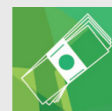


Специален доклад

## Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост —

като цяло адекватна, но остават рискове,  
свързани с изпълнението



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

	Точки
<b>Кратко изложение</b>	I—X
<b>Въведение</b>	01—16
<b>Механизъм за възстановяване и устойчивост</b>	01—03
<b>Планове за възстановяване и устойчивост</b>	04—08
<b>Роли и отговорности в процеса на изготвяне и оценка на ПВУ</b>	09—15
Държави членки	09—10
Европейска комисия	11—13
Съвет на ЕС	14—15
<b>Актуално състояние по отношение на представянето и оценката на плановете за възстановяване и устойчивост към 1 юни 2022 г.</b>	16
<b>Обхват и подход на одита</b>	17—22
<b>Констатации и оценки</b>	23—111
<b>Вътрешните процедури и подкрепата за държавите членки са адекватни, но са били подложени на времеви ограничения и невинаги са проследими</b>	23—39
Вътрешните процедури на Комисията са били подходящи, но невинаги проследими	24—33
Насоките и подкрепата на Комисията за държавите членки са адекватни, но са били свързани с времеви ограничения	34—39
<b>Плановете за възстановяване и устойчивост вероятно ще допринесат за шестте стълба, но има пропуски по отношение на разглеждането на специфичните препоръки по държави</b>	40—53
Оценката на Комисията е потвърдила, че плановете за възстановяване и устойчивост допринасят за шестте стълба, но в различна степен	40—44
В плановете за възстановяване и устойчивост са разгледани специфичните за всяка държава препоръки, но все още има пропуски	45—53

<b>Оценката на ключовите условия в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост е адекватна, но не напълно прозрачна</b>	<b>54—76</b>
В оценките на Комисията се отчита спазването на принципа на ненанасяне на значителни вреди, но не са включени систематично ключови етапи и цели за компенсаторни мерки	56—61
Комисията е проверила приноса на включените в извадката мерки за екологичния и цифровия преход	62—65
Оценката на прогнозните разходи е показала липса на информация за някои мерки	66—72
Характеристиките на плащанията са по-скоро резултат от преговори, отколкото отражение на разходите за съответните ключови етапи и цели	73—76
<b>Оценката на Комисията е подобрила качеството на ключовите етапи и целите, но някои важни въпроси са останали неразгледани</b>	<b>77—96</b>
Процесът на оценяване от страна на Комисията е бил всеобхватен	79—81
Липса на яснота в някои ключови етапи и цели	82
В някои случаи основните етапи на изпълнението не са напълно обхванати от ключови етапи и цели	83—84
Ключовите етапи и целите за някои мерки сочат, че ще бъдат изпълнени след 31 август 2026 г.	85—86
В насоките на Комисията се предпочитат показатели, измерващи крайния продукт, а не въздействието	87—89
Подходът за определяне на ключовите етапи и целите се различава в отделните държави членки	90—96
<b>Оценката на Комисията на мерките за мониторинг и контрол е изчерпателна, но отчасти се е основавала на системи, които все още не са били въведени</b>	<b>97—111</b>
Оценката на Комисията на мерките за мониторинг и контрол на държавите членки е изчерпателна, но отчасти се е основавала на системи, които все още не са били въведени	98—105
Оценката на Комисията на мерките за одит и контрол е адекватна, но често зависи от изисквания, които все още не са изпълнени	106—111
<b>Заклучения и препоръки</b>	<b>112—121</b>

## **Приложения**

**Приложение I — Критерии за оценка и рейтинг на плановете за възстановяване и устойчивост**

**Приложение II — Актуално състояние по отношение на представянето и оценката на плановете за възстановяване и устойчивост към 1 юни 2022 г.**

**Приложение III — Преглед на основните характеристики на плановете за възстановяване и устойчивост на шестте държави членки, включени в одитната извадка**

**Приложение IV — Избрани от ЕСП мерки в шестте държави членки, включени в извадката**

**Приложение V — Шест стълба и компоненти на плановете за възстановяване и устойчивост, които според оценката на Комисията допринасят значително за тях, за шестте държави членки от одитната извадка**

**Приложение VI — Преглед на недостатъците, установени от Комисията във връзка с прогнозните общи разходи за плановете за възстановяване и устойчивост, за шестте държави членки, включени в одитната извадка**

**Приложение VII — Преглед на структурите за мониторинг и изпълнение в държавите членки за шестте държави членки, включени в одитната извадка**

**Приложение VIII — Преглед на специфичните ключови етапи, свързани с изпълнението, мониторинга и системите за контрол, за шестте държави членки, включени в извадката**

**Приложение IX — Максимален финансов принос от Механизма за възстановяване и устойчивост в сравнение със степента на усвояване и разпределените средства по европейските структурни и инвестиционни фондове**

## **Съкращения**

### **Речник на термините**

### **Отговори на Комисията**

### **Хронология**

### **Одитен екип**

## Кратко изложение

I През юли 2020 г., в отговор на пандемията от COVID-19, Европейският съвет договори фонд за възстановяване на стойност над 800 млрд. евро — NextGenerationEU. Основният елемент в него е Механизмът за възстановяване и устойчивост, достигащ до общо 723,8 млрд. евро (по текущи цени). Целта на Механизма е да смекчи икономическото и социалното въздействие на пандемията и да направи икономиките и обществата в ЕС по-устойчиви и издръжливи на кризи в бъдеще, като се поставя специален акцент върху екологичния и цифровия преход.

II За да се възползват от подкрепата по Механизма за възстановяване и устойчивост, държавите членки са представили на Комисията своите проекти на национални планове за възстановяване и устойчивост. Комисията отговаря за оценяването на тези планове въз основа на критериите, предвидени в Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, и за предоставянето на насоки и подкрепа на държавите членки в тази връзка.

III Настоящият одит е първият от поредица одити на ЕСП относно Механизма за възстановяване и устойчивост. Одиторите избраха извадка от шест държави членки и разгледаха целесъобразността на извършената от Комисията оценка на плановете за възстановяване и устойчивост, и също така провериха дали процесът на оценяване и издаването на насоки за държавите членки са управлявани ефективно, дали търсят уверение, че плановете за възстановяване и устойчивост са подходящи за постигане на целите на Механизма за възстановяване и устойчивост и дали отговарят на условията, определени в Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост. Настоящият одит би могъл да се използва при всяка бъдеща оценка на Комисията, особено във връзка с представянето на изменени планове за възстановяване и устойчивост, и откроява рисковете и предизвикателствата, които биха могли да повлияят на тяхното изпълнение.

IV Одиторите заключиха, че извършената от Комисията оценка на плановете за възстановяване и устойчивост като цяло е била адекватна, като се имат предвид сложността на процеса и ограниченията във времето. Въпреки това ЕСП установи редица слабости в процеса и рискове за успешното прилагане на Механизма за възстановяване и устойчивост.

**V** Оценката на Комисията се е основавала на изчерпателни вътрешни насоки и контролни списъци, но оценителите не са ги използвали систематично или еднакво за целите на качествената оценка. Основните документи, подкрепящи окончателната оценка на Комисията, бяха налични, но невинаги лесно проследими. Комисията е оказала подкрепа на държавите членки при изготвянето на плановете за възстановяване и устойчивост и е издала документи с насоки. Въпреки това една по-активна роля на Комисията за насърчаване на обмена на добри практики между държавите членки е можело да улесни процеса.

**VI** Що се отнася до целите на политиката на Механизма за възстановяване и устойчивост, ЕСП стига до заключението, че оценката на Комисията е потвърдила, че плановете за възстановяване и устойчивост вероятно ще допринесат за всички шест стълба и по този начин за областите на политиката, свързани с Механизма, но в различна степен и тяхното въздействие предстои да се види на практика. Някои важни аспекти на специфичните за всяка държава препоръки са останали неизпълнени в държавите членки, по-специално тези от 2019 г., представляващи повтарящи се структурни промени.

**VII** По отношение на спазването на ключовите условия на Механизма, резултатът от оценката на Комисията е, че нито една от мерките в одитната извадка на ЕСП няма вероятност да нанесе значителни вреди на околната среда. Въпреки това мерките за намаляване на въздействието върху околната среда не са систематично включени под формата на ключов етап или цел в плановете за възстановяване и устойчивост, а мерките, които не спазват принципа на ненанасяне на значителни вреди, могат да бъдат финансирани от източници, различни от Механизма. Оценката на Комисията за прогнозните разходи е отразила липса на информация за някои мерки. Характеристиките на плащанията зависят по-скоро от преговорите, отколкото от съответните разходи. Тя също така е потвърдила, че включените в извадката мерки са допринесли за екологичния и цифровия преход, когато това е уместно.

**VIII** Оценката на Комисията е подобрила качеството на ключовите етапи и целите, но при някои от тях липсва яснота или не обхващат всички основни етапи на изпълнението на дадена мярка. ЕСП също така отбеляза, че ключовите етапи и целите като цяло са ограничени до измерване на крайния продукт, а не на въздействието, и че подходът при тяхното определяне невинаги е хармонизиран в държавите членки.

**IX** Оценката на Комисията на предложените от държавите членки мерки за мониторинг и контрол правилно е установила пропуски и недостатъци, изискващи допълнителни мерки. Тя обаче се основава частично на описанието на системите, които все още не са били реално въведени. ЕСП отбелязва също така, че някои държави членки са решили да не използват инструмента на Комисията за извличане на данни и оценка на риска, което може от една страна да намали общата полза от него, а от друга страна да увеличи риска от неразкриване на измами и двойно финансиране в тези държави.

**X** Въз основа на тези констатации ЕСП препоръчва на Комисията:

- да подобри процедурите за оценка и документирането;
- да насърчава обмена на добри практики между държавите членки;
- да проследи приноса на приложените мерки за изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки;
- да подобри прозрачността и мониторинга на принципа на ненанасяне на значителни вреди;
- да се увери, че механизмите за проверка на ключовите етапи и целите са достатъчно ясни и адекватно определени;
- да проверява спазването на специфичните ключови етапи за мониторинг и контрол и да насърчава използването на инструмента на Комисията за извличане на данни и оценка на риска.

# Въведение

## Механизъм за възстановяване и устойчивост

**01** През юли 2020 г., в отговор на пандемията от COVID-19, Европейският съвет договори временен инструмент за възстановяване в размер на над 800 млрд. евро (по текущи цени) — NextGenerationEU. Основният елемент в него е Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ). С максимален размер, възлизащ общо на 723,8 млрд. евро (по текущи цени), от които до 338,0 млрд. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ и до 385,8 млрд. евро под формата на заеми, той се равнява по стойност на около две трети от новата многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. и е най-големият инструмент на ЕС до момента.

**02** Целта на МВУ е да се смекчи икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19, а европейските икономики и общества да станат по-устойчиви, издръжливи и по-добре подготвени за предизвикателствата и възможностите на екологичния и цифровия преход. Той ще финансира инвестиции и реформи в области на политиката от значение за целия ЕС, структурирани в шест стълба<sup>1</sup> (вж. [фигура 1](#)).

---

<sup>1</sup> Член 3 от [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

**Фигура 1 — Области на политиката, към които е насочен МВУ (шест стълба)**



Източник: ЕСП въз основа на [Регламента за МВУ](#).

Изображения: ©Depositphotos.

**03** Финансовият принос за всяка държава членка е определен в съответствие с коефициент на разпределение, посочен в приложения I—III към Регламента за МВУ. Съгласно този регламент МВУ е инструмент, основан на резултатите, като държавите членки ще получават финансиране въз основа на постигането на качествени ключови етапи и количествени цели.

### Планове за възстановяване и устойчивост

**04** За да се възползват от подкрепата на МВУ, държавите членки са представили на Комисията своите проекти на национални планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ) от средата на октомври 2020 г. нататък, а окончателните ПВУ — от момента на влизане в сила на Регламента за МВУ на 12 февруари 2021 г.<sup>2</sup>, в съответствие с определени критерии и условия. ПВУ се състоят от набор от мерки — инвестиции или реформи, групирани в тематични компоненти (например щадяща климата мобилност или цифровизация на образованието).

**05** Оценката на Комисията на ПВУ се основава на 11 критерия, както е предвидено в член 19, параграф 3 от Регламента за МВУ (вж. [таблица 1](#)).

<sup>2</sup> Регламент (ЕС) 2021/241.

Таблица 1 — Критерии за оценка на ПВУ

Категория	Критерии
Целесъобразност	<b>Критерий 1</b> — допринася за всичките шест стълба;
	<b>Критерий 2</b> — справя се ефективно с предизвикателствата, посочени в европейския семестър, и по-конкретно в специфичните за всяка държава препоръки (СВДП) за 2019 г. и 2020 г;
	<b>Критерий 3</b> — допринася за укрепването на потенциала за растеж, създаването на работни места и устойчивостта;
	<b>Критерий 4</b> — съдържа само мерки, които са в съответствие с принципа на ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ);
	<b>Критерий 5</b> — допринася за екологичния преход (минимум 37 % от общите прогнозни разходи, свързани с климата);
	<b>Критерий 6</b> — допринася за цифровия преход (минимум 20 % от общите прогнозни разходи);
Ефективност	<b>Критерий 7</b> — чрез предложените в него мерки ПВУ ще окаже трайно въздействие;
	<b>Критерий 8</b> — предвижда мерки за мониторинг на изпълнението на плана, включително на ключовите етапи, целите и свързаните с тях показатели;
Ефикасност	<b>Критерий 9</b> — предоставя разумна и реалистична обосновка за общите си прогнозни разходи;
	<b>Критерий 10</b> — осигурява системи за контрол и мерки, които предотвратяват, разкриват и коригират корупция, измами, нередности, конфликти на интереси и двойно финансиране;
Съгласуваност	<b>Критерий 11</b> — съдържа мерки, които представляват съгласувани действия.

Източник: ЕСП въз основа на [Регламента за МВУ](#).

**06** В съответствие с насоките за оценяване<sup>3</sup> Комисията може да оцени всеки критерий с рейтинг „А“, „В“ или „С“, като „А“ е най-високият, а „С“ — най-ниският. За два от 11-те критерия — принципът на ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ) и системите за контрол — е възможен само рейтинг „А“ или „С“ (преглед на рейтинга е представен в [приложение I](#)).

<sup>3</sup> Приложение V към [Регламент \(ЕС\) № 2021/241](#).

**07** За да получи даден ПВУ положителна оценка, той трябва да има най-малко следния окончателен рейтинг:

- „А“ за критерий 2 (СВДП), критерий 3 (потенциал за растеж, създаване на работни места и устойчивост), критерий 5 (екологичен преход) и критерий 6 (цифров преход);
- „А“ за повечето от останалите седем критерии;
- без „С“.

**08** ПВУ могат да бъдат оценявани няколко пъти. Освен при извършването на първоначална оценка от Комисията, която е предмет на настоящия одит, МВУ ще бъде оценяван и при подаването от страна на държавите членки на информация за актуализация, преразглеждане или изменение, по-конкретно:

- в случаите, когато държава членка актуализира своя план след промяна на максималния финансов принос за безвъзмездна подкрепа през юни 2022 г.; или
- поиска изменение на първоначално представения ПВУ, на основание, че той, включително съответните ключови етапи и цели, вече не може да бъде постигнат, частично или изцяло, поради обективни обстоятелства (член 21, параграф 1 от Регламента за МВУ); или
- поиска подкрепа под формата на заем от МВУ. Държавите членки могат да поискат такава подкрепа едновременно с представянето на ПВУ или в друг момент преди 31 август 2023 г. В последния случай искането се придружава от преразгледан ПВУ, включващ допълнителни ключови етапи и цели (член 14, параграф 2 от Регламента за МВУ).

## Роли и отговорности в процеса на изготвяне и оценка на ПВУ

### Държави членки

**09** Държавите членки отговарят за изготвянето на националните ПВУ в съответствие с член 18, параграф 4 от Регламента за МВУ. Те трябва да си сътрудничат с Комисията по време на подготовката и оценката на своите ПВУ и да ѝ предоставят всяка поискана допълнителна информация.

**10** Държавите членки могат също така да изменят или преразгледат своите ПВУ на по-късен етап, в случай че те вече не могат да бъдат постигнати или следва да включват допълнителни ключови етапи и цели за използването на подкрепа под формата на заем (вж. точка **08**).

## Европейска комисия

**11** Европейската комисия отговаря за оценяването на ПВУ в тясно сътрудничество с държавите членки. Тя им предоставя насоки и подкрепа, за да гарантира спазването на различните критерии и условия, определени в Регламента за МВУ.

**12** Процесът на оценяване се основава на непрекъснат диалог, който започва още преди официалното представяне на ПВУ. След представянето на плана Комисията разполага с два месеца, за да реши заедно с държавата членка всички нерешени въпроси и да поиска допълнителна информация или промени, преди да приключи оценката си и да публикува официалното си предложение за решение на Съвета. Съответните държави членки и Комисията могат да се споразумеят да удължат този срок за оценка с разумен период от време, ако е необходимо<sup>4</sup>.

**13** След одобрението на Съвета Комисията сключва оперативна договореност с всяка държава членка, която включва подробни и технически аспекти на изпълнението, като например срок, допълнителни междинни стъпки към ключовите етапи и целите, както и договорености за предоставяне на достъп до основните данни.

## Съвет на ЕС

**14** Въз основа на предложението на Комисията Съветът следва да одобри оценката на ПВУ с Решение за изпълнение на Съвета в срок от четири седмици<sup>5</sup>. Изменените и преразгледаните планове (вж. точка **08**) също следва да бъдат приети от Съвета.

---

<sup>4</sup> Член 19, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241.

<sup>5</sup> Член 20 от Регламент (ЕС) 2021/241.

**15** За решенията за изпълнение на Съвета, приети до 31 декември 2021 г., държавата членка може да поиска предварително финансиране в размер на 13 %. Всички последващи плащания се основават на отчетения от държавата членка (и оценен от Комисията) напредък в изпълнението на ПВУ. За отпускането на средствата Комисията представя своята предварителна оценка пред Икономическия и финансов комитет и поисква становище. Комисията взема предвид становището за своята оценка, както е предвидено в член 24, параграф 4 от Регламента за МВУ.

### Актуално състояние по отношение на представянето и оценката на плановете за възстановяване и устойчивост към 1 юни 2022 г.

**16** Към 1 юни 2022 г. всички държави членки, с изключение на Нидерландия, са представили официално своите плановете за възстановяване и устойчивост. Комисията е оценила положително 25 от плановете за възстановяване и устойчивост, като рейтингите са представени на [фигура 2](#). Към момента на одита планът на Унгария все още се оценяваше (вж. [приложение II](#)).

**Фигура 2 — Рейтинг на ПВУ, актуално състояние към 1 юни 2022 г.**

№	Държава членка	Критерии за оценка																										
		AT	BE	BG	CZ	CY	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	HR	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	RO
1)	Балансиран отговор	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2)	СВДП	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
3)	Растеж, устойчивост и социално въздействие	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
4)	ПНЗВ	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
5)	Екологична цел	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
6)	Цифрова цел	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
7)	Трайно въздействие	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
8)	Мониторинг и изпълнение	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
9)	Разходи	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
10)	Системи за контрол	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
11)	Съгласуваност	A	B	A	B	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

Източник: ЕСП въз основа на работни документи на службите на Комисията.

## Обхват и подход на одита

**17** Настоящият одит се изготвя в отговор на приоритета на ЕСП да разгледа действията на ЕС в отговор на пандемията от COVID-19 в различни измерения на политиката, включително икономическото управление, като провери дали най-големият инструмент на Съюза до момента е бил насочен в правилната посока. Одитът ще даде представа на заинтересованите страни за оценката на плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ). Той има за цел да допринесе за всички необходими бъдещи изменения на процеса на оценяване, особено във връзка с представянето на изменени или преработени ПВУ. Въпреки че настоящият доклад се съсредоточава основно върху извършената от Комисията работа по оценяването, той също така откроява рисковете и предизвикателствата, които биха могли да повлияят на изпълнението на ПВУ.

