни да правят грешки при представянето на заявления за възстановяване на разходи. „Хоризонт Европа“, новата Рамкова програма за периода 2021—2027 г., ще продължи напред с нови инициативи, например с по-широко възприемане на обичайните практики за осчетоводяване на разходите и повишено използване на по-прости форми на безвъзмездна финансова помощ въз основа на опита и поуците от пилотния проект „Хоризонт 2020“ за финансиране чрез еднократни суми. Същевременно приемствеността и последователността за бенефициерите се гарантират чрез принципа за поддържане на единен набор от правила и доказалия се модел на финансиране на „Хоризонт 2020“.

2.15 Комисията е съгласна с мнението, че силният акцент на програмата върху съвместните трансгранични научни изследвания и иновации ѝ придават ясна добавена стойност от ЕС.

2.16 Комисията редовно отчита породените от това положение трудности и пропуснати възможности. Комисията изразява съжаление за ниското ниво на успеваемост за предложенията, което отчасти се дължи на спада в националните публични инвестиции за научноизследователска дейност и иновации в редица държави членки. Същевременно прекалено големият брой заявления и силната конкуренция за безвъзмездно финансиране е

начин за постигане на високи резултати, гарантиране на високото качество на избраните проекти и доказателство за привлекателността на Програмата.

2.17 „Печатът за високи постижения“ е първият опит за създаване на полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и Фондовете¹. Комисията припомня, че признаването на „Печата за високи постижения“ е по преценка на националните и регионалните органи. Комисията няма правото нито намерението да налага признаването му, макар и да използва всяка възможност, за да насърчава използването му. Въпреки че инициативата имаше известен успех, Комисията приема, че ефектът е ограничен. Той обаче ще улесни полезните взаимодействия между „Хоризонт Европа“ и Фондовете, предмет на бъдещия Регламент за общоприложимите разпоредби.

2.18 Комисията се съгласява със становището, че структурата от три стълба на програмата е от полза за съгласуваността между действията, осъществявани в рамките на програмата. Проблемите, установени в междинната оценка на „Хоризонт 2020“, доведоха по-конкретно до рационализирана и по-лесна за разбиране структура на европейските партньорства, в които участват държави членки, промишлеността, гражданското общество и финансиращи фондации². Освен това предложените правила на Политиката на сближаване по новата МФР предвиждат специални правила за прехвърляне на средства между програми и инструменти за финансиране от Съюза (например от ЕФРР или ЕСФ+ към „Хоризонт Европа“ и обратно), с което се засилват полезните взаимодействия между програмите на ЕС.

2.19 При условие че само малка част от проектите по „Хоризонт 2020“ са приключени, на този етап е трудно да се представи цялостна информация за ефективността на Програмата. Това ще става постепенно в течение на следващите години. Комисията отбелязва, че ограничените налични резултати от „Хоризонт 2020“ вече показват напредък към постигане на програмните цели. По-пълна оценка на ефективността ще бъде направена при последващата оценка на „Хоризонт 2020“, планирана за 2023 г., която ще включва дългосрочните въздействия от предхождащата я програма FP7 въз основа на количествен и качествен анализ.

2.25 Комисията е съгласна, че заложената целева стойност за броя на заявленията за патенти на база на междинните данни от програмата FP7 може да е надценена. Дори ако показателят за броя на издадените патенти е по-добра мярка за изпълнение, пълните данни за „Хоризонт 2020“ ще бъдат готови едва няколко години след приключването на програмата. Например процедурата за издаване на европейски патенти отнема около три до пет години от датата на подаване на заявлението. Тече работата по усъвършенстване на събирането на информация за „Хоризонт Европа“ въз основа на ИТ разработки и засилен подход към отчитането на разпространението и използването.

2.26 Комисията припомня, че при липсата на съответни данни определянето на целева стойност или междинни цели за този показател не е било възможно. Чрез систематично

¹ Европейските структурни и инвестиционни фондове са: Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ) и Кохезионният фонд (КФ).

² SWD(2018) 307 окончателен, раздел 3.2.

събиране на имащи отношение данни обаче Комисията ще може да определи подходящи междинни цели и целева стойност за „Хоризонт Европа“.

2.27 Комисията отбелязва, че действията по стълба „Водещи позиции в промишлеността“ се характеризират с добра пазарна ориентация и са популярни сред кандидатите, включително МСП. По отношение на МСП Комисията припомня, че делът на отпуснатото на МСП финансиране по „Хоризонт 2020“ достигна 24,74 % в края на 2019 г., превишавайки 20-процентната целева стойност за 2020 г., и е значително по-висок от съответния дял от 17 % по FP7. Пречките на етапа на кандидатстване не попречиха на това значително увеличение на процента на участие на МСП, което се отдава на съществените усилия за привличане на МСП към програмата и опростяването, предприето за улесняване на тяхното участие. Комисията осъзнава съществуващите трудности, пред които са изправени МСП при изпълнение на проекти, и работи непрекъснато за решаването на тези проблеми като организира комуникационни кампании.

2.28 Комисията отбелязва, че широкомащабните проекти, финансирани с действията по стълба „Водещи позиции в промишлеността“, определено носят добавена стойност от ЕС.

2.29 Комисията потвърждава, че целевите стойности са определени за целия стълб „Обществени предизвикателства“ и постигането им може да се оцени единствено след приключването на всички действия, финансирани по този стълб. Представянето на действителните стойности по отделни специфични цели е само информативно. Комисията ще разгледа как това представяне да се подобри в бъдеще.

2.33 Комисията приветства констатацията, че всички оценявани проекти отговарят на целта на програмата и на приложимата работна програма. В допълнение към отчетността по специфични цели Комисията разработва и определена от потребителите система за отчетност по портфейли, в която проектите се групират въз основа на относимостта им към даден портфейл, като обобщените резултати и крайният продукт се представят по съответния начин. Така Комисията ще може правилно да отчете приноса на Съюза не само за всяка специфична цел на програмата, но и за областите на научни изследвания, които обхващат повече от една специфична цел.

2.34 Проектите за научни изследвания и иновации в повечето случаи постигат очакваните крайни продукти и резултати. Въпреки това по своя характер те са рискови и несигурни. Съществува процес на наблюдение на проекта, за да се оцени напредъкът на проектите и при необходимост да се предприемат подходящи действия. При все това невинаги е възможно да се гарантира предварително, че научните и технологичните цели може да бъдат постигнати.

2.35 Комисията приветства признанието от страна на ЕСП, че поради характера на научните изследвания и иновациите в тази област има голяма разлика във времето между финансирането на проектите, получаването на резултатите и оценката на въздействието. Целевите стойности на показателите може да се оценят едва няколко години след 2020 г., при приключването на повечето от финансираните действия. Последващата оценка на „Хоризонт 2020“, предвидена за 2023 г., ще направи пълна оценка на изпълнението на програмата, включително и анализ на дългосрочния ефект от FP7. Макар и да признава наблюдаваните ограничения на някои показатели за изпълнението, Комисията би искала да припомни, че междинните данни и

резултати от въвеждането и изпълнението на програмата са достъпни онлайн и се актуализират почти в реално време заедно с публикуваните периодични анализи на основни аспекти на „Хоризонт 2020“.

2.36 Комисията приветства заключението на ЕСП за липсата на индикации, че изпълнението е изложено на риск, и за наличието на много примери за успешни проекти. Тя се съгласява също със становището на ЕСП, че бюджетът на „Хоризонт 2020“ е недостатъчен да покрие прекалено големия брой заявления. Същевременно прекалено големият брой заявления и силната конкуренция за безвъзмездно финансиране е начин за постигане на високи резултати, гарантиране на високото качество на избраните проекти и доказателство за привлекателността на програмата. По отношение на ефективността на програмата Комисията припомня, че опростяването и делегирането на задачите за изпълнение на изпълнителните агенции са допринесли за повишената ефективност на програмата.

2.37 Комисията приветства заключенията на ЕСП за значението, съгласуваността и добавената стойност от ЕС на програмата. Що се отнася до съгласуваността, установените в междинната оценка на „Хоризонт 2020“ проблеми доведоха по-конкретно до рационализирана и по-лесна за разбиране структура на европейските партньорства, в които участват държави членки, промишлеността, гражданското общество и финансиращи фондации. В допълнение предложените правила на политиката на сближаване по новата МФР предвиждат специални правила за прехвърляне на средства между програмите и инструментите за финансиране от Съюза, като по този начин се засилват полезните взаимодействия между програмите на ЕС.

2.38 Годишният отчет за управлението и изпълнението представлява обобщаващ доклад на високо равнище за начина, по който бюджетът на ЕС е подкрепил политическите приоритети на Европейския съюз, и за основните резултати, постигнати с бюджета на ЕС. В усилията си да подобри представянето на резултатите, свързани с разходните програми на ЕС, Комисията представя в приложение Преглед на изпълнението на програмата, което обобщава ключовите послания за изпълнението от програмната декларация. Последната дава по-подробна информация за изпълнението.

ВЪВЕДЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА СТРАТЕГИЧЕСКИ ИНВЕСТИЦИИ

Стимулирането на инвестициите и създаването на работни места е един от основните приоритети на Комисията. От световната икономическа и финансова криза насам ЕС страда от систематично ниски равнища на инвестициите. По-специално до 2014 г. инвестициите бяха намалели значително под дългосрочната им историческа средна стойност. В отговор на ниските равнища на инвестициите през ноември 2014 г. Комисията стартира Плана за инвестиции за Европа.

Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) е основан на търсенето инструмент, който предлага подлежаща на връщане подкрепа на крайни бенефициери. Затова резултатите му зависят в голяма степен от пазарните условия и съществуващите неефективности на пазара, свързани с инвестиционно финансиране. Поради тази причина резултатите на ЕФСИ се измерват чрез оценка на постигането на основните му цели и целеви стойности, както е предвиден в Регламента за ЕФСИ.

До юли 2020 г. ЕФСИ успешно помогна за преодоляване на недостига на инвестиции чрез мобилизиране на инвестиции в размер на 524,4 милиарда евро в ЕС.³ Така въз основа на одобрени проекти ЕФСИ надмина целевата стойност преди края на инвестиционния си период. ЕФСИ постигна и други основни цели. Той осигури подкрепа за инвестициите във всички държави — членки на ЕС и във всички приоритетни области. ЕФСИ повиши достъпа до финансиране за повече от 1,4 милиона МСП. При това повече от 40 % от инвестициите по Компонента за инфраструктура и иновации са предназначени за действия във връзка с климата, с което е постигната предвидената за това целева стойност в ЕФСИ 2.0.

Безпрецедентната икономическа криза вследствие на пандемията от COVID-19 подчертава значението на подкрепата с финансиране и инвестиции от ЕС. Трябва да продължат усилията за възстановяване на инвестициите до дългосрочната им устойчива тенденция и най-важното — за преодоляване на икономическите сътресения, породени от пандемията. Поради това наред с други инициативи Комисията предложи да бъде продължена програмата за подпомагане на инвестициите в следващата Многогодишна финансова рамка, т.е. програмата InvestEU.

ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА СТРАТЕГИЧЕСКИ ИНВЕСТИЦИИ

2.49 Показателят „Дял на финансирането от ЕФСИ по компонента за инфраструктура и иновации (КИИ), осигуряващ подкрепа за компонентите с принос за действията във връзка с климата“ може също да се разглежда като показател за резултата, тъй като се изчислява на база на сумата на действителните разходи по проекта в подкрепа на действията във връзка с климата. Като се има предвид, че по ЕФСИ мобилизираната инвестиция се изчислява въз основа на разходите по проекта, показателят измерва конкретната инвестиция, за която се очаква да бъде реализирана в рамките на действията във връзка с климата, като част от общите очаквани инвестиции.

Освен това показателят за броя на проектите, публикуван в Европейския портал за инвестиционни проекти (ЕПИП), може също да се разглежда като показател за резултата.

³ Източник: Месечна отчетност на ЕИБ за резултатите от ЕФСИ. Най-новите налични данни са от 15 юли 2020 г.

Съгласно Регламента за ЕФСИ „ЕПИП служи основно за целите на осигуряване на видимост за инвеститорите и за информационни цели“. Публикуването на даден проект в Портала осигурява видимост на този проект за потенциални инвеститори по целия свят.

Фигура 2.11 — Комисията счита, че като цяло всичките показатели за резултатите, включени в програмните декларации, имат значение за целите на програмата.

Определянето на целеви стойности в началото на периода на МФР носи присъщия риск, че по време на срока на действие на програмата целевите стойности стават по-лесни или по-трудни за постигане. Това може да се дължи на фактори, за които отговарят Комисията, държавите членки, други партньори и организации, или на външни фактори.

Показателите сами по себе си невинаги отразяват постигането на целите на програмата.

Следователно фактът, че даден показател е (или не е) „на път“ да достигне целевата стойност, не означава непременно, че самата програма е (или не е) „на път“ да изпълни целите си.

Данните за показателите винаги трябва да се анализират заедно с друга количествена и качествена информация, за да се оцени изпълнението на програмата.

2.50 Равнището на риска е част от критерия за допълняемост и се прилага за портфейла като цяло. В съответствие с Регламента за ЕФСИ в докладите на ЕИБ до Комисията вече има показател за „по-висок риск“ за операциите на ЕФСИ чрез посочване на дела на специалните дейности на ЕИБ. [Както е отчетено от ЕСП в точки 2.57 и 2.58, по-високият рисков профил на проектите е документиран — наред с другото — в доклада на ЕИБ за ЕФСИ за 2019 г. и в независимата оценка на Комисията.

Дейността на ЕФСИ се определя от търсенето и навлизането на ключови области се наблюдава непрекъснато. Не е възможно обаче да се определят секторни целеви стойности, тъй като това не съответства на присъщата на ЕФСИ зависимост от търсенето.

2.52 Целта на показателите е да проследяват напредъка в постигането на зададените целеви стойности. Фактът, че дадена целева стойност е постигната, не означава, че показателят има по-малко значение. Бързото обхващане на целия ЕС показва ефективното географско разгръщане на програмата.

2.55 Целта на Методиката на ЕФСИ за изчисляване на коефициента на мултиплициране е да измери напълно мобилизираната за операцията инвестиция, а не да я приписва единствено на ЕФСИ.

Мобилизираните инвестиции представляват най-добрата прогноза към момента на одобряването за очакваните инвестиции в реалната икономика, като действителните суми се ревизират при приключването на проекта. Поради това по подразбиране предварително мобилизираните инвестиции представляват приблизителна оценка към момента на одобряването, а не надценяване или подценяване.

Методиките на ЕФСИ за изчисляване на коефициента на мултиплициране предвиждат двойното отчитане да се елиминира веднага щом бъде открито, като към момента на одобрението се отчита само прирастът на мобилизираните инвестиции. В случаите, разгледани от ЕСП в одита на ЕФСИ за 2019 г., беше потвърдено, че ЕИБ е коригирала двойното отчитане веднага щом информацията е станала налична в съответствие с методиката.

2.59 ЕСП се позовава на по-стриктно определената констатация въз основа на критерии, които излизат извън разпоредбите на Регламента за ЕФСИ. Казусите, разгледани в оценката на ЕИБ

за 2018 г., дават примери за уникални финансови ресурси, сравнявани с това, което би било налично на пазара, както и с това, което ЕИБ би могла да предостави, ако нямаше ЕФСИ: иновативни продукти като квазикапитал, хибридни заеми, механизми за поделение на риска, както и дългови инструменти с много дълги срокове на падеж.

2.69 Равнището на риска е част от критериите за допълняемост на ЕФСИ и се прилага за портфейла като цяло, както е обяснено в отговора по точка 2.50. В докладите на ЕИБ до Комисията вече има показател за „по-високия риск“ за операциите на ЕФСИ чрез посочване на дела на специалните дейности на ЕИБ.

Дейността на ЕФСИ се определя от търсенето, а навлизането на ключови области, макар и да се наблюдава непрекъснато, остава в голяма степен извън контрола на Комисията и ЕИБ. Документирани са обаче напредък и множество целеви инициативи.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА НА ЕС — СЪСТОЯНИЕ КЪМ КРАЯ НА 2019 Г.

„ГЛАВА 3 — ИКОНОМИЧЕСКО, СОЦИАЛНО И ТЕРИТОРИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ“

ВЪВЕДЕНИЕ

Комисията приветства проверката на Европейската сметна палата относно докладването на изпълнението на ЕФРР и на Кохезионния фонд. Съсредоточаването на програмите за периода 2014—2020 г. върху изпълнението и логиката на интервенцията, както и по-широкото използване на общи и специфични за фондовете показатели в сравнение с периода 2007—2013 г., доведоха до по-стабилно и съгласувано докладване на изпълнението на инвестиционните действия и крайните продукти. По-всеобхватното използване на общи за ЕС показатели за периода 2014—2020 г. даде възможност да се подобри значително информацията за изпълнението, която е налична на равнището на ЕС. Годишните доклади за изпълнение на програмите са много по-добър източник на информация за изпълнението. Макар напредъкът за отделните държави членки и оперативни програми да е различен, данните за изпълнението, в които е отразена ситуацията в края на 2018 г., показват някои важни постижения:

- подкрепени са над 400 000 предприятия, което е повече от два пъти в сравнение с равнището в края на 2017 г.;
- създадени са повече от 100 000 нови работни места спрямо 40 000 до 2017 г.;
- повече от 170 000 домакинства са с подобро енергопотребление, като по този начин се удвоява броят, постигнат кумулативно през предходните четири години;
- 27,5 милиона души се възползват от подобрени здравни услуги, с 10 милиона повече, отколкото в края на 2017 г.

С цел да се отчете изпълнението на ЕФРР и на Кохезионния фонд трябва да бъдат взети под внимание няколко конкретни елемента. Средствата за ЕФРР и за Кохезионния фонд са предвидени за периода 2014—2020 г., но разходи са допустими до края на 2023 г. Така ЕФРР и Кохезионният фонд са с 10-годишен период на изпълнение. При политиките за дългосрочна инвестиция винаги се отчита известно закъснение между програмирането, подбора на операциите, изпълнението и появата на резултати. Поради късното приемане на законодателната рамка за политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. от страна на съзаконодателите изпълнението още повече се забави. Доказателства от миналото сочат, че по-голямата част от осезаемите постижения се постигат едва във втората половина от програмния цикъл. Това плътно следва напредъка във финансовото изпълнение, който обикновено е бавен в първите години от периода на изпълнение, след което значително се ускорява. Това се потвърждава при редица показатели за изпълнението както за ЕФРР, така и за Кохезионния фонд, като стойностите на показателите за 2018 г. сочат рязко увеличение в сравнение с кумулативните постижения за периода 2014—2017 г.

От констатациите за предходните програмни периоди, в които се разглеждат конкретните програми, предмет на анализ, могат бъдат открити проблеми, които да бъдат преразгледани в периода 2014—2020 г. В тях невинаги е отразено изпълнението на текущия програмен период.

Макар общата стратегическа цел на политиката на сближаване да е намаляване на териториалните, икономическите и социалните различия в рамките на държавите членки и

пomeжду им, по линия на над 300-те национални и регионални оперативни програми, финансирани по ЕФРР и по Кохезионния фонд, се инвестира в огромно разнообразие от действия, които са съобразени с конкретните нужди от развитите на регионите. Показателите, които се използват за определяне на целеви стойности и за докладване на изпълнението, са приспособени към конкретните действия, финансирани по оперативните програми. При докладването на изпълнението на високо равнище Комисията се съсредоточава върху общите показатели, които се използват в множество програми, обобщени на равнище ЕС. Общите показатели обхващат приблизително 50—60 % от финансираните действия. Макар в докладването си на високо равнище Комисията да не използва специфичните за програмите показатели, които са от еднакво значение за оценката на изпълнението на фондовете на национално и на регионално равнище, те служат за наблюдение на изпълнението на конкретни програми в съответствие със специфичните нужди на регионално равнище. В оценката на Комисията за качеството на изпълнението се вземат предвид всички постижения на показателите, които са докладвани по оперативните програми.

Според Комисията наличните данни от наблюдението сочат, че освен значимите осезаеми постижения, досега напредъкът по изпълнението на фондовете показва добри перспективи за постигане на заложените цели. В предварителните констатации за въздействието на интервенции, финансирани по програми за периода 2014—2020 г., изготвени въз основа на най-надеждните оценки, извършени от държавите членки¹, се отбелязват положителни резултати и се предлагат препоръки за развитие на интервенциите с цел консолидиране и разширяване на ползите от тях.

