



# ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

## НА СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад на Европейската сметна палата *„Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост“*

# Съдържание

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО .....	3
a)  Общо въведение .....	3
b)  Позицията на Комисията относно ключовите констатации, оценки и препоръки на ЕСП .....	4
в)  Последни събития от значение и следващи стъпки .....	4
II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП .....	5
1.  Процес на оценяване .....	5
2.  Оценка на шестте стълба и принос за справяне със специфичните за всяка държава препоръки .....	6
3.  Оценка съгласно принципа за ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ) .....	6
4.  Оценка на приноса на мерките за екологичния и цифровия преход .....	7
5.  Оценка на прогнозните разходи в ПВУ .....	7
6.  Профили на отпуснатите средства .....	8
7.  Изпълнение на ключовите етапи и целите .....	8
8.  Оценка на системите за мониторинг и контрол .....	10
III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ЗАКЛЮЧЕНИЯТА И ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП .....	11
1.  Препоръка 1 — Подобряване на процедурите за оценка и документацията .....	11
2.  Препоръка 2 — Насърчаване на обмена на добри практики между държавите членки .....	12
3.  Препоръка 3 — Проследяване на приноса на приложените мерки за специфичните за всяка държава препоръки .....	12
4.  Препоръка 4 — Подобряване на прозрачността и мониторинга на принципа за ненанасяне на значителни вреди .....	13
5.  Препоръка 5 — Гарантиране на ясни механизми за проверка на ключовите етапи и целите и адекватното им определяне .....	14
6.  Препоръка 6 — Проверка на спазването на специфичните ключови етапи за мониторинг и контрол и насърчаване на използването на системата на Комисията за извличане на данни и оценка на риска .....	15

В настоящия документ са представени отговорите на Европейската комисия на констатациите и оценките, съдържащи се в специален доклад на Европейската сметна палата, в съответствие с член 259 от [Финансовия регламент](#), и ще бъдат публикувани заедно със специалния доклад.

# I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

## а) Общо въведение

През януари 2020 г. пандемията от Covid-19 достигна Европа и скоро след това доведе не само до здравна криза, но и до мащабни социални и икономически сътресения. Бързо стана очевидно, че индивидуалните действия на държавите членки няма да бъдат достатъчни и биха довели до разминаване и рискове за стабилността на отделните държави членки и на Съюза като цяло. Беше необходим неотложен отговор на равнище ЕС, за да се смекчи въздействието върху гражданите и предприятията, да се подкрепи възстановяването от пандемията и да се изгради устойчивост срещу бъдещи сътресения. Европейският съюз въведе извънреден инструмент за изключително кратко време: Инструментът на Европейския съюз за възстановяване *NextGenerationEU* е предназначен за набиране на допълнителни 806,9 млрд. евро от финансовите пазари в допълнение към редовния бюджет на ЕС. От тях 83,6 млрд. евро са предназначени за „REACT-EU“ (50,6 млрд. евро), за Фонда за справедлив преход (10,9 млрд. евро), както и за развитието на селските райони, „InvestEU“, „Хоризонт Европа“ и „RescEU“.

Основният елемент в *NextGenerationEU* е *Механизъмът за възстановяване и устойчивост* (МВУ), по който на държавите членки ще бъдат отпуснати безвъзмездни средства и заеми в размер на до 723,8 млрд. евро. Регламентът за МВУ влезе в сила през февруари 2021 г. По-малко от 18 месеца по-късно на държавите членки са отпуснати над 100 млрд. евро за подкрепа на възстановяването, за противодействие на последиците от пандемията и за подпомагане на гражданите и предприятията в целия ЕС. Освен горепосоченото МВУ оказва стабилизиращо въздействие и показва важноста на европейския проект и на общите европейски действия. МВУ е най-голямата програма за финансиране на ЕС и първата по рода си, при която мащабно се прилага концепцията за финансиране, основано на резултатите: вместо да поставя акцент върху разходите, МВУ е изцяло свързан с постигането на *резултати* спрямо определени ключови етапи и цели. В контекста на МВУ плащанията ще се извършват, когато държавите членки постигнат конкретни мерки за напредък — „ключовите етапи“ (качествени) и „целите“ (количествени). В този смисъл МВУ е нов вид инструмент, който налага създаването на нови работни механизми, правила, образци и процеси, които Комисията създаде за рекордно кратко време.

В Регламента за МВУ се предвижда всяка държава членка да представи единен национален план за възстановяване и устойчивост (ПВУ), в който се определят реформите и инвестициите, които държавата членка се ангажира да изпълни. Всеки ПВУ се оценява в срок от два месеца от Комисията, и ако оценката е положителна, Комисията прави предложение за *решение за изпълнение на Съвета*, което в крайна сметка трябва да бъде прието от Съвета. Първите планове за възстановяване и устойчивост бяха получени през април 2021 г., оценени от Комисията през юни 2021 г. и приети от Съвета през юли 2021 г.