**18** Настоящият одит е първият от поредица одити, които ЕСП планира относно NextGenerationEU и Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ). Той не обхваща предложението на Комисията за изменение на Регламента за МВУ по отношение на главите относно плана REPowerEU в ПВУ<sup>6</sup>. ЕСП си постави за цел да проучи целесъобразността на оценката на Комисията на ПВУ, като разгледа:

- дали вътрешните процедури на Комисията са ясни и са били приложени, дали насоките за държавите членки са достатъчни и са били следвани и дали подкрепата за държавите членки е била ефективна;
- оценката на Комисията е гарантирала, че:
  - ПВУ допринасят адекватно за шестте стълба и за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в СВДП;
  - мерките в ПВУ са в съответствие с ключовите условия, предвидени в Регламента за МВУ (екологичния и цифровия преход, ненанасяне на значителни вреди, разходи);
  - ключовите етапи и целите са ясни и реалистични;
  - предложените мерки за мониторинг и контрол са подходящи.

---

<sup>6</sup> Предложение на Комисията за изменение на Регламента за МВУ по отношение на главите относно плана REPowerEU в ПВУ, [COM\(2022\) 231](#).

**19** Одитните критерии на ЕСП произтичат от:

- нормативните изисквания (по-специално Регламента за МВУ);
- вътрешните правила и процедури на Комисията (напр. указания и насоки).

**20** Оценката на ЕСП се основава на проверка на шест държави членки — четирите с най-голям размер на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ в абсолютно изражение (Германия, Испания, Франция и Италия) и двете с най-голям размер на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ спрямо техния брутен вътрешен продукт за 2020 г. (Гърция и Хърватия). Шестте ПВУ се различават в отделни аспекти. В *приложение III* са представени някои от техните характеристики. Наред с това ЕСП изготви и извадка по преценка, като избра по седем мерки във всяка от шестте държави членки от извадката въз основа на съществеността (най-високите разходи) и в следните тематични области: „транспорт“, „екологичен преход“, „цифрова трансформация“, „здравеопазване“ и „други“ за инвестициите и „фискална политика“ и „социална политика“ за реформите. Включените в тази извадка 42 мерки са представени в *приложение IV*. ЕСП извърши също така и общ анализ на ключовите етапи и целите в шестте ПВУ, включени в извадката, с цел да получи представа за естеството и своевременното разпределение на ключовите етапи и целите, както и за подхода на държавите членки при тяхното определяне.

**21** За тези шест държави членки ЕСП разгледа процеса на оценяване, използван от Комисията — от първоначалното представяне на проектите на ПВУ до окончателните им оценки и предложението за Решение за изпълнение на Съвета — въз основа на 8 от 11-те критерия за оценка (1, 2, 4—6, 8—10; вж. *таблица 1*). Така одитът обхваща периода от октомври 2020 г. (когато са представени първите проекти на ПВУ) до юни 2022 г. Одитът не обхваща процеса на одобрение на предложението за Решение за изпълнение на Съвета.

**22** ЕСП анализира документацията, предоставена от Комисията, включително съответната кореспонденция с шестте държави членки по време на процеса на оценяване. Одиторите проведоха и интервюта със служители на Комисията и на съответните национални органи. Наред с това ЕСП обсъди основните констатации и оценки в доклада с група експерти.

## Констатации и оценки

**Вътрешните процедури и подкрепата за държавите членки са адекватни, но са били подложени на времеви ограничения и невинаги са проследими**

**23** Новостта и сложността на плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ) изискват адекватни вътрешни процедури на Комисията, както и подходяща подкрепа за държавите членки при тяхното изготвяне. ЕСП провери дали Комисията е:

- управлявала ефективно своите вътрешни процедури, за да мобилизира вътрешните си знания и да осигури последователно и прозрачно прилагане на вътрешните си насоки;
- предоставила ясни и навременни насоки и подкрепа на държавите членки.

**Вътрешните процедури на Комисията са били подходящи, но невинаги проследими**

**24** Политическото управление на МВУ се осъществява под формата на управителен съвет на високо равнище, председателстван от председателя на Европейската комисия и съставен от тримата изпълнителни заместник-председатели, комисаря по въпросите на икономиката, генералния секретар, ръководителя на новата Работна група за възстановяване и устойчивост (RECOVER) и генералния директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN). Управителният съвет наблюдава всички етапи — от ранната комуникация с държавите членки във връзка с проектите на ПВУ до изпълнението на окончателните ПВУ и постигането на техните ключови етапи и цели. Той докладва редовно на колегиума на членовете на Комисията за своите обсъждания. Колегиумът отговаря за одобряването на предложението за Решение за изпълнение на Съвета.

**25** На 16 август 2020 г. в рамките на Генералния секретариат е създадена Работна група за възстановяване и устойчивост, която съвместно с ГД „Икономически и финансови въпроси“ отговаря за управлението на процеса на изпълнение на ПВУ и за координацията му с Европейския семействър. Работната група за възстановяване и устойчивост (RECOVER) и ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN) отговарят и за включването на другите генерални

дирекции, отговарящи за различните политики, на всички етапи от процеса, ако е необходимо.

**26** За тази цел Работната група за възстановяване и устойчивост и ГД „Икономически и финансови въпроси“ са провеждали ежеседмични координационни срещи и редовно са осъществявали връзка с другите генерални дирекции чрез „екипи по държави“. Тези екипи се основават на съществуващите екипи на Европейския семестър, но включват и специалисти от всички съответни генерални дирекции, за да осигурят необходимия експертен опит в различните области на политиката, обхванати от ПВУ.

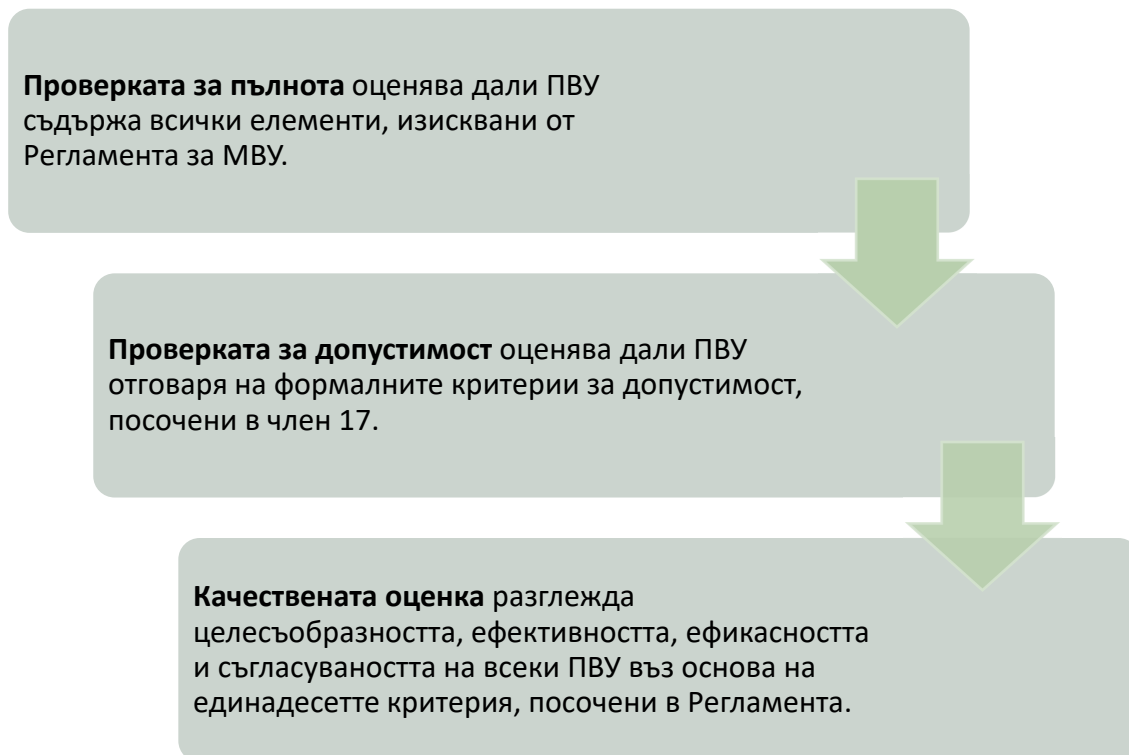
**27** Взаимодействията с държавите членки се управляват от 27 преговарящи екипа, състоящи се от (заместник-)ръководителите на съответните звена по държави в Работната група за възстановяване и устойчивост / ГД „Икономически и финансови въпроси“, както и от избрани членове на екипите по държави от генералните дирекции, отговарящи за различните политики, в зависимост от необходимия експертен опит. Те отговарят по-специално за анализа на (проектите) на ПВУ, изготвянето на оценки и актове за изпълнение, свързани с ПВУ, и исканията за плащане, както и за наблюдението на напредъка на изпълнението. По принцип двете главни преговарящи лица на ниво директор — от ГД „Икономически и финансови въпроси“ и от Работната група за възстановяване и устойчивост, наблюдават работата на националния екип.

**28** И накрая, създадени са съвместни хоризонтални екипи на Работната група за възстановяване и устойчивост и ГД „Икономически и финансови въпроси“, които да се занимават с общите аспекти, свързани с екологичния преход (включително ненанасянето на значителни вреди), цифровата трансформация, изчисляването на разходите и ключовите етапи/целите. Те са предоставили насоки за оценка на най-важните области, за които отговарят.

**29** Включването на представители на звената по държави от Работната група за възстановяване и устойчивост и от ГД „Икономически и финансови въпроси“ и на генералните дирекции, отговарящи за различните политики от екипите по държави, в екипите за преговор е позволило оценката да се направи въз основа на експертния опит на служители в различните области на политика, както и въз основа на географски аспекти. Извършеният от ЕСП анализ на оценката на Комисията относно мерките, включени в нашата извадка (вж. точка **20**), потвърди участието на всички съответни генерални дирекции в процеса.

**30** Процесът на оценка е включвал няколко етапа (вж. *фигура 3*).

### Фигура 3 — Три етапа в процеса на оценка на ПВУ



*Източник:* ЕСП въз основа на вътрешните насоки на Комисията за оценка на ПВУ.

**31** За да улесни оценката и обсъждането с държавите членки, Комисията е разработила общи вътрешни насоки и контролни списъци. По отношение на икономическото и социалното въздействие, ключовите етапи и целите, разходите и ненанасянето на значителни вреди тези общи вътрешни насоки са били допълнени с по-подробни технически насоки.

**32** Вътрешните насоки и контролните списъци стандартизират процеса на оценяване и допринасят за еднаквото третиране на различните ПВУ. Те са предоставили цялостен набор от съображения за оценителите в екипите по държави, за да могат те да извършват и документират своите оценки. Използването на контролните списъци обаче е било задължително само за оценката на пълнотата и допустимостта. В резултат на това те не се били използвани систематично или еднакво за качествената оценка на 11-те критерия за оценка. Понякога оценителите са предоставяли само минимална информация, а в други случаи са изготвяли бележки или други работни документи без стандартна структура.

**33** Въпреки че извършеният от ЕСП одит на мерките, включени в извадката, потвърди наличието и отразяването на основните документи, произтичащи от работата на Комисията и подкрепящи нейните окончателни оценки, документацията, довела до заключенията в работните документи на службите на Комисията (РДСК), невинаги беше лесно проследима.

### **Насоките и подкрепата на Комисията за държавите членки са адекватни, но са били свързани с времеви ограничения**

**34** Комисията е била отговорна да предостави на държавите членки необходимите насоки и подкрепа при изготвянето на техните ПВУ. Тя е предоставила такава помощ още на ранен етап посредством документи с насоки и дискусии, докато регламентът за МВУ все още се е обсъждал от съзаконодателите.

**35** Комисията е приела няколко документа с насоки, за да подпомогне държавите членки при изготвянето на техните планове:

- общи насоки за ПВУ на държавите членки, приети на 17 септември 2020 г., изменени и заменени с нова версия на 22 януари 2021 г.; и
- технически насоки относно прилагането на критерия за ненанасяне на значителни вреди<sup>7</sup>, публикувани на 12 февруари 2021 г.

Освен това тези документи са били допълнени с контролни списъци за самооценка на националните системи за контрол.

**36** Поради кратките срокове за изготвяне на ПВУ и за съставянето и приемането на Регламента за МВУ, Комисията е трябвало отчасти да разработи своите насоки преди финализирането на правния текст и успоредно с изготвянето от държавите членки на техните планове. Ето защо тя е публикувала две версии на основния си документ с насоки за изготвяне на ПВУ (вж. точка **35**). Това в някои случаи е довело до необходимостта държавите членки да коригират своите ПВУ в хода на процедурата. Такъв е бил случаят по-специално с насоките за прилагането на принципа за ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ), които са били приети едновременно с Регламента за МВУ и са изисквали от държавите членки да

---

<sup>7</sup> Технически насоки на Комисията за прилагането на принципа за „ненанасяне на значителни вреди“ съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, С(2021) 1054.

попълнят контролен списък за оценката съгласно ПНЗВ за всяка реформа и инвестиция в техните ПВУ.

**37** ЕСП установи, че оценките на плановете са се основавали до голяма степен на непрекъснат диалог между Комисията и държавите членки, който се е състоял от двустранни срещи, комуникация и обмен на информация. За да се улесни допълнително този обмен на информация, Комисията е създаде и онлайн платформа за въпроси и отговори относно МВУ, предоставяща на държавите членки допълнителни обяснения и насоки. По време на проведените от ЕСП интервюта органите на държавите членки потвърдиха полезността на тази подкрепа.

**38** В член 18, параграф 5 от Регламента за МВУ също така се предвижда, че държавите членки могат да поискат от Комисията да организира обмен на добри практики с други държави членки. ЕСП приветства тази възможност в становището си по предложението за регламент за създаване на МВУ<sup>8</sup>. Според Комисията само една държава членка (извън одитната извадка на ЕСП) е поискала официално такъв обмен, но впоследствие е оттеглила това искане.

**39** Въпреки това повечето органи на държавите членки, с които ЕСП проведе интервюта, са щели да приветстват повече взаимодействие с другите държави членки по време на преговорния процес относно ПВУ. Някои държави членки са организирали неофициални двустранни срещи по собствена инициатива, но една активна роля на Комисията за насърчаване на синергиите между ПВУ на държавите членки е можела да улесни процеса и да поощри включването в тях на проекти с участието на няколко държави членки.

---

<sup>8</sup> Становище 06/2020 (съгласно член 287, параграф 4 и член 322, параграф 1, буква а) от ДФЕС) относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (COM(2020) 408), параграф 38.

## Плановете за възстановяване и устойчивост вероятно ще допринесат за шестте стълба, но има пропуски по отношение на разглеждането на специфичните препоръки по държави

Оценката на Комисията е потвърдила, че плановете за възстановяване и устойчивост допринасят за шестте стълба, но в различна степен

**40** ЕСП провери как Комисията е оценила дали плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ) допринасят по подходящ начин за всички шест стълба в съответствие с критериите, посочени в Регламента за МВУ (вж. [каре 1](#)).

### Каре 1

#### Елементи за оценка на приноса на ПВУ за шестте стълба

- ПВУ допринася по всеобхватен и адекватно балансиран начин за всичките шест стълба ..., като отчита специфичните предизвикателства пред съответната държава членка и взема предвид финансовия принос на съответната държава членка и поисканата подкрепа под формата на заем.

*Източник:* Приложение V, раздел 2.1 от [Регламента за МВУ](#).

**41** Комисията е оценила приноса на ПВУ за шестте стълба въз основа на подробно картографиране, като за всеки компонент е преценила дали той допринася значително или поне частично за всеки стълб (вж. [приложение IV](#)). Тя е заключила, че всички планове, включени в извадката, са допринесли по цялостен и достатъчно балансиран начин за всичките шест стълба и ги е оценила с рейтинг „А“ в тази област.

**42** Картографирането на Комисията е потвърдило, че всичките шест стълба са разгледани в поне един от компонентите за всички ПВУ, включени в извадката на ЕСП. Картографирането на Комисията е извършено на ниво компоненти, като са взети предвид отделните мерки, за да се определят (основните) стълбове, за които допринася компонентът. ЕСП отбелязва обаче, че не всички мерки в даден компонент допринасят пряко за съответния стълб.

**43** В много от компонентите, включени в ПВУ, е разгледан повече от един стълб и причинно-следствената връзка между компонентите и стълбовете, а оттам и степента, в която компонентите могат да допринесат, варира. Като цяло връзката между компонентите и стълбовете е по-тясна за по-специфичните стълбове като „Цифрова трансформация“ и „Екологичен преход“, отколкото за по-широките и по-общии стълбове като „Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ и „Социално и териториално сближаване“.

**44** Освен това, тъй като всеки компонент включва реформи, които може да нямат разходи, е трудно да се определи каква част от средствата допринасят за всеки от шестте стълба. Следователно от финансова гледна точка не е ясно дали шестте стълба са разгледани по „адекватно балансиран начин“, както се изисква от Регламента за МВУ. Наред с това регламентът не дава определение за това какво всъщност представлява „адекватно балансиран“ отговор в този контекст.

### **В плановете за възстановяване и устойчивост са разгледани специфичните за всяка държава препоръки, но все още има пропуски**

**45** Европейският семестър, въведен през 2011 г., е цикъл на координиране на икономическите, фискалните, трудовите и социалните политики в ЕС. В този контекст Комисията анализира икономическото и социалното развитие на държавите членки и предизвикателствата пред тях. За справянето с тези предизвикателства всяка година Съветът издава специфични за всяка държава членка препоръки въз основа на предложенията на Комисията, които са основният краен продукт от европейския семестър. Докато в миналото координацията на политиките в рамките на европейския семестър и изпълнението на СВДП не са били свързани с отпускането на финансови средства, това се променя с включването в ПВУ на мерки, насочени към тези препоръки.

**46** Регламентът за МВУ изисква ПВУ да съдържат мерки, насочени към всички или значителна част от СВДП за 2019 г. и 2020 г. При оценката си Комисията взема предвид четири елемента (вж. [каре 2](#)).

## Каре 2

### Критерии за оценка на приноса на ПВУ за изпълнението на СВДП за 2019 г. и 2020 г.

- очаква се ПВУ да допринесе за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните СВДП..., като се вземе предвид финансовият принос на съответната държава членка и исканата подкрепа под формата на заем...;
- ПВУ представлява цялостен и адекватен отговор на икономическото и социалното положение на съответната държава членка;
- предизвикателствата, с които ПВУ трябва да се справи, се считат за съществени за повишаване на потенциала за растеж на икономиката на съответната държава членка по устойчив начин;
- след приключването на предложените реформи и инвестиции съответните предизвикателства би следвало да са преодолени или третираны по начин, който значително допринася за тяхното преодоляване.

*Източник:* Приложение V, раздел 2.2 от [Регламента за МВУ](#).

**47** ЕСП провери дали оценката на Комисията е гарантирала, че мерките, включени в ПВУ на обхванатите от извадката държави членки, допринасят за изпълнението на съответните СВДП, и проведе интервюта с органите на държавите членки, за да получи повече информация за процеса на въвеждане на мерки, свързани със СВДП, в техните планове.

**48** По време на оценката на проектите на ПВУ Комисията е установила пропуски по отношение на някои елементи на СВДП и е поискала от държавите членки да предложат допълнителни мерки. В някои случаи това е било по-успешно (например оценката на качеството на публичните разходи във Франция, прегледът на разходите в Италия или съдебната система и антикорупционните мерки в Хърватия), отколкото в други, тъй като някои подчасти на СВДП (най-вече тези от 2019 г.) не са били включени в окончателните ПВУ.