ЕФРР И КФ

3.13 В оценката и проверките, извършени през предходните програмни периоди, се разглеждат конкретните програми, предмет на анализ. В тях невинаги е отразено изпълнението на текущия програмен период.

Степента, до която въздействието на мерките на политиката може да бъде оценено, зависи от времевия график и естеството на оценките, които са посочени в правното основание, а често и от наличността и качеството на данните, предоставени от държавите членки и от други партньори или организации. При оценката на въздействието на програмите неизменно се отчитат важни времеви съображения, за да може въздействието да се прояви. По-ранното насрочване на оценките може да доведе до значителни ограничения по отношение на резултати и/или въздействия, които все още не са се проявили.

Комисията смята, че времевият график на оценките е балансиран по подходящ начин, така че да се оцени правилно въздействието на финансирането по политиката на сближаване. С изготвянето на междинни оценки, както е предвидено в предложението на Комисията за Регламент за общоприложимите разпоредби за периода след 2020 г., не само се осигурява входяща информация за втората част на програмния период, но също така се събира информация за оценката на въздействието за законодателното предложение за следващия програмен период.

3.14. Последващата оценка за периода 2007—2013 г. беше ограничена заради слабостите при определяне на цели, данните от наблюдението и ограничения набор национални оценки на

¹ Работен документ на службите на Комисията SWD(2019) 445 final „Обобщаващ доклад за констатациите от оценките на програми по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове“ от 17.12.2019 г.

въздействието. Тези елементи бяха укрепени през периода 2014—2020 г. с по-ясно и по-конкретно определяне на цели в програмите, по-добра логика на интервенцията, по-широко използване на общите показатели и задължителна оценка на въздействието за всяка приоритетна ос най-малко един път по време на програмния период.

С политиката на сближаване действително се допринася за целите на областите на секторната политика, единствено доколкото това съответства на целите на самата политика. В последващата оценка за периода 2007—2013 г. обаче бяха включени *inter alia* тематични работни пакети, в които се разглежда приносът на политиката на сближаване за въпросните сектори. В нея също така бе разглеждана връзката между интервенциите на политиката на сближаване и „Европа 2020“.

3.15 В предложението за Регламент за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. се предвижда междинна оценка на Комисията за всеки фонд до края на 2024 г.

3.16 Вж. отговора на Комисията по точка 3.13.

1) Комисията оценява факта, че Европейската сметна палата признава значението на тези фактори (процента на финансово изпълнение, нелинейния напредък към постигане на целевите стойности на показателите във времето) за оценката на качеството на изпълнението. Това кара Комисията да разглежда постиженията, по-специално точките относно оценките на показателите (3.20, 3.26, 3.34, 3.42, 3.54 от настоящия доклад), в по-положителна светлина — особено като се вземе предвид напредъкът във финансовото изпълнение на оперативните програми.

3.19 Вж. отговора на Комисията по точка 3.16, подточка 1.

3.20 Комисията смята, че целевите стойности по повечето показатели са на път да бъдат постигнати. От наличните данни от наблюденията става ясно, че постиженията по показателите плътно следват равнището на разходите по съфинансираните операции. Нещо повече, стойностите на показателите за избраните операции показват, че много програми са на път да постигнат своите цели, тъй като съществува необходимата система за проекти за осигуряване на договорените резултати в оставащите пет години от изпълнението (т.е. до 2023 г.).

Фигура 3.4:

Комисията смята, че като цяло всички показатели за изпълнение, включени в програмните декларации, са от значение за целите на програмата.

Определянето на целеви стойности в началото на периода на МФР носи присъщия риск целевите стойности да станат по-лесни или по-трудни за постигане през периода на изпълнение на програмата. Това може да се дължи на фактори, за които отговарят Комисията, държавите членки, други партньори и организации, или на външни фактори.

Показателите сами по себе си невинаги отразяват постигането на целите на програмата.

Следователно фактът, че даден показател е (или не е) „на път“ да достигне своята целева стойност, не означава непременно, че самата програма е (или не е) „на път“ да изпълни целите си.

3.21 Оперативните програми са източникът на данните за показателите, свързани със специфичните цели. Като неразделна част от оперативните програми тези целеви стойности на показателите могат да бъдат изменени съгласно член 30 от Регламента за общоприложимите

разпоредби след одобрение на Комисията. Главните причини за промяна на целевите стойности на показателите са 1) промени във финансовото разпределение, 2) промени в социално-икономическите условия и 3) използване на грешни допускания при първоначалното определяне на целевите стойности.

3.22 Прогнозите се основават на проекти, за които вече е взето решение. Тъй като постигането на целите за крайни продукти не се осъществява линейно във времето, сведенията за проекти, за които вече е взето решение, са важен източник на информация за надеждността на целевите стойности и вероятността от постигането на целта.

3.26 От наличните данни от наблюдението става ясно, че за три показателя процентите на постигане през 2018 г. са тясно съпоставими с процента на финансово изпълнение в края на 2018 г. (19 % както за ЕФРР, така и за КФ). Нещо повече, очакваните крайни продукти от избраните проекти показват обнадеждаващи стойности за постигане на целите.

3.28 Комисията е на мнение, че пандемията от COVID-19 излага на риск постигането на първоначалните цели, поставени в оперативните програми. За да може чрез политиката на сближаване да се реагира на непосредственото отрицателно въздействие на кризата върху здравеопазването и икономиката (реакция при кризи), в програмите е предвидена възможност за приспособяване и преориентиране на програмните цели. Целите, поставени във вид на целеви стойности на показателите, в значителна степен зависят от размера на подкрепата, разпределена за съответните действия. В случай на финансови преразпределения, предизвикани от разпространението на COVID-19 и улеснени от Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса — плюс (Регламент (ЕС) 2020/558), целевите стойности на показателя съответно се коригират.

3.29 Комисията смята, че най-добрият начин за разглеждане на ефективността на разходите е чрез оценки, защото освен да се сравняват входни данни и крайни продукти, трябва също така да се вземат предвид различните видове действия, различните целеви групи и конкретните нужди от развитие на засегнатите региони.

3.31 С политиката на сближаване действително се допринася за целите на областите на секторната политика, единствено доколкото това съответства на целите на самата политика. Предизвикателствата, които остава да бъдат преодолени в тези области на политиката, не могат да бъдат приписани единствено на изпълнението на ЕФРР/КФ.

По отношение на целите за енергийна ефективност за 2020 г. в съобщението си СОМ(2019) 285 final Комисията отчете, че целите на ЕС за 2020 г. са изложени на риск в резултат на повишеното потребление на енергия през последните години. Комисията препоръча на държавите членки, чийто принос е оценен като недостатъчен в момента на извършване на оценката, да го преразгледат и да помислят за повишаване на равнището на амбицията.

Във връзка с целите за възобновяема енергия за 2020 г. Комисията отбелязва, че до 2017 г. половината от държавите членки или вече са били постигнали, или са били близо до постигане на целите си за 2020 г. Останалите държави членки ще трябва да положат допълнителни усилия за постигане на националните цели. Комисията следи напредъка по отношение на разработването на възобновяеми енергийни източници и поддържа тясна връзка с държавите членки. Тече мобилизиране на усилията.

3.32 Изменението на климата е едно от най-големите предизвикателства в днешно време и ЕС има амбицията да се справи с него. В речта за състоянието на Съюза председателят на Комисията обяви по-строги цели за емисиите на въглероден диоксид за 2030 г., като целта се

измества от намаляване с 40 % спрямо равнището от 1990 г. до намаляване с най-малко 55 %. За да постигне това, до следващото лято Комисията ще преразгледа законодателството на ЕС в областта на климата и енергетиката.

3.34 От наличните данни от наблюдението става ясно, че по два от оставащите шест показателя равнищата на изпълнение през 2018 г. съответстват на равнището на финансовото изпълнение в края на 2018 г. (34 % както за ЕФРР, така и за КФ). По други два показателя е постигнат значителен напредък в сравнение с предходната година. За пет от тези шест показателя очакваните крайни продукти от избраните проекти показват обнадеждаващи стойности за постигане на целите.

3.36 Вж. отговора на Комисията по точка 3.31.

3.37 Вж. също отговора на Комисията по точка 3.31.

3.38 При същата оценка също така беше изведено заключението, че макар такива проекти да са основно в отговор на нуждите на околната среда, те водят до по-широки ползи и оказват влияние върху икономическото развитие и качеството на живот, тъй като с тях се осигурява ефективно и устойчиво управление на природните ресурси и се предоставят основни екосистемни услуги в иначе необслужвани преди това райони.

Каре 3.1 Примери за слабо ориентиране към качество на изпълнението в съфинансираните от ЕС проекти или програми в областта на околната среда

По отношение на плановете за управление на риска от наводнения Комисията отбелязва, че приносът на ЕФРР и КФ за тяхното изпълнение в периода 2014—2020 г. е ограничен.

3.40 Констатацията от 2018 г. вече не е валидна.

Например Столична община (София) е бенефициер на две мерки по оперативна програма „Околна среда“ 2014—2020 г., които са насочени към проблеми с качеството на въздуха, свързани с битовото отопление.

3.43 В периода 2014—2020 г. с показателите за резултати по оперативните програми на ЕФРР и КФ се измерва социално-икономическото въздействие на интервенциите, измервани със статистически показатели, за което допринасят съфинансираните интервенции и външни фактори. Комисията не е задължена да събира информация на равнище проект например за преки резултати от операции.

Проектите за водеща транспортна инфраструктура (ВТИ) са големи инфраструктурни проекти, които продължават няколко десетилетия, като до момента нито един от тях не е завършен. За проектите под пряко управление Комисията ще използва измерването на въздействието и резултатите, когато извършва последваща оценка на програмата. На сегашния етап на осъществяване на проектите такива показатели не могат да бъдат използвани за осъществяването на технически надзор на проектите или за навременното превеждане на съфинансирането от страна на ЕС.

3.47 Завършването на трансевропейската транспортна мрежа е голям приоритет за Съюза, който оказва подкрепа на държавите членки в тази задача.

Комисията отбелязва, че е постигнат добър напредък, свързан със завършването на основната мрежа TEN-T, благодарение на работата на държавите членки и управителите на

инфраструктура, заедно с подкрепата на Комисията. Определянето на общ срок за 2030 г. за всички държави членки даде тласък на процесите, които накарва в много случаи държавите членки да планират дейностите си по съответния начин.

Общ отговор на Комисията по точки 3.48—3.49

Комисията смята, че рамката за TEN-T, финансовата подкрепа на ЕС и политическата намеса от страна на Съюза бяха главни двигатели, чрез които беше дадена възможност за реализирането на трансгранични проекти, разгледани в рамките на доклада за ВТИ. За тези сложни и трудни проекти е необходимо продължително сътрудничество между държавите членки и значително участие на европейските координатори.

Комисията признава, че дългите срокове за разработване и изпълнение са характеристика на големите инфраструктурни проекти и най-вече на трансграничните проекти. Комисията подчертава, че трансграничните проекти ще бъдат реализирани до 2030 г., като въпросните държави членки също споделят това виждане. Необходими са допълнителни усилия. Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество със съответните страни. Тя е планирала да предложи преразглеждане на Регламента за TEN-T през 2021 г.

Финансирането по политиката на сближаване е съсредоточено върху специфичните нужди от развитие на въпросните региони, за да се допринесе по най-добър начин за постигане на целите на тази политика. Според Комисията е необходимо да се обърне внимание на подходящия баланс между проектите, свързани с TEN-T, и проектите, насочени към посрещане на нуждите на местно и регионално равнище.

Вж. също отговора на Комисията по точка 3.31.

3.51 Комисията не е съгласна, че описанието за повишен риск във връзка с такива съфинансирани инвестиции вече не се одобрява съгласно процедурата за голям проект. Големите проекти не са част от текущите преговори по регламентите за политиката на сближаване за 2021—2027 г. Програмните органи все още ще трябва да гарантират, че всички критерии за подбор на проекти се прилагат правилно и особено че в избраните операции се постига най-доброто съотношение между размера на подкрепата, предприетите дейности и постигането на целите. В някои случаи това може да включва анализ на разходите и ползите в съответствие с най-добрата международна практика и с конкретното национално законодателство. Комисията ще продължи да насърчава държавите членки допълнително да подобрят (включително и да опростят) икономическата оценка на проектите, за да може да се гарантира най-добра икономическа ефективност.

3.52 Комисията не споделя възгледите на Европейската сметна палата относно устойчивостта при проверката на ВТИ. Въпросните линии са смесени (пътнически и товарни). Освен това в тази оценка не е взет предвид в достатъчна степен ефектът на ВТИ върху мрежата. Такива ВТИ действително представляват стратегически сегменти на по-дълги коридори и трафикът ще се генерира по-далече от физическото местоположение на проекта.

3.56 Констатациите от настоящата оценка се отнасят за предходния програмен период и в тях невинаги е отразена ситуацията в рамките на текущия период.

Понастоящем не е налична оценка за текущия програмен период.

3.57 Вж. отговора на Комисията по точка 3.13.

Комисията смята, че новите елементи в подхода към програмирането за периода 2014—2020 г., като по-ясно и по-съсредоточено определяне на целите, предварителните условия, връзките с икономическото управление на ЕС и по-доброто наблюдение, бяха въведени с оглед засилване на стратегическата насоченост на програмите.

Заклучения

3.62 Като се има предвид основното постижение по финансовото изпълнение, Комисията смята, че целевите стойности по повечето показатели са на път да бъдат постигнати. Стойностите на показателите за избраните операции показват, че много програми са на път да постигнат своите цели, тъй като съществува необходимата система за проекти за осигуряване на договорените резултати в оставащите пет години от изпълнението.

3.63 С политиката на сближаване действително се допринася за целите на областите на секторната политика, единствено доколкото това съответства на целите на самата политика. Предизвикателствата, които остава да бъдат преодоляни в тези области на политиката, не могат да бъдат приписани единствено на изпълнението на ЕФРР/КФ.

3.65 Показателите, които Комисията докладва, ясно показват приноса на ЕФРР и на Кохезионния фонд за постигането на общите и конкретните цели. Да се определи приносът на интервенциите по политиката на сближаване за постигането на общите и конкретните цели и да се разграничат тези интервенции от външни фактори е задача, за която е необходима оценка.

Постиженията (крайни продукти) се докладват на годишна основа от държавите членки за всяка оперативна програма, докато резултатите от оценките (по-специално онези, в които се оценява въздействие) са ограничени през първата половина от програмния период по простата причина, че не се натрупват достатъчно доказателства, които да послужат за стабилна основа на оценката.

Показалите за резултатите се превърнаха в съществен елемент от оперативните програми за периода 2014—2020 г. Това беше една от новостите в сравнение с периода 2007—2013 г. С тях се предоставя много полезен материал за извършването на оценки, особено на национално равнище.

Що се отнася до платформата за отворени данни, тя получи признание *inter alia* с връчването на първата по рода си награда на омбудсмана за открита държавна администрация през 2017 г.

3.66 Комисията следи отблизо изпълнението на оперативните програми и оказва подкрепа на държавите членки, когато е необходимо. От наличните данни от наблюдението става ясно, че процентът на подбор на проекти е сравним с този за програмния период 2007—2013 г., което показва, че изпълнението на място напредва със сходно темпо както през предходния програмен период.

Комисията отбелязва, че изпълнението на бюджета се ускорява, както личи например от коригиращ бюджет № 8/2020, с който се отговаря на допълнителната необходимост от плащания за сближаване след приемането на Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса — плюс.

Комисията е поела ангажимент да преразгледа изпълнението и редовността в края на програмния период и да извършва редовни проверки за законосъобразността и редовността на разходите.

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА
ПАЛАТА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА НА ЕС — СЪСТОЯНИЕ КЪМ
КРАЯ НА 2019 Г.**

„ГЛАВА 4 — ПРИРОДНИ РЕСУРСИ“

ВЪВЕДЕНИЕ

От създаването си през 1962 г. общата селскостопанска политика (ОСП), най-старата обща политика на ЕС, не спира да се развива, за да се постигат изричните цели на Договора, свързани с производителността в селското стопанство, жизнения стандарт на земеделската общност, стабилността на пазара и наличието/цената на доставките.

Подпомагането по линия на ОСП допринася за възможността селскостопанският сектор на ЕС да посреща обществената потребност от продоволствена сигурност, безопасност, качество и устойчивост в един силно интегриран единен пазар. В условията на нарастващ световен натиск върху природните ресурси с ОСП се гарантира продоволствената сигурност на население от около 500 милиона души и се управляват устойчиви общи изисквания, приложими за 48 % от територията на ЕС.

От 80-те години на ХХ век делът на разходите за ОСП в общия бюджет на ЕС постоянно намалява; в многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. той възлиза на 37,6 %. Наред с това при изготвянето на политиката вече се използва открит пазарен подход, с помощта на който земеделските стопани в ЕС имат възможност да отговарят на пазарните сигнали, като същевременно се справят с предизвикателствата, свързани с ниската рентабилност и разходите, произтичащи от високите производствени стандарти на ЕС.

Понастоящем селскостопанският сектор на ЕС се конкурира на международни цени в повечето сектори, има водеща позиция по отношение на разнообразието, безопасността и качеството на хранителните продукти и е най-големият износител в света на продукти от хранително-вкусовата промишленост. Благодарение на направените промени в ОСП производителността на сектора се е повишила с 10 % от 2005 г. насам (без сериозна загуба на площ на стопанствата поради интензификация), употребата на торове е намаляла, а добивите същевременно са се увеличили. Освен това от 1990 г. насам емисиите на парникови газове (ПГ) от селскостопанска дейност са намалели с 24 % (макар това да не се отнася за последните години). В същото време благодарение на ОСП селскостопанската дейност се е запазила в целия ЕС, предотвратено е изоставянето на земи и е намаляла разликата между доходите в селското стопанство и доходите в други сектори. За осигуряването на изобилно и финансово достъпно снабдяване с храни обаче е платена висока цена и в ОСП се обръща все по-голямо внимание на управлението на природните ресурси поради значителните въздействия върху почвата, водите, въздуха и най-вече биологичното разнообразие.

С цел да се преодолеят множеството предизвикателства в селскостопанския сектор, в ОСП е отчетен фактът, че икономическите цели и целите, свързани с опазването на околната среда, могат да бъдат постигнати само ако се разглеждат заедно. Ето защо в ОСП се отчитат многопластовите връзки между инструменти и цели. Комисията създаде обща рамка за мониторинг и оценка за периода 2014—2020 г. с цел да извърши оценка на резултатите от ОСП и да подобри нейната ефикасност. В допълнение, в подкрепа на своята оценка на резултатите от ОСП, Комисията наблюдава развитието на селскостопанските пазари, развитието на селските райони и използването на средства по линия на ОСП въз основа на показатели за контекста, крайния продукт, резултатите и въздействието. Освен това оценката е инструмент за измерване на въздействието на интервенциите на политиката. С нея се предоставят

доказателства за вземането на решения и се подобряват ефективността, целесъобразността и ефикасността на интервенциите.

Действията в областта на климата и опазването на околната среда са в основата на приоритетите в предложението на Комисията от 2018 г. за бъдещата ОСП. Наред с това с Европейския зелен пакт се повишава равнището на амбиция в тези области и се отбелязва напредък в преминаването към справедлива, здравословна и екологосъобразна продоволствена система, като се обръща повече внимание на постигането на последователност и полезни взаимодействия между политиките на ЕС.

Комисията предложи по-нататъшно укрепване на системата за мониторинг и оценка за бъдещата ОСП с цел да се постигне баланс между ползите от мониторинга и оценката и свързаните с тях разходи и административна тежест.

Общата селскостопанска политика (ОСП)

4.14 Степента, до която въздействието на мерките на политиката може да бъде оценено, зависи от времевия график и естеството на оценките, които са посочени в правното основание, а често и от наличността и качеството на данните, предоставени от държавите членки и от други партньори или организации. По-ранното насрочване на оценките може да доведе до значителни ограничения по отношение на резултати и/или въздействия, които все още не са се проявили.