През целия този период Комисията е работила активно с всички страни, и по-специално с държавите членки, за да се осигури бърза и амбициозна програма за реформи и инвестиции в целия ЕС. Комисията се ангажира пред държавите членки веднага след публикуването на предложението си за Регламент за МВУ да разясни и да обсъди с тях правните разпоредби, както и да ги насочва при изготвянето на ПВУ. През септември 2020 г. въз основа на проекта на регламент Комисията публикува първи насоки за държавите членки, които им помогнаха по време на изготвянето на техните планове. През януари 2021 г., въз основа на окончателния текст на Регламента за МВУ, бяха публикувани актуализирани насоки, в които се предоставяше информация за окончателното изготвяне на ПВУ. Комисията предостави и други

писмени насоки, например контролен списък за самооценка относно системите за контрол, както и стотици писмени и много повече устни отговори на въпроси на държавите членки, поставени двустранно или във формати на Съвета (най-вече в контекста на експертната група, създадена за тази цел), и организира обмен за насърчаване на сътрудничеството и съвместните проекти.

Комисията също така участва в двумесечни диалози за възстановяване и устойчивост и в организирани по-често срещани работни групи с Европейския парламент, както и в различни работни групи на Съвета. Комисията информира задълбочено и редовно както съзаконотателите, така и обществеността, относно развитието на МВУ чрез специализиран уебсайт, прессъобщения за ключови събития, редовното публикуване на различни документи, съдържащи нейния анализ — например подробен работен документ на службите на Комисията, в който се посочва оценката за всеки ПВУ — и публикува всички презентации, предоставени на Съвета или на Парламента.

В рамките на Комисията МВУ представлява работен поток между генералните дирекции, обединяващ експертния опит в областта на политиките и практиките на всички служби.

## **б) Позицията на Комисията относно ключовите констатации, оценки и препоръки на ЕСП**

Комисията приветства положителните констатации на ЕСП относно работата ѝ по оценяването.

В целия си доклад ЕСП установява, че Комисията е извършила цялостна и задълбочена работа по критериите за оценка. В констатациите и оценките си ЕСП изтъква елементи, по отношение на които Комисията би могла да подобри документацията си за процеса на оценяване, и Комисията се ангажира да ги изпълни, доколкото е възможно.

Комисията също така отбелязва, че някои от рисковете и ограниченията, изтъкнати от ЕСП, произтичат от самата структура на МВУ. Например ЕСП изтъква някои неясноти по отношение на действителното прилагане на мерките от ПВУ, което можеше да се очаква, тъй като този одит се отнася по принцип до предварителната оценка на националните ПВУ. Макар ЕСП да смята оценката на Комисията за задълбочена, поради предварителния си характер оценките на ПВУ се основават на наличната информация към момента на представянето на ПВУ.

Комисията приема всички препоръки на ЕСП изцяло или частично.

## **в) Последни събития от значение и следващи стъпки**

През май 2022 г., след призови на Европейския съвет за действия за намаляване на зависимостите от руската енергия от изкопаеми горива след нахлуването на Русия в Украйна, Комисията публикува плана REPowerEU. REPowerEU е амбициозно усилие за намаляване на зависимостта на Европа от руските изкопаеми горива и за ускоряване на енергийния преход. За осъществяването му Комисията предложи целенасочени изменения на Регламента за МВУ, включително да се добави „глава за REPowerEU“ към всеки ПВУ. В предложението също така се предвижда допълнително финансиране на МВУ под формата на средства, набрани чрез резерва за стабилност на пазара към схемата за търговия с емисии на парникови газове, и допълнителни възможности за трансфер от други програми на Съюза за споделено управление. Понастоящем предложението се обсъжда от съзаконотателите.

## II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП

### 1. Процес на оценяване

Комисията приветства положителните констатации относно нейния процес на оценяване на ПВУ, които потвърждават интензивността и задълбочеността на работата на Комисията, участието на експерти в рамките на цялата Комисия, както и че оценката на Комисията е била подходяща.

По отношение на проследимостта на оценката на Комисията за ПВУ<sup>1</sup> Комисията изтъква огромния по размер и сложен процес на оценяване: всяка оценка на ПВУ започва с обсъждания доста преди официалното подаване на ПВУ, последвани от двумесечен период на официално оценяване, който може да бъде удължен при необходимост. Записите за всяка стъпка от процеса на оценяване бяха съхранени и споделени с ЕСП. Всяка оценка на ПВУ се отнася средно до 90 отделни реформи и инвестиции, всяка от които може да налага участието на различни експерти на Комисията. В оценяването, както изтъква ЕСП, се включва основен екип за държавата, който е поддържал всекидневен обмен с органите на държавите членки и с експерти от цялата Комисия.