**49** За представените ПВУ Комисията е извършила картографиране, включено в работен документ на нейните служби, което показва доколко СВДП са били отразени в достатъчна степен и идентифицира тези, които не са били отразени. Както и при шестте стълба, картографиране е извършено на равнище компоненти

(набори от мерки, вж. точка 04), като са разгледани конкретни мерки в случаите, когато това е било необходимо. За шестте държави членки, включени в извадката, оценката на Комисията е заключила, че всички СВДП за 2019 г. и 2020 г. са частично (с останали пропуски) или напълно (без останали пропуски) отразени, поради което всички окончателни ПВУ, включени в извадката, са получили рейтинг „А“. В **таблица 2** е представен общ преглед на установените от Комисията пропуски.

**Таблица 2 — Установени от Комисията пропуски по отношение на отразяването на СВДП за 2019 г. и 2020 г. в ПВУ**

Държава членка	Пропуски, установени в ПВУ
Германия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Широколентови мрежи с много голям капацитет (СВДП 2019.1.2)</b> — в ПВУ не са включени мерки в подкрепа на разгръщането на широколентови мрежи с много голям капацитет.</li> <li>• <b>Конкуренция в сферата на бизнес услугите и регулираните професии (СВДП 2019.1.4)</b> — в ПВУ не са включени мерки за засилване на конкуренцията в сферата на бизнес услугите и регулираните професии.</li> <li>• <b>Възпиращи фактори за работа за вторите работещи членове на домакинството (СВДП 2019.2.1)</b> — през следващите години са необходими допълнителни усилия за преодоляване на това предизвикателство.</li> <li>• <b>Пенсионна система (СВДП 2019.2.2)</b> — в ПВУ е представено описание на пенсионната система, включително на частната пенсионна схема Riester Rente, но без обвързващи ключови етапи и цели или конкретни реформи на системата.</li> </ul>
Гърция	Не са установени пропуски.
Испания	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Пенсионна система (СВДП 2019.1.4)</b> — реформата на пенсионната система може да увеличи разходите за пенсии в средносрочен и дългосрочен план. Може да се наложи цялостното въздействие на увеличените разходи за пенсии върху бюджета да бъде допълнително смекчено чрез съразмерни бюджетни корекции в бъдеще.</li> <li>• <b>Междусистемна електроенергийна свързаност (СВДП 2019.3.5)</b> — в ПВУ не са включени мерки, насочени към тази СВДП.</li> <li>• <b>Политики в областта на научните изследвания и иновациите (СВДП 2019.3.6)</b> — ПВУ все още не посочва ясно как ще се организира политиката и стратегическата координация между различните равнища на регионално управление.</li> <li>• <b>Първични здравни грижи (СВДП 2020.1.2)</b> — в ПВУ са представени планове за провеждането на реформата в областта на първичните здравни грижи, но не са включени свързаните с нея инвестиции в тази област.</li> </ul>

Държава членка	Пропуски, установени в ПВУ
Франция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Пенсионна система (СВДП 2019.1.4)</b> — реформата на пенсионната система е обсъдена в ПВУ, но не е включена в мярка и следователно не е свързана с ключови етапи и цели.</li> <li>• <b>Производство на енергия от възобновяеми източници (СВДП 2019.3.2 и 2020.3.5)</b> — ПВУ не съдържа мерки за директно подпомагане за увеличаване на производството на енергия от възобновяеми източници.</li> <li>• <b>Трансгранична междусистемна електроенергийна свързаност (СВДП 2019.3.2 и 2020.3.6)</b> — ПВУ не съдържа инициативи за трансгранична междусистемна електроенергийна свързаност.</li> <li>• <b>Регулаторни ограничения в сектора на услугите (СВДП 2019.4.2 и 2020.4.1)</b> — ПВУ не включва никакви мерки за намаляване на регулаторните ограничения в сектора на услугите, по-специално по отношение на регулираните професии и търговията на дребно, с изключение на улесняването на онлайн продажбите на лекарствени продукти от фармацевти.</li> </ul>
Хърватия	Не са установени пропуски.
Италия	<b>Укриване на данъци (СВДП 2019.1.4)</b> — в ПВУ е спомената цялостна реформа на данъците върху доходите на физическите лица, но не е включена като мярка и следователно не е свързана с ключови етапи и цели.

Източник: ЕСП въз основа на [работни документи на службите на Комисията](#).

**50** Картографирането, проведено от ЕСП на ниво мерки, доведе до приблизително същия резултат при СВДП като този на Комисията. Основните разлики се наблюдават при Италия, за която ЕСП установи допълнителни пропуски при някои елементи на СВДП (реформи на кадастралната и пенсионната система, както отчасти реформата на финансовия сектор), които не бяха включени в работния документ на службите на Комисията (вж. [таблица 3](#)).

**Таблица 3 — Оценка на ЕСП за степента на отразяване на СВДП за 2019 г. и 2020 г. във включените в извадката ПВУ**

СВДП	2019 г.						2020 г.					
	DE	EL	ES	FR	HR	IT	DE	EL	ES	FR	HR	IT
Държава членка												
Категория												
Отразени са в съществена степен	0	2	2	1	4	3	2	4	3	3	4	4
Отразени са в съществена степен с изключение на някои незначителни елементи	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0
Отразени са частично, като една или повече подчасти не са отразени	2	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Не са отразени	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Общ брой СВДП	2	2	4	4	4	5	2	4	4	4	4	4

*Забележка:* Поради задействането на „общата клауза за дерогация“ на Пакта за стабилност и растеж в контекста на пандемията от COVID-19, СВДП за 2019 г. относно спазването на Пакта за стабилност и растеж и СВДП за 2020 г. относно постигане на достатъчен напредък по отношение на средносрочните им бюджетни цели вече не са били актуални и поради това не се считат за пропуск.

*Източник:* ЕСП въз основа на [работни документи на службите на Комисията](#).

**51** ЕСП установи, че СВДП за 2020 г. като цяло са обхванати от включените в извадката ПВУ. Въпреки това все още остават някои пропуски по отношение на определени елементи на СВДП, например системата за здравеопазване (Испания) или инвестициите и регулаторната среда (Франция), които се планира да бъдат разгледани извън ПВУ. Невинаги е ясно обаче защо тези елементи не са включени в плановете, особено в случая на важни трансгранични мерки (напр. свързването на електроенергийните мрежи на Испания и Франция), които по дефиниция биха били подходящи за ПВУ.

**52** Повечето от установените пропуски се отнасят до СВДП за 2019 г., които в голяма степен представляват повтарящи се структурни предизвикателства, пред които държавите членки са изправени от години. Например германският ПВУ не включва никаква мярка за засилване на конкуренцията в сферата на бизнес услугите и регулираните професии, която е включена в СВДП за Германия от 2011 г. насам. Освен това в различни ПВУ не са разгледани елементи от СВДП, свързани с устойчивостта на пенсиите (Германия, Франция, Италия и отчасти Испания) или данъчното облагане (Германия и Италия).

**53** Като цяло ЕСП счита, че оценката на Комисията е довела до това ПВУ да допринасят за по-голямата част от СВДП за 2019 г. и 2020 г. Въпреки това някои важни елементи от СВДП са останали неразгледани във включените в одитната извадка на ЕСП държави членки, като те до голяма степен са свързани с повтарящи се структурни предизвикателства, пред които държавите членки са изправени от години. Освен това оценката на това какво съставлява „значителна част“ от СВДП, които трябва да бъдат разгледани, не е определена нито в Регламента за МВУ, нито от Комисията. Поради това тя остава до известна степен субективна, особено в случаите, когато Комисията е установила няколко и/или сериозни пропуски.

### **Оценката на ключовите условия в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост е адекватна, но не напълно прозрачна**

**54** За да оцени дали Комисията адекватно е оценила принципа на ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ), екологичния преход, цифровото маркиране и прогнозните разходи, ЕСП избра по седем мерки във всяка от шестте държави членки, включени в извадката (вж. точка **20**).

**55** За включените в извадката мерки ЕСП провери дали Комисията правилно е оценила дали:

- всяка мярка, включена в плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ), нанася значителни вреди за екологичните цели по смисъла на член 17 от Регламента за таксономията<sup>9</sup> (спазване на принципа на ненанасяне на значителни вреди);
- изпълнението на предвидените мерки се очаква да допринесе ефективно за екологичния и цифровия преход, включително маркирането на мерки и прилаганите коефициенти;
- прогнозните разходи са разумни, реалистични, съизмерими с очакваните икономически и социални ползи и не са покрити от друго финансиране от Съюза.

---

<sup>9</sup> Регламент (ЕС) 2020/852 за създаване на рамка за улесняване на устойчивите инвестиции.

**В оценките на Комисията се отчита спазването на принципа на ненанасяне на значителни вреди, но не са включени систематично ключови етапи и цели за компенсаторни мерки**

**56** За да бъде одобрен даден ПВУ, всички мерки трябва да са съобразени с принципа на ненанасяне на значителни вреди (вж. *каре 3*).

### Каре 3

#### Критерии за оценка на съответствието на мерките с принципа на ненанасяне на значителни вреди

- никоя от мерките за изпълнение на реформите и инвестиционните проекти, включени в ПВУ, не нанася значителни вреди на екологичните цели („принцип на ненанасяне на значителни вреди“).

*Източник:* Приложение V, раздел 2.4 от [Регламента за МВУ](#).

**57** Комисията е издала технически насоки относно прилагането на принципа на ненанасяне на значителни вреди при оценяването на ПВУ (вж. точки **35** и **36**). Тя е поискала от държавите членки да представят контролен списък за оценяването съгласно принципа на ненанасяне на значителни вреди (ПНЗВ) за всяка мярка в техните планове.

**58** След това тя е оценила представените мерки и съответните контролни списъци за оценяване съгласно ПНЗВ и е предоставила допълнителна обратна информация или е определила условия, които са били включени в окончателния набор от ключови етапи и цели, договорени в Решението за изпълнение на Съвета. По отношение на включените в извадката мерки ЕСП установи, че Комисията:

- се е уверила, че контролните списъци включват екологичните цели;
- е изисквала допълнителна информация, когато е било необходимо, дала е обратна информация и е предложила промени или изключване на някои мерки, включително по отношение на формулировката на конкретни мерки и съответните ключови етапи и цели;

- основателно е поискала, по отношение на различни ПВУ, да бъдат изключени части от мерките, за които е счела, че не са съобразени с принципа на ненанасяне на значителни вреди. Впоследствие те са били премахнати от ПВУ. В някои случаи обаче те могат да бъдат финансирани от източници, различни от МВУ, което противоречи на естеството на принципа на ненанасяне на значителни вреди.
- се е уверила, че за мерките, които могат да окажат въздействие върху околната среда, попълнените от държавите членки контролни списъци съдържат обяснение за това как ще бъдат избегнати значителни вреди. Това включва предложения за мерки за смекчаване.

**59** ЕСП отбелязва обаче, че документацията на Комисията за оценяване на контролните списъци за оценката съгласно принципа за ненанасяне на значителни вреди е била разпръсната в множество работни документи и в нея е липсвал обобщен списък, показващ всички оценки съгласно принципа за ненанасяне на значителни вреди за всяка мярка, за да подкрепи цялостното си заключение в работния документ на службите на Комисията и окончателната си оценка.

**60** Освен това естеството и мащабът на въздействието на потенциално вредните мерки не са били количествено изразени в контролния списък или под друга форма. Това е затруднило преценката дали предоставените обяснения и предложените мерки за смекчаване са били достатъчни, за да се гарантира спазването на принципа на ненанасянето на значителни вреди.

**61** Наред с това, в случаите, когато са били необходими мерки за смекчаване, за да се даде положителна оценка съгласно принципа на ненанасяне на значителни вреди, такива не са били систематично включвани под формата на ключов етап или цел в ПВУ. Следователно тяхното изпълнение не е условие за плащане и няма правно основание за налагането или проследяването на това изпълнение.

**Комисията е проверила приноса на включените в извадката мерки за екологичния и цифровия преход**

**62** Оценката на Комисията за това дали ПВР допринасят за екологичния и цифровия преход се е основала на няколко елемента (вж. [каре 4](#)).

## Каре 4

### Критерии за оценка на приноса на ПВУ за екологичния и цифровия преход

#### Екологичен преход

- очаква се прилагането на предвидените мерки да допринесе ефективно за екологичния преход ..., като по този начин допринесе за постигането на целите на Съюза за 2030 г. в областта на климата, като същевременно се постигне целта на ЕС за неутралност по отношение на климата до 2050 г.;
- държавите членки прилагат методика, която се състои в присъждането на специален коефициент за предоставяната подкрепа, който отразява степента, в която тази подкрепа допринася за целите в областта на климата;
- очаква се прилагането на предвидените мерки да окаже дълготрайно въздействие.

#### Цифров преход

- очаква се прилагането на предвидените мерки да допринесе значително за цифровата трансформация на икономическите или социалните сектори;
- очаква се прилагането на предвидените мерки да допринесе значително за преодоляване на предизвикателствата, произтичащи от цифровата трансформация;
- държавите членки прилагат методика, която се състои в присъждането на специален коефициент за предоставяната подкрепа, който отразява степента, в която тази подкрепа допринася за целите в областта на цифровизацията;
- очаква се прилагането на предвидените мерки да окаже дълготрайно въздействие.

*Източник:* Приложение V, раздел 2.5 и 2.6 от [Регламента за МВУ](#).

**63** Одиторите потвърдиха оценката на Комисията на 42-те мерки, включени в извадката на ЕСП (вж. точка **20**). За тези мерки ЕСП провери дали извършената от Комисията оценка на областите на намеса и коефициентите (100 % за пълен принос за екологичния/цифровия преход, 40 % за частичен принос или 0 % за

никакъв принос) е в съответствие с Регламента за МВУ и дали окончателното маркиране на мерките е подходящо.

#### 64 ЕСП установи, че:

- Комисията е извършила подробна оценка на областите на намеса и коефициентите, прилагани от държавите членки за различни мерки. По-специално, проведени са консултации с генералните дирекции „Енергетика“, „Действия по климата“, „Конкуренция“, „Регионална и селищна политика“, със Съвместния изследователски център, както и с хоризонталните екипи по въпросите на екологичния и цифровия преход за различни мерки, включени в извадката;
- за няколко от включените в извадката мерки Комисията е предоставила на държавите членки обратна информация по време на етапа на изготвяне на проектите относно това дали са използвали неправилни области на намеса или дали тя е изисквала допълнителна разбивка на мерките (на отделни мерки или подмерки) с различни коефициенти. Във всички случаи държавите членки са направили необходимите промени в проектите на своите ПВУ и Комисията е счела, че окончателните версии отговарят на изискванията в това отношение;
- за някои видове мерки в Регламента за МВУ не са били предвидени области на намеса или екологичните коефициенти. Въпреки това, за да се осигури последователна оценка, Комисията е предоставила допълнителни вътрешни насоки за това как да се третират такива мерки (напр. тези, свързани с електрически и хибридни автомобили) в съответствие с Регламента за таксономията;
- Комисията е докладвала окончателния списък на мерките, допринасящи за екологичния и цифровия преход, в работния документ на службите на Комисията за всяка държава членка.

**65** Остава обаче да се види до каква степен мерките, включени в ПВУ, ще допринесат за постигането на целите на ЕС в областта на климата на практика. Например в свой предишен доклад ЕСП заключава, че приносът за климата от ключови подсектори, като например железопътния транспорт, електроенергията

и биомасата, за бюджета на ЕС е бил завишен, а отчетените разходи невинаги са свързани с действия в областта на климата<sup>10</sup>.

### Оценката на прогнозните разходи е показала липса на информация за някои мерки

**66** Оценката на прогнозните разходи в ПВУ е от особено значение, тъй като за разлика от други инструменти на ЕС финансирането по МВУ се основава единствено на постигането на ключовите етапи и целите, а не на възстановяване на разходите. Следователно прогнозните разходи за мерките, включени в ПВУ, се оценяват само в момента, в който Комисията оценява плановете, и не оказват влияние върху действителното изплащане на средства по време на изпълнението на МВУ.

**67** Комисията е трябвало да оцени прогнозните общи разходи за всеки ПВУ в съответствие с критериите за оценка, предвидени в Регламента за МВУ (вж. [каре 5](#)).

#### Каре 5

##### Критерии за оценка на прогнозните общи разходи за ПВУ

- държавата членка е предоставила достатъчно информация и доказателства, че размерът на прогнозните общи разходи за ПВУ:
  - е подходящ („разумен“);
  - съответства на естеството и вида на предвидените реформи и инвестиции („реалистичен“);
  - който ще бъде финансиран по линия на Механизма, не е обхванат от съществуващо или планирано финансиране от Съюза;
- размерът на прогнозните общи разходи за ПВУ е съизмерим с очакваното социално и икономическо въздействие на предвидените мерки, включени в плана на съответната държава членка.

*Източник:* Приложение V, раздел 2.9 от [Регламента за МВУ](#).

<sup>10</sup> Специален доклад 09/2022: „Разходи от бюджета на ЕС в областта на климата за периода 2014—2020 година — действителните стойности са по-ниски от докладваните“.

**68** В съответствие с Регламента за МВУ Комисията е оценила прогнозните общи разходи въз основа на критериите, посочени в [каре 5](#). В регламента не е уточнено как тези четири критерия следва да бъдат консолидирани в обща оценка на разходите. Въпреки това Комисията е разработила рейтингова система за всеки от четирите критерия, както и за консолидирания общ рейтинг.

**69** Към днешна дата всички ПВУ са получили рейтинг „В“ за разходите. ЕСП отбеляза, че изискването за постигане на рейтинг „А“ по всеки от критериите, както и за ПВУ като цяло, е сравнително амбициозно, а за рейтинг „С“ — сравнително ниско, което прави малко вероятно да бъде даден друг рейтинг освен „В“. В резултат на това, въпреки различията в честотата и сериозността на недостатъците, установени от Комисията в държавите членки, включени в извадката, всички те са получили една и същ рейтинг („В“). Тези недостатъци варират от липса на информация за някои мерки на етапа на планиране до ненапълно реалистични основни допускания за всяка отделна мярка (вж. [приложение VI](#)). Освен това, тъй като някои инвестиции са новаторски, тяхното остойностяване в ПВУ до голяма степен се основава на професионална преценка, а не на исторически данни.

**70** За 42-те мерки от извадката (вж. точка [20](#)) ЕСП провери информацията за разходите, предоставена от държавите членки, допълнителната информация за разходите, поискана от Комисията, вътрешните работни документи на Комисията относно оценката на прогнозните общи разходи и заключенията ѝ относно изчисляването на разходите в работните документи на службите на Комисията.

**71** Държавите членки са изготвили информационни листове за всяка мярка, в които се посочва информация за разходите, като например основните допускания за разходите, референтни разходи, като например исторически или сравнителни данни, и информация за това дали финансирането от МВУ е допълнително към подкрепата, предоставяна по други програми и инструменти на ЕС, и дали не покрива едни и същи разходи.

**72** При необходимост Комисията е искала допълнителна информация, по-специално относно методологията и основните допускания. За мерките, включени в извадката, ЕСП установи, че тя е получила информация, за да провери прогнозните разходи. В случаите, в които Комисията не е получила достатъчно информация, тя е отразила това в своите оценки и рейтинги. По време на този процес при необходимост са били провеждани консултации със съответните генерални дирекции (включително ГД „Енергетика“, ГД „Мобилност и транспорт“

и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) в съответствие с вътрешните насоки за оценка на разходите. ЕСП смята, че рейтингът „В“ правилно отразява липсата на информация в някои области и установените недостатъци, свързани с изчисляването на разходите.