Комисията смята, че времевият график на оценките е балансиран по подходящ начин, така че да се оцени правилно въздействието на финансирането за развитието на селските райони. С изготвянето на междинна оценка, както е предвидено в предложението на Комисията за ОСП за периода след 2020 г., не само ще се осигури входяща информация за втората част на програмния период, но също така ще се събере информация за оценката на въздействието за законодателното предложение за следващия програмен период.

Общ отговор на Комисията по точки 4.16—4.21

Когато се предлагат реформи в ОСП, придружаващата оценка на въздействието дава възможност на Комисията да определи в които области са необходими действия, да отрази тези действия в ясни цели на политиката и да разработи „логика на интервенцията“ за редица от тях¹, която да обхваща множество интервенции по линия на ОСП.

Във всяка политика, чиято цел е да се преодолеят множеството предизвикателства в селскостопанския сектор, трябва да бъде отчетен фактът, че икономическите цели и целите, свързани с опазването на околната среда, могат да бъдат постигнати само ако се разглеждат заедно. Това означава, че в успешните селскостопански политики трябва да бъде отразена многопластовата връзка между инструментите и целите, а не да се прилага опростена логика на интервенцията. Затова оценителите на политиката разработват подробна логика на интервенцията и анализират ефективността на ОСП за постигане на заложените в нея цели.

За периода 2014-2020 г. Комисията създаде обща рамка за мониторинг и оценка с цел да извърши оценка на резултатите от ОСП и да подобри нейната ефикасност. Резултатите от мониторинга и оценката:

¹ За ОСП за периода 2014—2020 г., вж.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf

- помагат да се определят цели на политиката и на програмата и се използват за измерване на постигането им в дългосрочен план;
- допринасят за отчетността на публичните разходи, като по този начин играят важна роля за разсейване на притесненията и предоставяне на отговор на въпросите на обществеността относно изразходването на парите на данъкоплатците; и
- осигуряват солидна аналитична основа за разработването на бъдещи политики.

В подкрепа на своята оценка на резултатите от ОСП Комисията наблюдава развитието на селскостопанските пазари, развитието на селските райони и използването на средства по линия на ОСП въз основа на показатели за контекста, крайния продукт, резултатите и въздействието.

Оценката съгласно общата рамка за мониторинг и оценка е инструмент за измерване на въздействието на интервенциите на политиката. С нея се предоставят доказателства за вземането на решения и се подобряват ефективността, целесъобразността и ефикасността на интервенциите. Тя допринася също така за повишаване на прозрачността, познанията и отчетността.

За целите на програмната декларация бяха определени целеви стойности на показателите за резултати, свързани както с Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), така и с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Някои от целевите стойности са количествени, докато други (където е по-подходящо да се посочи желаната „посока на движение“) обозначават тенденция. Например конкретната цел на ОСП е да допринесе за увеличаване на доходите в селското стопанство с оглед на влиянието, което външни фактори като суша и болести оказват върху доходите на земеделските стопани.

Въпреки че резултатите от политиката може да бъдат наблюдавани ежегодно, при това по сравнително надежден начин на равнище краен продукт, силното влияние на външни фактори (като климатични явления или здравни кризи) придобива по-голямо значение, когато целта е да бъдат измерени резултатите и по-конкретно въздействията. Ако обаче дадена дейност по линия на ОСП се докаже като ефективна за постигане на нейната цел, проследяването на годишния напредък в изпълнението ѝ само по себе си ще бъде добър показател за това дали ОСП дава резултат. Освен това измерването на различните показатели не може да се разглежда изолирано, а трябва да бъде тълкувано в определен контекст. В крайна сметка с оценките ще бъдат предоставени факти и констатации относно резултатите от ОСП в рамките на възможното.

С оглед на гореизложеното Комисията е на мнение, че може да докаже, че ОСП постига целите си, и смята, че съсредоточаването върху крайните продукти от разходваните средства не дава прекалено оптимистична представа за постиженията. По отношение на цитираните от Европейската сметна палата (ЕСП) примери следва да се посочи, че докладите на Комисията се основават на факти и в тях се представя най-новата налична статистическа информация и използването на мерките от страна на земеделските стопани за всяка цел на ОСП в области, в които конкретните действия, измерени по показателите за крайния продукт, са доказано ефективни за постигане на определена цел.

Ако разгледаме например действията в областта на климата (каре 4.1, първа точка в получер шрифт), преди да одобри програмите за развитие на селските райони, Комисията оценява приноса на ангажиментите, свързани с управлението, спрямо целевите стойности, т.е. намаляването на емисиите на ПГ в дългосрочен план. Изпълнението на тези ангажименти ще допринесе за постигането на целевите стойности. Колкото по-висока е дадена целева

стойност, толкова по-голям е потенциалният принос. Някои държави членки вече са се опитали да прогнозираят размера на вноските, а последващите оценки ще дадат по-изчерпателна представа.

По отношение на широколентовия достъп в селските райони (каре 4.1, втора точка в получер шрифт) съществува пряка връзка между финансираните операции и търсеното въздействие. Такъв е например случаят с Швеция и Литва: В селските райони на Литва широколентовият достъп от типа „достъп от следващо поколение“ (NGA) се е увеличил от 15,6 % на 28,7 % между 2015 г. и 2019 г., а в Швеция е нараснал от 13,9 % до 40,9 %. Има няколко примера за проекти за осигуряване на широколентов достъп, които са осъществени с принос от ЕЗФРСР².

Важно е да се отбележи, че степента на изпълнение не отразява непременно нивото на напредък на мерките. Тъй като в много случаи разходите се отчитат едва след приключване на проекта, цифрите сочат, че мярката не се изпълнява, а тя всъщност е в процес на изпълнение.

Фигура 4.3 Комисията смята, че като цяло всички показатели за изпълнение, включени в програмните декларации, са от значение за целите на програмата.

Определянето на целеви стойности в началото на периода на МФР носи присъщия риск целевите стойности да станат по-лесни или по-трудни за постигане през периода на изпълнение на програмата. Това може да се дължи на фактори, за които отговарят Комисията, държавите членки, други партньори и организации, или на външни фактори.

Показателите сами по себе си невинаги отразяват постигането на целите на програмата.

Следователно фактът, че даден показател е (или не е) „на път“ да достигне своята целева стойност, не означава непременно, че самата програма е (или не е) „на път“ да изпълни целите си.

Данните за показателите винаги следва да се анализират заедно с друга количествена и качествена информация, за да се оцени изпълнението на програмата.

Каре 4.1 — Примери за прекален оптимизъм в докладването относно изпълнението в ГДУИ — Вж. отговора на Комисията по точки 4.16—4.21.

4.21 При последващ одит Службата за вътрешен одит на Комисията потвърди широкообхватната работа, извършена от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ по подготовката на ОСП за периода 2021—2027 г., и положителното разпространение на ефектите върху текущия мониторинг и докладване на ОСП за периода 2014—2020 г.

Общ отговор на Комисията по точки 4.23—4.24

Резултатите от ОСП може да бъдат наблюдавани по сравнително надежден начин на равнище краен продукт. Влиянието на външни фактори придобива по-голямо значение, когато целта е да бъдат измерени резултатите и по-конкретно въздействията. Това означава, че целевите стойности, заложили за показателите по цел „жизнеспособно производство на храни“, не могат да се разглеждат изолирано, а трябва да се тълкуват в определен контекст. Съответно, и като се имат предвид особеностите на селскостопанския сектор, целевите стойности в годишния доклад за дейността и в програмната декларация показват желаната „посока на движение“, а

² Вж. страницата за цифровия единен пазар на Европа <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/projects/75980/3608>

крайните стойности ще зависят от множество други фактори. Показателите имат базови стойности, а качествените целеви стойности дават възможност на Комисията да оценява напредъка.

Доказателствата потвърждават приноса на ОСП към осигуряването на устойчиви доходи на земеделските стопанства. Например в изследването в подкрепа на оценката относно въздействието на политиката върху жизнеспособното производство на храни е установено, че мерките по линия на ОСП в тази област имат важна роля в подпомагането на доходите на земеделските стопанства, дори това да се дължи главно на други фактори като вложения труд и развитието на пазара. Освен това преките плащания допринасят за стабилността на доходите на земеделските стопанства, както и пазарните мерки, които помагат да се ограничи нестабилността на цените на вътрешния пазар — изследването показва, че с помощта на мерките по линия на ОСП цените се поддържат по-стабилни в рамките на ЕС, отколкото са на световния пазар. Световната банка³ е установила, че плащанията по „стълб II“ (развитие на селските райони и др.) допринасят за увеличаване на производителността в селското стопанство. Освен това от оценката на въздействието, придружаваща законодателното предложение за ОСП за периода след 2020 г., е видно, че премахването на ОСП ще доведе до среден спад от 18 % на доходите на земеделските стопанства в ЕС, което би застрашило икономическата жизнеспособност на селското стопанство и привлекателността на селските райони; това показва значението на ОСП и на предвидените в нея мерки за подпомагане на доходите.

Общ отговор на Комисията по точки 4.25—4.32

Основна цел на ОСП съгласно Договора е да се подпомагат доходите на земеделските стопани. Това става чрез подкрепа на селскостопанската дейност. Ето защо е разумно да се следят доходите, генерирани от такава дейност. Данните за общия доход на земеделските домакинства на равнище ЕС са интересни, но с тях не може да се определи необходимостта от подкрепа, насочена конкретно към селскостопански дейности. „Разполагаем доход на земеделските домакинства“ и „доход на земеделското стопанство“ са различни понятия.

Преките плащания са насочени към поддържане на устойчиво равнище на доходите на земеделските стопанства и фактически допринасят в значителна степен за стабилизиране на доходите на земеделските стопанства. В настоящата правна рамка са предвидени няколко инструмента на политиката, които имат за цел плащанията да бъдат насочени по-прецизно (например средното пряко плащане на хектар намалява с увеличаване на размера на стопанството, докато средният доход на работник се увеличава).

В същото време преките плащания изглеждат съсредоточени, защото 80 % от подкрепата се получава от 20 % от бенефициерите. Трябва да се подчертае обаче, че професионалните стопанства от семеен тип, управляващи между 5 и 250 хектара, получават 71,5 % от общите преките плащания. Освен това съотношението отразява точно концентрацията на земята. И накрая, самото съотношение не е проблем — онова, което има значение, е да се подобри още повече разпределението на преките плащания от гледна точка на справедливостта, ефективността и ефикасността. С включването на няколко нови инструмента, с които да се

³ Световна банка (2017 г.), „Thinking Common Agricultural Policy supporting agricultural jobs and incomes in the EU“ („Осмисляне на общата селскостопанска политика: подкрепа за работните места и доходите в селското стопанство в ЕС“). Редовен икономически доклад 4. Вашингтон. Международна банка за възстановяване и развитие. Световна банка.
<http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>

осигури по-справедливо и по-ефективно разпределение на преките плащания, в предложението си за ОСП за периода след 2020 г. Комисията се стреми да направи точно това.

4.26 Поради големия ръст на производителността на труда в селското стопанство Комисията смята, че стабилността на съотношението не е в противоречие с целта на политиката за увеличаване на индивидуалните доходи на хората, заети в сектора.

4.27 Предприемаческият доход на семейна работна единица е представен само на равнището на сектора на селското стопанство и не може да се направи разбивка по възраст.

По отношение на разполагаемия доход на земеделските домакинства, вж. отговора ни по точки 4.25—4.32.

4.32 Съгласно предложената от Комисията клауза за „истински земеделски стопанин“ от държавите членки се изисква да изключат от преките плащания физическите лица, които упражняват селскостопанска дейност, но прехраната им не зависи от селското стопанство (тъй като тази дейност формира само незначителна част от цялостната им икономическа дейност).

Таблица 4.1 — Комисията е на мнение, че при изготвянето на оценка на ефективността на мерките относно обезмасленото мляко на прах оценителите не са ги преценили спрямо наличните алтернативи с оглед на правната рамка.

Комисията смята, че с помощта за частно складиране икономическите оператори са подкрепени през период, в който са търсели други възможности. Изкупуването на големи количества в условията на публична интервенция помогна да се спре спадът на цените, въпреки че оказва влияние върху равновесието на пазара на обезмаслено мляко на прах и допринесе за забавянето във възстановяването на цените. Запасите бяха продадени обратно на пазара в периода 2018—2019 г. за сравнително кратко време, когато пазарните условия го позволиха.

4.34 Комисията ще повтори коментара, който направи в отговор на специален доклад № 23/2019 на ЕСП „Стабилизиране на доходите на земеделските стопани“, а именно, че за въпросния вид продукт нямаше готови алтернативи на руския пазар. Към руския пазар се насочваха 2 милиона тона плодове и зеленчуци, включително 700 000 тона ябълки от сорта Idared от Полша, за които другаде нямаше алтернативно търсене. При тези обстоятелства приспособяването към нови пазари задължително трябваше да става постепенно с цел поэтапно намаляване на помощта от ЕС през периода.

В момента службите на Комисията работят върху законодателно изменение, с което да се предотврати рискът от свръхкомпенсация.

4.35 Делът на земеделските стопанства, участващи в различните схеми за управление на риска по линия на ЕЗФРСР, е до известна степен по-малък от прогнозния. Комисията обаче забелязва някои вариации между различните предлагани инструменти и нарастващия интерес сред държавите членки към разработването на подходящи инструменти в техните програми за развитие на селските райони, по-специално с оглед на множеството и все по-нарастващи предизвикателства, пред които са изправени земеделските стопани днес. Комисията е решена да подобри ситуацията в рамките на бъдещата ОСП; поради тази причина тя е предложила инструментите за управление на риска да станат задължителни за държавите членки и тяхната привлекателност и гъвкавост да се подобри още повече, заедно с други инструменти по линия на ОСП, така че секторът да стане по-устойчив.

4.36 Укрепването на жизнеспособността на стопанствата отнема време и ефективността на подкрепата не може да се измери на годишна основа. Тъй като продължителността на много проекти, като например инвестиционните, е по-голяма от година и резултатите се отчитат едва когато проектите са приключили, съответните целеви показатели обикновено се увеличават към края на програмния период. Ранните оценки вече показват, че мерките за развитие на селските райони оказват положително въздействие върху показателите за ОСП „земеделски предприемачески доход“ и „факторен доход от земеделска дейност“. Освен това от тях става ясно, че подкрепата за развитие на селските райони допринася за повишаване на конкурентоспособността чрез реструктуриране и модернизация на сектора и чрез подобряване на отношенията между земеделските стопанства и пазара⁴.

Освен това Световната банка⁵ е установила, че плащанията по „стълб II“ играят важна роля за повишаване на конкурентоспособността чрез приноса си за увеличаване на производителността в селското стопанство.

4.38 С мерките на ОСП се подкрепят практики, които благоприятстват природните ресурси и климата. Годишното наблюдение на усвояването им вече осигурява ценна информация за способността на ОСП да постига резултати в тези области. Действителните ползи за околната среда могат да бъдат установени само с помощта на оценки и с известно закъснение.

Общ отговор на Комисията по точки 4.39—4.43

Някои ключови инструменти в рамките на ОСП имат за цел да се насърчи устойчивото използване на природните ресурси във взаимодействие с други инструменти на ОСП. Ефектът на отделни инструменти на политиката не може да бъде изолиран в наблюдаваните тенденции, които са резултат от действието на различни фактори.

- Стандартите за добро земеделско и екологично състояние са част от система за кръстосано съответствие и отразяват основни практики, които не се подкрепят със средства по линия на ОСП, но служат като част от базовата линия за практики с по-високи изисквания, за които се предоставя подкрепа. Държавите членки разполагат с известна гъвкавост при определянето на национални стандарти за добро земеделско и екологично състояние, за да се вземат предвид нуждите и обстоятелствата на национално равнище, но има обща задължителна рамка на ЕС в подкрепа на еднаквите условия на конкуренция.
- „Екологизирането“ представлява екологичният и климатичният компонент на преките плащания, с който се възнагражда предоставянето на обществени блага от земеделските стопани въз основа на определени изисквания. Колкото по-голяма е обхванатата от изискванията за екологизиране площ, толкова по-голям е приносът към постигането на целта в областта на околната среда и климата. Екологизирането не променя непременно практиките на земеделските стопани, когато те вече отговарят на задоволително равнище на амбиция, но когато практиките не са на необходимото равнище, с изискванията за екологизиране земеделските стопани се задължават да ги приспособят. При всички случаи

⁴ Доклад на информационното бюро на Европейската мрежа за развитие на селските райони — Summary report synthesis of evaluation components of the enhanced AIRS 2019 Chapter 7 December 2019 (Обобщен доклад „Резюме на компонентите на оценката на разширените годишни доклади за изпълнението за 2019 г.: глава 7, декември 2019 г.) и Evaluation support study of the impact of the CAP measures towards the general objective “viable food production” (Изследване в подкрепа на оценката относно въздействието на мерките по линия на ОСП върху общата цел „жизнеспособно производство на храни“).

⁵ Вж. бележка под линия № 3.

с екологизирането се предотвратява по-нататъшното интензифициране над определен праг, зададен на равнището на ЕС.

- Мерките за агроекология и климат допринасят за устойчивото използване на природните ресурси и могат да се основават на широк набор от добри примери. През периода 2014—2020 г. в повече от 17 % от използваната земеделска площ в ЕС са се прилагали практики за управление на стопанствата, които благоприятстват биологичното разнообразие. Сред тях са практики, подкрепяни по линия на мерките за агроекология и климат и за биологично земеделие, както и по линия на мрежата „Натура 2000“. Въз основа на осигурената от ЕЗФРСР рамка програмите на държавите членки предоставят набор от ангажименти за агроекология и климат, от които управителите на селскостопански земи могат да изберат най-подходящите за техните специфични условия — от по-лесни за изпълнение, по-обща ангажименти до ангажименти с много конкретна насоченост, приложими за ограничени площи. Всички тези ангажименти включват амбициозни екологични земеделски практики, които винаги надхвърлят изискванията за кръстосано съответствие, като по този начин осигуряват допълнителни обществени блага в областта на околната среда. Същият подход се прилага в сектора на горското стопанство, макар и в по-ограничена степен и към днешна дата с много по-ниско ниво на усвояване от потенциалните бенефициери, поради естеството на сектора.

Предложението на Комисията за ОСП за периода след 2020 г. е амбициозно по отношение на целите на ЕС, свързани с околната среда и климата. В „екологосъобразната архитектура“ на бъдещата ОСП ще се запазят, при по-строги условия, всички настоящи практики за екологизиране. Ще се запазят и укрепят инструменти от стълб II като ангажиментите за агроекология и климат, инвестициите в непроизводствени дейности и обмена на знания/информация. Освен това в новата ОСП ще бъде предвиден нов инструмент под формата на практики за финансиране на екосхеми, които са благоприятни за околната среда и климата. И накрая, за постигането на високи резултати в областта на околната среда и климата ще бъде от съществено значение вниманието да бъде съсредоточено върху изпълнението и стратегическото планиране и на двата стълба.

Общ отговор на Комисията по точки 4.44—4.48

В изследването в подкрепа на оценката относно въздействието на ОСП върху изменението на климата⁶, проведено през 2018 г., се прави заключение, че в ОСП са налице ефективни инструменти, за да се отговори на нуждите в областта на климата, но е трудно да се измери тяхното въздействие, тъй като то се влияе от комбинация от фактори.

„Устойчиво управление на природните ресурси и действия в областта на климата“ е една от трите основни цели на ОСП. Благоприятните за климата практики на земеползване и управление на земите и финансирането на благоприятни за климата инвестиции се подпомагат чрез комбинация от задължителни и доброволни инструменти на ОСП. Емисиите в селското стопанство са намалели с 20 % от 1990 г. насам и ОСП има принос за това. Вярно е обаче, че равнището на емисиите е стабилно от няколко години, което може да се дължи на факта, че:

- селското стопанство е сектор, в който намаляването на емисиите, различни от CO₂, е изключително предизвикателство⁷ и който има по-нисък потенциал за смекчаване на

⁶ Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions („Изследване за оценка на въздействието на мерките по ОСП върху изменението на климата и емисиите на парникови газове“), 2018 г.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014SC0015>

последниците от другите сектори⁸ поради биологичното естество на емисиите и многобройните функции на сектора (продоволствена сигурност, работни места и доходи и т.н.); и

- в политиките на ЕС не се поставят специфични за сектора цели. Всяка държава членка трябва да формулира, въз основа на ефективността на действията от гледна точка на разходите и техния потенциал за смекчаване на последниците от изменението на климата, по какъв начин и в кой сектор/в кои сектори ще насочи усилията си с цел намаляване на емисиите. Тъй като селското стопанство има по-малък потенциал за намаляване на емисиите, държавите членки може да са решили първо да се справят с проблемите в други сектори.