Оценката на ПВУ в крайна сметка се основава на хиляди документи и обмен на информация. Комисията гарантира задълбочен процес и следи всички представени документи. Оценката има динамичен характер, тъй като през целия период на оценяване Комисията изисква допълнителна информация и държавата членка може да преразгледа плана си при необходимост.

Що се отнася до насоките и стандартизирания процес<sup>2</sup>, Комисията разработи изчерпателни насоки относно процеса на оценяване на ПВУ. Независимо от това Комисията смята, че подход, основан на контролен списък, не е осъществим предвид качествения характер на оценката и разнообразието от ПВУ и съдържащите се в тях мерки.

По отношение на подкрепата за държавите членки<sup>3</sup> Комисията положи значителни усилия да се предоставят ранни, ясни и всеобхватни насоки, придружени от индивидуална задълбочена подкрепа за съответната държава членка. По-специално Комисията публикува два подробни документа с насоки относно изготвянето на ПВУ — единият се основава на проект на регламента от септември 2020 г., а вторият се основава на окончателния правен текст от януари 2021 г. Беше организирано целодневно обучение с всички държави членки след публикуването на документа с насоки от януари 2021 г. С всяка държава членка се провеждаше редовен двустранен диалог поне от есента на 2020 г., като Комисията предоставяше хоризонтални насоки и отговори на въпроси по електронната поща, чрез специализиран уебсайт за въпроси и отговори и във всички налични формати на Съвета. Комисията поощряваше също така синергиите между ПВУ чрез „водещи“ проекти и чрез насърчаване на държавите членки да предвиждат съвместни мерки, като например финансов принос към *важни проекти от общоевропейски интерес (ВПОИ)*, които бяха включени в няколко плана.

---

<sup>1</sup> Вж. точка 33 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>2</sup> Вж. точки 31—33 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>3</sup> Вж. точки 34—39 от специалния доклад на ЕСП.

## **2. Оценка на шестте стълба и принос за справяне със специфичните за всяка държава препоръки**

ЕСП изтъква, че Комисията е оценила задълбочено приноса на всеки ПВУ към шестте стълба на Регламента за МВУ и специфичните за всяка държава препоръки. ЕСП също потвърждава оценката на Комисията за шестте стълба и специфичните за всяка държава препоръки за шестте държави членки в нейната извадка.

Що се отнася до приноса на ПВУ към шестте стълба<sup>4</sup>, Комисията подчертава, че приносът на прогнозните разходи към стълбовете е едно от съображенията, но не единственото, когато се преценява дали приносът към шестте стълба е балансиран. Целта на МВУ е да се подпомагат както инвестиции, така и реформи, а по отношение на последните често няма преки разходи. Ако Комисията беше основала оценката на баланса само на прогнозните разходи, в нея щеше да липсва въздействието на реформите. Оценката на Комисията е в пълно съответствие с критерия за оценка, предвиден в Регламента за МВУ, в който се предвижда планът да представлява цялостен и адекватно балансиран отговор на икономическото и социалното положение на държавата членка, без да се позовава на прогнозни разходи (в противоречие с критериите за екологичните и цифровите цели). Комисията подчертава също така, че в съответствие с регламента докладването ѝ относно информационното табло за възстановяване и устойчивост предоставя оценка за дела на разходите, допринасящи за всеки стълб.

Що се отнася до приноса на ПВУ за изпълнение на специфичните за всяка държава препоръки (СВДП)<sup>5</sup>, ЕСП потвърждава оценката на Комисията. Комисията подчертава, че Регламентът за МВУ изрично предвижда също така да бъдат разгледани „всички или значителна част“ от СВДП, като се вземат предвид и финансовото участие, и (когато е от значение) исканият заем. В съответствие с това някои държави членки избраха, изцяло в съответствие с Регламента за МВУ, да разгледат значителна част от СВДП в рамките на ПВУ. Комисията смята, че това е представено по прозрачен начин в нейната оценка.

## **3. Оценка съгласно принципа за ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ)**

ЕСП установи, че Комисията е гарантирала, че контролните списъци на държавите членки за оценка съгласно принципа за ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ) са били насочени към екологичните цели, както и че Комисията е искала допълнителна информация в повечето случаи, изисквала е смекчаващи мерки при необходимост и премахването на мерки в ПВУ, които не са съобразени с ПНЗВ. Констатациите на ЕСП доказват, че Комисията е осигурила задълбочена и ефективна оценка съгласно ПНЗВ, което е довело до изключване или промяна на мерки, според случая.