### **Характеристиките на плащанията са по-скоро резултат от преговори, отколкото отражение на разходите за съответните ключови етапи и цели**

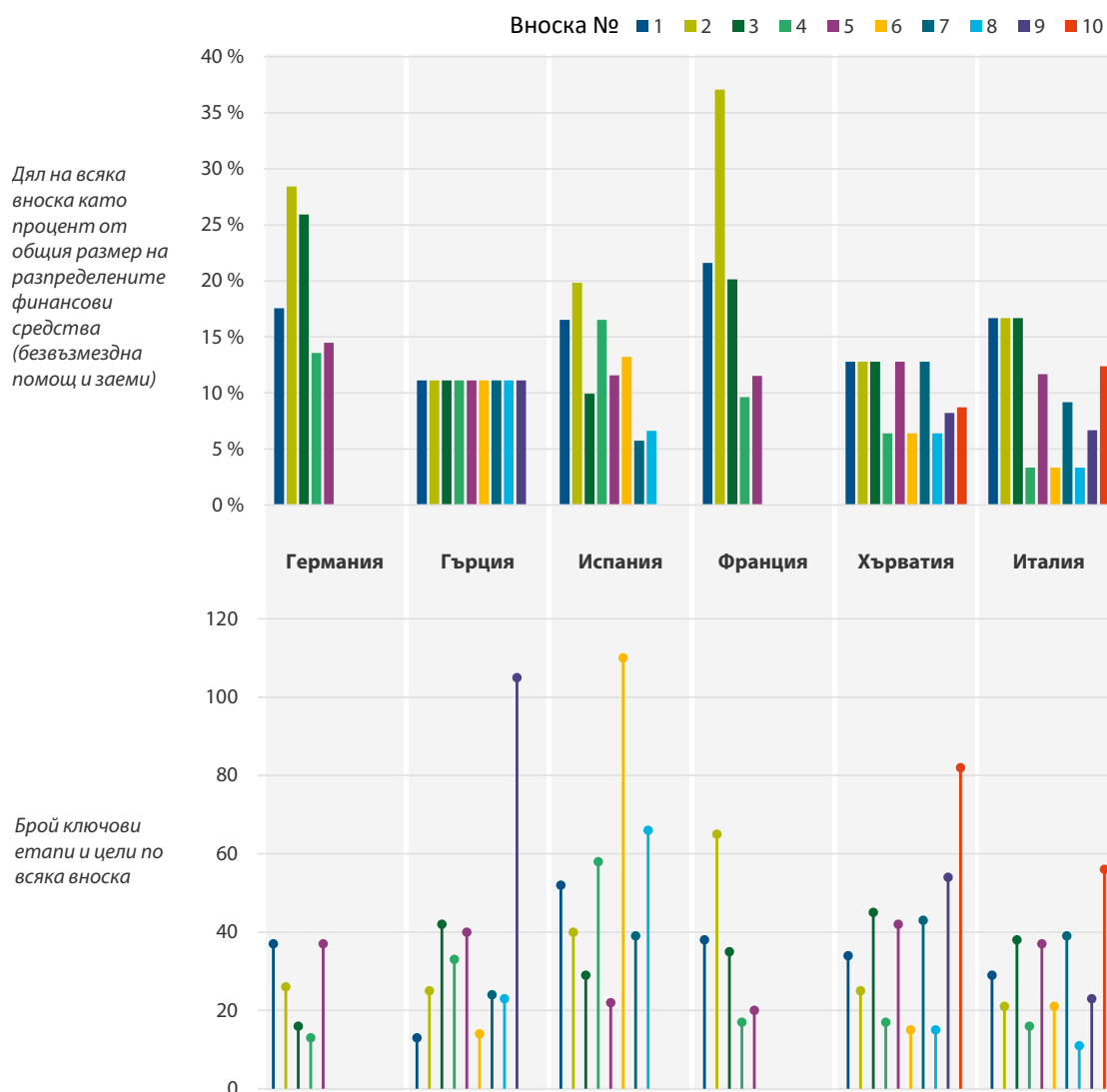
**73** Сумата, изплатена при конкретна вноска, не се основава непременно на прогнозните разходи за постигане на ключовите етапи и целите, включени в искането за плащане, а по-скоро е резултат от преговорите със съответната държава членка. При тези преговори се взема предвид делът на основните ключови етапи и цели, както и тяхната относителна важност.

**74** В ЕС-27 общият брой на вноските (за безвъзмездна подкрепа) варира от четири (Кипър) до десет (Белгия, Хърватия, Италия, Португалия, Румъния, Словакия и Словения), а броят на ключовите етапи и целите, които трябва да бъдат постигнати за всяка вноска, варира от два (Чехия — седма вноска) до 114 (Португалия — девета вноска).

**75** Тъй като е резултат от преговори, процесът на определяне на характеристиките на плащанията обаче не е достатъчно прозрачен. Въпреки че не е непременно проблем за оценката на ПВУ, това ще бъде проблематично по време на прилагането на МВУ, като се има предвид, че всяко частично постигане на ключовите етапи и целите ще трябва да бъде отразено в плащането към съответната държава членка. Фактът, че размерът на плащането за всяка вноска е резултат от преговори, а не отразява съответните разходи, ще затрудни определянето на това какво намаляване би било подходящо. Към момента на одита Комисията все още не беше определила методология за изчисляване на частичното намаление и на плащанията.

**76** На практика за шестте държави членки, включени в извадката, ЕСП отбелязва значителна хетерогенност в характеристиките на плащанията както по отношение на дела от общото финансиране при всяка вноска, така и по отношение на броя на основните ключови етапи и цели, които трябва да бъдат постигнати за всяка вноска (*фигура 4*).

**Фигура 4 — Характеристики на плащанията и основни ключови етапи и цели за шестте държави членки, включени в извадката**



Източник: ЕСП въз основа на приложенията към решенията за изпълнение на Съвета.

**Оценката на Комисията е подобрила качеството на ключовите етапи и целите, но някои важни въпроси са останали неразгледани**

**77** В съответствие с Регламента за МВУ, ключовите етапи и целите следва да измерват напредъка за постигането на дадена реформа или инвестиция, като ключовите етапи са качествени постижения, а целите са количествени постижения. Постигането на ключовите етапи и целите е основата за исканията за плащане, подавани от държавите членки, което ги прави ключов елемент от изпълнението на МВУ.

**78** В съответствие с Регламента за МВУ и насоките за държавите членки<sup>11</sup> Комисията е трябвало да оцени ключовите етапи и целите като част от критерий 8 „мерки за мониторинг на изпълнението на плана, включително ключови етапи, цели и свързаните с тях показатели“ (вж. *каре 6*).

## Каре 6

### Подкритерий за оценка на ключовите етапи и целите

- предложените ключови етапи и цели са ясни и реалистични и предложените показатели за тези ключови етапи и цели са съответстващи на целта, приемливи и надеждни.

*Източник:* Приложение V, раздел 2.8 от [Регламента за МВУ](#).

## Процесът на оценяване от страна на Комисията е бил всеобхватен

**79** ЕСП одитира извършената от Комисията оценка на ключовите етапи и целите въз основа на извадка от 42 мерки в шест ПВУ. За тези мерки одиторите провериха дали окончателните ключови етапи и цели, договорени в Решението за изпълнение на Съвета, отговарят на горепосочените критерии. Наред с това ЕСП извърши и по-общ анализ на ключовите етапи и целите в шестте ПВУ, включени в извадката, с цел да получи представа за естеството и своевременното разпределение на ключовите етапи и целите, както и за подхода на държавите членки при тяхното определяне.

**80** За 42-те мерки, включени в извадката, ЕСП стига до заключението, че като цяло процесът на оценка на включените в извадката ключови етапи и цели е бил всеобхватен и е следвал поредица от обменени мнения между Комисията и държавите членки. По-специално, Комисията е поискала разяснения в описанията на ключовите етапи и целите, което е довело до по-ясни описания на планираните резултати, а в някои случаи е предложила по-точни формулировки. Освен това за някои ПВУ Комисията е поискала намаляване на броя на ключовите етапи и целите, за да могат да се управляват по-лесно, а в други случаи е поискала по-подробни ключови етапи и цели, за да се обхванат различните фази, по-специално на големите мерки.

<sup>11</sup> Насоки на Комисията за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост, [SWD\(2021\) 12 ЧАСТ 1/2](#).

**81** Въпреки това документацията като цяло е разпокъсана, а анализите се съдържат в множество работни документи на Комисията за различните компоненти на ПВУ. В допълнение, по време на преговорите не е направен преглед на всички проекти на ключови етапи и цели. Комисията е извършила качествена оценка на всеки ПВУ спрямо стандартите на Регламента за МВУ, а не сравнителна оценка, която би улеснила идентифицирането на най-добрите практики в държавите членки.

### Липса на яснота в някои ключови етапи и цели

**82** В своя одит ЕСП се съсредоточи върху яснотата на ключовите етапи и целите като предпоставка за измерване на напредъка на мерките и обосноваване на отпускането на средства. При извършения общ анализ на ключовите етапи и целите ЕСП установи, че и шестте ПВУ включват ключови етапи и цели, които не са достатъчно ясни (вж. някои примери в [таблица 4](#)). Липсата на ясни ключови етапи и цели предполага риск те да бъдат трудно оценени, както и свързания с това риск първоначално поставената цел да не бъде изпълнена.

**Таблица 4 — Примери за недостатъчно ясни ключови етапи и цели**

Държава членка	Мярка	Съответен ключов етап или цел	Описание на ключовия етап или целта	Механизъм за проверка
Франция	С3.17 Укрепване на устойчивостта на електроенергийните мрежи	Започване на проектите (Ключов етап)	Започване на проектите за електроенергийните мрежи в селските райони.	Обобщаващ документ с описание на проектите, степента на напредване на работата и местоположението.
Германия	2.1.1 Реформа: Иновативна политика за Германия в областта на данните	Начало на проектите (Ключов етап)	Всички проекти и дейности по мярката са започнали. Когато е приложимо, процедурите за подбор са приключени и избраните проекти са започнали.	Не е приложимо (Към момента на одита не беше публикувана оперативна договореност)

Държава членка	Мярка	Съответен ключов етап или цел	Описание на ключовия етап или целта	Механизъм за проверка
Гърция	14 — 4.3. Подобряване на ефективността на съдебната система — 16575 Ускоряване на правораздаването	Привеждане в действие на съдебната полиция (Ключов етап)	Привеждане в действие на съдебната полиция във всичките ѝ правомощия, както на централно, така и на регионално равнище в рамките на съдилищата.	<p>Доклад на Министерството на правосъдието, включващ:</p> <p>а) органиграми както на централно административно равнище, така и на регионално равнище, по съдилища;</p> <p>б) писмено потвърждение за приключването на всички действия по назначаването на персонал, както и по доставката, инсталирането и въвеждането в експлоатация на цялата съответна инфраструктура.</p>
Испания	Инвестиция 2 (C24.12) — Насърчаване на културата в рамките на цялата територия	Насърчаване на културни и творчески инициативи (Цел):	Стимулиране на културната дейност на организациите със стопанска и нестопанска цел в извънградските райони (най-малко 400 инициативи).	<p>а) списък на действията, включващ наименование и кратко описание;</p> <p>б) официална справка за решението за отпускане на средства, доказваща, че проектът или действието са били финансирани;</p> <p>в) субекти, които са получили финансиране;</p> <p>г) район; и</p> <p>д) вид на действието.</p>

Източник: ЕСП въз основа на приложенията към решенията за изпълнение на Съвета и оперативните договарености.

## В някои случаи основните етапи на изпълнението не са напълно обхванати от ключови етапи и цели

**83** Вътрешните практически насоки на Комисията изискват ключовите етапи и целите да отразяват основните етапи на изпълнението на съответната мярка (начален — междинен — краен). При общия анализ на ключовите етапи и целите ЕСП отбеляза, че средният брой ключови етапи/цели за една мярка варира от 1,7 в Хърватия до 3,2 в Германия (вж. [таблица 5](#)).

**Таблица 5 — Среден брой ключови етапи и цели за мярка**

Държава членка (1)	Общ брой мерки (2)	Общ брой ключови етапи и цели (3)	Среден брой ключови етапи и цели за една мярка (3:2)
Испания	212	416	2,0
Италия	190	527	2,8
Франция	92	175	1,9
Германия	40	129	3,2
Гърция	175	330	1,9
Хърватия	222	372	1,7

Източник: ЕСП въз основа на [приложенията към решенията за изпълнение на Съвета](#).

**84** Обхващането на основните етапи на изпълнението е особено важно за инвестициите, които често са сложни и се изпълняват за по-дълъг период от време, поради което изискват последователни ключови етапи и цели за наблюдение на техния напредък. Въпреки това при общия анализ на ключовите етапи и целите в шестте ПВУ, включени в извадката, ЕСП откри инвестиции, включващи само един ключов етап или цел (вж. някои примери в [таблица 6](#)).

**Таблица 6 — Примери за инвестиции, включващи само един ключов етап или цел**

Инвестиции	Ключов етап или цел	Срок за изпълнение	Описание на ключовия етап или целта
C2.I4 Биологично разнообразие (Франция)	Брой на подпомогнатите проекти в областта на екологичното възстановяване и защитените зони	До четвъртото тримесечие на 2022 г.	Брой проекти, свързани с екологично възстановяване и опазване на биологичното разнообразие в защитените зони.
C1.4. R1- I4 Система за контрол на докладването за автомобилния превоз на пътници и товари (Хърватия)	Създаване на добре функционираща система за контрол на докладването за автомобилния превоз на пътници и товари	До четвъртото тримесечие на 2024 г.	Въвежда се добре функционираща система за контрол на докладването за автомобилния превоз на пътници и товари, която свързва данните от централната система за обработка на тахографи (SOTAH) и националните записи на тахографските карти и свързаните с тях записи под отговорността на Министерството на морето, транспорта и инфраструктурата.

Източник: ЕСП въз основа на [приложенията към решенията за изпълнение на Съвета](#).

**Ключовите етапи и целите за някои мерки сочат, че ще бъдат изпълнени след 31 август 2026 г.**

**85** МВУ е създаден в отговор на пандемията от COVID-19 и поради това е важно той да бъде изпълнен в разумни срокове. На своя уебсайт Комисията заявява, че държавите членки представят планове за реформи и инвестиции, които да бъдат изпълнени до 2026 г...<sup>12</sup>. В Регламента за МВУ се посочва още, че:

- ПВУ трябва да бъде надлежно обоснован и подкрепен с доказателства. В него по-специално се определят следните елементи: ... предвидените ключови етапи и цели и примерен график за изпълнението на реформите, и инвестициите, които трябва да са завършени до 31 август 2026 г. (член 18, параграф 4, буква и)), както и

<sup>12</sup> Уебсайт „Recovery and Resilience Facility – From Plans to Payments“.

- предложението на Комисията трябва да предвижда също така срока, който следва да бъде не по-късно от 31 август 2026 г., до който трябва да бъдат изпълнени окончателните ключови етапи и цели както за инвестиционните проекти, така и за реформите (член 20, параграф 5, буква г)).

**86** Въпреки това някои от мерките в ПВУ от извадката включват първоначален или междинен ключов етап или цел през последните месеци преди края на периода на изпълнение на ПВУ. Това може да доведе до неосъществяване на инвестицията до 31 август 2026 г. (вж. [таблица 7](#)), което е в несъответствие с Регламента за МВУ (вж. точка [85](#)).

**Таблица 7 — Примери за ключови етапи и цели, сочещи, че ще бъдат изпълнени след 2026 г.**

Мярка	Съответен ключов етап или цел	Срок за изпълнение	Описание на ключовия етап или целта
Инвестиция C1.2.R1-I3 Водородна употреба и нови технологии (Хърватия)	Открит е публичен търг за допълнителен капацитет за използване на водород (Ключов етап)	До второто тримесечие на 2026 г.	Открит е публичен търг за изграждане на съоръжение за 20 MW мощности за производство на електроенергия от водород чрез електролиза.
Инвестиция 1.2.5. Подкрепа за закупуване на автобуси с алтернативно задвижване (Германия)	Поръчки на автобуси с алтернативно задвижване (Цел)	До третото тримесечие на 2026 г.	С помощта на схемата са поръчани най-малко 2 800 автобуса с алтернативно задвижване.

Източник: ЕСП въз основа на приложенията към решенията за изпълнение на Съвета.

**В насоките на Комисията се предпочитат показатели, измерващи крайния продукт, а не въздействието**

**87** В насоките на Комисията за държавите членки<sup>13</sup> се посочва, че:

- ключовите етапи и целите ... могат да отразяват различни етапи от изпълнението на реформите и инвестициите, като се основават или на

<sup>13</sup> Насоки на Комисията за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост, [SWD\(2021\) 12](#), Част 1/2, стр. 34.

показатели за вложени ресурси ... или за предпочитане на показатели за крайни продукти;

- показатели за въздействието ... следва да се избягват предвид тяхната непредвидимост и зависимостта им от други фактори извън контрола на държавата членка.

**88** В съответствие с насоките повечето ключови етапи и цели, включени в шестте ПВУ от одитната извадка, са ориентирани към крайните продукти (например брой санирани сгради/километри обновени железопътни линии/инсталирани зарядни станции). Въпреки това поне половината от обхванатите от извадката планове включват мерки с показатели за вложени ресурси, които обикновено се отнасят до разходването на определена сума средства (напр. Германия, Испания и Франция).

**89** Показателите за въздействие по дефиниция имат по-дълъг времеви хоризонт, който може да не е подходящ за ограничените срокове за изпълнение на МВУ. ЕСП отбелязва обаче, че избягването на показатели за въздействие, съсредоточаването върху показатели за крайни продукти и дори включването на показатели за вложени ресурси за ключовите етапи и целите значително ще ограничи възможността за измерване на изпълнението на мерките и в крайна сметка на тяхното въздействие върху доста общите цели на политиката на ЕС относно МВУ.