Наскоро Комисията прие съобщение⁹, в което предлага общоевропейска цел за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. с най-малко 55 % спрямо нивата от 1990 г. Селското и горското стопанство ще играят решаваща роля за постигането на неутралност по отношение на климата в ЕС до 2050 г. Селското стопанство е част от дългосрочната стратегия на ЕС до 2050 г., която е залегнала в основата на Зеления пакт. То е напълно интегрирано в националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК), в дългосрочните стратегии съгласно Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК) и в стратегическите планове по ОСП. Ако искаме да постигнем неутралност по отношение на климата до 2050 г., в сектора трябва да се положат необходимите усилия, за да може и той да даде своя принос за по-високото равнище на амбиция в областта на климата до 2030 г.

В съответствие със съобщението¹⁰ Комисията планира също така да започне преразглеждането на основните законодателни инструменти с оглед постигането на тази нова цел. Стратегическите планове по ОСП, които ще бъдат разработени от държавите членки, са ключова възможност за насочване на повече ресурси с цел постигане на трайно намаляване на емисиите в селското стопанство, като същевременно ще се повиши икономическата и екологичната устойчивост и издръжливост на сектора.

Ползите от действията в този сектор, които водят до значително намаляване на емисиите, като същевременно се гарантира непрекъснатата продоволствена сигурност в ЕС, се изтъкват както в Зеления пакт, така и в стратегията „От фермата до трапезата“ и в Плана във връзка с целта в областта на климата за 2030 г. Ефективното използване на торове, прецизното земеделие, поздравите стада от добитък и анаеробното разграждане (производство на биогаз и използване на органични отпадъци) са примери за съществуващи технологии, които имат голям неоползотворен потенциал.

Комисията ще изготви препоръки до държавите членки, в които ще подчертае в кои области иска да види действия по линия на плановете за ОСП, като ще наблегне специално върху целите на Зеления пакт.

Фигура 4.9 — Цифрите ясно показват, че емисиите от селското стопанство в ЕС между 2010 и 2018 г. се колебаят около сходни стойности без значително увеличение или намаление, поради което не дават възможност да се направи заключение.

⁸ <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-assessment-ghg-mitigation-policy-options-eu-agriculture-ecampa-2>

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0562>

¹⁰ Засилване на европейската амбиция в областта на климата за 2030 г. Инвестиция в неутрално по отношение на климата бъдеще в полза на нашите граждани; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0562>

Общите тенденции в 28-те държави — членки на ЕС, по отношение на емисиите на ПГ вероятно ще бъдат по-точни от индивидуалните абсолютни годишни оценки, които не са независими една от друга. Според Междуправителствения комитет по изменение на климата неопределеността в тенденциите за общите емисии на ПГ е около 4—5 %.

Данните за емисиите от селското стопанство за 2018 г. вече са налични и показват спад.

Общ отговор на Комисията по точки 4.49—4.51

ЕЗФРСР допринася за балансирано териториално развитие, но не е предназначен да решава самостоятелно всички проблеми, с които се сблъскват селските райони в ЕС.

В доклада на Световната банка за осмисляне на ОСП¹¹ се подчертава, че ОСП е свързана с намаляването на бедността и създаването на по-добри възможности за работа на земеделските стопани в целия ЕС. В него се прави заключение, че „ОСП има много широк обхват и може да бъде мощен инструмент за структурна трансформация“. Разликата между доходите в селското стопанство и доходите в други сектори става все по-малка, а доходите в селското стопанство в целия ЕС се доближават. И двата стълба на ОСП имат своя принос към тези постижения. Допълнителна информация ще бъде осигурена от предстоящата оценка на въздействието на ОСП върху „балансираното териториално развитие“ (която ще бъде публикувана през 2021 г.).

В общата рамка за мониторинг и оценка се съдържа широка гама от показатели за проследяване на напредъка към постигането на общата цел за „балансирано териториално развитие“; те включват равнища на заетост (безработица) и структурата на икономиката (вж. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-table_2019_en.pdf). Същото се отнася и за предложението за бъдещата ОСП (приложение I към предложения Регламент за стратегическите планове по ОСП).

Общ отговор на Комисията по точки 4.52—4.54

ОСП допринася за смяната на поколенията в селското стопанство с положителни верижни ефекти върху заетостта.

Цели като смяната на поколенията в селското стопанство и създаването на работни места в селските райони не могат да бъдат постигнати само с един инструмент за подкрепа, а са следствие от полезни взаимодействия между различни инструменти на национално равнище и на равнището на ЕС и от конкретния национален или регионален контекст. В ОСП се предлага набор от инструменти, които допринасят в това отношение. Поради естеството на подкрепяните проекти (особено в случая на LEADER) създаването на работни места се осъществява едва след определено време. Освен това приносът на подкрепата по линия на ЕЗФРСР често не се признава пряко, въпреки че тя създава условия, при които могат да се предлагат работни места и лицата, към които са насочени мерките, да ги заемат.

¹¹ Световна банка (2017 г.), „Thinking Common Agricultural Policy supporting agricultural jobs and incomes in the EU“ („Осмисляне на общата селскостопанска политика: подкрепа за работните места и доходите в селското стопанство в ЕС“). Редовен икономически доклад 4. Вашингтон. Международна банка за възстановяване и развитие. Световна банка.
<http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>

Наскоро проведено изследване в подкрепа на оценката¹² показва, че мерките по линия на ОСП за млади земеделски стопани, включително подкрепата по линия на ЕФГЗ, имат положително въздействие върху заетостта и върху смяната на поколенията (спрямо съпоставителния сценарий). Те имат решаващо значение за производителността и устойчивостта на стопанствата. И все пак вместо да насърчават приемствеността в земеделските стопанства, те е по-вероятно да подобряват социално-икономическата устойчивост на стопанствата след поемането им от млади земеделски стопани.

Социално-икономическият контекст в селските райони и бариерите за навлизане на пазара пред младите земеделски стопани (като цените на земята и достъпа до капитал) са сериозен възпиращ фактор за нови участници, който не може да бъде преодолян само с ОСП.

В законодателното предложение на Комисията за ОСП за периода след 2020 г. е предвидена нова рамка за подкрепа на млади земеделски стопани, с повече полезни взаимодействия между подкрепата по линия на стълб I и стълб II, с цел да се гарантира съгласуваност между интервенциите, целенасочените и индивидуалните решения и да се извлече максимална полза от разходоэффективното използване на всички налични ресурси по възможно най-подходящ начин, така че да се отговори на местните условия и на действителните нужди. Поради влиянието на фактори на национално равнище върху смяната на поколенията държавите членки ще трябва да проучат взаимодействието между инструментите на национално равнище и интервенциите на ЕС и да осигурят последователност.

Общ отговор на Комисията по точки 4.55—4.57

По линия на ЕЗФРСР се предоставя широк набор от инструменти в подкрепа на инвестициите в селските райони, които обхващат различни видове инвестиции и цели за развитието на селските райони. Не е възможно с ограничен набор от показатели да се обхванат всички проекти. Освен това ефективността на подкрепата може да се определи само чрез извършването на оценки, като се използва допълнителна информация за анализа. Комисията предложи решения за редица проблеми, свързани със системата за мониторинг и оценка за програмния период 2014—2020 г., но винаги ще трябва да се постига баланс между ползите от мониторинга и оценката и свързаните с тях разходи и административна тежест. По отношение на покритието с ширококолов достъп в селските райони, вж. също отговора в каре 4.1.

4.58 В контекста на развитието на селските райони очакваните резултати и съответните целеви стойности се определят на равнището на целите (целевите области), а не на равнището на отделни мерки. Те се използват за определяне на оперативни цели, които трябва да бъдат постигнати чрез прилагането на редица подходящи мерки за подкрепа по линия на програмите за развитие на селските райони. С оглед на големия брой възможни мерки показателите за резултат, определени на това равнище, няма да бъдат ефикасни. Държавите членки обаче могат да определят конкретни програмни показатели в допълнение към общите показатели, за да наблюдават конкретни постижения на своите програми за развитие на селските райони.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Общ отговор на Комисията по точки 4.59—4.60

¹² Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas, („Оценка на въздействието на ОСП върху приемствеността между поколенията, местното развитие и работните места в селските райони“), 2019 г.

Комисията смята, че в годишния доклад за управлението и изпълнението за 2019 г. е предоставена достатъчно количествена информация за резултатите и въздействието на ОСП, и е представено балансирано описание на постиженията на политиката, като се обръща внимание както на крайните продукти, така и на резултатите.

Като наблюдава непрекъснато развитието на селскостопанските пазари, развитието на селските райони и използването на средства по линия на ОСП посредством контекст, крайни продукти, резултати и показатели в подкрепа на своята оценка на резултатите от ОСП, Комисията събира информация, която е все по-прозрачна, по-лесна за ползване и по-навременна и която послужи за основа както за вътрешен, така и за външен анализ на резултатите от ОСП. Това нямаше да бъде възможно, ако информацията не беше представена в количествено определени стойности.

Въпреки че резултатите от политиката може да бъдат наблюдавани ежегодно, при това по сравнително надежден начин на равнище краен продукт, силното влияние на външни фактори (като климатични явления или здравни кризи) придобива по-голямо значение, когато целта е да бъдат измерени резултатите и по-конкретно въздействията. Въпреки произтичащите от това ограничения годишният напредък в изпълнението на дадена дейност по линия на ОСП ще бъде добър показател дали тя е на път да постигне целта си и ще допринесе за оценката на нейната ефективност.

Във всяка политика, чиято цел е да се преодолеят множеството предизвикателства, пред които са изправени селскостопанският сектор и селските райони, трябва да бъде отчетен фактът, че икономическите цели и целите, свързани с опазването на околната среда, могат да бъдат постигнати само ако се разглеждат заедно. Важно е показателите да се разглеждат в техния по-широк контекст и с оглед на възможни полезни взаимодействия/ компромиси, а не изолирано.

Това означава, че в ефективните селскостопански политики трябва да бъдат отразени многопластовите връзки между инструментите и целите, а не да се прилага опростена логика на интервенцията, за да може да бъдат уловени както състоянията на напрежение, така и възможностите, които всички видове съвременни селскостопански практики създават по отношение на икономическата и екологичната ефективност. Подробната логика на интервенцията на ОСП е отразена в оценката на въздействието на Комисията за 2018 г. и е развита във всяка една от оценките, в които е направен подробен анализ на ефективността на политиката за постигането на заложените в нея цели.

4.61 Вж. първия параграф в отговора на Комисията по точка 4.14.

4.62 Конкретната цел на ОСП е да допринесе за увеличаване на доходите в селското стопанство с оглед на влиянието, което външни фактори като суша или болести оказват върху доходите на земеделските стопани. Освен това подкрепата за развитие на селските райони допринася за повишаване на конкурентоспособността чрез реструктуриране и модернизация на селскостопанския сектор на ЕС и чрез подобряване на отношенията между земеделските стопанства и пазара¹³.

¹³ Доклад на информационното бюро на Европейската мрежа за развитие на селските райони — Summary report synthesis of evaluation components of the enhanced AIRS 2019 Chapter 7 December 2019 (Обобщен доклад „Резюме на компонентите на оценката на разширените годишни доклади за изпълнението за 2019 г.: глава 7, декември 2019 г.) и Evaluation support study of the impact of the CAP measures towards the general objective “viable food production” (Изследване в подкрепа на оценката относно въздействието на мерките по линия на ОСП върху общата цел „жизнеспособно производство на храни“).

4.63 В настоящата рамка на ЕС за действия в областта на климата не са определени целеви стойности, специфични за сектора, но са предвидени стойности на национално равнище за намаляване на емисиите в сектори, които не са включени в схемата за търговия с емисии, в това число селско стопанство, транспорт, управление на отпадъци и на сградния фонд. Въз основа на ефективността на действията от гледна точка на разходите и техния потенциал за смекчаване на последиците от изменението на климата, всяка държава членка решава по какъв начин и в кой сектор/в кои сектори ще насочи усилията си с цел намаляване на емисиите. Тъй като разходите за по-нататъшно намаляване на емисиите в селското стопанство са доста високи в сравнение с други сектори, държавите членки може да са решили първо да се справят с проблемите в другите сектори. По-високото равнище на амбиция в новия План във връзка с целта в областта на климата за 2030 г. обаче ще наложи в средата на 2021 г. да се извърши повторна оценка на настоящата рамка и да се изготвят предложения за съответните сектори.

4.64 Налице е обширна информация за ОСП и изследователите могат да получат достъп до по-подробни сведения относно (многобройните) показатели на общата рамка за мониторинг и оценка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА НА ЕС — СЪСТОЯНИЕ В КРАЯ НА 2019 ГОДИНА

ГЛАВА 5 — СИГУРНОСТ И ГРАЖДАНСТВО

ВЪВЕДЕНИЕ

Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) насърчава ефективното управление на миграционните потоци и прилагането, укрепването и разработването на общ подход на Съюза по отношение на убежището и миграцията. Чрез него се подкрепят действията във връзка с убежището, включително презаселването и преместването, законната миграция и интеграцията на гражданите на трети държави, и операциите по връщане.

По време на текущата МФР Комисията съсредоточи подкрепата по ФУМИ върху осигуряването на ефективни мерки в отговор на кризата с бежанците, като по този начин гарантира изпълнението на програмата за миграцията. Гъвкавият механизъм за реакция при извънредни ситуации („спешна помощ“), управляван от Комисията в условията на пряко управление, се счита за особено ефективен инструмент за реагиране на непредвидени нужди. В този контекст беше важен приоритет постигането на по-голяма степен на съответствие на ФУМИ с целите на политиката и специфичните оперативни потребности с цел ефективно подпомагане на предложените решения за кризата с бежанците и засилване на полезните взаимодействия и взаимното допълване между ФУМИ и други инструменти за финансиране от ЕС (по-специално европейските структурни и инвестиционни фондове, Инструмента за сътрудничество за развитие и инструментите на ЕС за хуманитарна помощ).

Докладването за изпълнението на фонда, осъществявано при споделено управление, се извършва на редовни интервали и на две равнища: първото равнище се състои от данните от мониторинга, които държавите членки събират и предоставят на Комисията в годишните си доклади за изпълнението. Тези данни обхващат показателите, посочени в Регламента за създаване на ФУМИ (Регламент 516/2014). Второто равнище на докладване за изпълнението са оценките. Съгласно действащите регламенти се изисква държавите членки и Комисията да извършват междинни и последващи оценки. Всеки от тези два набора от данни има различна цел. Докато данните от мониторинга дават обща представа за напредъка в изпълнението на фонда, чрез оценките се определя въздействието на подкрепата. С последващата оценка на Комисията ще се определи по-специално въздействието върху ефективното управление на миграционните потоци в Съюза, развитието на общата европейска система за убежище и справедливото и равно третиране на гражданите на трети държави. Междинната оценка беше завършена през юни 2018 г. Поради късното приемане на регламентите, което доведе до късно започване на изпълнението на програмата, междинната оценка представляваше само първоначална оценка на ранния етап на изпълнение на ФУМИ. Последващата оценка от Комисията, която трябва да бъде извършена до края на юни 2024 г., ще предостави далеч по-всеобхватна оценка на изпълнението на ФУМИ.

Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)

5.10 Чрез фонда „Убежище, миграция и интеграция“ се предоставят финансовите средства за постигане на напредък по всеобхватната програма на ЕС за миграцията в нестабилната обстановка и изпълнената с предизвикателства ситуация с миграцията през периода 2014—2019 г.

Фигура 5.3 — Изпълнението на програмата ще продължи до края на 2022 г., след което Комисията ще извърши окончателна оценка на изпълнението на ФУМИ спрямо целевите стойности. Съгласно член 57 от Регламент 514/2014 се изисква държавите членки да представят на Комисията своята последваща оценка до декември 2023 г. Въз основа на тези доклади Комисията представя последващата оценка до 30 юни 2024 г.

Фигура 5.4 — Комисията счита, че като цяло всички показатели за изпълнение, включени в програмните декларации, са от значение за целите на програмата.

Определянето на целеви стойности в началото на периода на МФР носи присъщия риск по време на срока на програмата целите да станат по-лесни или по-трудни за постигане. Това може да се дължи на фактори, за които отговарят Комисията, държавите членки, други партньори и организации, или на външни фактори.

Показателите сами по себе си невинаги отразяват постигането на целите на програмата.

Следователно фактът, че даден показател е (или не е) „на път“ да достигне своята целева стойност, не означава непременно, че самата програма е (или не е) „на път“ да изпълни целите си.

Данните за показателите винаги следва да се анализират заедно с друга количествена и качествена информация, за да се оцени изпълнението на програмата.

5.14 Показателите не са класифицирани като показатели за крайни продукти или за резултати нито в Регламент 516/2014, нито в приложение IV към Регламент 516/2014, в което са определени общите показатели.

5.15 Тъй като показателите се използват за проследяване на напредъка в изпълнението на националните програми, целевите стойности се определят в началото на програмния период и обикновено се коригират нагоре или надолу, когато към националните програми се добавя допълнително финансиране. Преизпълнението на целевите стойности само по себе си отразява потенциала за повишаване на ефективността.

5.16 Заключение от последващия одит на Службата за вътрешен одит от 2020 г. е, че „препоръката е изпълнена адекватно и ефективно“.

5.17 Целевите стойности се определят от държавите членки в техните национални програми в началото на програмния период и се коригират при отпускане на допълнително финансиране за националните програми.

По отношение на оценката на нуждите:

- по всяка програма се анализират нуждите в различните области, обхванати от програмата (раздел 2 от одобрените програми). Тези нужди формират основата за определяне на разпределението на финансирането и следователно на равнището на целевите стойности. Поради това целевите стойности, определени от държавите членки и одобрени от Комисията, се считат за относима информация за оценката на напредъка по ФУМИ.
- При междинната оценка се достигна до заключението, че интервенциите, подпомагани от ФУМИ, съответстват на нуждите, установени от държавите членки (вж. точка 5.20 и текста в каре 5.1).

Държавите членки нямат правно задължение да събират и докладват количествена информация за общите си нужди. Това е в съответствие с ангажимента, поет от трите институции в Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество да предвидят по целесъобразност изисквания за докладване, мониторинг и оценяване в законодателството, като същевременно се избягват свръхрегулирането и административната тежест, по-специално върху държавите членки.

5.18 Всички подадени заявления за СП се оценяват в съответствие с Финансовия регламент въз основа на няколко критерия; включително дали общата цел (очакваното въздействие) и реагирането на спешната помощ са съобразени с целите на фонда и на политиката и дали определените специфични цели (очакваните резултати) допринасят за общата цел. За всяка специфична цел се определят подходящи показатели за измерване на напредъка към нейното постигане, включително: единица за измерване, базова и целева стойност, които се наблюдават по време на изпълнението на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства, за да се гарантира, че разходите се извършват по план. През целия период на прилагане на СП Комисията наблюдава изпълнението от гледна точка на ефективното, а също и на ефикасното използване на средствата на ЕС, като се гарантира взаимно допълване с други фондове и действия на ЕС. Данните за показателите винаги следва да се анализират заедно с друга количествена и качествена информация, за да се оцени изпълнението на програмата.

Що се отнася до бъдещия ФУМ, в изпълнение на препоръката на ЕСП и при условие че бъдат приети съответните регламенти за МФР за периода 2021—2027 г., Комисията ще разработи критерии за разпределяне на средствата за СП до 30 юни 2021 г.

5.19 Липсва информация за икономичността и ефикасността на програмите на годишна база. Тези аспекти до голяма степен произтичат от нормативната уредба и обикновено се измерват в по-дългосрочен план.

В контекста на оценките се прави по-всеобхватна оценка на изпълнението на разходните програми, като се използва цялата налична качествена и количествена информация. Информация за ефикасността се събира в рамките на оценките. В Регламент 514/2014 се предвижда извършването на две оценки по отношение на ФУМИ: една междинна оценка през 2017 г. и една последваща оценка в края на програмата.