Що се отнася до избора на държавите членки да прилагат мерки, изключени от ПВУ, чрез национални фондове<sup>6</sup>, Комисията подчертава, че нейната оценка се ограничава единствено до мерките, включени в ПВУ. Регламентът за МВУ не предоставя на Комисията право или

---

<sup>4</sup> Вж. точка 44 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>5</sup> Вж. точки 48—53 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>6</sup> Вж. точка 58 от специалния доклад на ЕСП.

възможност да задължи държавите членки да спазват ПНЗВ във връзка с мерки, несвързани с ПВУ.

Комисията подчертава, че в контролните списъци относно ПНЗВ не се изисква нито количествено определяне на потенциалното въздействие<sup>7</sup>, нито това винаги би имало смисъл или дори би било възможно за държавите членки. Комисията не смята, че липсата на количествено определяне е затруднило оценката за спазването на ПНЗВ, и не вижда мотиви или доказателства, че подобно количествено определяне би подобрило значително настоящите до голяма степен качествени описания и обяснения.

Що се отнася до смекчаващите мерки<sup>8</sup>, Комисията отбелязва, че е предложила при необходимост те да бъдат включени в решението за изпълнение на Съвета, и следователно е предвидила правно задължение, което държавите членки трябва да изпълнят и което Комисията ще оцени към момента на подаване на искане за плащане за съответния ключов етап или цел. Включването на всяка смекчаваща мярка като изискване, което трябва да бъде изпълнено, например дори когато има пълна увереност за прилагането му, щеше обаче да доведе до ненужна и прекомерна административна тежест.

#### **4. Оценка на приноса на мерките за екологичния и цифровия преход**

Комисията приветства констатациите на ЕСП, в които се потвърждава, че Комисията е осигурила задълбочена оценка на приноса на ПВУ за екологичния и цифровия преход. Държавите членки бяха обозначили всяка съответна мярка с климатичен и цифров маркер, който беше проверен от Комисията. При необходимост Комисията предложи корекции или поиска по-прецизирано прилагане на климатичните и цифровите маркери само по отношение на съответните „подмерки“.

#### **5. Оценка на прогнозните разходи в ПВУ**

В контекста на МВУ се извършва предварителна оценка на прогнозните разходи за дадена мярка, за да се определят общите разходи за ПВУ. Това от своя страна е основата за разпределянето на общия или по-малък от общия максимален размер на финансовите средства за ПВУ на държавата членка. В съответствие с логиката на инструмента, основана на резултати, прогнозните разходи *не* влияят директно върху по-късните плащания. Комисията обаче се е уверила, че предоставената информация за прогнозните разходи е приведена в съответствие с равнището на амбиция, което се очаква за свързаните с тях ключови етапи и цели, например ако в приблизителната оценка на разходите е предвиден очакван брой артикули (например слънчеви панели), които трябва да бъдат поставени, това дава информация за целите, определени за тази мярка (например за слънчевия капацитет, който трябва да бъде инсталиран).

Що се отнася до процедурите<sup>9</sup>, Комисията приветства констатациите на ЕСП, че Комисията стриктно е приложила критериите на регламента и собствените си вътрешни насоки за оценка на разходите за мерки. Комисията е осигурила последователно прилагане на критериите и с цел да се гарантира справедливо третиране е създала ясна методология за установяване на

---

<sup>7</sup> Вж. точка 60 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>8</sup> Вж. точка 61 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>9</sup> Вж. точка 69 от специалния доклад на ЕСП.



общия рейтинг на критерия за остойността на разходите за всеки ПВУ. Комисията отбелязва, че ЕСП смята, че изискванията за постигане на рейтинг „А“ (висока разумност и правдоподобност на прогнозните разходи) са били сравнително амбициозни и че съответно такъв рейтинг не е бил присъден на нито един ПВУ досега. В този смисъл всички ПВУ са получили рейтинг „Б“, като ЕСП е съгласна, че той е подходящ.

Комисията обаче не смята, че критериите ѝ за определяне на рейтинг „В“ (ниска разумност и правдоподобност на прогнозните разходи) са били „ниски“. ПВУ, оценен с „В“, получава отрицателна оценка и не може да бъде предложен на Съвета за приемане. Регламентът за МВУ изисква при извършването на своята оценка Комисията да „действа в тясно сътрудничество със съответната държава членка“. Съответно Комисията е изисквала от всяка държава членка да подобри своите прогнозни разходи и да представи допълнителни доказателства и обосновка, докато правдоподобността и разумността на прогнозните разходи достигнат поне „Б“ (средна разумност и правдоподобност на оценката на разходите). ЕСП потвърждава наистина, че Комисията е „изисквала допълнителна информация, когато е било необходимо“, и „е получила информация, за да провери прогнозните разходи“, а когато не е получила такава информация, това е прозрачно установено в нейната оценка и рейтинги.