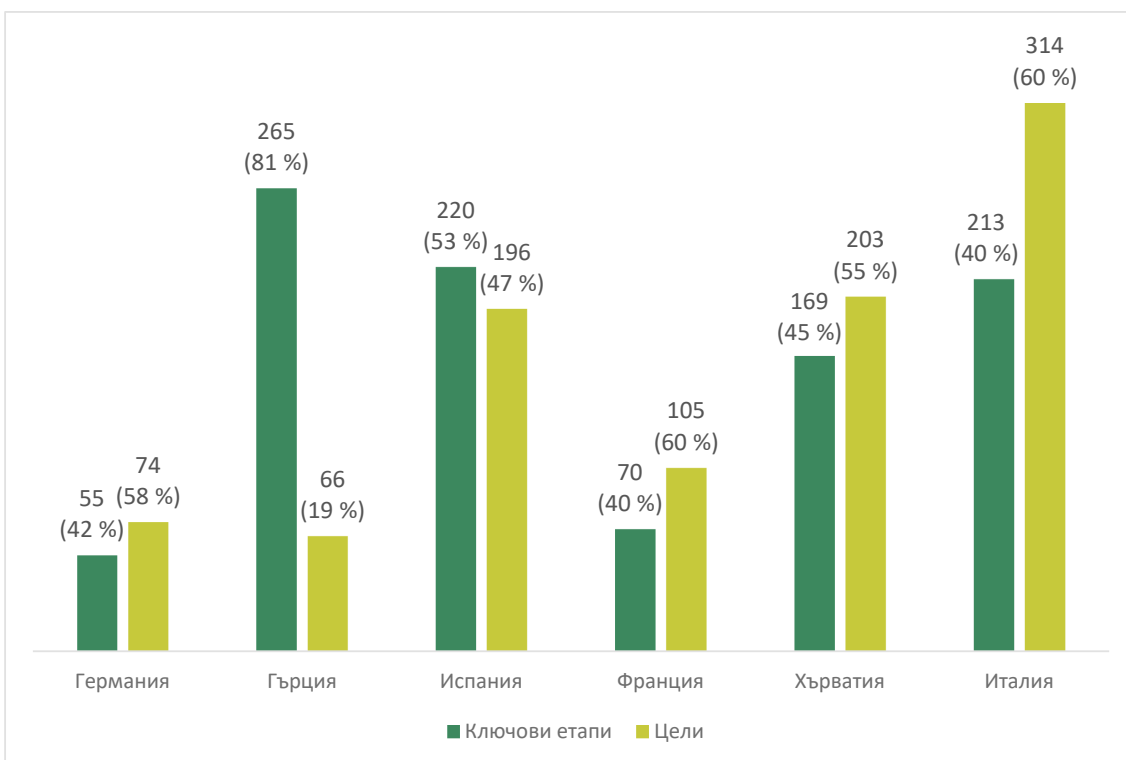
### **Подходът за определяне на ключовите етапи и целите се различава в отделните държави членки**

**90** Липсата на хармонизиран подход при определянето на ключовите етапи и целите засяга съпоставимостта между държавите членки и създава риск по отношение на равното третиране. Въпреки че Комисията е насърчила хармонизирания подход, по-специално чрез предоставяне на насоки и примери за реформи и инвестиции, тя не е извършила сравнителен анализ на различните планове, изхождайки от това, че ситуацията във всяка държава членка е различна. В извършения от ЕСП общ анализ на ключовите етапи и целите одиторите установиха разлики при тяхното определяне в отделните ПВУ, които са илюстрирани в следващите точки от доклада.

### Разграничението между ключов етап и цел невинаги е ясно

**91** В шестте ПВУ, включени в извадката, общият брой на ключовите етапи и целите варира от 129 в Германия до 527 в Италия, а съотношението между тях варира от 2:3 във Франция и Италия до 4:1 в Гърция (вж. [фигура 5](#)).

**Фигура 5 — Брой и съотношение на ключовите етапи и целите в шестте държави членки, включени в извадката (безвъзмездна финансова помощ и заеми)**



Източник: ЕСП въз основа на приложенията към решенията за изпълнение на Съвета.

**92** Въпреки че общият брой на ключовите етапи и целите се определя до голяма степен от разпределените средства и обхвата на ПВУ, разликата в съотношението им може да показва и различен подход при тяхното определяне и разграничаване между тях в отделните държави членки. Докато в повечето ПВУ завършването на дадена инвестиция обикновено се измерва под формата на количествено измерима цел (брой санирани къщи, залесени площи и т.н.), конкретно в гръцкия план вместо това често е включен количествено неизмерим ключов етап под формата на доклад за приключване. На места обаче тези ключови етапи са количествено определени в описателния раздел в Решението за изпълнение на Съвета или в „механизма за проверка“, описан в оперативната договореност.

**93** В член 2, параграф 4 от Регламента за МВУ ключовите етапи се определят като качествени постижения, а целите — като количествени постижения.

Отклонението от това разграничение крие следните рискове:

- в случаите, в които ключовите етапи са били количествено определени в описанието/механизма за проверка, съществува известна правна несигурност по отношение на степента, в която това количествено определяне представлява част от условието за плащане, поради факта, че ключовите етапи по дефиниция не са количествено определени и тяхното постигане се измерва чрез качествен показател;
- в случаите, в които е включен ключов етап за количествено измеримо постижение, а в описанието/механизма за проверка няма количествено изражение, може да се окаже трудно да се определи степента на успешното му изпълнение. Освен това включването на неопределени количествено ключови етапи (напр. представяне на доклад за приключване) вместо количествено определена цел (напр. саниране на определен брой къщи) представлява риск по отношение на равното третиране, тъй като последното може да бъде по-трудно постижимо.

#### **Ключовите етапи в трансграничните проекти невинаги са хармонизирани**

**94** Трансграничните проекти играят специфична роля по отношение на хармонизирания подход. Тъй като по дефиниция те са сходни, един хармонизиран подход би бил от особена полза за тях. Въпреки това трансграничните проекти не водят непременно до определяне на сходни ключови етапи и цели (вж. [таблица 8](#)).

**Таблица 8 — Примери за различни ключови етапи и цели за един и същ трансграничен проект**

Мярка	Ключови етапи	Цели
<p>Важен проект от общоевропейски интерес (ВПОИ) за инвестиции във водород; 1.1.1 — Проекти в областта на водорода в рамките на ВПОИ (Германия)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Приключване на процедурата за заявяване на интерес (дружествата са представили скици на проекта до второто тримесечие на 2021 г.)</li> <li>• Издаване на първите решения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (първо тримесечие на 2022 г.)</li> <li>• Публикуване на доклада за оценка на програмата за подпомагане (до четвъртото тримесечие на 2025 г.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поети задължения в размер на най-малко 0,5 млрд. евро (до второто тримесечие на 2024 г.)</li> <li>• Поети задължения в размер на 1,5 млрд. евро (до третото тримесечие на 2026 г.)</li> <li>• Създаване на капацитет за електролиза от най-малко 300 MW (до третото тримесечие на 2026 г.)</li> </ul>
<p>ВПОИ за инвестиции във водород; С4.12 — Разработване на декарбонизиран водород (Франция)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Възлагане на поръчки в рамките на механизма за подпомагане (публикуване на уебстраница до третото тримесечие на 2022 г.)</li> <li>• Подписване на решение за предоставяне на финансова подкрепа на частни организатори (публикуване на уебстраница до третото тримесечие на 2022 г.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обем на водорода, произведен в рамките на механизма за подпомагане — кумулативно (12 000 тона до четвъртото тримесечие на 2022 г.)</li> <li>• Обем на водорода, произведен в рамките на механизма за подпомагане — кумулативно (100 000 тона до четвъртото тримесечие на 2025 г.)</li> <li>• Производствен капацитет за електролизатори (до 140 MW годишно до четвъртото тримесечие на 2025 г., финансиран чрез ВПОИ в областта на водорода)</li> </ul>

Източник: ЕСП въз основа на приложенията към решенията за изпълнение на Съвета.

### Разлики в определянето на ключовите етапи и целите

**95** ЕСП забелязва липса на хармонизиран подход и при определянето на ключовите етапи и целите. Установените недостатъци по отношение на мерките, които се прилагат след август 2026 г., и мерките с показатели за вложени ресурси не се проявяват в еднаква степен във всички ПВУ, включени в извадката:

- в някои ПВУ (напр. Гърция и Хърватия) са включени ключови етапи и цели, които посочват, че съответната мярка ще бъде изпълнена след 2026 г., но не и в други (напр. Испания);
- по подобен начин показателите за вложени ресурси са значително по-често срещани в някои ПВУ (напр. Германия и Испания).

**96** Въпреки че ЕСП е съгласна с Комисията, че при оценката трябва да се вземат предвид специфичните обстоятелства във всяка държава членка, одиторите отбелязват липсата на сравнителен анализ.

### Оценката на Комисията на мерките за мониторинг и контрол е изчерпателна, но отчасти се е основавала на системи, които все още не са били въведени

**97** За да оцени ролята на Комисията за насърчаване на държавите членки да приемат подходяща рамка за мониторинг и контрол, ЕСП провери дали тя е оценила адекватно:

- мерките за мониторинг и изпълнение, предложени от държавите членки в техните планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ);
- предложените от държавите членки мерки за одит и контрол за предотвратяване и разкриване на корупция, измами, конфликти на интереси и двойно финансиране.

**Оценката на Комисията на мерките за мониторинг и контрол на държавите членки е изчерпателна, но отчасти се е основавала на системи, които все още не са били въведени**

**98** Регламентът за МВУ<sup>14</sup> изисква от Комисията да оцени, въз основа на набор от елементи, предложените от държавите членки мерки за ефективен мониторинг и изпълнение на техните ПВУ (*каре 7*).

## Каре 7

### Елементи за оценка на мерките за мониторинг, предложени от държавите членки, и изисквания за изпълнението

- на структура в рамките на държавата членка е възложено:
  - i) изпълнението на ПВУ; ii) наблюдението на напредъка във връзка с ключовите етапи и целите; и iii) докладването;
- всички мерки, предложени от държавата членка по отношение на организацията (включително разпоредба, за да се гарантира достатъчно разпределение на персонала) за изпълнението на реформите и инвестициите, са надеждни.

*Източник:* Приложение V, раздел 2.8 от [Регламента за МВУ](#).

**99** ЕСП провери дали Комисията е направила оценка на мерките за мониторинг и изпълнение на включените в извадката държави членки, по-специално на техните структури, ролите и отговорностите на различните органи и необходимия капацитет.

**100** Структурите за мониторинг и изпълнение на ПВУ в шестте държави членки, включени в извадката, се различават значително в зависимост от сложността на структурата на държавата членка и от това дали тя разчита на съществуващи системи и органи (Германия, Франция, Хърватия) или трябва да въведе нови (Гърция, Испания, Италия). В *приложение VII* са обобщени системите, предложени от шестте включени в извадката държави членки.

**101** ЕСП констатира, че оценката на Комисията, както е документирана в работните документи на службите на Комисията, описва в достатъчна степен структурите и системите на включените в извадката държави членки за

<sup>14</sup> Член 19, параграф 3, буква з) от [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#).

изпълнение, мониторинг и докладване, както и техните организационни мерки, роли и отговорности, и очертава оставащите рискове. Оценката на Комисията е стигнала до заключението, че предложените от държавите членки мерки за мониторинг и изпълнение са адекватни, поради което им е дала рейтинг „А“<sup>15</sup>.

**102** За да се намалят рисковете за ефективния мониторинг и изпълнение на ПВУ, установени за някои държави членки по време на оценката, Комисията е предложила на пет от шестте държави членки, включени в извадката, да бъдат изпълнени специфични ключови етапи преди първото плащане (с изключение на предварителното финансиране). Те са били въведени в приложенията към решенията за изпълнение на Съвета (вж. [приложение VIII](#)). Пример за тези специфични ключови етапи са извършване на анализ на работното натоварване на институциите, участващи в изпълнението, за да се намалят опасенията, свързани с капацитета (Хърватия) или предприемане на важни реформи в публичната администрация... с цел създаване на структури за координация, системи за мониторинг и механизми за изпълнение на задълженията, както и осигуряване на персонал и помощ за мониторинга и изпълнението (Италия).

**103** Въпреки че като цяло ЕСП е съгласна с оценката на Комисията, тя отчасти се основава на системи, които все още не са били въведени по време на оценката. Това крие рискове, особено в случаите, когато неизпълнените елементи са важни. Липсата на напълно функционираща система за мониторинг предполага риск ключовите етапи или целите в действителност да не са постигнати, докато тези етапи не бъдат изпълнени.

**104** Освен това фактът, че системите за мониторинг или изпълнителните органи отчасти все още не са били въведени към момента на одобряване на ПВУ, също е ограничил оценката на Комисията на техния административен капацитет. В някои случаи тя е разчитала на потвърждение от страна на държавите членки, че те разполагат с достатъчен капацитет за ефективното изпълнение и мониторинг на ПВУ (например Германия и Франция), докато в други е изразила опасения относно административния капацитет на националните изпълнителни органи (например Хърватия).

---

<sup>15</sup> Съгласно раздел 2.8 от приложение V към [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) тази част може да бъде оценена с рейтинг „А“ (подходящи мерки), „В“ (минимални мерки) или „С“ (недостатъчни мерки).

**105** В някои от последните си становища<sup>16</sup> ЕСП отбеляза, че държавите членки трябва да разполагат с достатъчно време и подходящ административен капацитет за усвояване на средства на ЕС. Някои от държавите членки с най-ниско усвояване през програмния период 2014—2020 г. ще получат значителна подкрепа от МВУ през следващите години (вж. [приложение IX](#)). В годишния си доклад за 2020 г.<sup>17</sup> ЕСП също така подчерта, че нивото на административните ресурси, необходими за управлението на значително увеличения обем средства, може да се окаже недостатъчно. По-специално за онези държави членки, в които голям дял от публичните инвестиции вече се финансира от Съюза, това може да увеличи риска те да не могат да разходват отпуснатите им средства и да постигнат икономическа ефективност.

**Оценката на Комисията на мерките за одит и контрол е адекватна, но често зависи от изисквания, които все още не са изпълнени**

**106** В съответствие с Регламента за МВУ Комисията трябва да гарантира, че държавите членки са въвели подходящи системи за контрол, за да защитят финансовите интереси на ЕС (вж. [каре 8](#))<sup>18</sup>. Мерките за одит и контрол в рамките на МВУ разчитат основно на съответните системи на всяка държава членка. Държавите членки трябва да представят достатъчно информация за системите за контрол, които ще въведат, по-специално за да потвърдят спазването на основните принципи на доброто финансово управление.

---

<sup>16</sup> Становище 04/2020 относно предложения регламент относно REACT-EU и Регламента за общоприложимите разпоредби във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове, 14 юли 2020 г.; и Становище 06/2020 (съгласно член 287, параграф 4 и член 322, параграф 1, буква а) от ДФЕС) относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (COM(2020) 408).

<sup>17</sup> Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., глава 2.

<sup>18</sup> Член 19, параграф 3, буква й) от Регламент (ЕС) 2021/241.

## Каре 8

### Критерии за оценка на мерките за контрол на държавите членки

- системата за вътрешен контрол, описана в МВУ, се основава на стабилни процеси и структури и определя ясни участници (органи/субекти) и техните роли и отговорности; с нея се постига подходящо разделение на съответните функции;
- системата за контрол и други съответни разпоредби включително за събирането и предоставянето на данни за крайните получатели, описани в ПВУ, по-специално за предотвратяване, разкриване и коригиране на корупцията, измамите и конфликтите на интереси при използването на средствата, предоставени по линия на МВУ, са адекватни;
- описаните в ПВУ мерки за избягване на двойно финансиране от МВУ и други програми на ЕС са целесъобразни; и
- участниците (органите/субектите), които отговарят за контрола, разполагат със законови правомощия и административен капацитет, за да изпълняват предвидените си роли и задачи.

*Източник:* Приложение V, раздел 2.10 от [Регламента за МВУ](#).

**107** ЕСП провери дали Комисията е направила оценка на мерките за контрол на включените в извадката държави членки, по-специално яснотата на техните структури, ролите и отговорностите на различните органи, планираните системи и процеси и необходимия капацитет.

**108** Комисията е изготвила насоки за държавите членки<sup>19</sup> и е предоставила контролен списък за самооценка. ЕСП установи, че:

- Комисията е разгледала важни аспекти на системите за контрол на шестте държави членки, включени в извадката, и е използвала изчерпателен вътрешен контролен списък, за да провери съответствието с всички критерии на Регламента за МВУ (вж. [каре 8](#)). За включените в одитната извадка ПВУ ЕСП констатира адекватен анализ и достатъчно подробна документация в подкрепа на оценката;

<sup>19</sup> Насоки на Комисията за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост, [SWD\(2021\) 12 ЧАСТ 1/2](#).

- Комисията се е консултирала със съответните генерални дирекции по отношение на механизмите за контрол в тези държави членки (например ГД „Бюджет“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Регионална и селищна политика“).

**109** Комисията е дала рейтинг „А“ на всички шест държави членки от извадката, като същевременно е посочила, където е уместно, пропуски или недостатъци, изискващи прилагането на допълнителни мерки преди първото плащане (вж. [приложение VIII](#)). Специфичните ключови етапи се състоят например в уточняване на ролите и отговорностите на различните одитни и контролни органи (например във Франция), обхвата на техния мандат (например в Гърция) или в приемане или изменение на стратегиите на одитните органи с цел създаване на специални звена, отговарящи за ПБУ (например в Хърватия). Подобно на системата за мониторинг и изпълнение (вж. точка [103](#)), това представлява риск, тъй като към момента на оценката Комисията все още не е била в състояние да оцени съществуващите системи.

**110** Освен това не всички държави членки ще се възползват от инструмента на Комисията за извличане на данни и оценка на риска, за да откриват проектите, бенефициентите и изпълнителите, при които има риск от измами, конфликт на интереси и нередности в рамките на МВУ. Пет от държавите членки в нашата одитна извадка (Гърция, Испания, Франция, Хърватия и Италия) ще използват този инструмент, чиято значимост ЕСП подчерта в предишен одит<sup>20</sup>. Според решението на Съвета използването на инструмента не е задължително и затова не се взема предвид при издаването на положителна оценка на системите за контрол на дадена държава членка. Въпреки това общият инструмент за извличане на данни и оценка на риска е ключов елемент за защита на финансовите интереси на ЕС и по-конкретно за предотвратяване на измами, конфликти на интереси и двойно финансиране, както и за повишаване на прозрачността и отчетността.

---

<sup>20</sup> Специален доклад 01/2019 „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“.

**111** Въпреки че извършената от Комисията оценка на системите за контрол на държавите членки е изчерпателна, фактът, че са били необходими специфични ключови етапи, показва, че както Комисията, така и държавите членки са признали, че системите за контрол в държавите членки, включени в извадката, към момента на оценката отчасти все още не са били въведени. Поради това рейтингът „А“ за всички ПВУ в тази област се обяснява поне отчасти с факта, че Регламентът за МВУ позволява само рейтинг „А“ (подходящи мерки) или „С“ (недостатъчни мерки), като рейтинг „С“ води до отхвърляне на ПВУ изцяло. Липсата на напълно функционираща система за контрол предполага риск от недостатъчна защита на финансовите интереси на ЕС, докато тези ключови етапи не бъдат изпълнени.

## Заклучения и препоръки

**112** ЕСП заключава, че извършената от Комисията оценка на плановете за възстановяване и устойчивост като цяло е била адекватна предвид сложността на процеса и ограниченията във времето. Въпреки това одиторите установиха редица слабости, рискове и области, на които трябва да се обърне внимание в бъдеще, като например това, че характеристиките на плащанията са резултат от преговори, че липсва яснота за някои ключови етапи и цели или че към момента на оценката системите за мониторинг и контрол все още не са били напълно въведени (вж. следващите точки).

**113** ЕСП установи, че Комисията е управлявала процеса на оценка ефективно. Организацията и споделената отговорност в рамките на Комисията са осигурили участието на всички заинтересовани страни. Оценката е следвала изчерпателни вътрешни насоки и контролни списъци, но оценителите не са ги използвали систематично или еднакво за качествената оценка. Основните документи, изготвени в резултат на работата на Комисията и подкрепящи нейната окончателна оценка, бяха налични и отразени, но невинаги лесно проследими (точки **24—33**).

### Препоръка 1 — Да се подобрят процедурите за оценка и тяхното документиране

---

Комисията следва:

- а) да подобри допълнително процедурата при бъдещи оценки, за да има увереност, че всички етапи на процеса се следват, а аспектите на оценката, които са свързани с качеството, се вземат предвид изцяло;
- б) да следи за надлежното документиране на окончателната оценка и основанията за нея, и за това ключовите документи да са лесно проследими, за да се повиши прозрачността и ефективността на процеса.

**Целеви срок за изпълнение — за всяка бъдеща оценка.**

**114** Комисията е оказала подкрепа на държавите членки през целия етап на изготвяне на плановете за възстановяване и устойчивост и е издала документи с насоки за улесняване на процеса. Поради ограниченото време, с което е разполагала, насоките са били изготвени успоредно с плановете за възстановяване и устойчивост, което в някои случаи е наложило корекции на плановете в хода на процеса. Комисията е осигурила също така обучения и онлайн платформа за въпроси и отговори, които са улеснили обмена на информация. Тя е имала ограничена роля в насърчаването на обмена на добри практики между държавите членки. Такова насърчаване е можело да улесни процеса на оценяване и да поощри включването на многонационални проекти в плановете за възстановяване и устойчивост (точки **34—39**).