Резултатите от междинната оценка от 2017 г. са описани в програмните декларации за проектобюджета за 2020 г.

До 31 декември 2023 г. държавите членки ще представят доклад за последваща оценка относно отражението на действията по националните им програми, а до 30 юни 2024 г. Комисията ще представи доклад за последваща оценка относно отражението на нормативната база. Последващата оценка на Комисията ще обхваща още въздействието на специалните регламенти върху развитието на пространството на свобода, сигурност и правосъдие по отношение на приноса им за постигането на подбран набор от цели.

5.20 Като цяло фондът генерира важна добавена стойност за ЕС въпреки относително малкия размер на средствата в сравнение с важните предизвикателства, които поставя миграционната криза.

5.23 Първо тире — ФУМИ осигурява сравнително ограничено финансиране в тази област в сравнение с общите нужди в държавите членки. Ясно е, че фондът няма да покрие изцяло нуждите. Въпреки това ФУМИ може да предостави положителен принос.

Нуждите, с които държавите членки целят да се справят благодарение на фонда, са посочени в националната програма (раздел 2) в началото на програмния период.

При междинната оценка се достигна до заключението, че интервенциите, подпомагани от ФУМИ, съответстват на нуждите, установени от държавите членки (вж. точка 5.20 и текста в каре 5.1).

Освен това при последващата оценка ще се извърши анализ дали отражението на действията, финансирани от ФУМИ по националните програми, действително е допринесло за справяне с тези нужди.

Второ тире — Вж. отговора на Комисията по точка 5.15.

5.24 Подкрепата чрез ФУМИ има решаващ принос за разработването на програмите и дейностите за презаселване от голяма част от държавите членки. Броят на презаселванията в ЕС непрекъснато нараства от 2015 г. насам. Дори и пандемията от COVID-19 временно да е спряла презаселванията — въпреки че след лятото операциите по презаселване бавно се възобновиха в някои държави членки — като цяло Комисията счита, че с над 60 000 презаселвания, приключени до 2019 г., тази политика може да се счита за успех, върху който Комисията ще надгражда в бъдеще.

5.25 Чрез ФУМИ може да се допринесе за доближаване на процентите на признаване на молби за предоставяне на убежище, като се засили сътрудничеството между държавите членки. Разглеждането на молбите за предоставяне на убежище обаче остава политически въпрос, който не може винаги да се реши само с финансирането.

5.26 Според доклада на EASO относно тенденциите в областта на убежището от 2020 г. в никоя държава членка няма значимо изоставане при обработването на молбите за предоставяне на убежище. В доклада се отбелязва намаляване на натрупаните необработени молби в Германия, както и че броят на висящите дела е значителен и нараства в Белгия, Гърция, Франция и Испания.

На 23 септември 2020 г. Комисията прие новия пакт за миграцията и убежището след интензивни консултации с Европейския парламент, държавите членки и различни заинтересовани страни. Пактът обхваща всички различни елементи, необходими за цялостен европейски подход към миграцията.

В него се предлагат по-ефективни и по-бързи процедури чрез въвеждане на интегрирана процедура на границата, включваща скрининг преди влизането, обхващащ установяването на самоличността на всички хора, които преминават външните граници на ЕС без разрешение или които са слезли на територията на Съюза след операция по търсене и спасяване. Това също така ще включва медицински прегледи и проверки за сигурност, снемане на пръстови отпечатъци и регистрация в базата данни Евродак. След скрининга ще може отделните лица да бъдат насочвани към подходящата процедура — било то процедура на границата за определени категории кандидати или редовна процедура за предоставяне на убежище. В тази процедура на границата ще се вземат бързи решения за предоставяне на убежище или за връщане.

5.27 По-долу Комисията представя действията, предприети след публикуването на Доклад 24/2019 на ЕСП преди една година:

- EASO значително увеличи подкрепата в Гърция чрез оперативния план, подписан между EASO и Гърция през декември 2019 г. Въз основа на този план Агенцията вече разширява оперативното си присъствие в подкрепа на гръцките органи. Броят на изпратените служители на EASO ще се удвои от приблизително 500 на над 1000 души през цялата 2020 г. Те ще работят в подкрепа на Гръцката служба по въпросите на убежището, националното звено по Регламента от Дъблин, Службата за прием и установяване на самоличността и Апелативния орган.
- На 28 януари 2020 г. Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) и гръцкото правителство подписаха споразумение за седалището за приемането на оперативното бюро на EASO в Гърция. Споразумението за приемане дава правна и административна яснота на статута на EASO в Гърция, като дава възможност на Агенцията да подкрепя по-добре гръцките органи в областта на убежището и приема.
- Комисията вече предоставя на Гърция СП, за да помогне на нейната Служба по въпросите на убежището (като бенефициер) да се справи с натрупваните дела за убежище и други дейности, целящи да осигурят справедлива и ефективна процедура за предоставяне на убежище в Гърция. В рамките на последния си оперативен план EASO също подкрепя операциите на Гръцката служба по въпросите на убежището.
- Дейностите и функционирането на Гръцката служба по въпросите на убежището се подпомагат и от гръцката национална програма по ФУМИ (в условията на споделено управление).
- Що се отнася до Италия, Комисията изрази загриженост пред отговорния за ФУМИ орган относно капацитета за обработване на големия брой жалби и го прикани да поддържа връзка с Министерството на правосъдието, за да се проучат начини за осигуряване на дългосрочна финансова подкрепа за устен превод на етапа на обжалване. На заседанието на комитета за мониторинг на националната програма по ФУМИ, проведено на 9 декември 2019 г., отговорният за ФУМИ орган информира Комисията, че възприема положително нашата препоръка и ще предприеме съответните действия с Министерството на правосъдието.
- Като бележка — според данните на Евростат броят на висящите дела в Гърция е намалял между март и юли 2020 г.: от 112 370 в края на февруари 2020 г. на 83 325 в края на юли 2020 г. (по последни налични данни). Това вероятно е свързано с COVID-19. Освен това броят на висящите дела в Италия е значително намалял през последните 2 години: от 152 420 в края на 2017 г. на 47 020 в края на 2019 г.

5.28 Що се отнася до интеграцията, в новия пакт за миграцията и убежището^[1] Комисията обяви намерението си да приеме до края на 2020 г. нов план за действие за интеграция и приобщаване, в който ще бъдат дадени стратегически насоки и ще бъдат определени конкретни действия за насърчаване на приобщаването на мигрантите и по-широкото социално сближаване.

[1] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно нов пакт за миграцията и убежището, COM(2020) 609.

5.30 Второ тире — Въпреки че интеграцията е сложен въпрос, при който много елементи оказват влияние върху резултатите от интеграцията на гражданите на трети държави, чрез ФУМИ Комисията подпомага цялостния подход към интеграцията, като взема предвид редица

аспекти, които могат да окажат въздействие върху процеса на интеграция. Подкрепата, предоставяна чрез ФУМИ, надхвърля езиковите курсове и курсовете за гражданска култура и се отнася също до въпроси, свързани с активното участие в обществото и достъпа до услуги, които могат да окажат влияние върху дългосрочната интеграция на гражданите на трети държави.

Независимо от това Комисията би искала да подчертае, че без езикови курсове и курсове за гражданска култура е трудно да се постигне каквато и да е интеграция, дори и краткосрочна.

Трето тире — Приносът на ФУМИ за този показател е много ограничен също и от гледна точка на общия бюджет на ЕС. По-голямата част от финансирането, свързано с пригодността за заетост, идва от Европейския социален фонд. Правното основание на ФУМИ позволява само подготвителни мерки преди навлизането на пазара на труда. Ето защо развитието на показателя за изпълнението по отношение на положението на гражданите на трети държави на пазара на труда зависи от много други фактори освен от приноса на ФУМИ за тяхната интеграция; по-специално общото развитие на икономическата ситуация. Връзката между двете следва да се анализира, като се вземе предвид това.

5.31 Планът за действие на Комисията от 2016 г. включва действия, които трябва да се изпълняват само от Комисията, а не от държавите членки. Той включва незадължително насърчаване на акцентирането върху определени области. Комисията в момента оценява резултатите от плана за действие.

5.32 Комисията упражнява мониторинг върху правилното транспониране на директивите и тяхното конкретно прилагане, включително чрез производства за установяване на нарушение. За някои от неговите аспекти транспонирането на рамката на ЕС за законната миграция може да се различава в отделните държави членки поради наличието на няколко незадължителни разпоредби.

5.33 Фактът, че настоящата рамка за законната миграция е имала ограничено въздействие спрямо общите предизвикателства на миграцията, пред които е изправена Европа, излиза извън рамките на обхвата на ФУМИ. Въпросът не е само в това, че фондът разполага със сравнително ограничени финансови ресурси; изграждането на цялостна имиграционна политика е преди всичко политическо решение и едва впоследствие се изисква финансова подкрепа.

Освен това резултатите от проверката за пригодност от 2019 г. по отношение на въздействието на рамката на ЕС за законната миграция са по-положителни. Основният извод е, че като цяло и въпреки някои недостатъци директивите за законната миграция са донесли положителни ефекти, които не биха били постигнати чрез самостоятелни действия на държавите членки. Всички заинтересовани страни, включително държавите членки, потвърдиха постоянната добавена стойност за ЕС от наличието на обща правна рамка на ЕС за законната миграция. Основните положителни ефекти, установени при оценката, са:

- известна степен на хармонизация на условията, процедурите и правата, което спомага за създаването на еднакви условия в държавите членки;
- опростени административни процедури;
- подобрена правна сигурност и предсказуемост за гражданите на трети държави, работодателите и администрациите;
- подобро признаване на правата на гражданите на трети държави (а именно правото им да бъдат третирани наравно с местните граждани в редица важни области като условия на труд, достъп до образование и социалноосигурителни обезщетения, както и процесуалните права);

- подобрена мобилност в рамките на ЕС за определени категории граждани на трети държави (например лица, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер, изследователи и студенти).

5.34 Както беше обявено на 23 септември 2020 г. в пакта за миграцията и убежището, Комисията призова законодателите бързо да приключат преговорите по Директивата за синята карта на ЕС.

5.35 С оглед на постигането на по-измерими резултати при връщането на незаконните мигранти през март 2017 г. Комисията прие обновен план за действие относно връщането и препоръка на Комисията относно по-ефективен процес на връщане при прилагането на Директивата относно връщането, за да се гарантира, че ЕС е в състояние да отговори на новите предизвикателства. Освен това на 12 септември 2018 г. Комисията внесе предложение за преразгледана Директива относно връщането (преработване), което включва редица целенасочени изменения, като същевременно не се засяга обхватът на първоначалната Директива относно връщането. Целта на преразгледаната Директива относно връщането е да увеличи максимално ефективността на режима на ЕС за връщането и да осигури по-последователно прилагане в държавите членки, като същевременно бъдат защитени основните права на човека и принципът на забрана за връщане.

Измененото предложение за Регламент за процедурите за предоставяне за убежище, прието на 23 септември 2020 г. като част от новия пакт за миграцията и убежището, следва тази насока по отношение на това, че засилва правната, оперативната и институционалната рамка на системата на ЕС за връщане и коригира пропуските във връзка с предоставянето на убежище. Следователно то представлява нова инициатива за създаване на обща и ефективна европейска система за връщане, чийто ключов елемент ще продължи да бъде предложението за преработване на Директивата относно връщането.

Комисията винаги е препоръчвала на държавите членки да отдават предпочитание на доброволното връщане, тъй като при този вариант се осигурява по-достойно и разходоефективно връщане. Както беше обявено в новия пакт за миграцията и убежището, следващата година Комисията ще представи специална стратегия за доброволното връщане и реинтеграцията.

5.38 Въпреки всички проекти и инициативи на Комисията, на държавите членки и на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) през последните години ефективните връщания продължават да намаляват като абсолютна стойност, въпреки че броят на мигрантите, принудени да напуснат, се увеличава макар и бавно.

В контекста на извънредно положение във връзка с COVID-19 Комисията работи с държавите членки и трети държави, за да се гарантира, че свързаните с COVID-19 предпазни мерки за връщаните лица и участващия персонал са били изцяло спазени и че процедурите по връщане могат да продължат възможно най-много. Специален приоритет се дава на насърчаването на доброволното връщане.

На 16 април 2020 г. Комисията представи насоки към държавите членки относно прилагането на правилата на ЕС относно процедурите по връщане в контекста на пандемията от COVID-19. Те са в отговор на искането от страна на държавите членки за насоки относно начините за гарантиране на непрекъснатостта на процедурите и зачитането на основните права на човека и Хартата на ЕС.

От първостепенно значение е да бъде изпълнена двойната цел на директивата, а именно да се подобри ефективността на националните процедури и да се гарантира защитата на правата на мигрантите.

Новият пакт за миграцията и убежището следва тази насока и включва нови инициативи за създаване на обща и ефективна европейска система за връщане, която засилва правната, оперативната и институционалната рамка на системата на ЕС за връщане и коригира пропуските във връзка с предоставянето на убежище. Предложението за преработване на Директивата относно връщането ще продължи да бъде ключов елемент на тази рамка заедно с новото предложение за изменение на предложението за Регламент за процедурите за предоставяне на убежище от 2016 г.

5.39 Приносът на ФУМИ за изпълнението на стратегиите за връщане се изразява в предоставянето на държавите членки на необходимата помощ в различни области на политиката на връщане: от увеличаване на капацитета за задържане, подобряване на неговите условия и осигуряване на прилагането на предпазни мерки (например безплатна правна помощ) до покриване на разходите по операциите по връщане в случаите, когато Frontex не е могла да предложи подкрепа или когато такава помощ не е била сметена за необходима от държавите членки.

5.41 Комисията би искала също да подчертае, че с оперативната помощ на Frontex за държавите членки и националните програми по ФУМИ дейностите по принудителното връщане се подкрепят по допълващ начин:

- Frontex осигурява взаимно допълване и координация с финансираната по ФУМИ подкрепа за връщане, като споделя с държавите членки и Европейската комисия списък с налични услуги в областта на връщането.
- По предстоящия финансов инструмент на ЕС (ФУМ) се предлага още по-координиран подход за дейностите, свързани с връщането.

Възможността да се организират операции по връщане, финансирани чрез националните програми по ФУМИ, предоставя на държавите членки необходимата гъвкавост, за да осъществяват връщания, когато Агенцията не може да предостави подкрепа или когато държавите членки считат, че не е необходимо участието на Агенцията.

5.42 На 23 септември 2020 г. Комисията прие новия пакт за миграцията и убежището след интензивни консултации с Европейския парламент, държавите членки и различни заинтересовани страни. Пактът обхваща всички различни елементи, необходими за цялостен европейски подход към миграцията.

В допълнение към предлагането на по-ефективни и по-бързи процедури, както се посочва в коментара на Комисията по точка 5.26, пактът се основава на принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите. Държавите членки трябва да дават своя принос за солидарността. В пакта се вземат предвид различните ситуации на държавите членки и променящият се миграционен натиск и се предлага система за гъвкав принос от страна на държавите членки. Той може да варира от преместването на търсещи убежище лица от първата държава на влизане до поемането на отговорност за връщането на лица, които нямат право да останат, или различни форми на оперативна подкрепа.

Пактът се състои от индивидуализирани и взаимно изгодни партньорства с трети държави. Те ще спомогнат за преодоляването на общите предизвикателства като контрабандата на

мигранти, ще подпомогнат разработването на законни пътища за миграция и ефективното прилагане на споразуменията и договореностите за обратно приемане.

5.43 Комисията би искала да подчертае, че ефективността на преместването, горещите точки и политиките в областта на предоставянето на убежище зависят от политическите решения/критериите за допустимост.

Основната полза от ФУМИ на равнището на ЕС произтича от транснационалното измерение на някои действия, като обаче съществува и ползата от солидарността на равнището на ЕС, подкрепена по-специално от механизма за спешна помощ и механизмите за преместване и презаселване.

По отношение на преместването вж. отговорите на Комисията (по-специално точки 33—48) по Специален доклад 24/2019 на ЕСП *Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати* (COM(2019) 592 final).

Първо тире — Този фактор е свързан с политическите решения/критериите за допустимост и не може да бъде свързан с ефективността на фонда като такъв.

Второ тире — Вж. отговора на Комисията по първата подточка по-горе.

Трето тире — Комисията би искала да припомни, че преместванията зависят от решенията, вземани от държавите членки, и — що се отнася до схемата от 2015 г. — от съответните критерии за допустимост за схемата. Броят на преместванията би могъл да се използва пълноценно в качествен анализ на ефектите от ФУМИ, но не следва да се използва директно за оценка на ефективността на фонда, тъй като фондът сам по себе си не ограничава преместванията.

Както посочва Комисията в официалния си отговор по Доклад 24/2019 на ЕСП, чрез схемите за преместване успешно се облекчи натискът върху системите за предоставяне на убежище в Италия и Гърция, свързан със значителния брой молби, подадени от лица, очевидно нуждаещи се от закрила (и по този начин се облекчи също дългосрочният натиск, свързан с интеграцията).

Четвърто тире — Въпреки че е доброволно и *ad hoc*, финансирането от ЕС е от съществено значение за подпомагане на преместванията след слизване на територията на Съюза и предоставя важен стимул за подпомагане на държавите членки, които са изложени на натиск.

През 2018 г. съзакондателите се договориха да преразпределят останалите неизползвани средства от временните схеми за преместване към други приоритети в областта на миграцията. Чрез преразглеждане на националните програми през 2019 г. това финансиране е преразпределено по-специално за доброволно преместване (26 милиона евро) и презаселване (116 милиона евро) наред с другите основни приоритети в областта на миграцията.

5.44 На държавите членки беше предоставено достатъчно финансиране от ФУМИ за преместване, но преместването не се случи в планираната степен. Това не може да бъде свързано с функционирането на ФУМИ, а с факта, че държавите членки не са поискали преместване.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

5.45 От 2015 г. насам е мобилизирано значително допълнително финансиране от ФУМИ, за да се отговори на миграционната криза, по-специално в подкрепа на държавите членки, разположени на първа линия. Подкрепата по ФУМИ трябва да се разглежда през призмата на изключително труден и чувствителен политически контекст с твърде различни позиции и нужди на държавите членки. Съществуват ясни ограничения за приноса на фонда в такъв политически контекст и при относително ограничени размер на наличното финансиране на фона на предизвикателствата в тази област.

Целите на ФУМИ се постигат, като се има предвид нестабилната обстановка и изпълнената с предизвикателства ситуация с миграцията.

5.46 Вж. отговора на Комисията по точка 5.16 относно адекватното и ефективно изпълнение на препоръката от одита.

По точка 5.18 Комисията описва подробната информация за изпълнението, налична за СП, въпреки факта, че не е разработила рамка за мониторинг на изпълнението.

През целия период на прилагане на СП Комисията наблюдава изпълнението от гледна точка на ефективното, а също и на ефикасното използване на средствата на ЕС, като се гарантира взаимно допълване с други фондове и действия на ЕС.

Що се отнася до бъдещия ФУМ, в изпълнение на препоръката на ЕСП и при условие че бъдат приети съответните регламенти за МФР за периода 2021—2027 г., Комисията ще разработи критерии за разпределяне на средствата за СП до 30 юни 2021 г.

5.47 Всякакви недостатъци по отношение на показателите за въздействието могат да бъдат отдадени по-скоро на изпълнението на политическите цели, отколкото на функционирането на фонда.

Влиянието на политическия контекст върху показателите е установено в точка 5.10.

Освен това информацията за ефикасността се събира в рамките на оценките. В Регламент 514/2014 се предвижда извършването на две оценки по отношение на ФУМИ: една междинна оценка през 2017 г. и една последваща оценка в края на програмата.

Данните за показателите, предоставени от държавите членки, показват, че като цяло има добър напредък към постигане на целевите стойности, определени в националните програми.

5.48 По ФУМИ е предоставена значителна финансова подкрепа за презаселването на бежанци, което помогна на държавите членки да развият своя капацитет за презаселване. Това доведе до стабилно увеличаване на ангажиментите във връзка с презаселването от 2014 г. насам. Целевата стойност, определена от Комисията, е на път да бъде постигната, като дейностите по презаселването продължават. Следователно целевата стойност все още не е постигната.

5.49 Развитието на показателя за изпълнението по отношение на положението на гражданите на трети държави на пазара на труда зависи от много други фактори — например цялостното развитие на икономическата ситуация — освен от приноса на ФУМИ, който засяга подготвителните мерки преди навлизането на пазара на труда.