## **6. Профили на отпуснатите средства**

Що се отнася до начина на определяне на профилите на отпуснатите средства — т.е. сумата, разпределена за всеки набор от ключови етапи и цели<sup>10</sup>, в съответствие с основания на резултатите характер на МВУ, размерът на отпуснатите средства не може да бъде обвързан с действително направените разходи. Регламентът за МВУ ясно определя методологията за определяне на цялостното разпределение по държави членки, което Комисията е направила по прозрачен и справедлив начин. Регламентът за МВУ обаче не предоставя методология за определяне на специфичния профил на отпуснатите средства, който свързва конкретна отпусната сума с конкретен набор от ключови етапи и цели, които трябва да бъдат постигнати. В съответствие с изискването за действие „в тясно сътрудничество със съответната държава членка“ Комисията обсъди профила на отпуснатите средства с всяка държава членка въз основа на предложение от тази държава членка. Профилът на отпуснатите средства, който Комисията предлага на Съвета и който Съветът определя в крайна сметка, следователно отразява няколко фактора, включително националните нужди от финансиране и бюджетното планиране, дела на ключовите етапи и целите във всяка вноска, както и относителното им значение.

Комисията подчертава, че профилът на отпуснатите средства не ограничава начина на определяне на евентуални последващи суми за частично плащане, които трябва да бъдат пропорционални на резултатите на държавата членка. Поради това Комисията не смята, че описаният по-горе подход би затруднил определянето на пропорционалното намаляване при необходимост.

## **7. Изпълнение на ключовите етапи и целите**

ЕСП установява, че оценката на Комисията на ключовите етапи и целите е била всеобхватна. ЕСП отбелязва, че процесът е довел до по-ясни описания на ключовите етапи и целите в сравнение с първоначално предложените от държавите членки, както и до по-точни формулировки. Където беше приложимо, съответните ключови етапи и цели бяха обединени

---

<sup>10</sup> Вж. точки 73—76 от специалния доклад на ЕСП.

или раздробени в сравнение с първоначалното предложение на държавата членка, което дава възможност да се обхванат различните етапи на изпълнение и общият управляем брой.

По отношение на документалната следа за оценяването на ключовите етапи и целите<sup>11</sup> Комисията успя да предостави подходящи и обширни документални следи на своята оценка. Средно всеки окончателен ПВУ съдържа повече от 200 ключови етапа и цели и средно 325 крайни ключови етапа и цели за шестте държави членки в извадката на ЕСП (избрани въз основа на размера на ПВУ). В някои случаи първоначалните предложения на държавите членки съдържаха няколко хиляди възможни ключови етапи и цели.

По отношение на естеството на оценката<sup>12</sup> Комисията отбелязва, че е приложила качествена оценка спрямо стандартите на Регламента за МВУ, а не сравнителна оценка. Комисията осигури последователното изготвяне на ключови етапи и цели във всички решения за изпълнение чрез вътрешни насоки и проверки от две хоризонтални звена, но отбелязва, че в Регламента за МВУ не е предвидена сравнителна оценка. Както е предвидено в Регламента за МВУ, всеки национален ПВУ следва да се измерва спрямо стандартите, определени с регламента, вместо да бъде оценяван в сравнение с друг ПВУ, който отразява различно финансово разпределение и различни предизвикателства и приоритети.

По отношение на обхващането на ключовите етапи на изпълнението на всяка реформа и на инвестициите по ключови етапи или цели<sup>13</sup> Комисията отбелязва, че Регламентът за МВУ не предвижда такова изискване. Макар чрез своите вътрешни стандарти Комисията да се е стремяла да гарантира добро обхващане, изискването за пълно обхващане на всяка ключова стъпка от всяка мярка би довело до прекомерен брой ключови етапи или цели. Освен това ключовият етап от изпълнението на малка инвестиция или на не толкова значима реформа не може да има същото значение като този на голяма инвестиция или по-значима реформа. Поради това Комисията смята, че крайното обхващане е добре обосновано и е постигнат баланс между измерването на важния напредък и по-доброто управление на общата тежест за докладване. Комисията също така приложи общи стандарти, като например, че като цяло всяка законодателна реформа има ключов етап, свързан с влизането в сила на съответното законодателство, и че по принцип инвестициите са обхванати от крайна цел за крайните продукти.

По отношение на крайния срок до август 2026 г.<sup>14</sup> Комисията отбелязва, че в някои случаи реформите и инвестициите изискват дълга подготвителна работа и отнемат време да бъдат изпълнени, като държавите членки не са могли във всеки случай да поемат ангажимент, че изпълнението ще приключи до август 2026 г. Например големите мерки, които изискват консултации със заинтересованите страни или оценки на въздействието върху околната среда, могат да отнемат няколко години подготвителна работа. Ако Комисията беше изключила всички инвестиции и реформи със срок за изпълнение след август 2026 г., това щеше да доведе до изключване на много мащабни инвестиции от ПВУ.

Що се отнася до конкретните ключови етапи и цели за всеки ПВУ<sup>15</sup>, Комисията отбелязва, че в крайна сметка ключовите етапи и целите трябва да бъдат предложени първо от държавите членки и следователно да отразяват националните административни практики. Комисията

---

<sup>11</sup> Вж. точка 81 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>12</sup> Вж. точка 81 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>13</sup> Вж. точки 83—84 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>14</sup> Вж. точки 85—86 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>15</sup> Вж. точки 90—93 от специалния доклад на ЕСП.

осигури единен подход към изискванията, които трябва да бъдат изпълнени от държавите членки, и ще продължи да гарантира равно третиране при оценката на исканията за плащане. Особено когато даден количествен елемент е включен като част от ключов етап, това изискване се очаква да бъде оценено по време на обработката на искането за плащане.

## 8. Оценка на системите за мониторинг и контрол

Комисията приветства положителните констатации на ЕСП, в които се подчертава цялостната и задълбочена оценка на системите за контрол, въведени от държавите членки. Комисията поиска допълнителна информация при необходимост, и когато бе приложимо, настоя за допълнителни реформи и съответни ключови етапи и цели, за да се гарантира, че са напълно въведени подходящи системи за контрол.

Що се отнася до естеството на оценката на системите за мониторинг и контрол като предварителна оценка<sup>16</sup>, Регламентът за МВУ изрично предвижда предварителна оценка. Поради това, както всички останали части от оценката на ПВУ, критерият за контрол се оценява въз основа на системите, описани в ПВУ. Комисията все пак осигури задълбочена оценка на описаните от държавите членки системи, части от които нерядко вече са били въведени. Системата за контрол във всеки отделен случай беше обсъдена задълбочено с държавата членка и Комисията поиска допълнителна информация и писмени ангажименти относно специфични важни особености на системите за контрол за всяка държава членка, като осигури задълбочена и добре обоснована оценка.

Комисията не смята<sup>17</sup>, че оценката на системите за контрол *преди* тяхното прилагане (която, както е посочено по-горе, е изрично предвидена в Регламента за МВУ) предполага рискове за финансовите интереси на Съюза. Първо, Комисията отбелязва, че средствата по МВУ във всеки случай трябва да се прилагат в съответствие с правото на ЕС и с националното законодателство и че държавите членки отговарят за защитата на финансовите интереси на Съюза. В случай че държава членка наруши задълженията си, Комисията може да намали финансовата подкрепа и да спре или да поиска възстановяване на средства, ако е необходимо до 100 % от финансовото разпределение или от подкрепата под формата на заем. Следователно във всеки случай Комисията може да предприеме действия, ако дадена държава членка не прилага подходящи системи за контрол. Второ, предварителният характер на оценката на системата за контрол, както е предвидено в Регламента за МВУ, се прилага по подобен начин и за други програми на ЕС, при които системите се оценяват преди тяхното (пълно) въвеждане.

По отношение на допълнителните ключови етапи, договорени във връзка със системите за контрол<sup>18</sup>, Комисията подчертава, че тези допълнителни ключови етапи са свързани с елементи от системата за контрол, които могат да бъдат подсилени, но не поставят под съмнение адекватността на системите за контрол, предвидени в плановете. Регламентът за МВУ предвижда изрично възможността Комисията да предложи такива допълнителни мерки. Те трябва да бъдат изпълнени преди извършването на първото плащане и следователно не носят никакъв риск, а по-скоро представляват допълнителна гаранция за правилното прилагане на системите за контрол.

---

<sup>16</sup> Вж. точки 103—104 и 106—111 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>17</sup> Вж. точка 111 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>18</sup> Вж. точка 111 от специалния доклад на ЕСП.

Комисията подчертава, че е поела ангажимент за изпълнение и е започнала да извършва одити на системите, за да се гарантира, че националните системи за контрол съответстват на изискванията на Регламента за МВУ и на ключовите изисквания, посочени в споразумението за финансиране, подписано с всяка държава членка. Следователно, макар че оценката на ПВУ е непременно предварителна, Комисията гарантира, че всяка държава членка разполага с подходящи системи за контрол по време на изпълнението.

### III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ЗАКЛЮЧЕНИЯТА И ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП

#### 1. Препоръка 1 — Подобряване на процедурите за оценка и документацията

*Комисията следва:*

- а) допълнително да подобри процедурата при бъдещи оценки, за да се гарантира, че всички стъпки на процеса се спазват и качествените части на оценката се разглеждат изцяло;

Целева дата на ЕСП за изпълнение — за всяка бъдеща оценка.

Комисията **приема** подпрепоръката.

Комисията вече е въвела подробни вътрешни насоки, образци и процедури. Комисията приема да продължи да адаптира своите насоки и процедури.

Комисията отбелязва и приветства заключението на ЕСП<sup>19</sup>, „че извършената от Комисията оценка на плановете за възстановяване и устойчивост като цяло е била подходяща предвид сложността на процеса и ограниченията във времето“ и „че Комисията е управлявала процеса на оценяване ефективно“. Комисията е положила значителни усилия, за да осигури задълбочен, справедлив, прозрачен и последователен процес на оценяване, надхвърлящ значително изискванията на Регламента за МВУ. Поради това Комисията може да приеме да продължи да гарантира стандартизиран и равностоен процес, но вижда ограничена възможност за *допълнително* стандартизиране на съществуващия процес.

- б) *да гарантира, че документацията на окончателната оценка и причините, довели до нея, са добре документирани и че ключовите документи са лесно проследими, за да се повишат прозрачността и ефективността на процеса.*

Целева дата на ЕСП за изпълнение — за всяка бъдеща оценка.

Комисията **приема** подпрепоръката.

---

<sup>19</sup> Вж. точка 112 от специалния доклад на ЕСП.

## 2. Препоръка 2 — Насърчаване на обмена на добри практики между държавите членки

*За да насърчи обмена на добри практики между държавите членки по време на изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост, Комисията следва активно да улеснява обмена на мнения между органите на държавите членки по въпроси от общ интерес.*

Целева дата на ЕСП за изпълнение — по време на изпълнението на ПВУ.

Комисията **приема** препоръката, като отбелязва, че този обмен вече се осъществява чрез организирането на редовни срещи на неформална експертна работна група. По отношение на специфичния тематичен обмен инструменти като Инструмента за техническа подкрепа и тематични или секторни работни групи вече са на разположение и се срещат редовно, за да обсъждат и мерките за ПВУ. Такъв обмен на добри практики вече е започнал и ще се прилага непрекъснато.

## 3. Препоръка 3 — Проследяване на приноса на приложените мерки за специфичните за всяка държава препоръки

*По време на изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост Комисията следва:*

- а) да приведе в съответствие докладването за напредъка по Механизма за възстановяване и устойчивост с докладването в контекста на европейския семестър, за да се гарантира, че всички специфични за всяка държава препоръки, включително тези, които не са пряко разгледани в плановете за възстановяване и устойчивост, се проследяват по подходящ начин;*

Целева дата на ЕСП за изпълнение — от 2022 г.

Комисията **приема** подпрепоръката.

Специфичните за всяка държава препоръки се проследяват в контекста на европейския семестър, като докладването на семестъра и ПВУ се съгласуват.

- б) в съществуващата рамка за докладване по европейския семестър да предоставя информация за степента, в която Механизмът за възстановяване и устойчивост допринася за изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки.*

Целева дата на ЕСП за изпълнение — от 2022 г.

Комисията **приема** подпрепоръката и е започнала изпълнението ѝ.

Държавите членки докладват като част от редовното отчитане на семестъра също и относно прилагането на съответните мерки за ПВУ, а Комисията взема предвид напредъка по съответните мерки на ПВУ в своите документи за семестъра. Беше осъществена връзка между ИТ системата, използвана от държавите членки за докладване относно СВДП, и ИТ системата, която държавите членки използват, за да докладват за ПВУ, за да се гарантира адекватно докладване и да се избегне дублирането на работата от държавите членки. Всяка мярка за ПВУ е маркирана спрямо една или няколко съответни СВДП, адресирани до държавата членка.

Що се отнася до заключението на ЕСП, че „някои важни аспекти на специфичните за всяка държава препоръки са останали неразгледани и съставляват пропуски в обхващането, по-конкретно на препоръките за 2019 г.“<sup>20</sup>, Комисията се позовава на констатациите и оценките си по-горе и подчертава, че всеки ПВУ трябва да разглежда всички или „значителна част“ от специфичните за всяка държава препоръки, което трябва да се разглежда по качествен начин, по-специално в светлината на финансовото разпределение и (когато е приложимо) на искания заем, на други мерки, които са планирани да бъдат изпълнени извън МВУ, или на броя дадени препоръки.

#### **4. Препоръка 4 — Подобряване на прозрачността и мониторинга на принципа за ненанасяне на значителни вреди**

*Комисията следва:*

- a) *да поиска от държавите членки да представят, когато това е уместно, количествена оценка на въздействието на мерките върху околната среда за бъдещи самооценки съгласно принципа за ненанасяне на значителни вреди, и ако такава е представена, да я вземе предвид, когато оценява дали смекчаващите мерки са съизмерими с предвиденото въздействие върху околната среда;*

*Целева дата на ЕСП за изпълнение — за всяка бъдеща оценка.*

Комисията **приема** подпрепоръката.

Комисията отбелязва във връзка със заключението<sup>21</sup> и препоръката, че такова количествено измерване на въздействието върху околната среда не се изисква от регламента. Независимо от това Комисията приема да поиска от държавите членки да предоставят, когато е приложимо, количествена оценка. Когато се предостави такава количествена оценка, Комисията ще разгледа тази информация в оценката си за спазването на ПНЗВ. Комисията отбелязва, че това може да се прилага само по отношение на бъдещи представяния на ПВУ.

---

<sup>20</sup> Вж. точка 116 от специалния доклад на ЕСП.

<sup>21</sup> Вж. точка 117 от специалния доклад на ЕСП.

*б) да включи смекчаващи мерки в ключовите етапи и целите, когато те се смятат за подходящи за положителната оценка на мярката по отношение на принципа за ненанасяне на значителни вреди, и да проверява спазването на условията, включени в тези ключови етапи и цели, по време на изпълнението.*

Целева дата на ЕСП за изпълнение — за всяка бъдеща оценка и считано от 2022 г.

Комисията **приема частично** тази препоръка.

По отношение както на заключението, така и на препоръката Комисията подчертава, че тези изисквания вече са били включени като част от ключов етап или цел, когато това е било сметнато за необходимо, за да се гарантира съответствието на мярката с ПНЗВ. Общият подход за включване на всяка смекчаваща мярка като част от (или като свой собствен) ключов етап или цел (дори ако вече не се очаква изпълнението на мярката от плана да навреди значително) би довел до значителни административни усилия за мерки, оценени вече като такива, чрез които се очаква да се гарантира липсата на значителна вреда за екологичните цели, в съответствие със съответния критерий за оценка на Регламента за МВУ.

Поради това Комисията се съгласява да продължи да включва смекчаващи мерки като част от ключовите етапи и цели за тези случаи, при които предварителният анализ относно ПНЗВ не носи достатъчна увереност за спазването на ПНЗВ, като някои аспекти трябва да бъдат проверени по време на фазата на изпълнение, за да се гарантира, че ПНЗВ е спазен. Комисията обаче смята, че не е осъществимо систематично да се включват *всички* смекчаващи мерки, които са били включени в самооценката на държавата членка или които са били разгледани в оценката. Комисията също така се съгласява да прецени дали държавата членка е изпълнила въпросните условия, включени в ключови етапи и цели, когато бъде подадено искане за плащане, включително за конкретния ключов етап или цел.

## **5. Препоръка 5 — Гарантиране на ясни механизми за проверка на ключовите етапи и целите и адекватното им определяне**

*Комисията следва:*

*а) да включи ясни механизми за проверка в оперативната договореност за ключови етапи и цели, като даде възможност за недвусмислена оценка на тяхното изпълнение;*

Целева дата на ЕСП за изпълнение — средата на 2023 г.

Комисията **приема** подпрепоръката.

*б) да гарантира, че ключовите етапи и целите са адекватно определени, по-специално, че са достатъчно ясни, отразяват основните етапи на изпълнението и се определят последователно във всички държави членки,*

*като същевременно се зачитат спецификите на всеки план за възстановяване и устойчивост.*

*Целева дата на ЕСП за изпълнение — за всяка бъдеща оценка.*

Комисията **приема** подпрепоръката.

Комисията все пак отбелязва по отношение на подпрепоръката и заключението<sup>22</sup>, че ключовите етапи и целите не са предназначени да бъдат съпоставими, а по-скоро да измерват напредъка по изпълнението на конкретна реформа или инвестиция в конкретна държава членка. Следователно те могат да се различават в различните държави членки.

## **6. Препоръка 6 — Проверка на спазването на специфичните ключови етапи за мониторинг и контрол и насърчаване на използването на системата на Комисията за извличане на данни и оценка на риска**

*Комисията следва:*

*а) да следи отблизо задоволителното спазване и навременното изпълнение на ключовите етапи, свързани със системите за мониторинг и контрол;*

*б) да насърчава всички държави членки да използват системата на Комисията за извличане на данни и оценка на риска.*

*Целева дата на ЕСП за изпълнение за двете — в края на 2023 г.*

Комисията **приема** и двете подпрепоръки.

---

<sup>22</sup> Вж. точка 119 от специалния доклад на ЕСП.