## **Препоръка 2 — Да се насърчи обменът 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.

**Целеви срок за изпълнение — през периода на изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост.**

**115** Оценката на Комисията потвърждава, че плановете за възстановяване и устойчивост са насочени към ключовите цели на политиката на Механизма за възстановяване и устойчивост, в т.ч. към шестте стълба, след като е извършено картографиране на равнище компоненти, но без да се включва анализ на всички отделни мерки (вж. точки **40—44**). Степента, в която компонентите се очаква да допринесат, е различна и въздействието предстои да се види на практика.

**116** ЕСП констатира, че оценката на Комисията е довела до това плановете за възстановяване и устойчивост като цяло да отразяват специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. и 2020 г. и свързаните с тях предизвикателства, определени в рамката на европейския семестър. Въпреки това някои важни аспекти на специфичните за всяка държава препоръки са останали неразгледани при включването по-конкретно на препоръките за 2019 г. В по-общ план оценката на това какво представлява „значителна част“ от специфичните за всяка държава препоръки остава до известна степен субективна (точки **45—53**).

### Препоръка 3 — Да се проследи приносът на приложените мерки към изпълнението на 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 препоръки по държави, включително тези, които не са пряко разгледани в плановете за възстановяване и устойчивост, се проследяват по подходящ начин;
- 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.

#### Целеви срок за изпълнение — от 2022 г. нататък

**117** В резултат на оценката на Комисията приетите плановете за възстановяване и устойчивост включват само мерки, които са в съответствие с принципа на ненанасяне на значителни вреди, или са придружени от мерки за смекчаване, ако има вероятност да окажат въздействие върху околната среда, както се наблюдава за включените в извадката на ЕСП мерки. В документацията обаче липсва обобщен списък, който да подкрепи цялостното заключение на Комисията в нейната окончателна оценка. Освен това за мерките, за които има вероятност да окажат въздействие върху околната среда, в много случаи въздействието не е количествено определено. Също така смекчаващите мерки не са систематично включвани с ключов етап или цел в плановете за възстановяване и устойчивост. Следователно тяхното изпълнение не е условие за плащане и няма правно основание за налагането или проследяването на тези мерки. И накрая, мерките, които не следват принципа на ненанасяне на значителни вреди, могат да бъдат финансирани от източници, различни от МВУ, което е в противоречие с естеството на този принцип (точки 56—60).

## Препоръка 4 — Да се подобрят прозрачността и мониторингът на принципа на ненанасяне на значителни вреди

---

Комисията следва:

- а) да поиска от държавите членки да представят, ако е необходимо, количествено измерима оценка на екологичното въздействие на мерките при бъдещите самооценки на спазването на принципа на ненанасяне на значителни вреди и ако такава е представена, да я вземе предвид при оценката;

**Целеви срок за изпълнение — за всяка бъдеща оценка.**

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

**Целеви срок за изпълнение — за всяка бъдеща оценка и от 2022 г. нататък.**

**118** Оценката на Комисията на прогнозните общи разходи за плана за възстановяване и устойчивост е адекватна. Във всички случаи рейтинг „В“ е отразявал безпрецедентния характер на някои мерки и съответно липсата на налична информация за тях. Освен това методологията, използвана за определяне на сумата, която трябва да бъде изплатена при конкретна вноска, не е достатъчно прозрачна, тъй като се основава на договорените условия с държавите членки. Честотата и сериозността на недостатъците, установени от Комисията, варират в отделните държави членки, включени в извадката, въпреки факта, че са получили една и съща оценка („В“). Освен това към момента на одита Комисията все още не беше определила методология за изчисляване на спирането или частичното намаляване на плащанията (вж. точки [66—76](#)).

**119** Оценката на Комисията е допринесла за подобряване на качеството на ключовите етапи и целите. Въпреки това одитът на ЕСП показва, че редица ключови етапи и цели не са достатъчно ясни, не обхващат основните етапи на изпълнението или показват, че някои мерки може да не бъдат приключени до края на август 2026 г. ЕСП отбеляза също така липса на съпоставимост между държавите членки поради нехармонизиран подход при определянето на ключовите етапи и целите. Освен това, съгласно препоръките на Комисията, ключовите етапи и целите обикновено са свързани с крайния продукт или дори с вложените ресурси, а не с измерване на въздействието. Недостатъците, които ЕСП установи по отношение на ключовите етапи и целите (вж. предходните точки), не се проявяват в еднаква степен във всички планове за възстановяване и устойчивост, включени в извадката (точки [77—96](#)).

### **Препоръка 5 — Да се следи за това механизмите за проверка на ключовите етапи и целите да бъдат достатъчно ясни и адекватно определени**

---

Комисията следва:

- а) да включи ясни механизми за проверка в оперативните договорености по отношение на ключовите етапи и целите, за да позволи недвусмислена оценка на тяхното изпълнение;

**Целеви срок за изпълнение — до средата на 2023 г.**

- б) да се увери, че ключовите етапи и целите са адекватно определени, по-специално, че са достатъчно ясни, отразяват основните етапи на изпълнението и са последователни във всички държави членки, като същевременно се зачитат спецификите на всеки план за възстановяване и устойчивост.

**Целеви срок за изпълнение — за всяка бъдеща оценка.**

**120** Оценката на Комисията на предложените от държавите членки мерки за мониторинг и контрол е изчерпателна и е установила редица слабости, свързани главно с недостатъчния административен капацитет за изпълнение и мониторинг на плановете за възстановяване и устойчивост, както и със структурите за контрол, които към момента на оценката са били само частично въведени. Тези слабости са били отстранени чрез включването на специфични ключови етапи, договорени със съответните държави членки, които трябва да бъдат изпълнени, преди да

бъде извършено първото плащане от Комисията. Ето защо оценката на Комисията до известна степен се основава по-скоро на поет ангажимент, отколкото на действително съществуващите към момента системи (точки [98—112](#)).

**121** ЕСП отбелязва също така, че решението на някои държави членки да не използват инструмента на Комисията за извличане на данни и оценка на риска може от една страна да намали цялостната полза от него, а от друга страна да увеличи риска от неразкриване на измами и двойно финансиране в тези държави (точка [110](#)).

### **Препоръка 6 — Да се проверява спазването на специфичните ключови етапи за мониторинг и контрол и да се насърчава използването на инструмента на Комисията за извличане на данни и оценка на риска**

---

Комисията следва:

- а) да следи внимателно за задоволителното спазване и навременното изпълнение конкретно на ключовите етапи, свързани със системите за мониторинг и контрол;
- б) да насърчава всички държави членки да използват инструмента на Комисията за извличане на данни и оценка на риска.

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2023 г.**

Настоящият доклад беше приет от Европейската сметна палата в Люксембург на 21 юли 2022 г.

*За Европейската сметна палата*

Klaus-Heiner Lehne  
*Председател*

# Приложения

## Приложение I — Критерии за оценка и рейтинг на плановете за възстановяване и устойчивост

Категория	Критерии	Възможен рейтинг	Изискуем минимален рейтинг
Целесъобразност	<b>Критерий 1</b> — допринася за всичките шест стълба;	„А“ — в голяма степен „В“ — в умерена степен „С“ — в малка степен	<b>В*</b>
	<b>Критерий 2</b> — справя се ефективно с предизвикателствата, посочени в европейския семестър, и по-специално в специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. и 2020 г.;	„А“ — справя се ефективно с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в специфичните за всяка държава препоръки „В“ — справя се частично с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в специфичните за всяка държава препоръки „С“ — не се справя с никое от предизвикателствата, посочени в специфичните за всяка държава препоръки	<b>А</b>
	<b>Критерий 3</b> — допринася за укрепването на потенциала за растеж, създаването на работни места и устойчивостта;	„А“ — очаквано силно въздействие „В“ — очаквано умерено въздействие „С“ — очаквано слабо въздействие	<b>А</b>
	<b>Критерий 4</b> — съдържа само мерки, които са в съответствие с принципа на ненаанасяне на значителни вреди;	„А“ — няма мярка, която да нанася значителни вреди „С“ — една или повече от мерките нанасят значителни вреди	<b>А</b>
	<b>Критерий 5</b> — допринася за екологичния преход (минимум 37 % от общите прогнозни разходи);		<b>А</b>
	<b>Критерий 6</b> — допринася за цифровия преход (минимум 20 % от общите прогнозни разходи);	„А“ — в голяма степен „В“ — в умерена степен „С“ — в малка степен	<b>А</b>
Ефективност	<b>Критерий 7</b> — чрез предложените в него мерки ПВУ ще окаже трайно въздействие;		<b>В*</b>
	<b>Критерий 8</b> — предвижда мерки за мониторинг на изпълнението на плана, включително ключови етапи, цели и свързаните с тях показатели;	„А“ — подходящи мерки „В“ — минимални мерки „С“ — недостатъчни мерки	<b>В*</b>
Ефикасност	<b>Критерий 9</b> — предоставя разумна и реалистична обосновка на общите си прогнозни разходи;	„А“ — в голяма степен „В“ — в умерена степен „С“ — в малка степен	<b>В*</b>
	<b>Критерий 10</b> — осигурява системи за контрол и мерки, които предотвратяват, разкриват и коригират корупция, измами, нередности, конфликти на интереси и двойно финансиране;	„А“ — подходящи мерки „С“ — недостатъчни мерки	<b>А</b>

Категория	Критерии	Възможен рейтинг	Изискуем минимален рейтинг
Съгласуваност	Критерий 11 — съдържа мерки, които представляват съгласувани действия.	„А“ — в голяма степен „В“ — в умерена степен „С“ — в малка степен	<b>В*</b>

\*Допълнително изискване: предимно оценки „А“ по седемте критерия (1, 4 и 7—11).

*Забележка:* За критерии 4 и 10 е възможен единствено рейтинг „А“ или „С“.

*Източник:* Европейска сметна палата въз основа на Регламента за МВУ.

## Приложение II — Актуално състояние по отношение на представянето и оценката на плановете за възстановяване и устойчивост към 1 юни 2022 г.

Държава членка	ПВУ, представен от държавата членка	ПВУ, одобрен от Комисията	Решение за изпълнение на Съвета, прието от Съвета	Изплатено предварително финансиране	Подписана оперативна договореност	Първо искане за плащане, представено на Комисията	Първо плащане, направено от Комисията
Австрия	1 май 2021 г.	21 юни 2021 г.	7 юли 2021 г.	28 септември 2021 г.			
Белгия	1 май 2021 г.	23 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	3 август 2021 г.			
България	15 октомври 2021 г.	7 април 2022 г.	4 май 2022 г.				
Хърватия	15 май 2021 г.	8 юли 2021 г.	20 юли 2021 г.	28 септември 2021 г.	9 февруари 2022 г.	15 март 2022 г.	
Кипър	17 май 2021 г.	8 юли 2021 г.	20 юли 2021 г.	9 септември 2021 г.			
Чехия	2 юни 2021 г.	19 юли 2021 г.	31 август 2021 г.	28 септември 2021 г.			
Дания	30 април 2021 г.	17 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	2 септември 2021 г.			
Естония	18 юни 2021 г.	5 октомври 2021 г.	29 октомври 2021 г.	17 декември 2021 г.	22 март 2022 г.		
Финландия	27 май 2021 г.	4 октомври 2021 г.	29 октомври 2021 г.	21 януари 2022 г.			
Франция	29 април 2021 г.	23 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	19 август 2021 г.	25 ноември 2021 г.	26 ноември 2021 г.	4 март 2022 г.
Германия	28 април 2021 г.	22 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	26 август 2021 г.			
Гърция	28 април 2021 г.	17 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	9 август 2021 г.	21 декември 2021 г.	29 декември 2021 г.	8 април 2022 г.
Унгария	12 май 2021 г.						

Държава членка	ПВУ, представен от държавата членка	ПВУ, одобрен от Комисията	Решение за изпълнение на Съвета, прието от Съвета	Изплатено предварително финансиране	Подписана оперативна договореност	Първо искане за плащане, представено на Комисията	Първо плащане, направено от Комисията
Ирландия	28 май 2021 г.	16 юли 2021 г.	31 август 2021 г.				
Италия	1 май 2021 г.	22 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	13 август 2021 г.	22 декември 2021 г.	30 декември 2021 г.	13 април 2022 г.
Латвия	30 април 2021 г.	22 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	10 септември 2021 г.	16 февруари 2022 г.		
Литва	15 май 2021 г.	2 юли 2021 г.	20 юли 2021 г.	17 август 2021 г.	5 май 2022 г.		
Люксембург	30 април 2021 г.	18 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	3 август 2021 г.			
Малта	13 юли 2021 г.	16 септември 2021 г.	28 септември 2021 г.	17 декември 2021 г.			
Нидерландия							
Полша	3 май 2021 г.	1 юни 2022 г.					
Португалия	22 април 2021 г.	16 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	3 август 2021 г.	18 януари 2022 г.	25 януари 2022 г.	9 май 2022 г.
Румъния	31 май 2021 г.	27 септември 2021 г.	29 октомври 2021 г.	2 декември 2021 г.		1 юни 2022 г.	
Словакия	29 април 2021 г.	21 юни 2021 г.	9 юли 2021 г.	13 октомври 2021 г.	16 декември 2021 г.	29 април 2022 г.	
Словения	1 май 2021 г.	1 юли 2021 г.	20 юли 2021 г.	17 септември 2021 г.	31 март 2022 г.		
Испания	30 април 2021 г.	16 юни 2021 г.	6 юли 2021 г.	17 август 2021 г.	9 ноември 2021 г.	12 ноември 2021 г.	27 декември 2021 г.
Швеция	28 май 2021 г.	29 март 2022 г.	4 май 2022 г.				

Източник: ЕСП въз основа на таблото с показатели на Комисията за Механизма за възстановяване и устойчивост ([https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html)) и официалния уебсайт за Механизма за възстановяване и устойчивост ([https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en#national-recovery-and-resilience-plans](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans)).

### Приложение III — Преглед на основните характеристики на плановете за възстановяване и устойчивост на шестте държави членки, включени в одитната извадка

Държава членка	Разпределение на средствата по МВУ (безвъзмездна финансова помощ и заеми, в млрд. евро)	Брой на компонентите	Общ брой на мерките (реформи — инвестиции)	Общ брой показатели (ключови етапи и цели)	Характеристики на плащанията
Хърватия	6,3	5 + 1 инициатива	222 (76-146)	372 (166-206)	Ключовите етапи се изпълняват в началото на периода, а целите — в края на периода.
Франция	39,4	9	91 (21-70)	175 (70-105)	И ключовите етапи, и целите се изпълняват в началото на период.
Германия	25,6	10	40 (15-25)	129 (55-74)	Ключовите етапи се изпълняват в началото на периода, а целите — в края.
Гърция	30,5	18	175 (67-108)	331 (266-65)	И ключовите етапи, и целите се изпълняват в края на период.
Италия	191,5	16	190 (58-132)	527 (213-314)	Ключовите етапи се изпълняват в началото на периода, а целите — в края.
Испания	69,5	30	212 (102-110)	416 (221-195)	Ключовите етапи се изпълняват в началото на периода, а целите — в края.

*Забележка:* Терминът „в началото на периода“ означава, че е планирано по-голямата част от ключовите етапи или целите да бъдат изпълнени през първите три години от прилагането на МВУ, докато терминът „в края на периода“ означава, че тяхното изпълнение ще се осъществи през последните три години от периода на изпълнение на МВУ.

*Източник:* ЕСП въз основа на приложенията към решенията за изпълнение на Съвета.

## Приложение IV — Избрани от ЕСП мерки в шестте държави членки, включени в извадката

Област на политика	Германия	Гърция	Испания	Франция	Хърватия	Италия
<b>Инвестиции</b>						
<b>Транспорт</b>	C1.2.I3: Подкрепа за подмяна на частния автомобилен парк (1.2.3)	C.4.6.I2 (ID 16628): Централна Гърция автомагистрала E-65: участък Трикала-Егнатия	C.1.I1: Области с ниски емисии и преобразуване на градския и метрополния транспорт	C.3.I1: Подкрепа за железопътния сектор	C1.4. R5-I2: Научноизследователска и развойна дейност и производство на нови превозни средства за мобилност и поддържаща инфраструктура	M2C2.I4: Устойчив местен транспорт, велоалеи и обновяване на подвижния състав
<b>Екологичен преход</b>	C1.3.I3: Саниране на сгради: федерално финансиране за енергийно ефективни сгради (1.3.3)	C1.2.I1 (ID: 16872): Енергийно реновиране на жилищни сгради	C2.I1: Програма за възстановяване за икономическо и социално възстановяване в жилищна среда	C1.I3: Енергийно саниране на обществени сгради	C6.1. R1-I1: Енергийно саниране на сгради	M2C3.I3: Укрепване на Ecobonus и Sismabonus до 110 % за енергийна ефективност и безопасност на сградите
<b>Цифрова трансформация</b>	C2.2.I1: Програма за инвестиции за производители/доставчици на превозни средства (2.2.1)	C2.2.I1 (ID 16778): Цифровизация на архивите и свързаните с тях услуги	C13.I3: Цифровизация и иновации	C9.I1: Догонване на техническите стандарти за цифрово здравеопазване	C1.2. R1-I1: Съживяване, изграждане и цифровизиране на енергийната система и подкрепяща инфраструктура за декарбонизация на енергийния сектор	M1C2.I1: Преход 4.0
<b>Здравеопазване</b>	C5.1.I1: Програма за ориентирани към бъдещето болници (5.1.2)	C.3.3.I1 (ID 16795): Здравна инфраструктура	C18.I1: План за инвестиции за високотехнологично оборудване в националната здравна система	C9.I2: Модернизация и реструктуриране на болниците и предоставянето на здравни грижи	C5.1. R2-I1: Закупуване на оборудване за превенция, диагностика и лечение на ракови пациенти	M6.C1.I1: Мрежи за близост, съоръжения и телемедицина за териториална здравна помощ

Област на политика	Германия	Гърция	Испания	Франция	Хърватия	Италия
Други	C1.1.I1: Проекти в областта на водорода в рамките на ВПОИ (1.1.1)	C 1.4.I3 (ID 16846): Инфраструктура за градски отпадъчни води и управление на утайки от пречистването на отпадъчни води	C9.I1: Възобновяем водород, проект на държава	C4.I2: Разработване на декарбонизиран водород	C1.3. R1-I1: Програма за развитие на обществените канализационни системи	M2C2.I3: Насърчаване на производството, разпространението и крайната употреба на водород
<b>Реформи</b>						
Фискална политика / публичната администрация	C6.1.R2: Цифровизация на администрацията — прилагане на Закона за онлайн достъпа (6.1.2)	C4.1.R1 (ID 16610): Насърчаване на ускоряването на възстановяването на ДДС	C29.R1: Преглед и оценка на публичните разходи	C7.R5: Оценка на качеството на публичните разходи	C.2.7. R1: Подобряване на фискалното планиране и отчитане	M1C1.R13 Реформа на рамката за преглед на разходите
Пазар на труда / образование	C3.1.R1: Образователна платформа (3.1.2)	C3.2.R1 (ID: 16913): Нова стратегия за обучение през целия живот: Модернизиране и надграждане на гръцката система за повишаване на квалификацията и преквалификация	C23.R6: Постоянен механизъм за вътрешна гъвкавост, стабилност на работните места и преквалификация на работниците в преход	C8.R4: Реформа на осигуряването срещу безработица	C4.1. R1: Разработване и прилагане на нови целенасочени активни мерки на политиката по заетостта за целите на екологичния и цифровия преход на пазара на труда	M5C1.R1: Активни политики на пазара на труда (АППТ) и професионално обучение

Източник: ЕСП.

**Приложение V — Шест стълба и компоненти на плановете за възстановяване и устойчивост, които според оценката на Комисията допринасят значително за тях, за шестте държави членки от одитната извадка**

Държава членка	Екологичен преход	Цифрова трансформация	Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж	Социално и териториално сближаване	Здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост	Политики за следващото поколение
Германия	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Декарбонизация чрез използване на водород от възобновяеми източници</li> <li>1.2 Щадяща климата мобилност</li> <li>1.3 Екологосъобразно саниране и строителство</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Данните като суровина на бъдещето</li> <li>2.2. Цифровизация на икономиката</li> <li>3.1. Цифровизация на образованието</li> <li>5.1. Укрепване на устойчива на пандемии здравна система</li> <li>6.1. Съвременна публична администрация</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Декарбонизация чрез използване на водород от възобновяеми източници</li> <li>1.2 Щадяща климата мобилност</li> <li>2.1. Данните като суровина на бъдещето</li> <li>3.1. Цифровизация на образованието</li> <li>5.1. Укрепване на устойчива на пандемии здравна система</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Цифровизация на образованието</li> <li>4.1. Укрепване на социалното приобщаване</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5.1. Укрепване на устойчива на пандемии здравна система</li> <li>6.1. Съвременна публична администрация</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Цифровизация на образованието</li> <li>4.1. Укрепване на социалното приобщаване</li> </ul>
Гърция	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Ускоряване: устойчивост, капацитет и възможности за енергосъхранение на електроенергийната мрежа</li> <li>1.2 Саниране: градоустройство, териториално устройство и саниране на сгради</li> <li>1.3 Зареждане и презареждане: оборудване</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Свързаност: инфраструктура с оптични кабели, широколентови връзки и 5G технологии и космически технологии и приложения.</li> <li>2.2 Модернизиране: внедряване на нови технологии, инструменти и инфраструктура в обществения сектор и предоставяне на</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.4 Устойчиво използване на ресурсите, устойчивост спрямо изменението на климата и опазване на околната среда</li> <li>2.3 Цифровизация на предприятията</li> <li>3.1 Създаване на повече работни места и по-голямо участие на пазара на труда</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Ускоряване: устойчивост, капацитет и възможности за енергосъхранение на електроенергийната мрежа</li> <li>1.2 Саниране: градоустройство, териториално устройство и саниране на сгради</li> <li>1.4 Устойчиво използване на ресурсите, устойчивост спрямо</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.3 Подобряване на издръжливостта, достъпността и устойчивостта на здравеопазването</li> <li>3.4 Подобряване на достъпа до ефективни и приобщаващи социални политики</li> <li>4.1 По-благоприятни за растежа данъци и подобряване на данъчната</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.3 Цифровизация на предприятията</li> <li>3.1 Създаване на повече работни места и по-голямо участие на пазара на труда</li> <li>3.2 Образование, професионално образование, обучение и умения</li> <li>3.4 Подобряване на достъпа до ефективни</li> </ul>

Държава членка	Екологичен преход	Цифрова трансформация	Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж	Социално и териториално сближаване	Здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост	Политики за следващото поколение
	<p>и инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.4 Устойчиво използване на ресурсите, устойчивост спрямо изменението на климата и опазване на околната среда</li> <li>2.2 Модернизация: нови технологии, инструменти и инфраструктура в обществения сектор, подобряване на услугите за гражданите и предприятията</li> <li>3.1 Създаване на повече работни места и по-голямо участие на пазара на труда</li> <li>3.2 Образование, професионално образование, обучение и умения</li> <li>3.3 Подобряване на издръжливостта, достъпността и устойчивостта на здравеопазването</li> <li>4.3 Подобряване на ефективността на съдебната система</li> </ul>	<p>подобри услуги за гражданите и предприятията</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.3 Цифровизация на предприятията</li> <li>3.1 Създаване на повече работни места и по-голямо участие на пазара на труда</li> <li>3.2 Образование, професионално образование, обучение и умения</li> <li>3.3 Подобряване на издръжливостта, достъпността и устойчивостта на здравеопазването</li> <li>3.4 Подобряване на достъпа до ефективни и приобщаващи социални политики</li> <li>4.1 По-благоприятни за растежа данъци и подобряване на данъчната администрация и събирането на данъците</li> <li>4.2 Модернизирани на публичната администрация</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.2 Образование, професионално образование, обучение и умения</li> <li>4.2 Модернизирани на публичната администрация</li> <li>4.3 Подобряване на ефективността на съдебната система</li> <li>4.5 Насърчаване на научните изследвания и иновациите</li> <li>4.6 Модернизирани и подобряване на устойчивостта на ключови икономически сектори</li> <li>4.7 Подобряване на конкурентоспособността и насърчаване на частните инвестиции и търговията</li> <li>Механизъм за отпускане на заеми</li> </ul>	<p>изменението на климата и опазване на околната среда</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.2 Модернизирани: внедряване на нови технологии, инструменти и инфраструктура в обществения сектор, и предоставяне на подобрени услуги на гражданите и предприятията</li> <li>3.1 Създаване на повече работни места и по-голямо участие на пазара на труда</li> <li>3.2 Образование, професионално образование, обучение и умения</li> <li>3.4 Подобряване на достъпа до ефективни и приобщаващи социални политики</li> <li>4.6 Модернизирани и подобряване на устойчивостта на ключови икономически сектори</li> </ul>	<p>администрация и събирането на данъците</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4.2 Модернизирани на публичната администрация</li> <li>4.3 Подобряване на ефективността на съдебната система</li> <li>4.4 Укрепване на финансовия сектор и капиталовите пазари</li> <li>4.7 Подобряване на конкурентоспособността и насърчаване на частните инвестиции и търговията</li> </ul>	<p>и приобщаващи социални политики</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4.5 Насърчаване на научните изследвания и иновациите</li> </ul>

Държава членка	Екологичен преход	Цифрова трансформация	Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж	Социално и териториално сближаване	Здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост	Политики за следващото поколение
	<ul style="list-style-type: none"> <li>4.6 Модернизиране и подобряване на устойчивостта на ключови икономически сектори</li> <li>Механизъм за отпускане на заеми</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4.3 Подобряване на ефективността на съдебната система</li> <li>4.4 Укрепване на финансовия сектор и капиталовите пазари</li> <li>4.5 Насърчаване на научните изследвания и иновациите</li> <li>4.6 Модернизиране и подобряване на устойчивостта на ключови икономически сектори</li> <li>Механизъм за отпускане на заеми</li> </ul>				
Испания	<ul style="list-style-type: none"> <li>01. Устойчива градска мобилност</li> <li>0.2 Саниране/обновяване</li> <li>0.3 Селскостопански храни и рибарство</li> <li>0.4 Екосистеми и биологично разнообразие</li> <li>0.5 Крайбрежни и водни ресурси</li> <li>0.6 Устойчива мобилност на дълги разстояния</li> <li>0.7 Енергия от възобновяеми източници</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>08. Електроенергийна инфраструктура</li> <li>11. Публична администрация</li> <li>12. Промислена политика</li> <li>13. Подкрепа за МСП</li> <li>14. Туризм</li> <li>15. Цифрова свързаност</li> <li>Изкуствен интелект</li> <li>19. Умения в областта на цифровите технологии</li> <li>22. Икономика на грижите, равенство и приобщаване</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>02. Саниране</li> <li>11. Публична администрация</li> <li>12. Промислена политика</li> <li>13. Подкрепа за МСП</li> <li>14. Туризм</li> <li>15. Цифрова свързаност</li> <li>16. Изкуствен интелект</li> <li>17. Наука, технологии и иновации</li> <li>24. Културна индустрия</li> <li>25. Аудиовизия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>02. Саниране</li> <li>10. Справедлив преход</li> <li>14. Туризм</li> <li>15. Цифрова свързаност</li> <li>22. Икономика на грижите, равенство и приобщаване</li> <li>23. Реформа на пазара на труда</li> <li>30. Пенсионна система</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>04. Екосистеми и биологично разнообразие</li> <li>05. Крайбрежни и водни ресурси</li> <li>11. Публична администрация</li> <li>12. Промислена политика</li> <li>13. Подкрепа за МСП</li> <li>18. Реформиране на системата за здравеопазване</li> <li>22. Икономика на грижите, равенство и приобщаване</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>19. Умения в областта на цифровите технологии</li> <li>20. Професионално обучение</li> <li>21. Образование</li> </ul>

Държава членка	Екологичен преход	Цифрова трансформация	Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж	Социално и териториално сближаване	Здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост	Политики за следващото поколение
	<ul style="list-style-type: none"> <li>0.8 Електроенергийна инфраструктура</li> <li>0.9 Използване на водород</li> <li>10. Справедлив преход</li> <li>12. Промислена политика</li> <li>28. Реформа на данъчната система</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>27. Предотвратяване на данъчни измами</li> <li>28. Реформа на данъчната система</li> <li>29. Ефективни публични разходи</li> </ul>	
Франция	<ul style="list-style-type: none"> <li>Компонент 1 — Санитаране на сгради</li> <li>Компонент 2 — Биологично разнообразие, кръгова икономика, селско и горско стопанство</li> <li>Компонент 3 — Екологични инфраструктури и мобилност</li> <li>Компонент 4 — Екологосъобразна енергия и технологии</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Компонент 6 — Технологичен суверенитет</li> <li>Компонент 7 — Цифровизация на държавата, териториите, предприятията и подкрепа за културния сектор</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Компонент 5 — Подкрепа за предприятията</li> <li>Компонент 6 — Технологичен суверенитет</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Компонент 8 — Трудова заетост, младежи, хора с увреждания, професионално обучение</li> <li>Компонент 9 — Научноизследователска и развойна дейност, здравеопазване, територии</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Компонент 7 — Цифровизация на държавата, териториите, предприятията и подкрепа за културния сектор</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Компонент 8 — Трудова заетост, младежи, хора с увреждания, професионално обучение</li> </ul>
Хърватия	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Устойчива, екологична и цифрова икономика</li> <li>1.2. Енергиен преход за устойчива икономика</li> <li>1.3 Подобряване на управлението на водите и управлението на отпадъците</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.4. Развитие на конкурентоспособна, енергийно</li> <li>устойчива и ефикасна транспортна система</li> <li>1.5. Подобряване на използването на природните ресурси</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Устойчива, екологична и цифрова икономика</li> <li>1.6. Развитие на устойчив, иновативен и стабилен туризъм</li> <li>2.1 Укрепване на капацитета за разработване</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.3 Подобряване на управлението на водите и управлението на отпадъците</li> <li>4.1 Подобряване на мерките за заетост и на правната рамка за модерен пазар на труда</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Укрепване на капацитета за разработване и изпълнение на публични политики и проекти</li> <li>2.2. Допълнително подобряване на ефективността на</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1 Реформа на образователната система</li> <li>3.2. Повишаване на капацитета за научни изследвания и иновации</li> </ul>

Държава членка	Екологичен преход	Цифрова трансформация	Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж	Социално и териториално сближаване	Здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост	Политики за следващото поколение
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.4. Развитие на конкурентоспособна, енергийно устойчива и ефикасна транспортна система</li> <li>2.1 Укрепване на капацитета за разработване и изпълнение на публични политики и проекти</li> <li>6.1 Инициатива за саниране на сградите</li> </ul>	<p>и укрепване на веригата за доставки на храни</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.3. Цифрова трансформация на обществото и публичната администрация</li> <li>5.1 Укрепване на устойчивостта на здравната система</li> </ul>	<p>и изпълнение на публични политики и проекти</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.9. Укрепване на рамката за обществени поръчки</li> <li>3.2. Повишаване на капацитета за научни изследвания и иновации</li> </ul>	<p>и икономика на бъдещето</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4.2 Подобряване на пенсионната система чрез повишаване на адекватността на пенсиите</li> <li>4.3. Подобряване на социалната система</li> </ul>	<p>публичната администрация</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.4. Подобряване на управлението на държавната собственост</li> <li>2.5. Модерна съдебна система, подготвена за бъдещите предизвикателства</li> <li>2.6. Предотвратяване и борба с корупцията</li> <li>2.7. Укрепване на фискалната рамка</li> <li>2.8 Укрепване на рамката за борба с изпирането на пари</li> <li>4.3. Подобряване на социалната система</li> <li>5.1 Укрепване на устойчивостта на здравната система</li> </ul>	
Италия	<ul style="list-style-type: none"> <li>M2C1. Кръгова икономика и устойчиво селско стопанство</li> <li>M2C2. Енергия от възобновяеми източници, водород, мрежи и устойчива мобилност</li> <li>M2C3. Енергийна ефективност и саниране на сгради</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Цифровизация, иновации и сигурност в публичната администрация</li> <li>M1C2. Цифровизация, иновации и конкурентоспособност в производствената система</li> <li>M3C1. Инвестиции в железопътната мрежа</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Цифровизация, иновации и сигурност в публичната администрация</li> <li>M1C2. Цифровизация, иновации и конкурентоспособност в производствената система</li> <li>M1C3. Туризъм и култура 4.0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Цифровизация, иновации и сигурност в публичната администрация</li> <li>M2C1. Кръгова икономика и устойчиво селско стопанство</li> <li>M2C3. Енергийна ефективност и саниране на сгради</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Цифровизация, иновации и сигурност в публичната администрация</li> <li>M1C2. Цифровизация, иновации и конкурентоспособност в производствената система</li> <li>M1C3. Туризъм и култура 4.0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>M1C1. Цифровизация, иновации и сигурност в публичната администрация</li> <li>M4C1. Засилване на предоставянето на образователни услуги: от детските ясли до университетите</li> <li>M4C2. От научните изследвания до бизнеса</li> </ul>

Държава членка	Екологичен преход	Цифрова трансформация	Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж	Социално и териториално сближаване	Здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост	Политики за следващото поколение
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M2C4. Опазване на земята и водните ресурси</li> <li>• M3C1. Инвестиции в железопътната мрежа</li> <li>• M4C1. Засилване на предоставянето на образователни услуги: от детските ясли до университетите</li> <li>• M4C2. От научните изследвания до бизнеса</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M4C1. Засилване на предоставянето на образователни услуги: от детските ясли до университетите</li> <li>• M4C2. От научните изследвания до бизнеса</li> <li>• M5C1. Политика по заетостта</li> <li>• M6C2. Иновации, научни изследвания и цифровизация на националните здравни услуги</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M2C1. Кръгова икономика и устойчиво селско стопанство</li> <li>• M2C2. Енергията от възобновяеми източници, водород, мрежи и устойчива мобилност</li> <li>• M2C3. Енергийна ефективност и саниране на сгради</li> <li>• M2C4. Опазване на земята и водните ресурси</li> <li>• M3C1. Инвестиции в железопътната мрежа</li> <li>• M3C2. Интермодалност и интегрирана логистика</li> <li>• M4C1. Засилване на предоставянето на образователни услуги: от детските ясли до университетите</li> <li>• M4C2. От научните изследвания до бизнеса</li> <li>• M5C1. Политика по заетостта</li> <li>• M5C2. Социална инфраструктура, домакинства, общността и третия сектор</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M2C4. Опазване на земята и водните ресурси</li> <li>• M3C1. Инвестиции в железопътната мрежа</li> <li>• M4C1. Засилване на предоставянето на образователни услуги: от детските ясли до университетите</li> <li>• M5C1. Политика по заетостта</li> <li>• M5C2. Социална инфраструктура, домакинства, общността и третия сектор</li> <li>• M5C3. Специални интервенции за териториално сближаване</li> <li>• M6C1. Местни мрежи, съоръжения и телемедицина за местното здравеопазване</li> <li>• M6C2. Иновации, научни изследвания и цифровизация на националните здравни услуги</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M3C1. Инвестиции в железопътната мрежа</li> <li>• M3C2. Интермодалност и интегрирана логистика</li> <li>• M5C1. Политика по заетостта</li> <li>• M5C2. Социална инфраструктура, домакинства, общността и третия сектор</li> <li>• M5C3. Специални интервенции за териториално сближаване</li> <li>• M6C1. Местни мрежи, съоръжения и телемедицина за местното здравеопазване</li> <li>• M6C2. Иновации, научни изследвания и цифровизация на националните здравни услуги</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M5C1. Политика по заетостта</li> <li>• M5C3. Специални интервенции за териториално сближаване</li> </ul>

Държава членка	Екологичен преход	Цифрова трансформация	Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж	Социално и териториално сближаване	Здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост	Политики за следващото поколение
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• М5С3. Специални интервенции за териториално сближаване</li> </ul>			

Източник: ЕСП въз основа на работни документи на службите на Комисията.

## Приложение VI — Преглед на недостатъците, установени от Комисията във връзка с прогнозните общи разходи за плановете за възстановяване и устойчивост, за шестте държави членки, включени в одитната извадка

Държава членка	Причини за рейтинг „В“ за разходите
Германия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Като цяло представената в плана информация за определянето на разходите отговаря на минималните изисквания за тяхното изчисляване ... Представената в плана информация за разходите е с различна степен на подробност и задълбоченост на изчисленията.</li> <li>• ... разумността, реалистичността или допълняемостта на разходите ... са доказани в достатъчна степен. Едни по-подробни прогнози обаче е можело да повишат степента на увереност, че тези принципи са спазени.</li> </ul>
Гърция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ограничен брой проекти не са подкрепени в достатъчна степен с разходи за съпоставим проект или цитираните доказателства са недостъпни.</li> </ul>
Испания	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ... за сравнително малък дял от разходите използваната методология не е достатъчно добре обяснена и връзката между обосновката и прогнозните разходи не е достатъчно ясна, за да се счита, че разходите са разумни.</li> <li>• ... за сравнително малък дял от разходите няма достатъчно исторически или сравнителни данни за основните носители на разход, за да се счита, че разходите са реалистични.</li> </ul>
Франция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Франция е представила таблицата с изчисляването на разходите, включена в стандартния образец, но част от информацията, по-специално относно сравнителните данни за разходите, не е попълнена.</li> <li>• Франция не е предоставила независимо потвърждение за нито една от предложените прогнози за разходите.</li> <li>• Налице са недостатъци в описанието на разходите за някои мерки, като например описанието и обосновката на разходите не обхващат всички подмерки, не са представени изчисления за получаване на общите разходи; или не са представени оправдателни документи в случаи, в които е необходимо позоваване, например на обучения или минали проекти.</li> <li>• Налице е проблем, който се отнася до мерки, състоящи се от няколко подмерки, при които методологията за разпределяне на разходите за всяка подмярка невинаги е съвсем ясна.</li> <li>• За малък брой мерки не са предоставени изчисления за получените общи разходи или тези изчисления не съответстват на исканото финансиране или на свързаните с него ключови етапи или цели.</li> <li>• Информацията за разходите обикновено е подкрепена от експертен анализ или предишен опит. За някои мерки липсват ясни обяснения за това как са използвани или коригирани представените предишни проекти или извършените проучвания като основа за прогнозите, за да се стигне до представените прогнози на разходите ... За други мерки не е представена подкрепяща документация.</li> <li>• Предварителната оценка на разходите за тези [обусловени от търсенето] мерки неизбежно има ограничения, тъй като невинаги може да се знае предварително какво точно ще бъде постигнато.</li> </ul>
Хърватия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Налице са недостатъци в описанието на разходите за някои мерки, като например описанието и обосновката на разходите не обхващат всички подмерки, не са представени изчисления за получаване на общите разходи; или не е представена подкрепяща документация в случаи, когато е необходимо позоваване, например за обучения или минали проекти.</li> <li>• Хърватия не е предоставила независимо потвърждение за нито една от предложените прогнози за разходите.</li> <li>• Налице е повтарящ се проблем, който се отнася до мерки, състоящи се от няколко подмерки, при които методологията за разпределяне на разходите за всяка подмярка често не е напълно ясна.</li> <li>• За определен брой мерки не са предоставени изчисления за получените общи разходи или тези изчисления не съответстват на исканото финансиране или на свързаните с него ключови етапи или цели.</li> <li>• Ограничен брой проекти не са подкрепени в достатъчна степен с разходи за съпоставим проект или цитираните доказателства са недостъпни.</li> </ul>

Държава членка	Причини за рейтинг „В“ за разходите
Италия	<ul style="list-style-type: none"><li>• Информацията, предоставена от плана за възстановяване и устойчивост на Италия, в някои случаи се отнася до конкретен вид разходи, които се очаква да бъдат финансирани от различните програми на Съюза, но подробностите невинаги са достатъчно ясни или просто не са предоставени такива.</li></ul>

Източник: ЕСП въз основа на работни документи на службите на Комисията.

## Приложение VII — Преглед на структурите за мониторинг и изпълнение в държавите членки за шестте държави членки, включени в одитната извадка

Държава членка	Координиращ орган	Описание на системите в работните документи на службите на Комисията
Хърватия	Централен координационен орган към Министерството на финансите	<p>Структура за многостепенно управление, мониторинг и изпълнение:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Управителен съвет, отговарящ за политическото ръководство и наблюдението на изпълнението на ПВУ;</li> <li>Комитет за изпълнение, отговарящ за цялостното наблюдение и изпълнение на ПВУ;</li> <li>Орган, който се планира да бъде създаден до края на 2021 г., под ръководството на Министерството на финансите, и на който е възложено оперативното координиране и наблюдение на ПВУ;</li> <li>Национален фонд към Министерството на финансите, отговарящ за изготвянето и подаването на искания за плащане и декларации за управление;</li> <li>Изпълнителни органи и агенции, отговарящи за изпълнението на всяка конкретна мярка, както и за мониторинга на напредъка на проектите.</li> </ul>
Франция	Генерален секретариат по европейските въпроси	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изпълнението се ръководи административно от Министерството на икономиката, финансите и възстановяването, в тясно сътрудничество с Генералния секретариат;</li> <li>Генералният секретариат координира и е подпомаган в процеса на изпълнение и мониторинг от „Секретариата по възстановяването“, който е пряко подчинен на министър-председателя и министъра на икономиката, финансите и възстановяването;</li> <li>Секретариатът по възстановяването наблюдава изпълнението на равнището на всяка мярка в тясно сътрудничество с регионалните префекти и ръководителите на всяко министерство;</li> <li>Изпълнението на реформите се наблюдава отблизо от всяко съответно министерство;</li> <li>Контролът на ключовите етапи и целите се делегира на министерствата, отговарящи за изпълнението на компонентите. Всяко министерство определя системата за вътрешен контрол, определена от Министерството на икономиката, финансите и възстановяването;</li> <li>Организиран се мисии за проверка, инспекция и одит, за да се гарантира ефективността на тези системи и да се контролира качеството на предадените данни;</li> <li>Управлението и проверките, които трябва да бъдат извършени от ресорните министерства, се посочват в „chartes de gestion“, които все още са в процес на разработване.</li> </ul>
Германия	Федерално министерство на финансите	<ul style="list-style-type: none"> <li>Специално звено в рамките на Министерството на финансите ще следи за изпълнението, както и ще координира мониторинга и докладването на напредъка в сътрудничество с другите министерства.</li> <li>То ще извършва качествен контрол на всички финансови данни и ще подава искания за плащане.</li> <li>Координиращата функция на звеното се основава на установени национални механизми и разпоредби.</li> <li>То се състои от екип от икономисти и експерти по бюджетен контрол със съответния опит и познания.</li> </ul>
Гърция	Агенция за координация на Механизма за възстановяване и устойчивост	<ul style="list-style-type: none"> <li>Основен орган за координирането на изпълнението и мониторинга ще бъде наскоро създадената Агенция за координация на Механизма за възстановяване и устойчивост, която действа като (единствена) връзка между Европейската комисия и гръцките власти</li> <li>Тя отговаря за проверката на изпълнението на ключовите етапи и целите, за активното наблюдение на напредъка на проектите и за подаването на исканията за плащане до Европейската комисия след проверка за тяхното изпълнение.</li> <li>Цялостната отговорност за изпълнението на всяка конкретна мярка е в компетенциите на съответното министерство.</li> </ul>

Държава членка	Координиращ орган	Описание на системите в работните документи на службите на Комисията
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Всички мерки в ПВУ се изпълняват от национални органи („изпълнителни органи“), назначени от компетентното министерство.</li> <li>• Накрая, Комитетът за финансов одит, който е част от Генералния секретариат за фискална политика (главна счетоводна служба на държавата) към Министерството на финансите, следи за спазването на принципите на доброто финансово управление.</li> </ul>
Италия	Централна координационна структура към Министерството на икономиката и финансите	<p>Трябва да бъдат създадени редица координационни структури за мониторинг и изпълнение на ПВУ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• управителен комитет, създаден към председателството на Съвета на министрите, за да направлява и координира изпълнението на ПВУ;</li> <li>• консултативен орган за социален диалог, съставен от представители на социалните партньори и други заинтересовани страни, включително местни субекти;</li> <li>• технически секретариат, създаден към председателството на Съвета на министрите, за да подпомага дейностите на управителния комитет и на консултативния орган;</li> <li>• централна координационна структура към Министерството на икономиката и финансите, която да извършва цялостната координация и мониторинг на изпълнението на ПВУ (включително по отношение на ключовите етапи и целите), контрола на редовността на процедурите и разходите и докладването, както и техническа и оперативна подкрепа за етапите на изпълнение. Тя ще действа и като единно звено за контакт на национално равнище с Европейската комисия.</li> <li>• Министерството на икономиката и финансите осигурява оценката на резултатите от ПВУ.</li> <li>• Определят се координационни структури на равнището на всяка централна администрация, на които се възлагат управлението, мониторинга, докладването и контролът на съответните интервенции, включително надзора на изпълнението и напредъка към постигането на ключовите етапи и целите.</li> <li>• Предвижда се наемането на временен персонал с цел укрепване на административния капацитет за мониторинг и изпълнение;</li> <li>• ще бъде създадена нова интегрирана информационна система („ReGIS“) и настоящите системи ще бъдат адаптирани, докато ReGIS започне да функционира;</li> <li>• Съществуващата одитна служба „Главна инспекция по финансови отношения с Европейския съюз“ към Министерството на икономиката и финансите е натоварена с координацията на системите за одит и с провеждането на проверките с подкрепата на Службата за държавни териториални сметки.</li> </ul>
Испания	Генерален секретариат за европейските фондове към Министерството на финансите	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Комисия за възстановяване, трансформация и устойчивост, председателствана от председателя на правителството, наблюдава изпълнението на ПВУ;</li> <li>• Нейната работа ще бъде подпомагана от Технически комитет, съставен от 20 членове на публичната администрация, председателстван от Генералния секретариат за европейските фондове. Последният ще изготвя исканията за плащане;</li> <li>• Новосъздаденият Генерален секретариат за европейските фондове към Министерството на финансите е отговорният орган пред Европейската комисия. Той ще има ключова роля в мониторинга на подаването на исканията за плащане;</li> <li>• Министерството, отговарящо за всяка мярка, е натоварено с предприемането на действия за постигането на съответните ключови етапи и цели</li> <li>• Главният контролор на държавната администрация ще извършва проверки, за да удостовери постигането на ключовите етапи и целите, както и постигнатите резултати.</li> </ul>

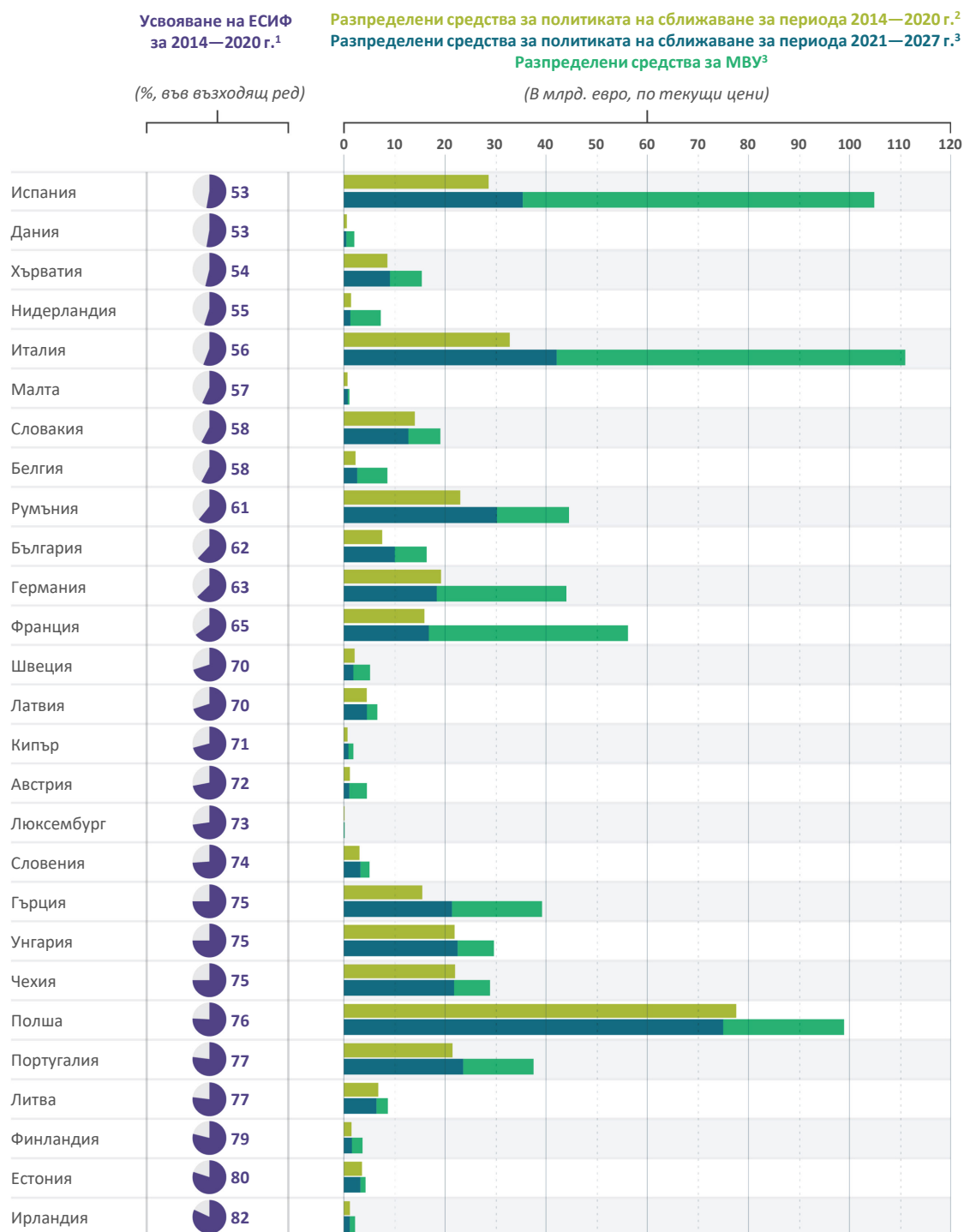
Източник: ЕСП въз основа на работни документи на службите на Комисията.

## Приложение VIII — Преглед на специфичните ключови етапи, свързани с изпълнението, мониторинга и системите за контрол, за шестте държави членки, включени в извадката

Държава членка	Специфичен ключов етап
Германия	<ul style="list-style-type: none"> <li>Няма допълнителни ключови етапи.</li> </ul>
Гърция	<ul style="list-style-type: none"> <li>Влизане в сила на законовия мандат на одитния орган и създаване на система за одит и контрол, която: а) осигурява събирането на данни и мониторинга на постигането на ключовите етапи и целите; б) дава възможност за изготвяне на декларации от ръководителите и обобщение на одита, както и на искания за плащане, и в) създава необходимите процедури за събиране и съхраняване на данни за бенефициентите, изпълнителите, подизпълнителите и действителните собственици съгласно член 22 от <a href="#">Регламента за МВУ</a>, преди да бъде отправено първото искане за плащане. Изготвя се специален одитен доклад за изградената система. В случай че в доклада бъдат установени слабости, в одиторския доклад се препоръчват корективни действия. [19-16968 Техническа помощ]</li> </ul>
Испания	<ul style="list-style-type: none"> <li>Внедряване на интегрирана информационна система, която позволява: а) качването на ПВУ и на информацията за изпълнението и мониторинга на постигането на ключовите етапи и целите; б) изготвянето на декларации от ръководителите и обобщение на одита, както и на искания за плащане, и в) събирането и съхраняването на данни за бенефициентите, изпълнителите, подизпълнителите и действителните собственици съгласно член 22 от <a href="#">Регламента за МВУ</a>. Изготвя се специален одитен доклад за използваната система. В случай че в доклада бъдат установени слабости, в одиторския доклад се препоръчват корективни действия. [C11.15]</li> <li>Влизане в сила на заповедта за определяне на процедурите и формата на информацията, която трябва да се обменя за мониторинга на ПВУ и за счетоводното изпълнение на разходите. [C11.R5]</li> </ul>
Франция	<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработване на проверки за контрол и одитни процедури чрез следните два елемента: а) подписване на циркулярно писмо от министър-председателя, в което се определят ролите и отговорностите на координиращия орган и на министерствата, както и процедурата за събиране и съхранение на данните, свързани с показателите, включително гарантиране на тяхната надеждност и достъп до данните, събирани от всички видове крайни получатели; б) финализиране на доклад, в който се съдържа описание на предвидената одитна стратегия, включително описание на одитната дейност по исканията за плащане.</li> </ul>
Хърватия	<ul style="list-style-type: none"> <li>С измененията на устава на Агенцията за одит на системите за изпълнение на програмите на Европейския съюз се определя мандатът на агенцията за създаване и извършване на одити и проверки на системите, свързани с Националния ПВУ. [C2.1. R2]</li> <li>Създаване на система за изпълнение, одит и контрол на ПВУ: в решението относно органите в системата за ПВУ се определят компетентните органи и отговорностите за изпълнение на задачите по изпълнението на плана. [C2.1.R2]</li> <li>Оценка на административния капацитет: за институциите, участващи в съответните системи за управление и контрол, се извършват анализи на работното натоварване, като се взема предвид и тежестта, произтичаща от МВУ. [C2.1.R2]</li> <li>Създава се и функционира система от регистри за наблюдение на изпълнението на МВУ. Системата включва най-малко следните функционални възможности: а) събиране на данни и мониторинг на постигането на ключовите етапи и целите; б) събиране, съхраняване и осигуряване на достъп до данните, изисквани съгласно член 22, параграф 2, буква г) подточки i)–iii) от <a href="#">Регламента за МВУ</a>. [C2.1. R2]</li> </ul>
Италия	<ul style="list-style-type: none"> <li>Създава се и функционира система от регистри за наблюдение на изпълнението на МВУ. Системата включва най-малко следните функционални възможности: а) събиране на данни и мониторинг на постигането на ключовите етапи и целите; б) събиране, съхраняване и осигуряване на достъп до данните, изисквани съгласно член 22, параграф 2, буква г) подточки i)–iii) от <a href="#">Регламента за МВУ</a>. [M1C1-68, реформа 1.9]</li> </ul>

Източник: ЕСП въз основа на работни документи на службите на Комисията.

## Приложение IX — Максимален финансов принос от Механизма за възстановяване и устойчивост в сравнение със степента на усвояване и разпределените средства по европейските структурни и инвестиционни фондове



Източници:

<sup>1</sup> Европейска комисия. Сближаване: Общо плащания от ЕС — разбивка по държави (към 1 юни 2022 г.). Забележка: Степен на усвояване — процент от общата сума, разпределена на държава членка, който е бил изплатен.

<sup>2</sup> Служба на ЕП за парламентарни изследвания, <https://epthinktank.eu/2014/05/07/structural-and-cohesion-funds-in-the-member-states-an-overview/allocations2014-2020/>.

<sup>3</sup> Европейска комисия. Дългосрочен бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г. и NextGenerationEU: Факти и цифри.

## Съкращения

**МВУ:** Механизъм за възстановяване и устойчивост

**ПВУ:** Планове за възстановяване и устойчивост

**ПНЗВ:** Принцип на ненанасяне на значителни вреди

**СВДП:** Специфични за всяка държава препоръки

**ECFIN:** Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“

**RECOVER:** Работна група за възстановяване и устойчивост в рамките на Генералния секретариат на Европейската комисия

**SWD:** Работен документ на службите на Комисията

## Речник на термините

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

**Механизъм за възстановяване и устойчивост:** Механизъм на ЕС за финансова подкрепа с цел смекчаване на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 и за трансформация в сферата на околната среда и цифровизацията.

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

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

**Работен документ на службите на Комисията:** Необвързващ документ на Комисията, изготвен с цел обсъждане в рамките на институцията или извън нея.

**Система на Комисията за извличане на данни и оценка на риска:** Инструмент за извличане на данни и оценка на риска, разработен от Комисията в подкрепа на управляващите органи при администрирането и управлението на европейските структурни и инвестиционни фондове и фондовете на Общата селскостопанска политика.

**Специфични за всяка държава препоръки:** Годишни насоки, които Комисията издава на отделните държави членки в рамките на европейския семестър относно техните макроикономически, бюджетни и структурни политики.

**Цифровизация:** Преход към включването и използването на цифрови технологии и цифровизирана информация с цел опростяване и ускоряване на процесите и задачите и превръщането им в по-ефикасни и/или по-икономични.

**NextGenerationEU:** Пакет за финансиране, който има за цел да помогне на държавите — членки на ЕС, да се възстановят от икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19.

## Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=61946>

## Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=61946>

## Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Mihails Kozlovs — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Ivana Maletić със съдействието на Sandra Diering — ръководител на нейния кабинет, и Tea Japunčić — аташе в кабинета; Sabine Hiernaux-Fritsch — главен ръководител; Giuseppe Diana — ръководител на одитната задача; Даниела Христова, Marion Schiefele и Jacques Sciberras — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Japunčić



Giuseppe Diana



Marion Schiefele



Jacques Sciberras



Michael Pyper

# АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2022 г.

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

Освен ако не е посочено друго (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 като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

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

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

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

Изображения на фигура 1: © Depositphotos.

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

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

## Използване на логото на ЕСП

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

PDF	ISBN 978-92-847-8719-7	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/312095	QJ-AB-22-019-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-8733-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/419572	QJ-AB-22-019-BG-Q

През февруари 2021 г. Европейският парламент и Съветът на ЕС приеха регламент за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост, с който се цели да се смекчат социално-икономическите последици от пандемията от COVID-19. За да могат да се възползват от финансовата подкрепа от ЕС, държавите членки трябва да представят национален план за възстановяване и устойчивост. ЕСП разгледа извършената от Комисията оценка на тези планове и заключи, че като цяло тя е била адекватна, като се имат предвид сложността на процеса и времевите ограничения. ЕСП откри обаче редица слабости в процеса и рискове за успешното изпълнение на плановете. Одиторите отправят няколко препоръки за подобряване на процедурите на Комисията за извършване на оценка в бъдеще, както и за ограничаване на рисковете и предизвикателствата, които могат да повлияят на изпълнението на плановете.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея отДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)  
Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Твитър: @EUAuditors