Комисията би искала да подчертае, че основната цел на ФУМИ не е интегрирането на висококвалифицирани работници. Като цяло е вярно, че настоящите правила на ЕС относно законната миграция, включително относно привличането на висококвалифицирани работници, следва да бъдат подобрили. През 2016 г. Комисията предложи точно това с реформата на синята карта за висококвалифицирани работници, която все още е в процес на преговори. И накрая, както беше обявено в пакта за миграцията и убежището, Комисията призова съзакондателите бързо да приключат преговорите по Директивата за синята карта на ЕС. Комисията също така започна обществена консултация относно законната миграция и обяви някои мерки за подобряване на настоящата рамка (извън висококвалифицираните мигранти).

5.50 Причините за слабата ефективност на връщанията не са пряко свързани с изпълнението на ФУМИ, макар че разходваните от фонда средства може да допринесат за постигането на съответната целева стойност.

Пактът за миграцията и убежището ще включва нови инициативи за създаване на обща и ефективна европейска система за връщане, която засилва правната, оперативната и институционалната рамка на системата на ЕС за връщане и коригира пропуските във връзка с предоставянето на убежище. Предложението за преработване на Директивата относно връщането ще продължи да бъде ключов елемент на тази рамка заедно с измененото предложение за Регламент за процедурите за предоставяне на убежище.

Чрез схемите за преместване от септември 2015 г. успешно се облекчи натискът върху системите за предоставяне на убежище в Италия и Гърция, свързан със значителния брой молби, подадени от лица, очевидно нуждаещи се от закрила (и по този начин се облекчи също дългосрочният натиск, свързан с интеграцията). 96 % (34 700) от всички отговарящи на условията мигранти, поискали преместване по схемите от 2015 г., са били ефективно преместени. Останалите неизползвани средства от временните схеми за преместване бяха преразпределени към други приоритети в областта на миграцията.

Финансирането от ЕС е от съществено значение за подпомагане на преместванията след слизване на територията на Съюза и предоставя важен стимул за подпомагане на държавите членки, които са изложени на натиск.

По отношение на преместването вж. също така отговорите на Комисията (по-специално точки 33—48) по Специален доклад 24/2019 на ЕСП *Предоставяне на убежище, преместване и връщане на мигранти — необходими са мерки за преодоляване на разминаването между цели и резултати* (COM(2019) 592 final).

И накрая, с новия пакт за миграцията и убежището Комисията предлага механизъм за солидарност при ситуации на миграционен натиск и за реагиране на специфичните особености на слизанията на територията на Съюза вследствие на операции по търсене и спасяване въз основа на задължителен принос, който включва и преместване. Подкрепата от бюджета на ЕС за такова преместване ще бъде основен елемент за подпомагане на тези премествания.

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА
ПАЛАТА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА НА ЕС — СЪСТОЯНИЕ КЪМ
КРАЯ НА 2019 Г.**

ГЛАВА 6 „ГЛОБАЛНА ЕВРОПА“

ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският инструмент за съседство (ЕИС) и Инструментът за сътрудничество за развитие (ИСР) ефективно подкрепят изпълнението на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, Програмата за действие от Адис Абеба за финансиране на развитието и Парижкото споразумение за изменението на климата в световен мащаб и пряко с държавите партньори. С финансовата подкрепа на ЕС се помага за подобряване на живота на милиони хора по целия свят, води се борба с неравенството и се подкрепят справедливият и устойчив растеж и обществата по света, които прегръщат каузата на човешкото развитие и дават възможност на младежта да реализира своя потенциал.

Това показва, че Комисията непрекъснато подобрява своя подход за оценка на изпълнението на външните инструменти както на равнище програма, така и на равнище интервенция и своето докладване относно постигнатия напредък. ЕИС отбелязва напредък в постигането на целите си, по-специално по отношение на броя на съществуващите партньорства за мобилност, за които са изпълнени междинните цели и изпълнението се осъществява по план. Изпълнението на инструментите се измерва чрез използване на различни инструменти, включително показатели и оценка на изпълнението в проектобюджетните програмни отчети¹, ориентирани към резултати мониторинг и показатели, включени в годишния доклад за изпълнението на инструментите на Европейския съюз за финансиране на външни дейности², както и за оценки на равнище проект/програма и на стратегическо равнище³. Постигнат е и добър напредък в някои ключови области на ИСР, по-специално тези, свързани с целите за устойчиво развитие (ЦУР) за достъпа на момичетата до образование и намаляване на разпространението на забавен растеж сред децата под 5 години. Комисията признава обаче, че е необходимо да се предприемат допълнителни стъпки, за да се направи измерването на резултатите по-стабилно за по-нататъшното отчитане на глобалните цели на политиката на ИСР (изкореняване на бедността в подкрепа на устойчивото развитие, подкрепа за правата на човека и за добро управление). По отношение на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС), програмата приемник на ИСР и ЕИС, Комисията предложи нова комбинация от показатели за въздействие и резултати/крайни продукти за по-точно отразяване на оценката на изпълнението в ключови области на интервенция с оглед на постигането на поставените цели. Комисията публикува изчерпателна информация за резултатите чрез годишния си доклад относно изпълнението на инструментите на ЕС за финансиране на външната дейност. Комисията публикува и доклад за постигнатия резултат във

1

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_european_neighbourhood_instrument_eni.pdf

2 <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/devco-annual-report-2019-en-web.pdf>

3 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en

връзка с изпълнението на глобалните ангажименти на ЕС въз основа на показателите на рамката на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието.

Инструмент за сътрудничество за развитие (ИСР)

Фигура 6.4 — Комисията счита, че като цяло всички показатели за ефективност, включени в програмните отчети, са от значение за целите на програмата.

Определянето на цели в началото на периода на МФР се характеризира с риска, че по време на срока на действие на програмата целите стават по-лесни или по-трудни за постигане. Това може да се дължи на фактори, за които отговарят Комисията, държавите членки, други партньори и организации, или на външни фактори.

Показателите сами по себе си не отразяват непременно постигането на целите на програмата.

Следователно фактът, че даден показател е (или не е) „на път“ да изпълни целта си, не означава непременно, че самата програма е (или не е) „на път“ да изпълни целите си.

Данните за показателите следва винаги да бъдат анализирани заедно с друга количествена и качествена информация, за да се оцени изпълнението на програмата.

6.12 Финансовият регламент изисква Комисията да докладва в програмните отчети по всички показатели, посочени в правните основания за разходните програми, както са договорени от Европейския парламент и Съвета въз основа на отправените от Комисията предложения.

Изборът на показатели за въздействие отразява амбициозния характер на целите на ИСР. От 2015 г. насам годишният доклад относно изпълнението на инструментите на Европейския съюз за финансиране на външните дейности включва глава за постигнатите резултати, която се основава на показателите на рамката на ЕС за резултатите, които включват няколко показатели за крайните продукти и резултатите. Концептуално рамката на ЕС за резултатите предоставя съгласувано разглеждане както на контекста, така и на резултатите от конкретните интервенции. Показателите за равнище на крайните продукти осигуряват по-пряка връзка с интервенциите на ЕС, докато показателите за резултатите и за равнището на въздействие дават много по-силна индикация за целите на политиката. Предвид факта, че сътрудничеството за развитие се характеризира със съвместна работа, Комисията прилага подход на принос към оценката на изпълнението. Следването на подход на отнасяне на резултатите към даден участник би изисквало значително увеличаване на настоящите инвестиции в отчитане и би довело до важен риск за ефективността.

6.13 Комисията полага непрекъснати усилия през годините за получаване на допълнително финансиране от донори за доверителните фондове на Съюза (ДФ на ЕС).

От създаването си ДФ на ЕС за Африка получи значително равнище на ресурси от държавите — членки на ЕС, и други донори на обща стойност 619 млн. евро (към 30 септември 2020 г.), което представлява 12,4 % от общите ресурси на доверителния фонд. Всяка държава — членка на ЕС, както и Обединеното кралство, Швейцария и Норвегия са допринесли за ДФ на ЕС за Африка. От създаването си доверителният фонд „Беку“ на ЕС е увеличил почти пети пъти финансовите си ресурси, като размерът на поетите ангажименти достигна 308 млн. евро (към 30 септември 2020 г.). Почти 30 % от тези ангажименти идват от държавите членки (и Швейцария). Освен това експертните знания и опитът на донорите бяха редовно мобилизирани от ДФ на ЕС за Африка в рамките на идентифицирането, разработването и съвместното изпълнение на програми. Доверителният фонд „Беку“ на ЕС

също положи усилия за засилване на диалога и координацията между донорите, които работят в Централноафриканската република.

6.15 Комисията се ангажира със съгласуваност на политиките за развитие. Предложението на Комисията за регламент за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (вж. COM(2018) 460 final) потвърждава намерението на Комисията да гарантира съгласуваност, последователност и допълване (включително съгласуваност на политиките за развитие).

6.16 Комисията се стреми да разгледа констатациите на Европейската сметна палата и предприема действия за изпълнение на препоръките ѝ. Ангажиментът на Комисията за изпълнение на препоръките на Европейската сметна палата относно външната дейност на ЕС се доказва от резултатите от последващите действия на Европейската сметна палата по препоръките, направени в специалния ѝ доклад за Хондурас от 2016 г.: Европейската сметна палата заключи, че всички препоръки са изпълнени изцяло.

Относно констатациите в специалния доклад на Европейската сметна палата за извънредния доверителен фонд на ЕС (ДФ на ЕС) за Африка, систематично се оценяват допълването и полезните взаимодействия с действията на ЕС по други инструменти. Координацията на място се осигурява чрез редовни донорски и партньорски координационни групи.

6.17 От 2015 г. насам Комисията въвежда рамка на ЕС за резултатите (EURF), която се използва за ориентирания към резултати мониторинг (OPM) на програми и проекти, както и за дейността по годишно отчитане на резултатите. EURF обхваща крайните продукти, резултатите и въздействията.

6.18 От 2014 г. Комисията е приключила 27 доклада за оценка, свързани с международното развитие и сътрудничество. В случай на външна помощ само избран брой попада в приложното поле на работен документ на службите на Комисията (РДСК). Констатациите и препоръките както на държавите, така и на тематичните доклади за оценка са надлежно взети предвид при програмирането и междинните прегледи на инструментите за външна дейност. Всички доклади за стратегическа оценка, включително констатациите и препоръките, се публикуват на уебсайта на Комисията.

6.19 Комисията продължава да се ангажира непрекъснато да подобрява своя подход за оценка на изпълнението както на равнище програма, така и на равнище интервенция.

По отношение на констатациите в специалния доклад на Европейската сметна палата относно ДФ на ЕС за Африка Комисията подчертава, че е постигнат напредък след публикуването на доклада. В момента е осигурена и функционира в пълна степен система за наблюдение и обучение (СНО) за трите прозореца на ДФ на ЕС за Африка. В рамките на системата за наблюдение и обучение на ДФ на ЕС се споделя единна рамка за резултати в трите географски прозореца. Общите показатели за крайни продукти на ДФ на ЕС са част от тази рамка, която се състои от 41 общи показателя за крайни продукти, по които се отчитат всички проекти. Тази система позволява общото докладване за ДФ на ЕС за Африка чрез тримесечно докладване, което се прави публично достояние. По отношение на практиката на Комисията да следи като цяло одитите на Европейската сметна палата Комисията се позовава на отговора си на точка 6.16.

6.24 Макар Комисията да е съгласна със становището на Европейската сметна палата от 2016 г. относно дейност, финансирана от ИСР, която е имала смесени резултати в образователния

сектор в Хондурас, тя отбелязва, че в този случай одиторите се позовават на конкретна програма, която е приключила изпълнението си през 2014 г.

6.26 ЕС е твърдо ангажиран с насърчаването и защитата на всички права на човека, било то граждански и политически, икономически, социални и културни права, на демократичните принципи и върховенството на закона. Тези ценности са основни елементи на партньорствата и споразуменията за сътрудничество на ЕС с държавите партньори. В сътрудничеството за развитие ЕС обикновено работи със и чрез правителства и следователно зависи от политическата воля и капацитета на националните администрации. По време на прилагането на финансираните от ЕС интервенции ЕС има за цел тясна координация при оценката и мониторинга на основните ценности, като се позовава на анализа и приоритетите на стратегията за правата на човека за всяка отделна държава и тези последващи действия намират отражение в неговия политически диалог с държавата партньор.

Както е посочено в Европейския консенсус за развитие, ЕС и неговите държави членки постепенно интегрират подхода, основан на правата, който обхваща всички права на човека, във всички програми и действия за сътрудничество за развитие. Комисията подчертава, че макар подкрепата за демокрацията, върховенството на закона, правата на човека и основните свободи да са приоритет за Комисията, самият процес представлява предизвикателство и е силно политизиран. В този контекст е предизвикателство той да бъде измерен и от гледна точка на резултатите.

Програмите на ЕС, насочени към подкрепа на горепосочените ценности, направиха значителен принос за напредъка в много държави. Понякога резултатите са смесени, тъй като могат да се появят редица сериозни пречки пред подкрепата на демократичните реформи, често поради фактори извън контрола на ЕС.

6.27 Що се отнася до подкрепата на ЕС за правата на човека, Комисията се позовава на своите отговори на точка 6.26.

Доколкото са засегнати позоваванията на Мианмар, Комисията подчертава, че оценката на държавата обхваща сътрудничеството на ЕС до 2017 г. След междинния преглед за 2017 г. на многогодишната индикативна програма за периода 2014—2020 г. за Мианмар Комисията отпусна допълнителна сума от 5 млн. евро за специфични интегрирани дейности, свързани с равенството между половете за програма за поминък.

Европейски инструмент за съседство (ЕИС)

6.31 От 2015 г. насам Комисията въвежда рамка на ЕС за резултатите (EURF), която се използва за ориентирания към резултати мониторинг на програми и проекти, както и за дейността по годишно отчитане на резултатите за ЕИС. EURF обхваща крайните продукти, резултатите и въздействията.

Фигура 6.10 — Вж. отговора на Комисията на фигура 6.4

6.34 Финансовият регламент изисква Комисията да докладва в програмните отчети по всички показатели, посочени в правните основания за разходните програми, както са договорени от Европейския парламент и Съвета въз основа на отправените от Комисията предложения.

Бяха идентифицирани показателите, като се вземе предвид неизчерпателния списък на обхванатите области, който е посочен в Регламента за ЕИС. Наборът от показатели, който е създаден преди всичко от показатели за въздействие, но и от показатели за крайни продукти и резултати, беше избран, за да се осигури разбиране за изпълнението на програмата.

6.37 Комисията приветства признаването на полезността и ефективността на инструменти като диалог, туининг и ДФ на ЕС. ЕИС спомогна за засилване на реформите в области, в които ЕС и държавата партньор имат общи интереси или разглеждат проблемите на гражданите. По-конкретно за Азербайджан след повторното ангажиране на държавата на всички равнища през 2017 г. и приемането на приоритетите за партньорство между ЕС и Азербайджан през 2018 г. ангажираността с Азербайджан се разшири, за да обхване областите на управление, икономика, свързаност и контакти между хората. Тази помощ ще бъде тясно свързана с политически и секторни диалози, като ги използва по-стратегически за наблюдение на изпълнението на реформите.

Що се отнася до гражданското общество, ЕС продължава да предоставя финансова подкрепа в контекста на продължаващото затягане на пространството, включително рестриктивното законодателство за НПО.

6.38 Оценките на нуждите са обхванати от критерия за значимост на петте критерия за оценка за по-добро регулиране, въпреки че в някои оценки не винаги може да се направи изрична препратка към такива оценки⁴. Освен това оценките на нуждите са основата на логическите рамки за документите за действие — основните годишни програмни документи.

6.39 Комисията се позовава на отговора си, изложен в точка 6.31.

6.40 Показателите, използвани за мониторинг на конкретни цели, са по-скоро комбинация от показатели за крайни продукти или въздействие, отколкото показатели за резултат. По времето, когато бяха определени показателите за програмната декларация, системите за ефективност не бяха напълно разработени и Комисията не разполагаше с набора от показатели за резултати, с които понастоящем разполага и използва.

6.41 ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ инвестира значително време и усилия за укрепване на капацитета на своя персонал и ключови заинтересовани страни, по-специално чрез функцията за мониторинг и оценка и екипа, посветен на бюджетна подкрепа.

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ управлява портфолио от хиляди проекти. Мониторингът е функция на няколко параметъра като наличието на специфичен експертен опит, безопасността на контекста на изпълнение, отдалечеността на дейностите и необходимостта от осигуряване на пропорционалност на административните разходи за мониторинг и контрол в сравнение с инвестицията.

Комисията непрекъснато работи за подобряване на формулирането на показателите, използвани за изплащането на договори за бюджетна подкрепа. Беше подсилен надзорът върху новите договори за бюджетна подкрепа.

6.42 Комисията надлежно оценява всички заключения за външна оценка. Не всички оценки водят до работен документ на службите на Комисията, но това не означава, че не се оценяват заключенията за външните оценки.

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-47_en_0.pdf

С рамката за по-добро регулиране се въвеждат работни документи на службите на Комисията (РДСК), които формализират в самостоятелен документ становището на Комисията по отношение на констатациите и заключенията, постигнати чрез външни оценки. По-специално, след публикуването на всяка външна оценка се създава последващ план за действие, който осигурява приемането или отхвърлянето от страна на службите на препоръките от оценката. Една година по-късно се извършва допълнителен преглед на последващия план за действие, като се очертава напредъка по изпълнението. За ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ обучението, произтичащо от функцията за оценка, се основава главно на многобройните оперативни и стратегически оценки, които се извършват и публикуват, въпреки че не всички водят до публикуването на официален работен документ на службите на Комисията.

Първо тире — Комисията беше наясно с някои слабости в оценката на икономическото управление и взе решение относно степента, в която заключенията от оценката са засегнати от слабостите в процеса на оценяване. Въпреки известните слабости заключенията от външната оценка бяха сметени за валидни.

Второ тире — Комисията публикува доклада за външна оценка, тъй като счита, че той е с необходимото качество и отговаря на съответните стандарти.

Трето тире — Относно оценката на реформата в публичната администрация Комисията и изпълнителят се споразумяха да прекратят договора вследствие на непримирима разлика между страните.

6.43 Докато към 1 януари 2020 г. извършените плащания представляват 42 % от финансовото планиране за 2014—2020 г., те се изпълняват на почти 100 % от планираните плащания.

Програмите, които насърчават сложните, дългосрочни структурни реформи изискват по своя характер дълъг период на изпълнение.

Програмите за външна дейност се характеризират със средносрочно и дългосрочно изпълнение и има общо разбиране за това от заинтересованите страни. Това се признава и в настоящото правно основание и в предложението за ИССРМС след 2020 г., тъй като окончателните оценки се планират само в средата на следващата МФР.

6.45 Във връзка със създаването на дълбока и устойчива демокрация, с подмяната на годишните доклади с доклади на държавите за съответните държави, събирането на данни е по-малко систематично за този показател. Тъй като наборът от показатели за програмната декларация за ЕИС беше определен в началото на периода на изпълнение, има много малко място за промяна или отказ от показателите по време на изпълнението на инструмента дори ако даден показател остарее.

6.46 Оценителите не са имали достъп до информацията, отнасяща се до интегриращата програма поради чувствителния ѝ характер.

6.48 Комисията поддържа върховенството на закона като приоритет на политическата си ангажираност и диалог с трети държави, като търси консенсус по реформите. Подходът е междусекторен, като се изследва ефективността на институциите и адекватността на законодателството. Когато ангажира трети държави за определяне на приоритетите за подкрепа от ЕС, Комисията изразява дългосрочно становище, като насърчава смислени и структурирани действия в съответните области.

6.55 Относно наблюдението на реформата в сектора на сигурността в Грузия Комисията би искала да предостави допълнителен контекст. След приемането на закона за държавната инспекторска служба от 2018 г. през май 2019 г. е създаден независимият механизъм за разследване с мандат за разследване на престъпления, извършени от служители на правоприлагащите органи. Той започва да функционира през ноември 2019 г., а до юни 2020 г. 16 следователи и 6 оперативни работници са наети в три офиса, от които два са в Тбилиси и един в Кутаиси.

Каре 6.3 — Проект по ИСР без ясни цели — Комисията проследява констатациите на Европейската сметна палата. Въпросната програма функционира като рамка за идентифициране и разпределяне на ресурси чрез своите инструменти за базови инфраструктурни инвестиционни проекти, които отговарят на изискванията. Ето защо постиженията ѝ трябва да бъдат разгледани чрез очакваните резултати, предвидени в рамките на различните одобрени проекти и техния принос за очакваните резултати и показатели на програмата на високо равнище.

Одитираната програма попада в приложното поле на средносрочен доклад за оценка. Целите и междинните цели за проследяване на изпълнението бяха предложени и обсъдени с партньорите въз основа на доклада за оценка. Тези цели обаче ще бъдат формулирани официално едва след приключване на текущите преговори за преконфигуриране на програмата.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

6.57 Комисията публикува подробна информация за резултатите. В случая с ИСР информацията за изпълнението се е увеличила през периода на прилагане както в количествено, така и в качествено изражение. През този период Комисията е издала освен 40 доклада за оценка, свързани със сътрудничеството за развитие и сътрудничеството със съседните държави, два специални доклада относно постигнатите резултати с подробности относно конкретни проекти в различни географски райони. От 2015 г. насам годишният доклад относно изпълнението на инструментите на Европейския съюз за финансиране на външните дейности посочва както за ИСР, така и за ЕИС докладването на резултатите както в качествено, така и в количествено отношение. Следователно годишният доклад дава справедлива представа за начина, по който ИСР и ЕИС изпълняват съответните глобални цели на ЕС.

6.58. Показателите както за ИСР, така и за ЕИС са смесица от показатели за крайни продукти или въздействие. По времето, когато бяха определени показателите за програмната декларация, Комисията не разполагаше с набора от показатели за резултати, с които понастоящем разполага и използва.

От 2015 г. годишният доклад относно изпълнението на инструментите на Европейския съюз за финансиране на външните дейности включва глава относно постигнатите резултати въз основа на рамковите показатели на ЕС за резултати (крайни продукти и резултати). Рамката на ЕС за резултати предоставя съгласувано становище както за контекста, така и за резултатите от конкретните интервенции. Показателите за крайни продукти осигуряват по-пряка връзка с интервенциите на ЕС, докато показателите за резултатите и въздействието дават много по-силна индикация за целите на политиката.

По отношение на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС), последващата програма на ИСР и ЕИС, Комисията предложи за първи път списък с показатели, които сега включват нова комбинация от изпълнение на мярка за показатели за въздействие и резултати в ключови области на интервенция.

6.60 ЕС е твърдо ангажиран с основните ценности на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона, които са основни елементи на всички споразумения за партньорство и сътрудничество на ЕС с трети държави.

Комисията подчертава, че въпреки че процесът на подкрепа на демокрацията, върховенството на закона, правата на човека и основните свободи сам по себе си е сложен, силно политизиран и контекстуален, също така представлява предизвикателство да бъде измерен по отношение на резултатите.

Комисията продължава да се ангажира непрекъснато да подобрява своя подход за оценка на изпълнението както на равнище програма, така и на равнище проект. За тази цел Комисията предприема действия в отговор на констатациите на Европейската сметна палата и прилага приетите препоръки, направени в специалните ѝ доклади.

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА
ПАЛАТА ОТНОСНО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА НА ЕС — СЪСТОЯНИЕ В
КРАЯ НА 2019 ГОДИНА**

„ГЛАВА 7: ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКТЕ“

ВЪВЕДЕНИЕ

7.8 В своите официални отговори, публикувани заедно със съответните доклади на ЕСП, Комисията представи обосновка за всички случаи, в които счита, че не може да се ангажира с изпълнението на конкретните препоръки.

Каре 7.3 Примери за неприети препоръки, които не са изпълнени

Комисията ясно посочи съответните причини да не приеме някои от препоръките на ЕСП, формулирани в специалните доклади № 19/2016, № 17/2016 и № 26/2016. Те бяха потвърдени по-късно в подробните отговори до Европейския парламент¹, допълващи доклада на Комисията относно последващите действия във връзка с освобождаването от отговорност за финансовата 2015 година².

Във връзка със специалния доклад № 19/2016 „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“ Комисията изрази загриженост по отношение на осъществимостта и пропорционалността на препоръка 12. Сравнителният анализ, препоръчан от ЕСП, ще изисква значителни усилия от страна на държавите членки, тъй като ще се наложи да бъдат отделени разходите за безвъзмездна финансова помощ и за финансови инструменти, които се поемат от всеки управляващ орган. Този процес често изисква да се разделят часовете, отработени от всеки служител съответно за финансовите инструменти и за безвъзмездната финансова помощ, тъй като един и същ персонал работи и по двете. Подобни усилия биха били непропорционални. Освен това структурата на разходите за безвъзмездна финансова помощ и за финансови инструменти е различна по характер, поради което добавената стойност от такъв анализ би била ограничена.

И последно, когато през 2015 г. ЕСП препоръча на Комисията да извърши сравнителен анализ на разходите за изпълнение на безвъзмездната финансова помощ и на финансовите инструменти на ЕСФ³, Съветът изрази съгласие с Комисията, че тази препоръка трудно би могла да се изпълни⁴.

Във връзка със специалния доклад № 17/2016 „Институциите на ЕС могат да направят повече за улесняване на достъпа до организирани от тях обществени поръчки“ Комисията отново заявява, че Финансовият регламент от 2012 г. вече съдържа подходящи разпоредби в това отношение. Тези разпоредби са запазени и във Финансовия регламент от 2018 г.

¹ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/129482/2017-10-10-Draft%20EP%20Detailed%20replies%20FINAL.PDF>

² COM(2017) 379 final.

³ Специален доклад № 8/2015 „Отговаря ли по адекватен начин финансовата подкрепа от ЕС на потребностите на микропредприемачите?“.

⁴ Заклучения на Съвета № 14194/15, приети на 3427-ото му заседание от 17 ноември 2015 г.

Неуспелите оференти се уведомяват за основанията и за подробните причини за тяхното отхвърляне и могат да поискат допълнителна информация. Спрямо тези искания се прилага строго определен срок: възлагащият орган трябва да предостави тази информация възможно най-бързо и във всеки случай в срок от 15 дни от получаване на искането.

В допълнение към това, когато даден акт, засягащ неблагоприятно правата на кандидатите или оферентите, бъде обявен на икономическите оператори в хода на процедура за възлагане на обществена поръчка (например отхвърляне), в това уведомление ще се посочват съществуващите средства за правна защита (жалба до омбудсмана и съдебен контрол).

По отношение на специалния доклад № 26/2016 „Постигането на по-голяма ефективност на системата за кръстосано спазване продължава да бъде предизвикателство“ Комисията отново заявява, че не приема препоръка 3. Препоръката не е в посока на опростяване на кръстосаното спазване, а де факто на намаляване на неговия обхват. Обхватът на кръстосаното спазване вече многократно е опростяван в миналото. Освен това днес държавите членки имат широка свобода на действие да вземат под внимание рисковете при определянето на извадките за контрола и да оптимизират системите си за контрол. Комисията счита, че тази препоръка може да доведе до отслабване на правилата за проверки на място, което в крайна сметка може да навреди на ефективността на кръстосаното спазване.

7.10 Общ отговор на Комисията по точки 7.10—7.12.

По-голямата част от препоръките на ЕСП са приети от Комисията, което показва голямо сближаване на мненията и заключенията на двете институции. Комисията отдава изключително значение на проследяването и на изпълнението на тези препоръки. Не може обаче да се изключи вероятността ЕСП да счита препоръките за частично изпълнени, докато Комисията ги счита за напълно изпълнени.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

7.15 Комисията отбелязва, че отправените към нея препоръки на ЕСП понякога са сложни по характер. Те може да зависят от външни фактори, намеса от страна на държавите членки или на други партньори и заинтересовани страни или от все още неизвестни параметри като структурата на бъдещи законодателни актове, програми и схеми. Те обхващат не само аспекти, свързани с изпълнението на политики, но и с разработването на политики понякога по доста широки или взаимосвързани аспекти.

Комисията отдава изключително значение на изпълнението на всички приети препоръки на ЕСП. Проследяването и изпълнението са неразделна част от системата за управление на Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ПРИЛОЖЕНИЕ 7.1 „ПОДРОБНО ОПИСАНИЕ НА ЕТАПА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ 2016 Г. ПО ДОКЛАДИ — ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ“

Специален доклад № 1/2016: „Добре планирана и основана на надеждни данни ли е системата на Комисията за измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани?“

Отговор по препоръка 1, точка 92: Комисията прие частично препоръката и я счита за изцяло изпълнена в приетата от нея част. Що се отнася до измерването на разполагаемия доход на

земеделските домакинства, това зависи, наред с друго, от приходите от дейности извън стопанството на членовете на семейството, както и от политиките, които са от национална компетентност и се различават значително в отделните държави членки. Трудно е да се види релевантността на ОСП към тези мерки и е дори още по-трудно да се сравни причинно-следствената връзка, обуславяща разликите в равнищата на доходите на домакинствата, когато те се дължат на толкова много различни фактори.

Би било много трудно да се установи правно основание за такава рамка, тъй като това би довело до значително увеличаване на административната тежест, което надхвърля потенциалните ползи. През 2002 г. Евростат преустанови събирането на данни за разполагаемия доход на земеделските домакинства от ограничен брой държави членки, които го предоставят.

Отговор по препоръка 2 (първо тире), точка 94: Въпросът за предоставянето на по-подробна информация за факторите, които оказват влияние върху селскостопанските доходи, беше разгледан с експерти от държавите членки. В резултат на това Комисията ще продължи да проучва възможностите за по-нататъшно развитие на селскостопанските сметки, така че техният потенциал да може да се използва по-добре за предоставянето на по-подробна информация за факторите, които оказват влияние върху селскостопанските доходи. По отношение на статистиката за цените и наемите на земеделска земя е установено редовно изготвяне съгласно споразумение на Европейската статистическа система. Както е предвидено, следващата стъпка е да се предложи включването на тези статистически данни в регламент. Понастоящем се работи по този въпрос.

Отговор по препоръка 2 (второ тире), точка 94: За да може в крайна сметка регионалните селскостопански сметки да бъдат включени в Регламент (ЕО) № 138/2004 относно икономическите сметки за селското стопанство (ИССС), през 2020 г. Комисията представи на експертните групи съдържанието на проектопредложение до Съвета и Европейския парламент, в което са описани необходимите изменения. След това, в съответствие с правото си на законодателна инициатива, Комисията ще предприеме необходимите подготвителни законодателни стъпки.

Отговор по препоръка 2 (четвърто тире), точка 94: Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена. Комисията е на мнение, че основаните на ИССС показатели за доходите са сравними между държавите членки, с изключение на данните за годишните работни единици в абсолютно изражение. Те се използват в определени показатели, за да бъдат изразени разликите в абсолютното равнище на селскостопанските доходи в отделните държави, което не може да се направи с помощта на индекси. Когато се използват абсолютни цифри, те се придружават от необходимия отказ от отговорност.

Отговор по препоръка 4, точка 96: Комисията е изпратила напомнителни писма с определен краен срок на държавите, които не са представили отчети за качеството на икономическите сметки за селското стопанство. След това Комисията ще изготви отчет за качеството на равнище ЕС през 2021 г. дори ако все още липсват отчети от определени държави.

Отговор по препоръка 5, точка 98: Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена.

Отговор по препоръка 6 (първо тире), точка 100: Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена. Комисията прие законодателно предложение за Регламент за стратегическите планове по ОСП за програмния период след 2020 г., включително нов механизъм за осъществяване на ОСП. Това включва специфични цели и рамка за качество на изпълнението с ясни целеви стойности и междинни цели, които позволяват да се измерва изпълнението на

плановете по ОСП на държавите членки по отношение на доходите на земеделските стопани. Държавите членки трябва да извършат SWOT анализ, за да оценят нуждите на селскостопанския сектор и развитието на селските райони и въз основа на тези нужди да разработят подходящи интервенции. В SWOT анализа се представят доказателствата и в него трябва да се съдържа преглед на настоящата ситуация. Тъй като ОСП попада в обхвата на споделеното управление, държавите членки ще определят количествени целеви стойности за показателите за резултатите в своите стратегически планове по ОСП.

Специален доклад № 2/2016: „Доклад за 2014 г. относно проследяването на предприетите действия по специалните доклади на Европейската сметна палата“

Отговор по препоръката, точка 29, буква а): В контекста на редовните прегледи на всички служби на Комисията се напомня да предоставят изчерпателни отговори във връзка с препоръките на ЕСП, като при необходимост предоставят и подкрепящи документни доказателства. Службите на Комисията следва да гарантират наличието на подходящи документни доказателства за действията.

Отговор по препоръката, точка 29, буква г): Службите на Комисията обозначават дадена препоръка за „частично изпълнена“, когато действията и мерките са предприети, но не са изцяло завършени. Това обозначение представлява неокончателна оценка на препоръка, която е в процес на изпълнение. ЕСП има различна гледна точка, тъй като оценява изпълнението на дадена препоръка ex post в определен момент. Не може обаче да се изключи вероятността ЕСП да счита препоръките за частично изпълнени, докато Комисията ги счита за напълно изпълнени.

Специален доклад № 5/2016: „Осигурила ли е Комисията ефективно изпълнение на Директивата за услугите?“

Отговор по препоръка 7, точка 119: Комисията прие частично препоръката и я счита за изцяло изпълнена в частта, за която се е ангажирала да предприеме действия. Съдът признава презумпцията за неоповестяване на документи, отнасящи се до производство за установяване на нарушение по време на досъдебната му фаза. Това се отнася за неформалния диалог, провеждан в рамките на EU Pilot. Комисията редовно публикува обща информация и статистически данни относно EU Pilot.

Специален доклад № 6/2016: „Програми за ликвидиране, контрол и мониторинг с цел предотвратяване на болестите по животните“

Отговор по препоръката, точка 72, буква а): Важно е да се отбележи, че съществуващата система за обявяване на болестите по животните (ADNS) продължава да се използва активно и нейните функции се подобряват редовно, за да се гарантира обменът на епидемиологична информация между държавите членки. Новата система — ADIS, се разработва успоредно с цел да се избегне двойното въвеждане на данни в системите за уведомяване на ЕС и на OIE⁵. Прехвърлянето на данни на ЕС към системата за уведомяване WAHIS на OIE ще става автоматично. В същото време в ADIS ще бъдат включени както концепцията за „епидемичен

⁵ OIE е Световната организация по здравеопазване на животните, която управлява световната информационна система по здравеопазване на животните (WAHIS). От 2012 г. насам се изпълнява съвместен проект между Комисията и OIE за свързване на системите ADNS и WAHIS с общ интерфейс, наречен Информационна система за болестите по животните (ADIS).

взрив“, така и подходът за „отделен случай на заболяване“. Свързването на тези два подхода ще даде възможност за търсене и визуализиране на данни, като се използват и двата параметъра за търсене. Освен това в ADIS ще бъдат включени нови инструменти за извличане и визуализация на данни.

Специален доклад № 8/2016: „Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“

Отговор по препоръка 4, буква а), точка 97: Изпълнението на препоръката е в ход. В рамките на текущата оценка на Регламент (ЕС) 913/2010 относно европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз (Регламента относно коридорите за железопътен товарен превоз) Комисията работи с RailNetEurope като доставчик на данни за развитието на железопътния товарен превоз и ще събира и анализира данни за неговото развитие.

Поради това ефективността на железопътния товарен превоз спрямо тази на другите видове транспорт ще бъде показана в таблица. По отношение на междинните цели, те ще бъдат разгледани на по-късен етап, ако е целесъобразно, в контекста на новата транспортна политика след Бялата книга за транспорта от 2011 г.

Отговор по препоръка 4, буква б), точка 97: Комисията счита, че е изпълнила препоръката. Заинтересованите страни в железопътния транспорт провеждат редовни проучвания на мнението на ползвателите в съответствие с действащото законодателство. По-специално, съгласно член 19, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2010/913, управителният съвет на всеки коридор за железопътен товарен превоз „организира проучване на мнението на ползвателите на коридора за товарен превоз и публикува резултатите от него веднъж годишно“.

Въпреки че тези проучвания са съсредоточени върху частта от железопътната мрежа, която е най-важна за товарния транспорт, те са насочени към потребители, които ползват цялата железопътна мрежа. В този смисъл проучванията са представителни за мнението на всички ползватели на железопътен транспорт.

Комисията използва доказателства за мнението на потребителите от различни източници, включително статистически данни, срещи и работни семинари. Освен това в предстоящия си доклад относно наблюдението на железопътния пазар тя ще разгледа възможността за докладване на резултатите от проучванията, проведени в контекста на коридорите за железопътен товарен превоз.

Отговор по препоръка 8, точка 100: Комисията отбеляза, че първата част от препоръката е насочена към държавите членки, и прие втората част от препоръката.

Комисията се увери, че държавите членки са транспонирали правилно разпоредбите на член 8 от Директива 2012/34/ЕС, и проведе проучване относно неговото прилагане; така Комисията следва препоръката „да проверява дали държавите членки изпълняват тези стратегии“. В дългосрочен план Комисията продължава да наблюдава проблема, но тези действия излизат извън обхвата на първоначалната препоръка. Наскоро Комисията изпрати въпросник до държавите членки и управителите на железопътна инфраструктура, в който вниманието е съсредоточено върху практическото прилагане на член 30 от Директива 2012/34/ЕС, който се отнася за планирането и финансирането на железопътната инфраструктура и въздействието на строителните работи по изграждане на инфраструктурата върху железопътните превози на товари. Въпросникът обхваща също количествените аспекти на поддръжката и обновяването на железопътната инфраструктура съгласно договорените бизнес планове и индикативните стратегии за развитие на инфраструктурата. Комисията възнамерява да започне проучване на

различните национални механизми за финансиране, които могат да окажат влияние върху железопътния пазар и върху резултатите от дейността на управителите на инфраструктура.

Специален доклад № 10/2016: „Необходими са допълнителни подобрения, за да се гарантира ефективно прилагане на процедурата при прекомерен дефицит“

Отговор по препоръка 3, точка 135: Евростат ще продължи да прилага подобрения с цел решаване на проблемите.

Отговор по препоръка 3, точка 135: Евростат ще продължи да прилага подобрения с цел решаване на проблемите.

Отговор по препоръка 8, точка 143: Комисията потвърждава, че за нито една държава членка не се прилага процедура при прекомерен дефицит (ППД) поради неспазване на критерия за дълга. Освен това Комисията потвърждава, че не е включвала съотношението на дълга към БВП в своите препоръки по ППД след публикуването на специалния доклад № 10/2016. Комисията е на мнение, че правителствата имат по-малък контрол върху съотношението на дълга към БВП, отколкото върху съотношението на дефицита към БВП. Годишните съотношения на дълга към БВП, посочени в препоръчаните целеви стойности за дефицита и в основните макроикономически допускания могат да бъдат изчислени, но включването на такива изчисления в самата препоръка по ППД би могло да създаде у външните наблюдатели погрешното впечатление, че постигането на тези съотношения представлява част от оценката на съответствието, което би могло да подкопае доверието в Комисията и в Пакта. Освен това дадена държава членка би могла да постигне препоръчаната корекция на дефицита, но да не достигне съотношението на дълга към БВП, предвидено в допусканията, залегнали в основата на препоръката, ако се окаже, че макроикономическите резултати се различават значително от тези допускания.

През февруари 2020 г. Комисията публикува съобщение относно прегледа на икономическото управление и в резултат на това може да потърси начини за опростяване на прилагането на Пакта, които евентуално обхващат предотвратяването и коригирането на високите равнища на държавния дълг. Освен това на 20 май Комисията публикува редица доклади по член 126, параграф 3, включително за държави членки, в които се наблюдава нарушение на критерия за дълга. Също така, както се посочва в съобщението на Комисията относно Европейския семестър за 2020 г.: специфични за всяка държава препоръки: „следва да се осигури, че когато икономическите условия позволяват това, държавите членки провеждат фискални политики за постигане на разумни средносрочни фискални позиции и за гарантиране на устойчивостта на обслужването на дълга“. Въз основа на това Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена.

Специален доклад № 18/2016: „Система на ЕС за сертифициране на устойчиви биогорива“

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 76: Комисията прие частично препоръката. Комисията счита, че е изпълнила препоръката до степента на нейното частично приемане. Важно е да се припомни, че Комисията трябва да направи оценка на доброволната схема спрямо изискванията, съдържащи се в Директивата за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (Директива (ЕС) 2009/28/ЕО) (RED), а в бъдеще по отношение на критериите, определени в преработения текст на посочената директива. Независимо, че съзакондателите решиха да включат в новата директива рамка, насочена към непреките промени в земеползването (НПЗ), социалните критерии не са обхванати. Поради това Комисията не е в състояние да въведе задължително изискване такива критерии да бъдат

обхванати в схемите за сертифициране и счита, че препоръката е изпълнена в степента, в която това е възможно от правна гледна точка.

Социално-икономическите аспекти са извън обхвата на доброволните схеми съгласно текста на преразгледаната Директива за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (Директива (ЕС) 2018/2001) (RED II).

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 76: Комисията прие препоръката. В член 17, параграф 6 от Директивата за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (Директива (ЕС) 2009/28/ЕО) (RED) са включени екологичните изисквания на ЕС по отношение на селското стопанство като критерий за устойчивост по отношение на суровините за биогорива, отглеждани в Европейския съюз. RED обаче не задължава държавите членки да проверяват спазването на разпоредбите на член 17, параграф 6 от нея, тъй като за тези екологични изисквания вече се прилагат системи за управление и контрол съгласно специалните директиви и регламенти в областта на околната среда и ОСП. Поради това тези екологични изисквания, включени в член 17, параграф 6 от RED, не са част от официалното признаване на доброволните схеми от Комисията.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 78: Комисията счита, че е изпълнила препоръката. С преработената Директива за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (Директива (ЕС) 2018/2001) (RED II) на Комисията се предоставя правомощието да определи подробни правила за дейността на доброволни схеми в актовете за изпълнение (член 30, параграф 8), които ще позволят установяването на подробни правила за сертифициране в рамките на регламентиран процес. Това може да включва и правила за типа информация, която доброволните схеми трябва да предоставят, в случай че тяхната дейност се контролира от Комисията. Самото събиране на информация, например чрез провеждането на одити, би излязло извън приложното поле на RED II.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 78: Комисията счита тази препоръка за изпълнена, като се има предвид, че 1) са предприети ad hoc мерки за гарантиране на въвеждането на системи за подаване на жалби от доброволни схеми в контекста на оценката на доброволни схеми и 2) преработената Директива за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (Директива (ЕС) 2018/2001) е подобрена в значителна степен, включително чрез предоставяне на правомощие на Комисията да определи подробни правила за дейността на доброволните схеми в актовете за изпълнение, което ще позволи определянето на подробни правила в рамките на регламентиран процес. Работата по правилата за прилагане ще продължи.

Специален доклад № 19/2016: „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“

Отговор по препоръка 3, точка 154: Комисията не е приела препоръката.

Специален доклад № 23/2016: „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води — много неефективни и неустойчиви инвестиции“

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 105: Комисията счита тази препоръка за изпълнена. Системата за мониторинг е въведена чрез включването на специфичен параметър за „пропускателния капацитет“ на пристанищата в базата данни TENTS. Базата данни TENTS обхваща всички пристанища в трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и не се ограничава до дейности, съфинансирани от МСЕ. Комисията ще продължи да работи с

външния си консултант, за да гарантира, че данните ще бъдат добавени към базата данни TENTес и ще бъдат актуализирани при наличието на нова информация.

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 105: Комисията прие препоръката с краен срок за изпълнение през 2023 г., поради което работата по препоръката все още не следва да се оценява.

В текущото проучване за оценка на TEN-T, наред с други въпроси, се разглежда методологията, използвана за определяне на TEN-T, включително и определението за пристанища в TEN-T. След този процес на оценка и в зависимост от резултатите от него, ако е целесъобразно, Комисията ще представи законодателно предложение за преработен регламент за TEN-T, евентуално през 2021 г. Това би изпреварило датата, предвидена в Регламента за трансевропейската транспортна мрежа, който предвижда преразглеждане до 2023 г., и би позволило на Комисията да приключи работата по препоръката дори и по-рано, т.е. до 2021 г.

Отговор по препоръка 1, буква в), точка 105: Комисията счита тази препоръка за изпълнена и потвърждава, че последният подробен план за изпълнение за морските магистрали е завършен и публикуван на 29 юни 2020 г.

Специален доклад № 26/2016: „Постигането на по-голяма ефективност и опростяване на системата за кръстосано спазване продължава да бъде предизвикателство“

Отговор по препоръка 1, точка 74: Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена. Комисията е разгледала надлежно предложението на ЕСП да се въведе показател, основан на степента на неспазване. Заключение от тази оценка обаче е, че степента на неспазване на изискванията на този етап не е подходящ показател за резултатите, тъй като въпреки че тази степен зависи от осведомеността на земеделските стопани, тя също така се повлиява от променливото качество на системите за контрол на държавите членки. Понастоящем изпълнението на кръстосаното спазване продължава да се измерва по отношение на неговите цели. Развитието на устойчиво селско стопанство чрез повишаване на осведомеността на земеделските стопани относно спазването на задължителните правила се оценява по-конкретно по дела на плащанията по линия на ОСП, обхванати от кръстосаното спазване, който евентуално ще се намалява в случай на нарушение. За бъдещата ОСП Комисията предлага също така да се включи броят на хектарите, обхванати от предварителни условия, който е свързан с резултатите от изпълнението на бъдещите предварителни условия по отношение на околната среда и климата. В действителност колкото по-голяма е площта, обхваната от практики, обвързани с предварителни условия, толкова по-голяма е ползата за околната среда и климата.

Отговор по препоръка 2, точка 75: Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена. Понастоящем се осъществява обмен между съответните генерални дирекции (ГД) и ГД „Околна среда“ е получила и анализираща резултатите от статистическите данни на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

Отговор по препоръка 5, точка 78: Комисията прие частично препоръката. Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена за приетата от нея част. Комисията публикува проучване за оценка на административните разходи, включително за управлението на кръстосаното спазване. На тази основа държавите членки са длъжни да координират системата за управление на кръстосаното спазване, за да намалят разходите както за земеделските стопани, така и за националните администрации.

Отговор по препоръка 6, точка 79: Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена. Бъдещите делегирани актове и актове за изпълнение все още не са приети.

Специален доклад № 27/2016: „Управлението в Европейската комисия — добри практики?“

Отговор по препоръка 1, точка 66: Комисията счита тази препоръка за изцяло изпълнена. Тази препоръка обхваща всички аспекти, разгледани от Сметната палата в нейните препоръки от 2а до 2з (актуализиране на устава на Комитета за контрол на одитите, С(2017)2225 final). Комисията актуализира три пъти своята уредба на управлението след приключването на теренната работа на ЕСП през октомври 2017 г., а през ноември 2018 г. извърши важно допълнително рационализиране и укрепване, което включваше съобщение, съдържащо обосновка на направените промени, както и още едно през юни 2020 г. след институционалния преход (С(2020) 4240). Тези подобрения бяха в голяма степен вдъхновени от одитните констатации както на Европейската сметна палата, така и на Службата за вътрешен одит на Комисията. Комисията спазва цялото приложимо законодателство и най-добрите практики, доколкото те са от практическо значение за нейния уникален характер и работна среда, и осигурява висока степен на прозрачност по отношение на структурата и функционирането на своята уредба на управлението. В годишния доклад за управлението и изпълнението за 2018 г. Комисията отбелязва, че по нейна преценка спазва в пълна степен приложимата рамка. Комисията подхожда с пълна прозрачност по отношение на своите решения.

Отговор по препоръка 2, буква д), точка 66: Комисията счита тази препоръка за изцяло изпълнена. Както се признава от ЕСП, Комисията публикува всички доклади в пакета от интегрирани отчети за финансите и управленската отговорност при пълно спазване на крайните срокове, договорени от съзаконодателите. Когато е възможно, например по отношение на годишните отчети, са установени договорености за по-ранно предоставяне на необходимата информация. Отчетите се одитират изцяло от ЕСП, преди да бъдат включени в пакета от интегрирани отчети за финансите и управленската отговорност. В други области ограниченията по отношение на наличието на данни означават, че значително по-ранно предоставяне не би било възможно. Фактът, че Комисията разчита на държавите членки за предоставяне на необходимите данни, е причината, поради която Комисията може само частично да приеме тази препоръка. Комисията отбелязва, че ЕСП е решила да публикува доклада за изпълнението на бюджета на ЕС по-късно през годината, за да даде повече време за проверка на информацията, предоставена от Комисията в пакета от интегрирани отчети за финансите и управленската отговорност.

Отговор по препоръка 2, буква е), точка 66: За целите на управлението и отчетността службите на Комисията предоставят най-добрите приблизителни оценки за нивата на грешки въз основа на последователна методология в своята област на отговорност. Цялата необходима информация се взема предвид, включително резултатите от одита въз основа на статистически представителни извадки, като се използва професионална преценка. Освен това, след като всички корективни дейности за възстановяване на неправомерно изплатените суми са изпълнени, прогнозните суми, изложени на риск към момента на плащането, както и прогнозните суми, изложени на риск при приключването, се представят в годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ).

Следователно методологията, използвана за определяне на прогнозния процент грешки, е хармонизирана и се прилага последователно в рамките на Комисията, като същевременно дава възможност да се вземат предвид особеностите на режимите на управление и секторните програми.

В ГДУИ за 2018 г. и 2019 г. Комисията допълнително рационализира информацията за прогнозния процент грешки, за да обясни по-добре понятията „риск при плащане“ и „риск при приключване“, прилагани последователно от всички служби (вж. страница 151 на ГДУИ за 2018 г. и страница 56 от ГДУИ за 2019 г.). За пълна прозрачност основната информация, събрана на равнище оправомощен разпоредител с бюджетни кредити и използвана за изчисляване на риска при плащане и при приключване за цялата Комисия, е оповестена в приложение 2 (ГДУИ за 2018 г.) и в приложение 3 (ГДУИ за 2019 г.).

По отношение на политиката на сближаване в годишните си отчети за дейността (ГОД) за 2018 г. и 2019 г. генералните дирекции адаптират своя ключов показател за ефективност 5 (сума, изложена на риск към момента на плащането) спрямо искането на ЕСП, като използват процентите на грешка, потвърдени от службите на Комисията за приключените финансови години, вземайки предвид преразглеждането на ЕСП. По отношение на ГОД от 2019 г. Комисията отчита в ГОД процентите на грешка за ЕФРР, КФ и ЕСФ, които след като бъдат обобщени, са в диапазона от 2,3 % до 3,3 % за политиката на сближаване (вж. каре 5.9).

Отговор по препоръка 2, буква ж), точка 66: Комисията счита тази препоръка за изцяло изпълнена. Комисията публикува изложение на своята уредба на управлението и го допълва, като докладва ежегодно основните промени във връзка с тяхното изпълнение в годишния доклад за управлението и изпълнението. Уредбата на управлението се актуализира, когато е необходимо. Промените, произтичащи от институционалния преход, вече са оповестени чрез „Методите на работа на Европейската комисия“ [Р(2019) 2] и са отразени в актуализацията на уредбата на управлението през юни 2020 г. (С(2020) 4240). Специфичният въпрос, свързан със състава на Комитета за контрол на одитите, е включен в отговора по препоръка 1 и по препоръка 2, буква з).

Отговор по препоръка 2, буква з), точка 66: Комисията счита тази препоръка за изцяло изпълнена. Комисията продължава да счита, че най-добрите практики, посочени от ЕСП за одитните комитети, не са приложими за комитетите за наблюдение на вътрешния одит, което е и причината за частичното приемане на препоръката към момента на одита. По отношение на „броя на независимите членове на ККО“: Комисията спазва в пълна степен приложимата правна рамка, а именно Финансовия регламент. В член 123 от Финансовия регламент се предвижда, че всяка институция на Съюза отчита своята организационна автономия и значението на независимите експертни становища. Финансовият регламент не задължава институциите на Съюза да създават одитни комитети. В него са регламентирани комитетите за наблюдение на вътрешния одит, чиито функции са предвидени специално за институциите на ЕС и които са уникални органи, действащи в уникална среда, в рамките на уникален правен ред. В него също така се признава, че всяка институция работи в специфична среда и трябва да се организира по съответния начин при пълна автономия. Значението на независимите експертни становища е признато в настоящия състав на ККО, който се състои от трима външни членове. В устава на Комитета за контрол на одитите се предвижда, че могат да бъдат назначени до четирима външни членове. Комисията подхожда с пълна прозрачност по отношение на своите решения относно състава на Комитета за контрол на одитите (С(2017) 2225 final).

Специален доклад № 31/2016: „Изразходване на най-малко една пета от бюджета на ЕС за действия по климата — предприемат се амбициозни действия, но рискът от неуспех е сериозен“

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 95: Комисията прие частично препоръката. Въпреки че Комисията не включва изчерпателна информация за напредъка при постигането на специфичните цели за действия по климата във всички съответни годишни доклади за

дейността, тя ще обмисли по-нататъшното подобряване на докладването за периода 2021—2027 г.

Отговор по препоръка 3, точка 96: Комисията прие частично препоръката. Националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК), изисквани съгласно Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, служат като инструмент, чрез който държавите членки описват своите амбиции по отношение на дейностите за смекчаване на последиците и адаптиране към изменението на климата, както и съответните инвестиции, необходими за постигането на тези амбиции.

https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/national-energy-and-climate-plans-necps_en

Отговор по препоръка 4, точка 100: Комисията прие частично препоръката. Препоръката е изпълнена изцяло в частта, която беше приета, като се коригира коефициентът, свързан с климата, за плащания за природни или други специфични за района ограничения.

Комисията счита за подходящ предложения коефициент, свързан с климата, който е в размер на 100 % за всички интервенции по ЕЗФРСР, планирани в рамките на специфичните цели, свързани с околната среда и климата. По-специално, ангажиментите за агроекология и климат са насочени към редица неразривно свързани цели в областта на околната среда и климата и са важни за укрепване на устойчивостта на екосистемите за адаптиране към изменението на климата. Освен това, като се вземат предвид разнообразието и сложността на тези ангажименти, индивидуалният подход към всеки отделен случай би затруднил изключително много проследяването и резултатите няма да са сравними. С предложените коефициенти за проследяване за ЕЗФРСР се постига равновесие между сравнително надеждната оценка на разходите, свързани с климата, и свеждането до минимум на административната тежест.

Отговор по препоръка 5, точка 102: Комисията прие частично препоръката.

Отговор по препоръка 6, буква б), точка 103: Комисията е включила свързаните с климата показатели за резултатите в законодателното предложение за програмата LIFE за периода 2021—2027 г.

Отговор по препоръка 7, буква а), точка 109: Комисията прие частично препоръката.

Отговор по препоръка 7, буква б), точка 109: Комисията не прие препоръката, но уведоми ЕСП, че предложението за реформа на ОСП ще засили амбициите в областта на околната среда и климата. Предложението съдържа силно изразени елементи за увеличаване на цялостния принос по отношение на целите и изискванията в областта на климата и околната среда (принцип на неотстъпление), включително основан на цели подход за подпомагане от ЕФГЗ и ЕЗФРСР, по-високи нови изисквания, включващи предварителни условия за защита на торфените и влажните зони, нови екологични схеми и целева подкрепа за климата и околната среда в рамките на развитието на селските райони.

През периода след 2020 г. се очаква Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) да използва 30 % от своя бюджет за цели в областта на климата. Коефициенти, свързани с климата (показатели от Рио), се разпределят за всички разходи по ЕФМДР за периода след 2020 г. (приложение IV от ЕФМДР), така че те да могат да бъдат проследени и свързани с климата.

Освен това се очаква около 90 % от операциите в ЕФМДР да попадат в обхвата на целта на политиката 2 на Регламента за общоприложимите разпоредби, с който се набляга на екологични, нисковъглеродни дейности, както и на дейности в подкрепа на адаптирането към изменението на климата и превенцията и управлението на риска.

Специален доклад № 34/2016: „Борбата срещу разхищаването на храни е възможност за ЕС да подобри ресурсната ефективност на веригата на снабдяване с храни“

Отговор по препоръка 1, точка 84: В Европейския зелен пакт, приет на 11 декември 2019 г., се предвижда приемането на стратегия „От фермата до трапезата“ за разработване на справедлива, здравословна и екологосъобразна продоволствена система. Стратегията „От фермата до трапезата“ беше приета на 20 май 2020 г. Предотвратяването на загубата и разхищението на храни са неразделна част от тази стратегия. В специален раздел е предвиден набор от действия, а разхищението на храни е отразено и в други дейности съгласно стратегията.

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 86: Въз основа на работата на ЕОБХ Комисията прие известие за предоставяне на насоки относно системите за управление на безопасността на храните в сектора за търговия на дребно с храни, включително дарения на храни (Известие на Комисията C/2020/294, прието на 12 юли 2020 г.⁶).

По отношение на предотвратяването на практики за етикетиране, които водят до разхищение на храни, Комисията проучва възможностите за по-ефективно използване и разбиране на маркировката на срока. Съгласно стратегията „От фермата до трапезата“, приета през май 2020 г., Комисията ще изготви предложение за преразглеждане на правилата на ЕС относно маркировката на срока до 2022 г. Прегледът на съответните правила на ЕС също ще бъде от полза и за научната работа на ЕОБХ.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 87: Комисията счита препоръката за изцяло изпълнена. На 31 март 2020 г. тя получи от външния изпълнител окончателния вариант на доклада на пилотния проект относно картографирането и анализа на рамката на политиката и нормативната уредба в държавите членки в областта на преразпределението на храни, след като беше одобрен от представителите на държавите членки, участващи в проекта „Платформа на ЕС по въпросите на загубата и разхищението на храни“⁷. Това одобрение беше сметено за необходимо поради всеобхватния характер на анализа, включващ информация за всички държави членки.

Специален доклад № 36/2016: „Оценка на разпоредбите за приключване на програмите за сближаване и развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.“

Отговор по препоръка 2, точка 127: Комисията не е приела препоръката.

За периода 2014—2020 г. Комисията изчислява следните показатели за ЕЗФРСР: докладван процент на грешка и коригиран процент на грешка на равнище разплащателна агенция за всяка година и прогнозна окончателна сума, изложена на риск, на равнище фонд. Както през периода 2007—2013 г., за програмите за периода 2014—2020 г. Комисията ще докладва в своя ГОД

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:199:FULL&from=EN>

⁷ Публикуваният окончателен доклад от 31 март 2020 г.: <https://data.europa.eu/doi/10.2875/406299> (основен доклад) и <https://data.europa.eu/doi/10.2875/873698> (приложение)

салдото на всяка разплащателна агенция при приключването, включително прогнозната сума, изложена на риск.

За периода след 2020 г. и с оглед въвеждането на новия модел за осъществяване на ОСП след 2020 г. ще има преминаване от система, основана на съответствие, към система, основана на резултатите. След приемането на новото правно основание, уреждащо периода след 2020 г., Комисията ще коригира начина си на докладване в ГОД.

Отговор по препоръка 3, точка 127: Комисията не е приела препоръката. Комисията информира и ще продължи и в периода 2021—2027 г. да информира бюджетния орган относно резултата от приключването в съответните ГОД при пълна прозрачност дори ако това задължение не е включено в секторното законодателство.

Отговор по препоръка 4, точка 131: Комисията не е приела препоръката. С цел да се осигури плавен преход от настоящия към следващия период на ОСП и да се избегне прекъсване на многогодишните дейности, на 31 октомври 2019 г. Комисията представи предложение за преходен регламент (COM(2019) 581 final). Това предложение, в което се определят преходни разпоредби относно подпомагането от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), понастоящем е обект на преговори между съзаконодателите.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

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

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате 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 и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтовете на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

Европейската сметна палата разгледа резултатите, постигнати от финансираните от бюджета на ЕС разходни програми, като използва данни за изпълнението, предоставени от Комисията и други източници, и информация от по-рано проведени собствени одити и прегледи. Тя извърши и оценка на начина, по който Комисията е изготвила Годишния доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2019 година и програмните декларации за бюджета на ЕС за 2021 г., както и на това дали тези доклади дават ясна, цялостна и балансирана представа за изпълнението на бюджета на ЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз