2025

Годишни доклади

- **относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2025 година и**

- **относно дейностите, финансирани от 9-и я, 10-ия и 11-ия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2025 година**

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

BG

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

Тел. +352 4398-1
За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact
Уебсайт: eca.europa.eu
Социални медии: @EUauditors

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (http://europa.eu).
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Бележка: Следва да се отбележи, че в този документ вследствие на закръгляването в някои случаи общата сума може да не съответства на сбора на отделните елементи.

В съответствие с член 287, параграфи 1 и 4 от ДФЕС, член 264, параграф 4 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) и член 42, параграф 2 и член 43 от Регламент (ЕС) 2018/1877 на Съвета от 26 ноември 2018 година относно финансовия регламент, приложим за единадесетия Европейски фонд за развитие и за отмяна на Регламент (ЕС) 2015/323, във връзка с член 279 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) и член 92, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 година за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преструктурирането на кредитни институции и някои инвестиционни посредници в рамките на Единния механизъм за преструктуриране и Единния фонд за преструктуриране и за изменение на Регламент (ЕС) № 1093/2010

Сметната палата на Европейския съюз, на заседанията си от 2 и 9 юли 2026 г.,
прие своите

ГОДИШНИ ДОКЛАДИ
за финансовата 2025 година

Докладите, придружени от отговорите на институциите във връзка с констатациите и оценките на Европейската сметна палата, бяха изпратени на органите по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и на другите институции.

Членове на Европейската сметна палата към момента на приемане на докладите:

Tony Murphy (Председател), Nikolaos Milionis, Илиана Иванова, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George-Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad, Lucian Romașcanu, Pierre Moscovici, Daniel Caspary.

Съдържание

Страница

Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2025 година 5

Отговори на институциите във връзка с Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2025 година 482

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2025 година 614

Отговори на Европейската комисия във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2025 година 656

Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2025 година

Работата по изготвянето на Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2025 година беше ръководена от Jan Gregor — членът на ЕСП, отговарящ за Годишния доклад. Членовете докладчици, отговарящи за отделните глави, са Jan Gregor (глава 1 и глава 11), Lefteris Christoforou (глава 2), Hans Lindblad (глава 3 и глава 12), Katarína Kaszasová (глава 4), Mihails Kozlovs (глава 5), Stef Blok (глава 6), Илиана Иванова (глава 7), Marek Opioła (глава 8), Laima Liucija Andrikienė (глава 9), Pierre Moscovici (глава 10), Petri Sarvamaa (допълнение).



От ляво надясно: Pierre Moscovici, Hans Lindblad, Petri Sarvamaa, Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Илиана Иванова, Marek Opioła, Lefteris Christoforou и Mihails Kozlovs.

Съдържание

		Страница
Общо въведение		8
Глава 1	Декларация за достоверност и съпътстваща информация	11
Глава 2	Бюджетно и финансово управление	74
Глава 3	Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	131
Глава 4	Приходи	178
Глава 5	Единен пазар, иновации и цифрова сфера	209
Глава 6	Сближаване, устойчивост и ценности	234
Глава 7	Природни ресурси и околна среда	281
Глава 8	Миграция и управление на границите Сигурност и отбрана	306
Глава 9	Съседните региони и светът	333
Глава 10	Европейска публична администрация	356
Глава 11	Механизъм за възстановяване и устойчивост	368
Глава 12	Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2022 г.	417
Допълнение		476
Отговори на институциите		482

Общо въведение

0.1. Европейската сметна палата (ЕСП) е институция на Европейския съюз (ЕС), която изпълнява функцията на външен одитор на финансите на ЕС. В това си качество тя действа като независим пазител на финансовите интереси на всички граждани на ЕС, главно като допринася за подобряване на финансовото управление на ЕС.

0.2. Съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)[1] Годишният доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС разглежда както приходите, така и разходите. В него се съдържа *Декларация за достоверност* на ЕСП, в която се прави оценка дали отчетите на ЕС са надеждни и дали бюджетът на ЕС е разходван в съответствие с приложимите нормативни разпоредби. Тази декларация се допълва от специфични оценки за основните разходни области на бюджета на ЕС. Отделен годишен доклад се изготвя относно Европейските фондове за развитие.

0.3. Общият бюджет на ЕС се приема ежегодно от Съвета на Европейския съюз и от Европейския парламент. През май 2020 г. Съветът на Европейския съюз прие временния инструмент *NextGenerationEU (NGEU)*, създаден в отговор на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 и финансиран чрез емитиране на облигации. NGEU предоставя финансиране за *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)*[2] (около 90 % от средствата по NGEU), както и допълнителни средства за съществуващи програми от *многогодишната финансова рамка (МФР)* за периода 2021—2027 г., които следва да се разходват съгласно специфичните за съответния сектор правила. ЕСП изразява отделно становище относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ.

0.4. Както общият бюджет на ЕС, така и финансирането по NGEU подлежат на *процедура по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.* Чрез тази процедура Парламентът, по препоръка на Съвета, решава дали Европейската комисия е изпълнила задоволително бюджетните си отговорности. Годишният доклад на ЕСП, заедно с други изготвени от нея документи, предоставя основа за процедурата по освобождаване от отговорност

---

[1] Членове 285—287 от ДФЕС.

[2] Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

във връзка с изпълнението на бюджета. ЕСП изпраща своя публикуван годишен доклад до националните парламенти, Европейския парламент и Съвета.

0.5. Годишният доклад е структуриран по следния начин:

— В ***глава 1*** са представени Декларацията за достоверност, обобщение на резултатите от одита на ЕСП относно надеждността на отчетите и законосъобразността и редовността на приходните и разходните операции, свързани с тези отчети, в т.ч. информацията на Комисията относно редовността, както и обобщение на одитния подход на ЕСП. По-нататък в настоящия Годишен доклад ЕСП използва термина „редовност“ със същото значение като „законосъобразност и редовност“.

— В ***глава 2*** е представен анализът на ЕСП на бюджетното и финансовото управление на ЕС.

— В ***глава 3*** са представени аспекти, свързани с постигнатите резултати от изпълнението на бюджета (*икономичност*, *ефективност* и *ефикасност*). Вниманието е насочено към извършения от ЕСП анализ и обобщение на ключова информация за изпълнението, съдържаща се в публикуваните през 2025 г. специални доклади, и на резултатите от изпълнението на разходните програми по функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“.

— В ***глава 4*** са представени резултатите от тестовете на ЕСП относно редовността на приходните операции на ЕС, извършената от нея проверка на елементи от системите за управление и контрол в областта на приходите и преглед на *годишните отчети за дейността* на Комисията.

— В ***глави 5—10*** са представени, по функции от МФР за периода 2021—2027 г., резултатите от извършените от одиторите тестове относно редовността на операциите и преглед на годишните отчети за дейността на Комисията, елементи от нейните системи за вътрешен контрол, както и други въпроси, свързани с управлението.

— В ***глава 11*** е представена оценката на ЕСП за спазването на условията за плащане по МВУ, както и извършеният от нея преглед на *годишните отчети за дейността* на Комисията, проверката на избрани системи за наблюдение и контрол и одитният подход на ЕСП за МВУ.

— В ***глава 12*** се проследява изпълнението на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2022 г.

— В ***допълнението*** се докладва за всички условни задължения, възникнали в резултат на изпълнението от Комисията и от Съвета на техните задачи съгласно Регламента за Единния механизъм за преструктуриране.

0.6. ЕСП се стреми да представя своите констатации точно и ясно. Въпреки това невинаги е възможно да се избегне употребата на терминология, специфична за ЕС и неговите политики и бюджет, или за областта на счетоводството и одита. На уебсайта на ЕСП е публикуван речник на термините с определения и разяснения на срещаната специализирана терминология. Термините от този списък са посочени в *курсив* при първоначалната им употреба във всяка глава.

0.7. Отговорите на Комисията във връзка с констатациите на ЕСП (и отговорите на други институции и органи на ЕС, ако е приложимо) са представени заедно с настоящия доклад.

Глава 1

Декларация за достоверност и съпътстваща информация

Съдържание

	Точки
Декларация за достоверност на Европейската сметна палата пред Европейския парламент и Съвета — доклад на независимия одитор	**I.—XLVII.**
Въведение	**1.1.—1.3.**
Надеждност на отчетите	**1.4.—1.19.**
Финансовият резултат за годината е отрицателен, а бюджетният резултат е положителен	**1.6.—1.8.**
Констатации във връзка с консолидираните годишни отчети за 2025 г.	**1.9.—1.16.**
Констатации и оценки от одита, извършен от ЕСП на системата SUMMA	**1.17.—1.19.**
Редовност на операциите	**1.20.—1.37.**
Становището на ЕСП обхваща бюджетните операции по събиране на приходи и извършване на разходи	**1.21.—1.23.**
Без съществено ниво на грешки в приходите за разлика от разходите, значителен дял от които са съществено засегнати от грешки	**1.24.—1.31.**
Грешките, свързани с допустимост, все още заемат най-голям дял в изчисления процент грешки и е налице увеличение на грешките, свързани с обществените поръчки и процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ	**1.32.—1.35.**
Слабо намаление на изчисления от ЕСП процент грешки поради промени в нейната методология за остойностяване на грешки в областта на обществените поръчки	**1.36.—1.37.**

Информацията на Комисията относно редовността **1.38.—1.48.**

Отчетеното от Комисията ниво на грешки се различава от изчисленото от ЕСП ниво и вероятно е занижено **1.38.—1.48.**

ЕСП докладва случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ **1.49.—1.57.**

Заключения и препоръки **1.58.—1.60.**

Приложения

Приложение 1.1 — Подход и методология на одита

Декларация за достоверност на Европейската сметна палата пред Европейския парламент и Съвета — доклад на независимия одитор

Становище

I. Европейската сметна палата (ЕСП) извърши одит на:

а) консолидираните отчети на Европейския съюз, които се състоят от консолидирани финансови отчети[1] и отчети за изпълнението на бюджета[2] за финансовата година, приключила на 31 декември 2025 година, одобрени от Комисията на 24 юни 2026 г.;

б) законосъобразността и редовността на *операциите,* свързани с тези отчети, съгласно член 287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Надеждност на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

II. Европейската сметна палата счита, че консолидираните отчети на Европейския съюз (ЕС) за годината, приключила на 31 декември 2025 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за финансовото състояние на Европейския съюз към 31 декември 2025 г., както и за резултатите от неговите операции, паричните потоци и промените в нетните активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с Финансовия регламент и счетоводните правила, основаващи се на международно признати счетоводни стандарти за публичния сектор.

---

[1] Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) (ОВ L 2024/2509, 26.9.2024 г., стр. 1, член 249).

[2] Пак там, член 250.

Обръщане на внимание — въвеждане на системата SUMMA

III. ЕСП обръща внимание на информацията в бележка 1.4.3 от консолидираните годишни отчети, в която се описва преминаването към новата финансова ИТ система на Комисията — SUMMA. Консолидираните годишни отчети за 2025 г. са първите отчети, изготвени въз основа на финансова информация, докладвана в SUMMA. По време на процеса на приключване на финансовата година ръководството е открило проблеми, възникнали в резултат на въведената нова система, които са засегнали в значителна степен изготвянето на отчетите. По-късно ЕСП установи и други проблеми по време на своя одит. Тези проблеми изискват извършването на ръчни корекции и процедури за равняване. Комисията планира да усъвършенства и доразвие новата система и свързаните с нея контроли през следващите години. Този въпрос няма отражение върху становището на ЕСП.

Законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на приходите

IV. Европейската сметна палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2025 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Разходи

V. За 2025 г. ЕСП отново изразява две отделни становища относно законосъобразността и редовността на разходите. Това се дължи на факта, че *Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ)* е временен инструмент, разработен и финансиран по коренно различен начин в сравнение с начина на разходване на бюджетни средства при обичайната многогодишна финансова рамка (МФР).

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на бюджетните разходи

VI. Поради съществения характер на констатациите, посочени в частта „Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на бюджетните разходи“, Европейската сметна палата счита, че бюджетните разходи, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2025 г., са засегнати от съществено ниво на грешки.

Становище с резерви относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ

VII. С изключение на последиците и възможните последици от въпросите, описани в частта „Основание за изразяване на становище с резерви относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ“, ЕСП счита, че разходите по МВУ, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2025 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Основание за изразяване на становищата

VIII. Европейската сметна палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и етичните кодекси и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Нейните отговорности съгласно тези стандарти и кодекси са описани по-подробно в раздела „Отговорност на одитора“ от настоящия доклад. Там е посочена още и допълнителна информация за основанието за становището на ЕСП относно приходите (вж. точка ***XLII***) и разходите по МВУ (вж. точка ***XLIV***). Също така Европейската сметна палата е изпълнила изискванията за независимост и етичните си задължения в съответствие с Етичния кодекс на професионалните счетоводители, публикуван от Съвета за международни етични стандарти на счетоводителите. ЕСП счита, че събраните одитни данни са достатъчни и подходящи за обосноваване на нейните становища.

Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на бюджетните разходи

IX. ЕСП изчислява общия процент грешки при бюджетните разходи, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2025 г., на 3,8 %. Значителна част от тези разходи е засегната съществено от грешки. Това се отнася предимно за разходите, следващи сложни правила, най-вече принципа на възстановяване на разходвани средства, при които изчисленият процент грешки е 5,6 %. Тези разходи са достигнали 75,8 млрд. евро през 2025 г., което представлява 58,0 % от одитната популация на ЕСП. Отражението на установените от одиторите грешки е съществено и широко разпространено сред приетите разходи за годината.

Основание за изразяване на становище с резерви относно законосъобразността и редовността на разходите по МВУ

X. ЕСП отбелязва следните елементи от количествено и качествено естество:

- За 9 от 37-те плащания по МВУ за държавите членки (и съответното уравняване на авансовите плащания) са установени количествено

измерими грешки, а при шест от тези плащания нивото на грешките е съществено;

- слабости в предварителните оценки, извършвани от Комисията;
- случаи на неясно определени ключови етапи/цели, които увеличават риска от необективна оценка относно задоволителното им изпълнение;
- продължаващи слабости в системите за контрол на държавите членки, в т.ч. нередности в областта на обществените поръчки и държавната помощ;
- проблеми по отношение на надеждността на информацията, която държавите членки са включили в своите заявки за плащане.

XI. Миналата година за първото плащане за Полша[3] одиторите не можаха да направят заключение дали е задоволително изпълнението на два ключови етапа, представляващо изискване за извършването на това плащане по МВУ. ЕСП изчаква окончателното решение на Съда на Европейския съюз по случаите, свързани с тези ключови етапи, преди да направи заключение за изпълнението им, както и за друга пряко свързана с тях цел.

XII. Въз основа на тези елементи ЕСП преценява, че констатираните грешки имат съществено значение като цяло, но не са широкоразпространени в годишните приети разходи по МВУ.

[3] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точки 11—16.

Основни одитни въпроси

XIII. Основни одитни въпроси са тези, които според професионалната преценка на одиторите са имали най-голямо значение при извършването на одита на консолидираните отчети за текущия период. Тези въпроси са разгледани в общия контекст на одита на консолидираните отчети и при изготвянето на становището на ЕСП относно отчетите, но одиторите не предоставят отделно становище по тях.

ЕСП извърши оценка на задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите

XIV. Счетоводният баланс на ЕС включва задължение за пенсионни плащания и други надбавки за служителите в размер на 91,1 млрд. евро в края на 2025 г. (2024 г. — 93,1 млрд. евро).

XV. По-голямата част от задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите (84,0 млрд. евро) е свързана с пенсионно-осигурителната схема за длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз (2024 г. — 84,8 млрд. евро). Това вписано в отчетите задължение представлява оценка на настоящата стойност на очакваните бъдещи плащания, които ЕС е необходимо да направи с цел уреждане на своите задължения за пенсионни плащания.

XVI. Плащанията по пенсионноосигурителната схема се финансират от бюджета на ЕС. Въпреки че ЕС не е създал конкретен пенсионен фонд, от който да покрива разходите за бъдещите задължения за пенсионни плащания, държавите членки съвместно гарантират изплащането им, а длъжностните лица участват във финансирането на една трета от пенсионноосигурителната схема. Евростат ежегодно изчислява това задължение от името на отговорния счетоводител на Комисията, като използва параметри като възрастов профил и продължителност на живота на служителите на ЕС и допускания за икономическата ситуация в бъдеще. Тези параметри и допускания се оценяват и от актюерските съветници на Комисията.

XVII. Пенсионното задължение се запазва непроменено през 2025 г., като слабото намаление се дължи на очакваното кариерно развитие на служителите на ЕС, разходите за лихви и увеличението на дисконтовия процент с 0,5 %.

XVIII. Втората по големина част от задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служители е изчисленото задължение на ЕС към Общата здравноосигурителна схема в размер на 5,7 млрд. евро в края на 2025 г.

(2024 г. — 6,9 млрд. евро). Тези пасиви са свързани с разходите за здравеопазване на служителите на ЕС, които се извършват в периода след приключване на трудовата им дейност (след приспадане на техните вноски).

XIX. В хода на извършения одит ЕСП провери актюерските допускания за тези схеми и свързаната с тях оценка на стойността. Тази оценка се базира на резултатите от работата, извършена от независими експерти актюери. ЕСП провери изходните данни, използвани за изчисленията, актюерските параметри и изчислението на задължението. Беше проверено представянето на пасивите в консолидирания счетоводен баланс, както и бележките към консолидираните финансови отчети.

XX. В този контекст одиторите провериха и оставащото задължение на Обединеното кралство към Пенсионноосигурителната схема на европейските длъжностни лица и Общата здравноосигурителна схема в размер на 9,4 млрд. евро (2024 г. — 9,9 млрд. евро). Те провериха точността на използваните данни за изчислението и дали за Обединеното кралство е била отнесена само неговата съответна част.

XXI. ЕСП заключава, че изчисленият общ размер на задължението за пенсионни плащания и други надбавки за служителите, както и делът на Обединеното кралство в това задължение, е представен вярно в консолидираните годишни отчети.

ЕСП извърши оценка на значимите разчети от края на годината, представени в отчетите

XXII. В края на 2025 г. изчислената стойност на допустимите разходи, извършени от бенефициентите, за които все още не е поискано възстановяване, е 187,5 млрд. евро (2024 г. — 160,7 млрд. евро). Тези суми са отразени като начислени разходи[4].

[4] Те включват начислени разходи в размер на 76,8 млрд. евро в пасивите на счетоводния баланс и 110,7 млрд. евро в активите на баланса, които намаляват стойността на авансовото финансиране.

XXIII. Увеличението в прогнозните разчети на всички програми се дължи главно на факта, че приключва предишният програмен период, а усвояването на средствата по МФР за периода 2021—2027 г. е по-бавно от очакваното. Стойността на действително подадените искания е по-ниска от очакваното и е трябвало да се направят приблизителни разчети за по-голяма част от разходите в края на годината. Начислените разходи във връзка с МВУ, които се основават на прогнозни бъдещи плащания, възлизат на 16,1 млрд. евро (2024 г. — 7,9 млрд. евро).

XXIV. За да оцени тези прогнозни разчети в края на годината, ЕСП провери системата за извършване на изчисления във връзка с разделянето на финансовите периоди, създадена от Комисията с цел осигуряване на точност и изчерпателност в генералните дирекции, в които се извършват по-голямата част от разходите. При одитната проверка на извадка от фактури и авансови плащания бяха разгледани съответните изчисления във връзка с разделянето на финансовите периоди, за да се вземе предвид рискът от неточно представяне на начислените разходи.

XXV. Европейската сметна палата заключава, че изчисленият общ размер на начислените разходи и другите авансови плащания към държавите членки са представени вярно в консолидираните годишни отчети.

Оценка на ЕСП за отражението върху отчетите на военната агресия на Русия в Украйна

XXVI. Тъй като ЕС предоставя помощ на Украйна под формата на заеми и безвъзмездна финансова помощ, одиторите на ЕСП провериха изчисленията на Комисията относно съответната експозиция на ЕС към финансов риск, както и използваните за тях изходни данни, за да се увери, че действителните и потенциалните последици са отразени правилно в отчетите на ЕС. ЕСП, както и независим външен експерт, направиха оценка на изчисленията на Комисията, за да се уверят, че цялата приложима информация е взета предвид.

XXVII. Заключението на ЕСП е, че отражението на руската военна агресия срещу Украйна е представено вярно в консолидираните годишни отчети.

Оценка на ЕСП за отражението на инструмента NGEU върху отчетите

XXVIII. С NextGenerationEU (NGEU) ЕС е мобилизирал значителни ресурси с цел смекчаване на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19. За да финансира NGEU, Европейската комисия набира дълг на капиталовите пазари. Най-голяма част от средствата по NGEU се използва за Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), чрез който до края на 2025 г. са изплатени 237,5 млрд. евро безвъзмездна помощ и е предоставена финансова подкрепа под формата на заеми за държавите членки в размер на 155,9 млрд. евро. Тези дейности имат значително отражение върху финансовите отчети.

XXIX. В рамките на обичайната одитна процедура ЕСП извърши одит на активите, пасивите, приходите и разходите на ЕС, включително тези, свързани с NGEU. ЕСП заключава, че те са представени вярно в консолидираните годишни отчети.

ЕСП извърши оценка на въвеждането на системата SUMMA

XXX. На 1 януари 2025 г. Комисията е въвела нова система (SUMMA) за централните бюджетни и счетоводни процеси и процесите по управление на касовите наличности, която е заменила предишната система ABAC. Това представлява значителна промяна в средата за финансово докладване и се е отразило върху мигрирането на данни от местните системи към централната счетоводна система, регистрирането и уравняването на фактури и процедурите за консолидиране и годишно приключване. Консолидираните годишни отчети за 2025 г. са първите отчети на ЕС, изготвени с финансови данни от системата SUMMA.

XXXI. Като се имат предвид мащабът на мигрирането на данни и свързаният с това риск от грешки при изготвянето на консолидираните отчети, ЕСП счита въвеждането на SUMMA за основен одитен въпрос. Бяха извършени допълнителни одитни процедури, в т.ч. задълбочено тестване на вътрешните контроли и допълнителни проверки по същество в областите, засегнати от новата система. ЕСП използва и експерти по ИТ одит, за да провери мигрирането на данни от ABAC в SUMMA, общите контроли на компютърните системи и избрани контроли на приложения за финансово докладване.

XXXII. Одитът установи някои слабости, свързани с прехвърлянето на данните и с новосъздадената контролна среда. Одиторите установиха липсващи функционалности, които са наложили използването на временни работни решения или процедури с ръчно въвеждане, слабости в управлението на достъпа за потребителите и управлението на промените

в ИТ системата, забавяния и неточности при трансфера на данни за фактурите от локалната система, както и специфични проблеми, засягащи начислените суми в края на годината и консолидирането на данни. Както ръководството, така и одиторите на ЕСП са установили проблеми, при които е необходимо ръчно въвеждане на данни и процедури за равняване преди финализирането на отчетите.

XXXIII. ЕСП взе предвид кумулативния ефект от тези констатации, както и корективните действия и процедурите в края на годината, извършени от Комисията. Установените проблеми показват, че мигрирането на данни в SUMMA е увеличило риска от грешки при изготвянето на консолидираните годишни отчети за 2025 г. Въпреки това одиторите заключиха, че след извършването на корекциите общото им отражение върху отчетите не е съществено.

Други въпроси

Информация, включена в раздела „Основни финансови събития през годината“

XXXIV. Комисията е отговорна за предоставянето на информацията, попадаща под рубриката „Друга информация“. Тя включва частта „Основни финансови събития през годината“, но не и консолидираните отчети, нито одитния доклад на ЕСП за тях. Становището на ЕСП относно консолидираните отчети не обхваща тази друга информация и поради това одиторите не могат да изразят увереност във връзка с нея. В контекста на извършения одит на консолидираните отчети отговорността на ЕСП е да проучи тази информация и да прецени дали тя не показва съществено несъответствие с консолидираните отчети или с данните, получени по време на одита, и дали не съдържа съществени неточности в друго отношение. Ако ЕСП установи, че при данните в раздел „Друга информация“ са налице съществени неточности, тя е длъжна да оповести този факт. Одиторите считат, че не са налице съществени неточности.

Третиране на постъпленията от заеми за финансиране на NGEU

XXXV. ЕСП отбелязва, че сумите, привлечени като заеми с цел финансиране на безвъзмездната финансова подкрепа по NGEU, са представени по различен начин в бюджета и в консолидираните финансови отчети. Средствата, взети назаем с цел предоставяне на безвъзмездна финансова подкрепа за държавите членки в рамките на инструмента NGEU, които съставляват 18 % от приходите на ЕС през 2025 г., се третират като външни целеви приходи в допълнение към гласувания бюджет, съгласно Регламента за МВУ. С прилагането на този нетрадиционен бюджетен подход изпълнението на NGEU не нарушава формално принципа, че приходите и разходите, посочени в годишния бюджет на ЕС, следва да са балансирани. Отчетът за финансовия резултат не включва тези суми като приходи, но включва разходите, свързани с безвъзмездната финансова подкрепа по NGEU, което се отразява негативно върху финансовия резултат за годината. Отрицателните финансови резултати увеличават дефицита в нетните активи, отразен в счетоводния баланс на ЕС, и поради това трябва да бъдат финансирани от бъдещи бюджети.

Промяна в методологията за остойностяване на грешки при обществените поръчки

XXXVI. От тази година ЕСП изменя своята методология за остойностяване на отражението на грешките при обществените поръчки. Новият подход следва методологията на Комисията, прилагана за разходните програми при споделено управление. ЕСП представя очаквания ефект от тази промяна в глава 1 от годишния си доклад.

Отговорност на ръководството

XXXVII. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент Комисията отговаря за изготвянето и представянето на консолидираните отчети на ЕС въз основа на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от *измами* или от грешки. Ръководството отговаря за осигуряване на съответствие на дейностите, финансовите операции и отразената във финансовите отчети информация с приложимата нормативна уредба (закони, регламенти, принципи, правила и стандарти). Комисията носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на ЕС (член 317 от ДФЕС).

XXXVIII. При изготвянето на консолидираните отчети ръководството следва да извърши оценка на способността на ЕС да продължи да работи като действащо предприятие, да оповестява всяка актуална информация и да използва счетоводна отчетност въз основа на принципа на действащо предприятие, освен ако ръководството не възнамерява да ликвидира предприятието или да прекрати неговата дейност, или когато на практика няма друга алтернатива, освен да постъпи по този начин.

XXXIX. Комисията отговаря за контрола върху процедурата за финансово отчитане на ЕС.

XL. Съгласно Финансовия регламент (Дял XIII) отговорният счетоводител на Комисията следва да представи за одит консолидираните отчети на ЕС — предварителните отчети до 31 март на следващата година, а окончателните отчети до 31 юли. Още в предварителните отчети следва да се съдържа точно и вярно описание на финансовото състояние на ЕС. Ето защо е изключително важно всички позиции от предварителните отчети да бъдат представени като окончателни изчисления, за да може ЕСП да изпълни задълженията си съгласно Дял XIII на Финансовия регламент и в рамките на определените срокове. Промените между предварителните и окончателните отчети принципно следва да са в резултат единствено на констатациите на ЕСП.

Отговорност на одитора за извършване на одит на консолидираните отчети и на операциите, свързани с тях

XLI. Целта на ЕСП е да получи достатъчна увереност, че консолидираните отчети на ЕС не са засегнати от съществени неточности и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни. Въз основа на извършения одит ЕСП също така следва да представи на Европейския парламент и на Съвета Декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. „Достатъчна увереност“ означава високо ниво на увереност, но тя не представлява гаранция, че при одита са разкрити всички евентуални съществени неточности или несъответствия с приложимата нормативна уредба, които могат да се дължат на измами или на грешки. Тези неточности или несъответствия се считат за съществени, ако може основателно да се очаква, че поотделно или взети заедно те могат да повлияят на евентуалните икономически решения, които ще бъдат взети въз основа на тези консолидирани отчети.

XLII. В областта на приходите проверката на ЕСП на собствените ресурси на база брутен национален доход, данък върху добавената стойност и нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса приема за своя отправна точка съответната статистика и данни, въз основа на които са изчислени тези ресурси, и прави оценка на системите на Комисията за обработка на данните до етапа на получаването на вноските от държавите членки и вписването им в консолидираните отчети. По отношение на традиционните собствени ресурси ЕСП проверява отчетите на митническите органи и анализира потоците от мита до етапа, в който съответните суми се получат от Комисията и се впишат в сметките. Рискът, свързан с митата, е те да не бъдат декларирани или да бъдат декларирани неточно от вносителите пред националните митнически органи. В такъв случай размерът на действително събраните вносни мита се очаква да бъде по-малък от сумата, която би следвало да бъде събрана. Тази разлика е известна като „разлика между дължими и събрани мита“ или „липсващи мита“. Укритите мита не се отразяват в счетоводните системи за традиционните собствени ресурси на държавите членки и не попадат в обхвата на одитното становище на ЕСП относно приходите.

XLIII. В областта на разходите ЕСП проверява операциите по извършване на плащания след като разходите са били извършени, вписани и приети. Тази проверка включва всички категории плащания към момента на тяхното извършване, с изключение на авансовите плащания. ЕСП проверява авансовите плащания след като получателят на тези средства представи доказателства за използването им по предназначение, а съответната институция или орган приеме тези доказателства, като уравни авансовото плащане, което може да се случи през следваща година.

XLIV. При разходите по МВУ, за разлика от други бюджетни разходи, условието за извършване на плащане е задоволителното изпълнение на предварително определени ключови етапи и цели. Изисква се също така да не са отменени мерки, свързани с вече изпълнени ключови етапи или цели, както и да не е нарушен принципът на избягване на двойно финансиране. Условията за допустимост, определени в Регламента, включват спазването на периода на допустимост и на принципа за ненанасяне на значителни вреди, както и изискването да не се заместват периодични национални бюджетни разходи. Затова одиторите на ЕСП проверяват преди всичко дали тези условия за плащане и допустимост са били изпълнени. Поради факта, че съответствието на направените от крайните получатели разходи с правилата на ЕС и националните правила не е условие за извършване на плащания по МВУ, одитното становище на ЕСП не включва оценка на редовността на разходите, извършени от крайните получатели. Регламентът за МВУ не предвижда допълнителни критерии за тълкуване на това кога изпълнението е „задоволително“ и следователно оставя на Комисията широка свобода на преценка при анализа ѝ дали ключовите етапи и целите са задоволително изпълнени. При разглеждането на качествените постижения се изисква да се направят няколко оценки, което води до различни възможни тълкувания. Този риск се проявява по-силно, когато ключовите етапи или целите са формулирани твърде общо.

XLV. По време на целия одит ЕСП упражнява професионална преценка и поддържа отношение на професионален скептицизъм. ЕСП също така:

а) установява и прави оценка на риска от съществени неточности в консолидираните отчети или от съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи на измами или на грешки. ЕСП разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които трябва да са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от нея становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск, неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат разкрити е по-голям.

б) се запознава с вътрешния контрол, свързан с конкретния одит, с оглед разработване на подходящи одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол;

в) прави оценка на уместността на използваните от ръководството счетоводни политики и на основателността на счетоводните приблизителни оценки и свързаните с тях оповестявания, направени от ръководството;

г) формулира заключение относно уместността на използването от ръководството на счетоводно отчитане на база действащо предприятие и, въз основа на получените одитни доказателства, заключава дали е налице съществена несигурност, свързана със събития или условия, които могат да породят значими съмнения относно способността на организацията да продължи да функционира като действащо предприятие. Ако ЕСП заключи, че е налице такава съществена несигурност, тя трябва да обърне внимание в своя доклад на свързаните с това оповестявания в консолидираните отчети или, в случай че тези оповестявания са недостатъчни, да измени своето становище. Заключенията на ЕСП се основават на одитни доказателства, получени до датата на изготвяне на доклада. Бъдещи събития или условия обаче могат да принудят организацията да преустанови съществуването си като действащо предприятие.

д) оценява цялостното представяне, структурата и съдържанието на годишните отчети, в т.ч. всички оповестявания, както и дали годишните отчети представят достоверно съответните операции и събития;

е) получава достатъчни и уместни одитни доказателства във връзка с финансовата информация относно организациите в рамките на консолидирания обхват на Европейския съюз, за да изрази становище относно консолидираните отчети и свързаните с тях операции. ЕСП отговаря за насочването, надзора и извършването на одита и тя единствена носи отговорност за своето одитно становище.

XLVI. Наред с други въпроси, ЕСП информира Комисията и други одитирани обекти относно планирания обхват и график на одита и значимите одитни констатации, включително евентуални значими недостатъци на вътрешния контрол.

XLVII. По отношение на въпросите, разисквани с Комисията и други одитирани организации, ЕСП определя кои от тях са от най-голямо значение при одита на консолидираните отчети и следователно представляват основни одитни въпроси за текущия период. ЕСП описва тези въпроси в своя доклад, освен ако по силата на действащ закон или регламент не се забранява публично оповестяване на въпроса, или когато в изключително редки случаи бъде взето решение, че даден въпрос не трябва да бъде упоменат в нейния доклад, тъй като основателно може да се очаква неблагоприятните последствия от оповестяването на тази информация да надвишават ползите за обществения интерес.

9 юли 2026 г.

Tony Murphy
Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Въведение

1.1. Настоящата глава от Годишния доклад на Европейската сметна палата (ЕСП):

а) представя основанието за изготвяне на *Декларацията за достоверност* и прави преглед на констатациите и заключенията на ЕСП относно надеждността на консолидираните годишни отчети на ЕС (наричани по-нататък „отчетите“) и редовността на свързаните с тях *операции* относно приходите и разходите на *многогодишната финансова рамка* (МФР);

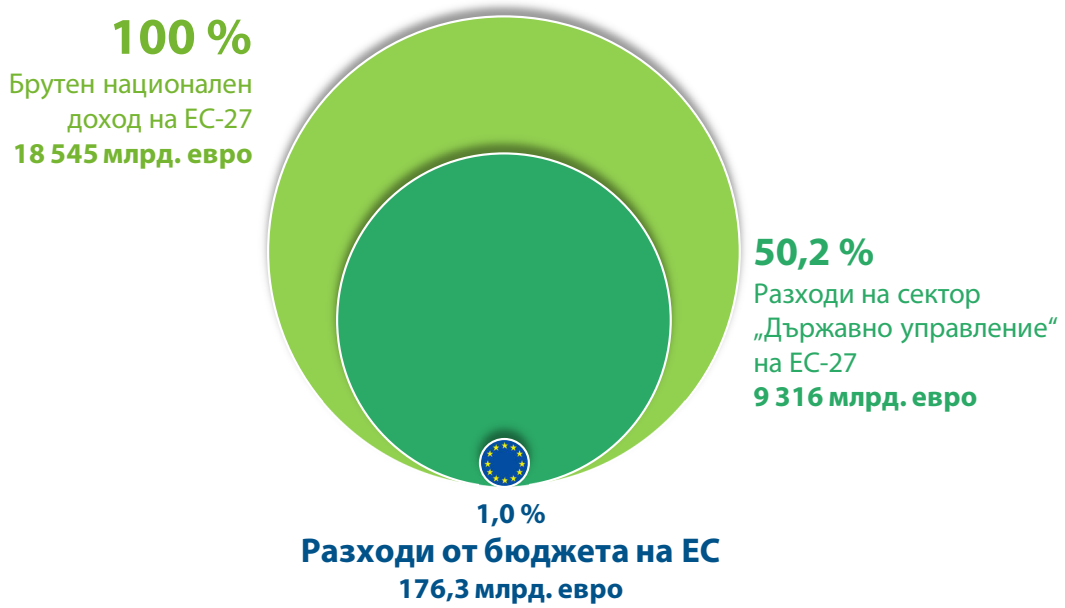
б) включва информация относно случаите на предполагаема измама, докладвани от ЕСП на Европейската прокуратура и Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), и информация за одитите на ЕСП относно действията на ЕС за борба с *измамите*;

в) представя в обобщен вид одитния подход на ЕСП, вж. ***приложение 1.1***.

1.2. През 2025 г. общият размер на разходите за сектор „Държавно управление“ на държавите — членки на ЕС възлиза на 9,316 трлн. евро и представлява 50,2 % от техния *брутен национален доход (БНД)* — 18,545 трлн. евро. Разходите от бюджета на ЕС възлизат на 176,3 млрд. евро, което представлява 1,9 % от общия размер на разходите за сектор „Държавно управление“ на държавите — членки на ЕС, и 1,0 % от техния БНД (вж. ***фигура 1.1***). Като се вземат предвид допълнителните плащания с източник *целеви приходи*, с които се предоставя безвъзмездна финансова помощ по *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)* в размер на 40,1 млрд. евро (вж. точка ***2.20***), общият размер на плащанията през 2025 г. възлиза на 216,4 млрд. евро[5].

[5] Консолидирани годишни отчети на ЕС за 2025 г., отчети за изпълнението на бюджета и обяснителни бележки, раздел 6.3 от МФР „Изпълнение на *бюджетните кредити* за плащания“.

Фигура 1.1 — Разходи от бюджета на ЕС и разходи на сектор „Държавно управление“ на ЕС-27 като дял от БНД за 2025 г.

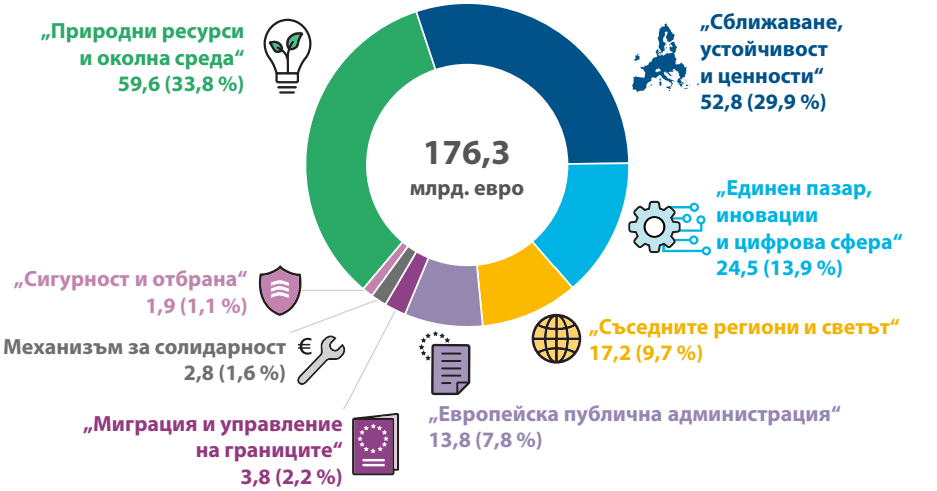


Източник: ЕСП, въз основа на данни за БНД на ЕС—27 от консолидираните годишни отчети на Европейската комисия за 2025 г., приложение А — Приходи; Разходи на сектор „Държавно управление“ на ЕС—27: база данни на Евростат — Държавни приходи, разходи и основни агрегати (данни, извлечени на 27.4.2026 г.); Разходи от бюджета на ЕС: Европейска комисия — консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за 2025 г.

1.3. Както се вижда от ***фигура 1.2***, най-голямата част от бюджета на ЕС е изразходвана за областите „Природни ресурси и околна среда“ и „Сближаване, устойчивост и ценности“, следвани от „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“.

Фигура 1.2 — Разходи от бюджета на ЕС за 2025 г.(*) по функции от МФР

(в млрд. евро)



Функция 1 от МФР (Глава 5)	„Единен пазар, иновации и цифрова сфера“
Функция 2 от МФР (Глава 6)	„Сближаване, устойчивост и ценности“
Функция 3 от МФР (Глава 7)	„Природни ресурси и околна среда“
Функция 4 от МФР (Глава 8)	„Миграция и управление на границите“
Функция 5 от МФР (Глава 8)	„Сигурност и отбрана“
Функция 6 от МФР (Глава 9)	„Съседните региони и светът“
Функция 7 от МФР (Глава 10)	„Европейска публична администрация“
Механизъм за солидарност	(извън МФР)

(*) Разходите от бюджета на ЕС не включват безвъзмездната финансова помощ по МВУ.

Източник: ЕСП.

Надеждност на отчетите

1.4. Констатациите на ЕСП се отнасят до *консолидираните годишни отчети*[6] на Европейския съюз (наричани по-нататък „отчетите“) за финансовата 2025 г. Отчетите, заедно с писменото изявление на отговорния счетоводител, са получени от ЕСП на 30 юни 2026 г. — крайният срок за представянето им, определен във *Финансовия регламент*. Към тях е добавен раздел „Основни финансови събития през годината“[7], който не е обхванат в одитното становище на ЕСП. Въпреки това, съгласно изискванията на одитните стандарти, ЕСП направи оценка на неговото съответствие с информацията, изложена в отчетите.

1.5. Публикуваните от Комисията отчети показват, че към 31 декември 2025 г. общият размер на пасивите е 976,6 млрд. евро, а на активите — 617,4 млрд. евро. Разликата от 359,2 млрд. евро представлява отрицателни нетни активи, които включват резерви и онази част от разходите, които вече са извършени от ЕС до 31 декември 2025 г. и следва да се финансират от бъдещи бюджети.
На ***фигура 1.3*** е показана подробна разбивка на активите и пасивите.
Отрицателният *финансов резултат* за 2025 г. е 54,6 млрд. евро.

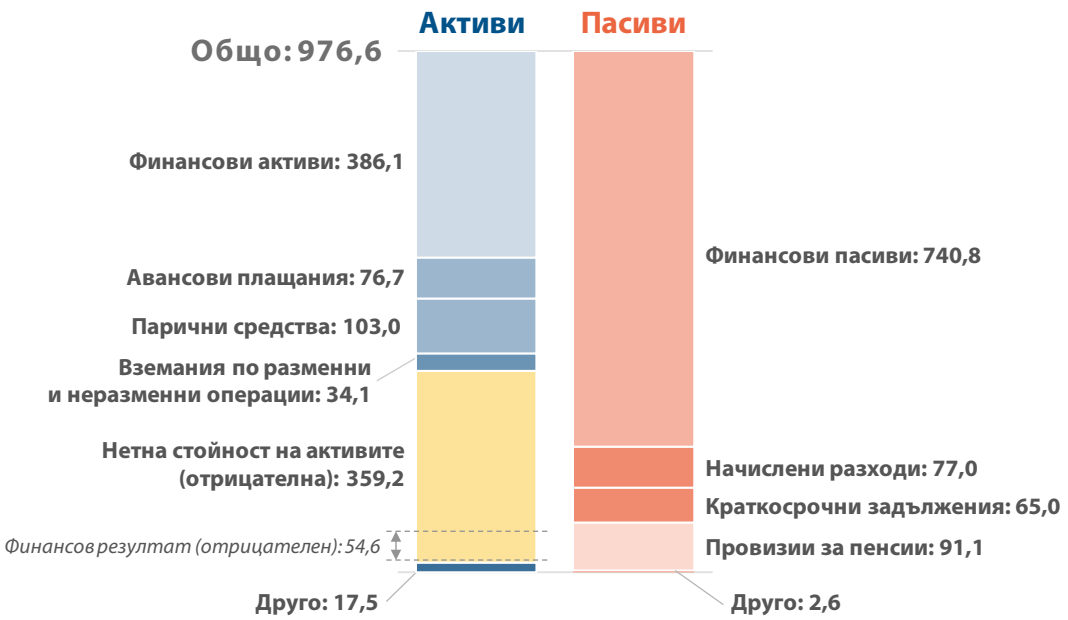
---

[6] Член 247 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509.

[7] Насока 2 за препоръчани практики (RPG 2) — „Обсъждане и анализ на финансовите отчети“ на Съвета по международни счетоводни стандарти за публичния сектор (СМССПС).

Фигура 1.3 — Активи и пасиви на ЕС към 31 декември 2025 г.

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП.

Финансовият резултат за годината е отрицателен, а бюджетният резултат е положителен

1.6. Средствата, заети по линия на NGEU, се използват като *външни целеви приходи* за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по NGEU и на допълнителни средства по програмите на ЕС и са в допълнение към одобрените бюджетни кредити в бюджета на ЕС[8]. С прилагането на този нетрадиционен бюджетен подход изпълнението на NGEU не нарушава формално принципа, че приходите и разходите, посочени в годишния бюджет на ЕС, следва да са балансирани (принцип на балансираност)[9]. Отчетът за финансовия резултат в годишните отчети на ЕС обаче не включва като приход средствата, заети по NGEU (съгласно международно приетите счетоводни стандарти), но включва разходите за безвъзмездна финансова помощ, което се отразява негативно върху финансовия резултат за годината. Тази разлика в третирането на заемите, наблюдавана в бюджета и в годишните отчети, създава значително несъответствие между бюджета и финансовия резултат.

---

[8] Член 22 от Финансовия регламент.

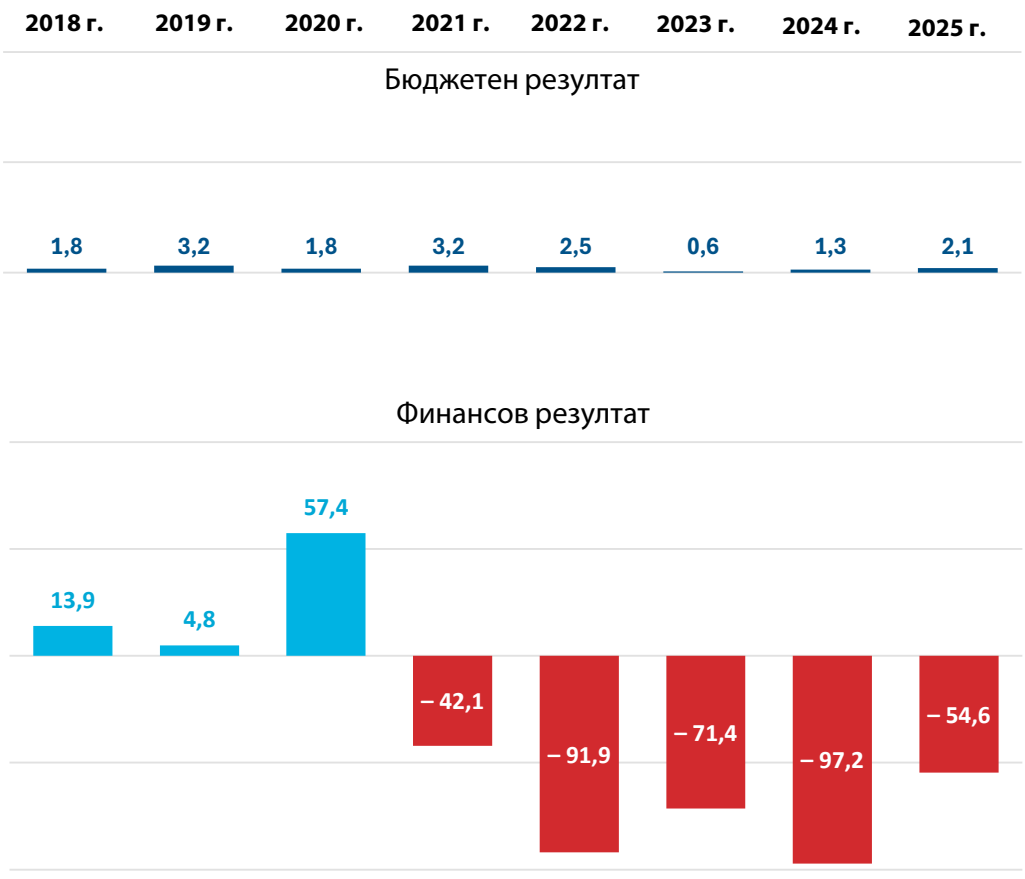
[9] Съображение 34 от Становище на Правната служба на Съвета в документ 9062/20.

1.7. Основна причина за отрицателния финансов резултат за 2025 г. са разходите за неподлежащата на връщане подкрепа по NGEU, финансирани със заем (46,8 млрд. евро през 2025 г.). От 2022 г. насам резултатът също така се влияе от признаването на провизиите за обезценка (очакваните кредитни загуби) по заемите за Украйна (нетно увеличение в размер на 7,3 млрд. евро през 2025 г.), които са включени в отчета за финансовия резултат.

1.8. На ***фигура 1.4*** са представени бюджетът и финансовият резултат на ЕС по години за периода 2018—2025 г.

Фигура 1.4 — Бюджет и финансов резултат по години за периода от 2018 г. до 2025 г.

(в млрд. евро)



Бележка: Сумата за 2020 г. включва приходи в размер на 47,5 млрд. евро, свързани със Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за годините от 2018 г. До 2025 г.

Констатации във връзка с консолидираните годишни отчети за 2025 г.

1.9. При извършения одит беше установено, че отчетите не са засегнати от съществени неточности. ЕСП обръща внимание на ползвателите на отчетите към информацията, оповестена от Комисията в бележка 1.4.3.

1.10. На 1 януари 2025 г. Комисията е въвела нова система (SUMMA) за централните бюджетни и счетоводни процеси и процесите по управление на касовите наличности, която е заменила предишната система (ABAC). Мигрирането към новата система е довело до значителни промени в множество работни процеси, в т.ч. при прехвърлянето на данни от местните системи към централната счетоводна система, регистрирането и равняването на фактури и годишното приключване. Консолидираните отчети за 2025 г. са първите отчети, изготвени с данни от SUMMA. Като взе предвид риска за надеждността на консолидираните отчети в резултат на тези промени, ЕСП извърши допълнителни одитни процедури, включително с по-големи одитни извадки и повече тестове на вътрешния контрол. Освен това бяха ангажирани ИТ експерти за проверка на общите ИТ контроли и на извадка от контроли за приложенията.

1.11. При извършеното тестване одиторите установиха значително по-голям брой грешки в извадката от операции за авансови плащания, отколкото в предходни години. Изчисленията показаха, че нивото на грешките при авансовите плащания и фактурите е под прага на същественост от 2 %.

1.12. Одитът на операциите за авансови плащания показа проблем в концепцията на системата, който е останал неразкрит от системата за вътрешен контрол. Комисията е изчислила начислените разходи в края на годината, като е използвала сумата, за която са поети задължения в края на годината, вместо общата стойност на подписаните правни задължения. Тази грешка е възникнала поради мигрирането на данни от ABAC към SUMMA, където при многогодишните програми са били пренесени само суми, за които са поети задължения, без данни за общата стойност на подписаните правни задължения. Освен това при новите договори, създадени директно в SUMMA, потребителите не са въвеждали данни за сумите, за които са поети правни задължения. Поради това начислените разходи по тези договори са занижени с около 3,7 млрд. евро в предварителните отчети. Този проблем се наблюдава главно при договори по Механизма за свързване на Европа (MCE), управляван от Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA), и в по-малка степен от генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ECHO). В окончателните отчети Комисията е коригирала тази грешка.

1.13. За да се справи със закъсненията при прехвърлянето на фактури от системата eGrants в SUMMA, Комисията е използвала временно техническо решение, чрез което съответните фактури са прехвърлени в SUMMA с произволна стойност от 1 евро, вместо с действителната им стойност. Изчислената обща стойност на закъснелите фактури е около 2,6 млрд. евро. Въпреки че в края на годината при счетоводното отразяване този проблем с фактурите до голяма степен е коригиран, използването на временно решение представлява недостатък на вътрешния контрол, който намалява надеждността и точността на данните от фактурите в SUMMA.

1.14. По отношение на процеса на консолидиране ЕСП откри елемент от финансов отчет, представен като салдо на трета страна, въпреки че се отнася до вътрешнофирмена позиция. Това се дължи на неправилна настройка в инструмента на SUMMA за докладване от групи. Затова тази сума не е премахната като вътрешнофирмено салдо. Финансовото отражение на този проблем не е значително (5 млн. евро) и е коригирано от Комисията.

1.15. През 2025 г. отговорният счетоводител на Комисията не е извършил пълна валидация на местните счетоводни системи на Комисията (административните процеси и подпомагащите ИТ системи). Процесът на валидация спомага за смекчаване на рисковете по време на прехвърлянето на данни от една система в друга и предоставя увереност относно функционирането на локалните системи. Вместо това е извършен целеви преглед на трите системи през 2025 г. Извършването на пълна оценка на локалните системи би спомогнало значително за постигането на по-голяма увереност относно пълнотата и надеждността на счетоводните данни и би подобрило приложимата рамка за контрол.

1.16. Въвеждането на системата SUMMA е довело до увеличаване на броя на счетоводните грешки. ЕСП констатира широкоразпространени грешки при прехвърлянето на данните. Въпреки това, като се разгледа кумулативният ефект от докладваните констатации, претеглени по отношение на съществеността, и корекциите, извършени от Комисията, отражението като цяло върху консолидираните отчети не е съществено.

Констатации и оценки от одита, извършен от ЕСП на системата SUMMA

1.17. ЕСП също така извърши следните одитни процедури с оглед на рисковете, свързани със смяната на ИТ системата и създадената нова контролна среда:

- ИТ преглед на мигрирането на данни от ABAC в SUMMA, който включваше организацията на проекта за мигриране на данните и процесите на мигрирането;
- проверка на общите ИТ контроли, за да се предостави увереност, че контролната среда на SUMMA е създадена в необходимата степен за изготвянето на точни и пълни финансови отчети;
- проверка на част от контролите на приложенията в SUMMA, които одиторите подбраха въз основа на оценка на риска.

1.18. За да може SUMMA да се използва от началото на 2025 г., Комисията е насочила усилията си към осигуряване на основните функционалности на системата. Комисията е избрала практическото решение да стартира SUMMA с някои липсващи функционалности и е отложила за по-късно други функционалности, които са били планирани първоначално. Това ограничава капацитета на SUMMA да функционира пълноценно за финансовото отчитане, както е било планирано. По тази причина Комисията е приела план да довърши липсващите функционални елементи в SUMMA до 2030 г. Докато бъдат изградени липсващите елементи, ще се разчита на временни работни решения или ръчно извършвани процеси, което е свързано с риск от грешки.

1.19. Резултатите от одита на ЕСП в областта на ИТ показват, че са въведени контролни практики за SUMMA, но въпреки това някои значителни недостатъци на вътрешния контрол могат потенциално да увеличат риска за надеждността на финансовите операции и функционирането на системата. Тези недостатъци се отнасят главно до управлението на достъпа за потребителите и управлението на промените в информационните технологии. ЕСП установи също така слабости в управлението на разрешаването на инциденти и управлението на непрекъснатостта на дейността, които потенциално могат да увеличат риска от нарушения на дейността.

Редовност на операциите

1.20. ЕСП провери приходите и разходите на ЕС, за да прецени дали ресурсите са събрани и изразходвани в съответствие с приложимите закони и други нормативни актове[10]. По-долу са обобщени резултатите от одита на ЕСП. По-подробна информация за тях е представена в ***глава 4*** относно приходите и в ***глави 5—10*** относно разходите. Прегледът по-долу не включва резултатите от одитната дейност на ЕСП относно разходите по МВУ, които са докладвани в ***глава 11***.

Становището на ЕСП обхваща бюджетните операции по събиране на приходи и извършване на разходи

1.21. В областта на приходите ЕСП получи достатъчна увереност за целите на своето одитно становище, като извърши оценка на избрани ключови системи и тестове на операциите. Извадката от проверените 65 операции е създадена така, че да бъде представителна за всички източници на приходи в бюджета на ЕС. През 2025 г. *одитната популация* на ЕСП за приходите възлиза на 224,4 млрд. евро (вж. ***фигура 4.1***).

1.22. По отношение на разходите одиторите формираха представителна извадка от 750 операции от одитната популация, включваща *уравняване* на плащания по авансово финансиране, както и междинни и окончателни плащания, приети от Комисията (или от друга институция или орган, управляващи средства на ЕС) и изплатени от бюджета на ЕС на *крайни получатели*. Тестването на тези операции се взема предвид при изготвянето на Декларацията за достоверност на ЕСП и при изчисляването на дела на нередовните операции в общата одитна популация, в частта на разходите, които според одиторите са засегнати от съществено ниво на грешки (вж. точка ***1.28***), и във всяка функция на МФР, за която ЕСП предоставя специфична оценка (функции 1, 2, 3, 6 и 7). Проверените операции и илюстративните примери в настоящия доклад не представляват база за формиране на заключения относно конкретно посочените държави членки и страни и/или региони бенефициенти, вж. точка ***23)*** от ***приложение 1.1***.

[10] Включително операции от МФР за периода 2014—2020 г. и предходни периоди.

1.23. Одитната популация на ЕСП за тестване на разходите възлиза общо на 130,8 млрд. евро през 2025 г., включително допълнителните средства от NGEU за съществуващите програми по МФР за периода 2021—2027 г., които трябва да бъдат изразходвани в съответствие със специфичните за отделните сектори правила. Тази сума включва плащания към Обединеното кралство, в съответствие с условията, посочени в Споразумението за оттегляне[11]. На ***фигура 1.5*** са показани бюджетните разходи на ЕС и одитната популация на ЕСП за разходите, разбити по функции от МФР (бюджетна област) и по вид плащане: *междинни* и окончателни плащания, *уравняване* на авансово финансиране и годишни решения за приемане на отчетите (вж. точки ***20)*** и ***21)*** от ***приложение 1.1***).

[11] Чл. 136 и чл. 138 от Споразумение за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия.

Фигура 1.5 — Сравнение на одитната популация на ЕСП (130,8 млрд. евро) с разходите от бюджета на ЕС (176,3 млрд. евро) за 2025 г. по функции от МФР



Източник: ЕСП.

Без съществено ниво на грешки в приходите за разлика от разходите, значителен дял от които са съществено засегнати от грешки

1.24. По отношение на редовността на приходите и разходите на ЕС основните констатации на Европейската сметна палата са следните:

а) **Приходи:** Одитните доказателства на ЕСП показват, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки. Проверените системи за управление на приходите като цяло са ефективни. В същото време някои елементи на системите за контрол, управляващи резервите във връзка с БНД и отворените въпроси, свързани с *традиционните собствени ресурси (ТСР*), са ефективни само до известна степен. Само частично ефективни са и следните елементи: предоставяне на информация относно *резервите във връзка с БНД* и докладване на данни за собствения ресурс на база нерециклирани опаковки от пластмаса, както и някои елементи на ключовите системи за управление и контрол на ТСР, които ЕСП провери в три държави членки (вж. ***глава 4***).

б) **Разходи:** Одитните доказателства сочат, че при разходите общото ниво на грешки[12] е съществено — 3,8 %. С ниво на увереност от 95 % ЕСП отчита, че *процентът грешки* в одитната популация е в диапазона от 2,7 % (долна граница на грешките) до 4,9 % (горна граница на грешките). За процента грешки допринасят основно функциите „Природни ресурси и околна среда“ и „Сближаване, устойчивост и ценности“, както се вижда от ***фигура 1.6***.

[12] Определение за „грешка“ в ***приложение 1.1***, точки ***(26)*** и ***(27)***.

Фигура 1.6 — Изчислен процент грешки при разходите и функции, допринасящи в най-голяма степен през 2025 г.



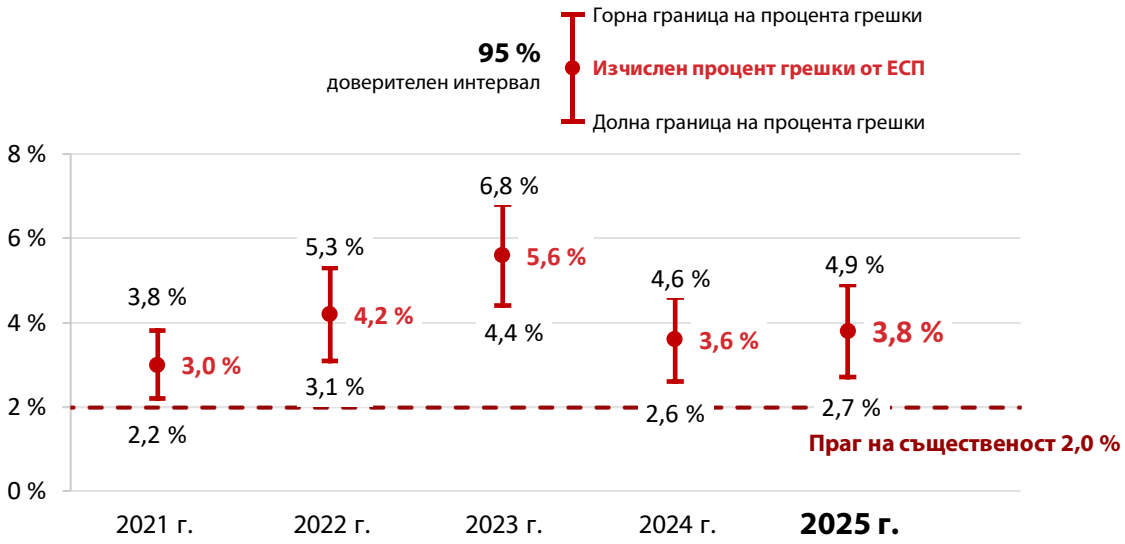
п. п.: (процентни пунктове)

Източник: ЕСП.

1.25. От 2021 г. насам долната граница на *доверителния интервал* от 95 %[13] за изчисления процент грешки остава над прага на същественост от 2,0 %. Това означава, че ЕСП има достатъчна увереност, че нивото на грешки в одитната популация е над прага на същественост за всяка от тези години. На ***фигура 1.7*** е показано сравнение на изчислените проценти грешки за периода 2021—2025 г.

[13] Вж. точка ***28)*** от ***приложение 1.1*** за обяснение на доверителния интервал от 95 %.

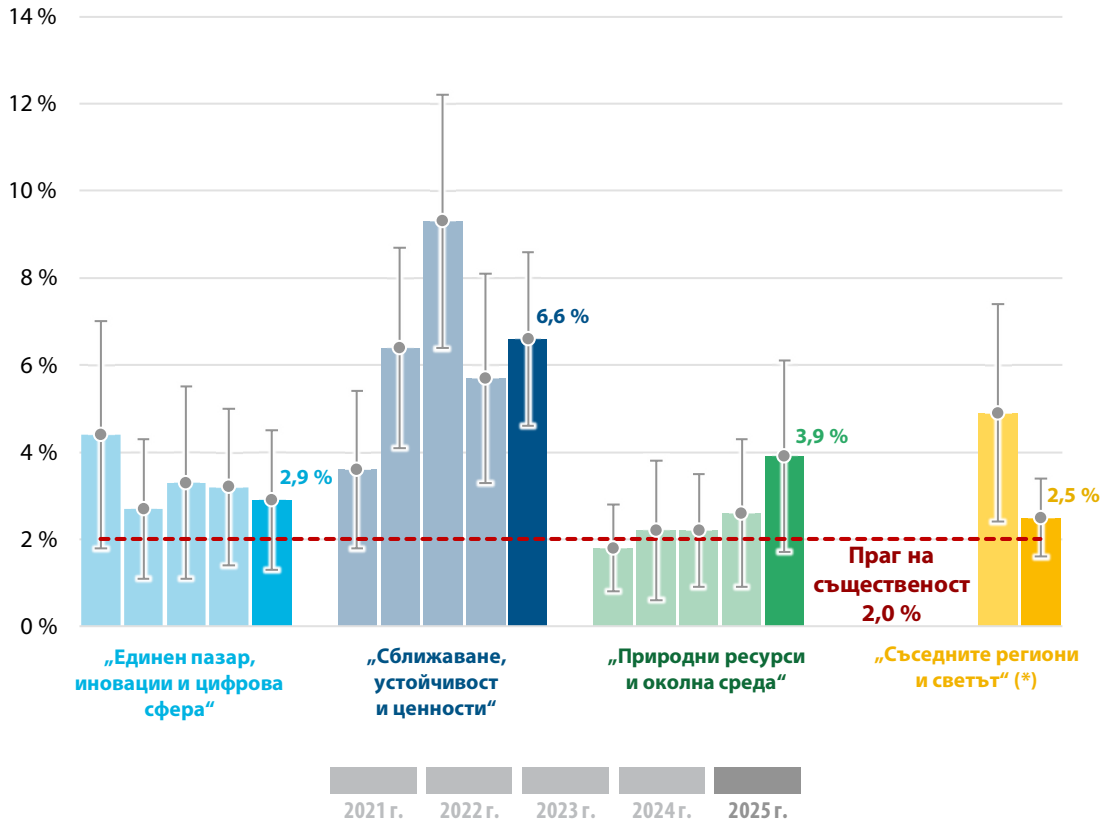
Фигура 1.7 — Изчислен процент грешки (2021—2025 г.)



Източник: ЕСП.

1.26. На ***фигура 1.8*** се прави сравнение между изчисления от ЕСП процент грешки за функции „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Природни ресурси и околна среда“ в периода 2021—2025 г. За функция „Съседните региони и светът“ на фигурата е представен само изчисленият процент грешки за 2024 г. и 2025 г., тъй като не е изчисляван за предходните години. Допълнителна информация се съдържа в точки ***1.27—1.31*** и ***глави 5, 6, 7 и 9***.

Фигура 1.8 — Изчислен процент грешки за функции 1, 2, 3 и 6 от МФР (2021—2025 г.)



(*) ЕСП не е изготвила специфична оценка за функция „Съседните региони и светът“ в периода 2021—2023 г.

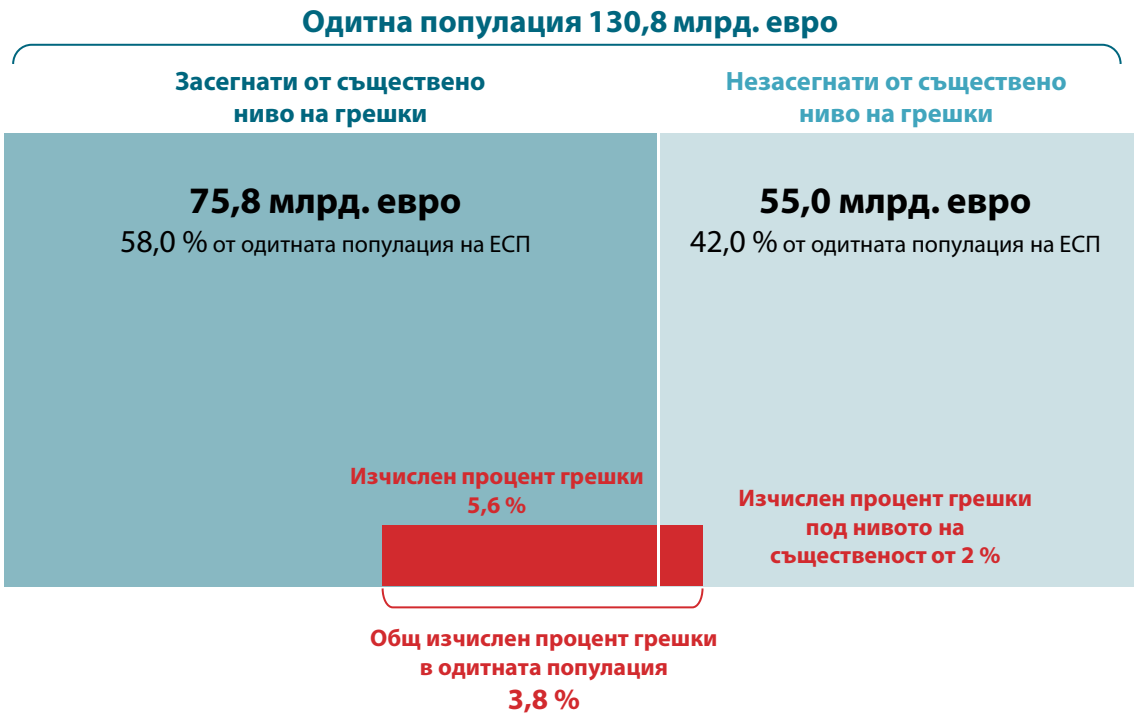
Източник: ЕСП.

1.27. Проверените разходи по функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ бяха на стойност само една трета от одитираните разходи през 2024 г. Това е така, защото по фондовете на политиката на сближаване, които съставляват по-голямата част от разходите по функция 2 от МФР, много държави членки са използвали гъвкавостта, предоставена по Регламента за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (Регламента за STEP[14]), поради което през 2025 г. едва около 20 % от приключванията на програмите от периода 2014—2020 г. са били сертифицирани от държавите и приети от Комисията. Освен това разходите, декларирани от държавите членки за периода 2021—2027 г., също са ниски, вж. точка ***6.14*** за повече информация. Затова, въпреки че изчисленият процент грешки за функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ е висок, неговият дял в общия процент грешки през 2025 г. е по-малък, отколкото в предходни години, тъй като дялът на разходите по тази функция от общия бюджет на ЕС е бил по-малък, отколкото обикновено.

1.28. Одитните резултати на ЕСП за 2025 г. потвърждават изразената в предишни години оценка, че начинът на разходване на средствата има отражение върху риска от грешки. ***Фигура 1.9*** показва, че одитираните области, засегнати от съществено ниво на грешки, представляват 58,0 % от одитната популация на ЕСП (2024 г. — 68,9 %). Като взема предвид резултатите от тестването във всички функции на МФР, ЕСП изчислява процента грешки в тази част от одитната популация на 5,6 % (2024 г. — 5,2 %).

[14] Член 14, параграф 4.

Фигура 1.9 — Дял от одитната популация на ЕСП за 2025 г., засегнат от съществено ниво на грешки



Източник: ЕСП.

1.29. Одитираните от ЕСП области, засегнати от съществено ниво на грешки, включват предимно **плащания за възстановяване на извършени разходи**, при които бенефициентите подават заявления за възстановяване на направените допустими разходи. За тази цел бенефициентите трябва не само да докажат, че изпълняват дейност, която е допустима за подпомагане, но и да представят доказателства за извършените разходи. В хода на този процес те често трябва да следват сложни правила по отношение на това кои разходи могат да бъдат заявени за възстановяване (допустимост) и как те могат да бъдат правилно извършвани (правила за *обществени поръчки* или *държавна помощ*).

1.30. ЕСП заключава, че 42,0 % от одитната популация не е засегната от съществено ниво на грешки, което означава, че изчисленият процент грешки в тази част е под прага на същественост от 2 % (вж. ***фигура 1.9***). Тази част от одитната популация включва разходи за **плащания въз основа на права за получаване на плащане**, при които бенефициентите трябва да отговарят на определени условия (напр. *директни плащания* за земеделски стопани, с изключение на *екосхемите*), както и част от административните разходи (заплати и пенсии на служители на ЕС), бюджетна подкрепа за държави извън ЕС и действия за мобилност на студенти и други лица по *„Еразъм+“* (вж. ***фигура 1.10***). ЕСП откри обаче грешки в операции за директни плащания по Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), по-конкретно: деклариране на недопустима за подпомагане земя, в т.ч. липса на документи за доказване на законното използване на земята от бенефициентите.

1.31. Както става ясно от ***фигура 1.10***, най-голямата област от одитната популация, засегната от съществено ниво на грешки, е функция „Природни ресурси и околна среда“, следвана от функции „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Съседните региони и светът“.

Фигура 1.10 — Разбивка на одитната популация на ЕСП по ниво на грешки и функции от МФР



Източник: ЕСП.

Грешките, свързани с допустимост, все още заемат най-голям дял в изчисления процент грешки и е налице увеличение на грешките, свързани с обществените поръчки и процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

1.32. Одиторите разгледаха кои видове грешки са засегнали частта от одитната популация, в която нивото на грешки продължава да е съществено. На ***фигура 1.11*** е показано сравнение на изчисления процент грешки за тази част от одитната популация и делът на основните видове грешки за всяка година от периода 2021—2025 г. Посочен е и делът на всеки вид грешки в изчисления общ процент грешки за 2025 г.

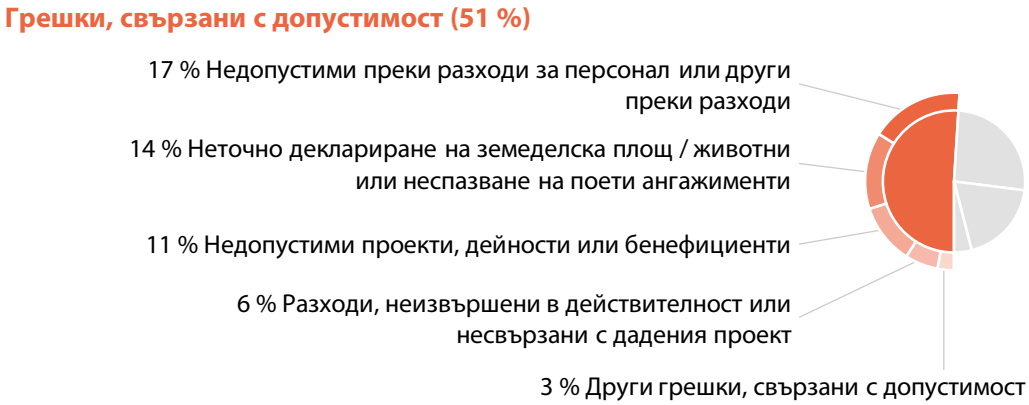
Фигура 1.11 — Изчислен процент грешки за частта от разходите, засегната от съществено ниво на грешки, и относителен дял на всеки вид грешки



Източник: ЕСП.

1.33. През 2025 г. ЕСП продължи да открива грешки, свързани с допустимост, главно в областите „Природни ресурси и околна среда“, „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Съседните региони и светът“. Те имат най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки в частта от одитната популация, засегната от съществено ниво на грешки — 51 % (2024 г. — 64 %). На ***фигура 1.12*** е показана разбивка на грешките.

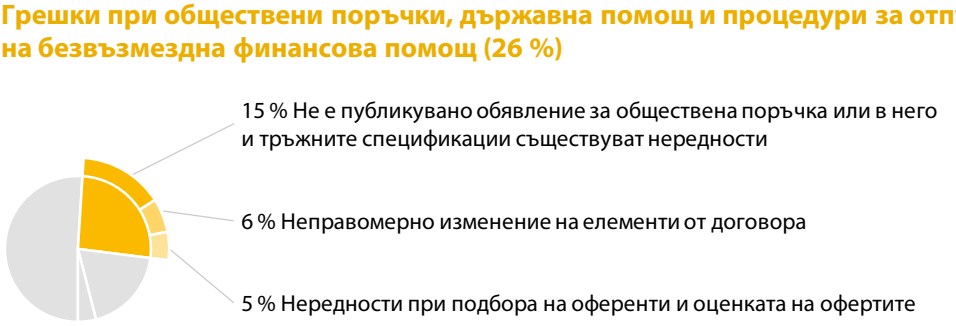
Фигура 1.12 — Разбивка на грешките, свързани с допустимост, през 2025 г.



Източник: ЕСП.

1.34. Грешките, свързани с нарушения на правилата за обществени поръчки и процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, предимно по функции „Сближаване, устойчивост и ценности“, „Европейска публична администрация“, „Природни ресурси и околна среда“ и „Миграция и управление на границите“, съставляват 26 % (2024 г. — 16 %) от изчисленото ниво на грешки за тази част от одитната популация през 2025 г. Най-честите видове грешки, открити в областта на обществените поръчки, са показани на ***фигура 1.13***.

Фигура 1.13 — Разбивка на грешките в областта на обществените поръчки, процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и държавната помощ през 2025 г.



Източник: ЕСП.

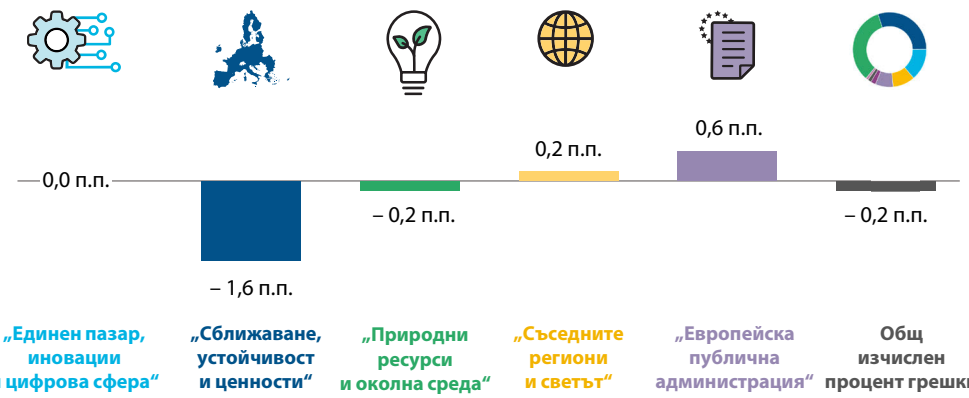
1.35. В допълнение, плащанията, за които липсват оправдателни документи, са допринесли за нивото на грешките тази година, основно във функциите „Природни ресурси и околна среда“, „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“. Делът на тези грешки е 19 % (2024 г. — 9 %) от изчисленото ниво на грешки за тази част от одитната популация.

Слабо намаление на изчисления от ЕСП процент грешки поради промени в нейната методология за остойностяване на грешки в областта на обществените поръчки

1.36. От 2025 г. насам ЕСП съгласува своята методология за остойностяване на грешки при обществените поръчки с методологията, използвана от Комисията и държавите членки в областите на политика при споделено управление, вж. точка ***30)*** от ***приложение 1.1***. Методологията определя финансовото отражение на всеки вид категоризирана нередност при обществените поръчки. ЕСП използва една и съща категоризация на нередностите като основа за остойностяването на грешки при обществените поръчки за всички области на политика в МФР и всички режими на управление: пряко, непряко и споделено. ЕСП използва методологията по аналогия за всички процедури за обществени поръчки, както и за грешки, открити при процедури за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

1.37. За 2025 г. ЕСП оцени ефекта от прилагането на новата методология за всички области на политика, за които одиторите изготвят отделна оценка. Разликите са показани на ***фигура 1.14***.

Фигура 1.14 — Отражение на грешките при обществените поръчки върху изчисления процент грешки във функции 1, 2, 3, 6 и 7 от МФР при използването на новата методология



п. п.: (процентни пунктове)

Източник: ЕСП.

Информацията на Комисията относно редовността

Отчетеното от Комисията ниво на грешки се различава от изчисленото от ЕСП ниво и вероятно е занижено

1.38. Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС[15], независимо от начина на управление — *пряко, непряко* или *споделено*.

1.39. В своя *годишен доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ) Комисията представя основна агрегирана информация относно вътрешния контрол и финансовото управление, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* (ГОД) на различните генерални дирекции на Комисията.

1.40. В ГДУИ за 2025 г. Комисията представя изчисления риск при плащане[16] за всички функции на МФР, с изключение на функция 3 „Природни ресурси и околна среда“ и функция 6 „Съседните региони и светът“. На ***фигура 1.15*** е представено изчислението на Комисията за риска при плащане за онези функции от МФР, за които ЕСП изготвя специфична оценка, успоредно с диапазона на доверителния интервал от 95 % на ЕСП[17] за изчисления процент грешки. За функция 2 „Сближаване, устойчивост и ценности“ изчисленията на Комисията са под диапазона на доверителния интервал на ЕСП, а за функция 1 „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ — в рамките на изчисления от ЕСП диапазон, но под изчисления от нея процент грешки.

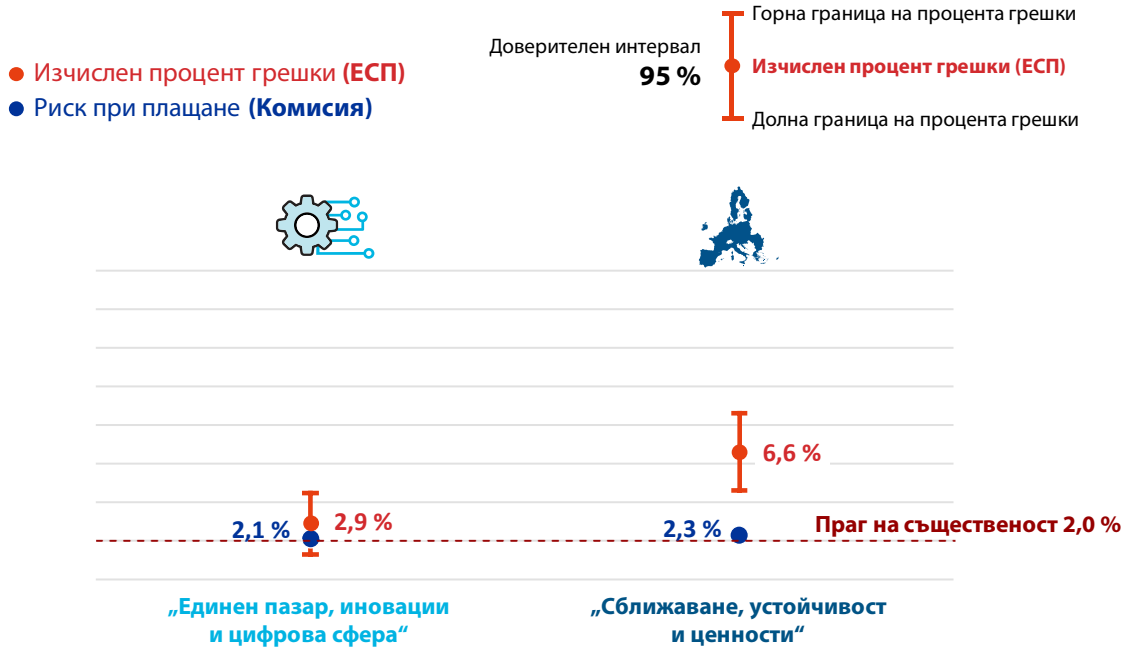
---

[15] Член 317 от ДФЕС.

[16] Член 253, параграф 1, буква б), подточка i) от Финансовия регламент изисква Годишният доклад за управлението и изпълнението да включва раздел „Оценка на нивото на грешки“ в разходите на ЕС.

[17] Вж. точка ***28)*** от ***приложение 1.1*** за обяснение на доверителния интервал от 95 %.

Фигура 1.15 — Изчислен от ЕСП процент грешки за 2025 г. и изчислен от Комисията риск при плащане за функции 1 и 2 от МФР



Източник: ЕСП.

1.41. Съществуват няколко причини за това оценките на Комисията да са по-ниски от тези на ЕСП. Сред тези причини са присъщите различия в съответните роли и правомощия на Комисията и ЕСП, но също така и ограниченията в *системите за управление и контрол* (вж. точка ***1.45***).

1.42. ЕСП е външният одитор на ЕС и предоставя независимо одитно становище относно *законосъобразността и редовността* на финансовите операции през дадена година. В хода на работата си тя е длъжна да докладва за всички случаи на нередности, независимо дали е възможно да бъдат наложени *финансови корекции* или възстановяване на неправомерно изплатени средства. От друга страна, Комисията се съсредоточава върху случаите на нередности, в които вижда правни основания за финансова корекция или възстановяване на съответните суми. Комисията невинаги извършва възстановяване на неправомерно изплатени средства, ако например дадена нередност се дължи на слабост в собствените ѝ процедури.

1.43. По-специално в областта на сближаването оценката на Комисията за „нередности“ се основава на определението в *Регламента за общоприложимите разпоредби*: „всяко нарушение на приложимото право, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в този бюджет“.

1.44. Под „грешка“ ЕСП разбира операция (или част от операция), която не е в съответствие с приложимите закони и регламенти. Поради това определението на ЕСП включва не само нарушения на приложимото право, произтичащи от действие или бездействие на икономически оператори, но и грешки в ущърб на бюджета на ЕС, допуснати от национални и регионални администрации или от самата Комисия. Докладваният от ЕСП изчислен процент грешки не следва да се приема за еквивалент на размера на финансовите корекции, които Комисията може евентуално да наложи в съответствие с приложимите правила.

1.45. Както и в предходни години, ЕСП установи ограничения в системите за управление и контрол, които се отразяват на оценката на Комисията относно риска при плащане в различни области на политика. Анализ на ограниченията, установени във функции 1 и 2 от МФР, е представен в следващите точки.

1.46. За функция 1 „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ одиторите провериха елементи на системите за управление и контрол, използвани от Комисията с цел проверка за плагиатство и двойно финансиране при научните изследвания. По-конкретно, беше извършена проверка на ИТ системите и бяха установени някои слабости (вж. точка ***5.32***).

1.47. За фондовете по политиката на сближаване по функция 2 „Сближаване, устойчивост и ценности“ процентът грешки на Комисията се основава на докладваните от *одитните органи* проценти, които Комисията проверява чрез документни проверки и одити на съответствието, извършвани на база анализ на риска. Въпреки това следва да се има предвид, че:

- документните проверки имат присъщи ограничения, тъй като не са предназначени да откриват неправомерни разходи, които не са били открити от държавите членки[18]. С тях също така не могат да се откриват системни слабости в работата на одитните органи.

- Комисията продължава да открива нередности по време на своите одити на съответствието[19]. Тъй като обаче тя извършва само ограничен брой такива одити и не екстраполира резултатите към онази част от разходите за сближаване, които не са обхванати от нейния одит, съществува голям риск много грешки да останат неоткрити и впоследствие да не бъдат взети предвид при установяването на общия процент грешки. „Процентните добавки“ и фиксираните ставки за неодитираните програми, които се включват в максималния процент на Комисията от 2021 г. насам, само частично отговарят на този проблем[20].

1.48. В предишни години одиторите откриха слабости при голяма част от одитните органи по фондовете на политиката на сближаване, свързани с използваните от тях подходи и начина, по който те са прилагани[21]. Затова от финансовата 2025 г. насам одиторите измениха одитния подход на ЕСП за функция 2 от МФР, като отново избраха да правят свой собствен подбор на извадка от одитирани операции и да ги тестват директно.

---

[18] Преглед 03/2024 на ЕСП „Преглед на рамката за предоставяне на увереност и основните фактори, допринасящи за грешки в разходите по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.“, точки VI и 65—66.

[19] Пак там, точка 68.

[20] Пак там, точки 41 и 42.

[21] ЕСП, Годишен доклад за 2024 г., точки 6.39—6.51, и Преглед 03/2024.

ЕСП докладва случаите на предполагаема измама на Европейската прокуратура и ОЛАФ

1.49. Измама е всяко преднамерено действие или бездействие, свързано с използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, неоповестяването на изисквана информация и неправомерното използване на средства на ЕС[22]. Измамата засяга действително или потенциално финансовите интереси на ЕС.

1.50. Основната отговорност за предотвратяване и разкриване на измами принадлежи на ръководството на дадено предприятие и на лицата, натоварени с неговото управление. Член 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) изисква ЕС и неговите държави членки да противодействат на измамите и всички други незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на ЕС.

1.51. В качеството си на външен одитор на ЕС ЕСП няма правомощия да разследва случаи на предполагаема измама, засягаща финансовите интереси на ЕС. Въпреки това ЕСП е задължена да информира за такива случаи компетентните органи, като част от задължението си по член 287, параграф 2 от ДФЕС да докладва за „всички случаи на нередности“, установени от нея при проверката на законосъобразността, редовността и доброто финансово управление на всички приходи и разходи на ЕС. Преди да предприеме конкретен одит, тя отчита риска от измами (вж. точки ***33)***—***35)*** от ***приложение 1.1***) и редовно преразглежда процедурите си.

[22] Член 3 от Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директива за защита на финансовите интереси).

1.52. ЕСП изпраща на Европейската прокуратура информация за всички предполагаеми престъпления, попадащи в обхвата на нейните правомощия и свързани с участващите държави членки, а на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) — за всички предполагаеми измами, случаи на корупция или други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС. Такива съмнения могат да възникнат или в резултат на одитната дейност на ЕСП (включително одити на изпълнението), или въз основа на информация, която ѝ е докладвана пряко от трети страни.

1.53. През 2025 г. ЕСП е докладвала на ОЛАФ 17 случая на предполагаема измама (2024 г. — 19 случая), от които 15 бяха установени по време на одита на ЕСП на разходите за 2024 г., 7 по време на одита на ЕСП на разходите за 2023 г. и 1 случай в рамките на одит на изпълнението на Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП). Единият от останалите два случая е докладван от службата на ЕСП за обществените поръчки, а другият — от трета страна. Въз основа на тази докладвана информация ОЛАФ е образувала пет разследвания към юни 2026 г. Успоредно с това ЕСП е докладвала 12 от тези случаи на Европейската прокуратура (през 2024 г. — седем случая), която е образувала разследвания по осем от тях.

1.54. Най-често срещаните основания за съмнение за измама са:

- умишлено използване или представяне на фалшиви, неточни или непълни декларации или документи и/или неразкриване на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до присвояване или неправомерно задържане на средства на ЕС;
- изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на финансиране от ЕС; и
- неправилно използване на средствата от ЕС — например за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени.

В периода от 2010 г. до 2025 г. ЕСП е препратила на ОЛАФ 267 случая. ОЛАФ докладва, че е препоръчала събирането на общо 555,6 млн. евро след приключени разследвания, предприети въз основа на информация от ЕСП.

1.55. В настоящия Годишен доклад ЕСП предоставя информация не само за докладваните случаи на Европейската прокуратура и ОЛАФ, но и за начина, по който Комисията и държавите членки прилагат своите политики относно риска от измами. В ***глава 6*** ЕСП докладва, че Комисията е изпълнила изцяло препоръка 5.2 от нейния Годишен доклад за 2020 г., отнасяща се до това одитните органи да следят за рискове от измами при своите одити на операциите, както и препоръка 6.6 от Годишния доклад на ЕСП за 2022 г. относно повишаване на осведомеността на управляващите органи за риска от измами (вж. ***приложение 6.2***).

1.56. ЕСП разглежда въпроса с измамите и в отделни други одити. През 2025 г. тя публикува специален доклад относно измамите с ДДС при внос[23], обобщение за който е включено в нейния Годишен доклад за 2024 г., вж. точка 1.45. Освен това ЕСП публикува специален доклад относно органите на ЕС за борба с измамите[24]. Въпреки че правомощията на ОЛАФ, Европейската прокуратура, Евроюст и Европол са ясно определени, общото заключение на ЕСП е, че продължават да съществуват слабости по отношение на обмена на информация и административния надзор от страна на Комисията. Данните, предоставени от тези органи, показват разлики в броя на сигналите за предполагаеми измами, което не е анализирано от Комисията. Изискванията за докладване на измами могат да доведат до дублиране на сигналите за измама, което увеличава административната тежест. ЕСП установи също така, че Комисията не осъществява цялостен надзор върху сумите, дължими на бюджета на ЕС, нито върху действително събраните суми в резултат на разследвания за измами.

---

[23] Специален доклад 08/2025 на ЕСП „Измами с данъка върху добавената стойност при внос — при опростените митнически процедури за внос финансовите интереси на ЕС не са достатъчно защитени“.

[24] Специален доклад 26/2025 на ЕСП „Органи на ЕС за борба с измамите — ясни правомощия, но обменът на информация и надзорът от Комисията остават недостатъчни“.

1.57. В началото на 2026 г. ЕСП публикува специален доклад относно борбата с измамите по МВУ[25]. Заключението на ЕСП е, че системите, създадени от Комисията и държавите членки в рамките на МВУ с цел защита на интересите на ЕС от измами, не са били напълно ефективни. Според ЕСП, въпреки че Комисията е предприела стъпки за усъвършенстването ѝ, рамката на МВУ за борба с измамите все още показва слабости по отношение на разкриването, докладването и коригирането на измами. Непълните и непоследователни данни относно измамите по МВУ, липсата на стандартизирани критерии за докладване на случаи на измами, както и проблемите с правилата за събиране на неправомерно изплатени средства, могат да възпрепятстват Комисията да прилага навременни и ефективни корективни мерки. На 18 юни 2026 г. ЕСП публикува специален доклад относно стратегията на Комисията за борба с измамите[26]. Одиторите установиха, че стратегията на Комисията за борба с измамите е широкообхватна, но разработените действия често не са достатъчно амбициозни. Въпреки че стратегията следва добрите практики за управление на риска от измами, в процедурите съществуват слабости, особено по отношение на оценката на риска. И накрая, мониторингът и докладването от Комисията са били съсредоточени главно върху изпълнението на стратегията, а на резултатите и въздействието се обръща малко внимание.

---

[25] Специален доклад 06/2026 на ЕСП „Борба с измамите по МВУ — процесът по укрепване на рамката продължава“.

[26] Специален доклад 18/2026 на ЕСП „Стратегия на Комисията за борба с измамите — детайлна, но недостатъчно амбициозна“.

Заключения и препоръки

1.58. Настоящата глава от Годишния доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) дава обосновка за одитното становище, изразено в Декларацията за достоверност. Европейската сметна палата заключава, че отчетите не са засегнати от съществени неточности.

1.59. Извършеният от ЕСП одит на SUMMA — новата система за централните бюджетни и счетоводни процеси и процесите по управление на касовите наличности — установи някои значителни слабости, свързани с вътрешния контрол, които се отнасят до управлението на достъпа на потребителите и управлението на промените в информационните технологии. Въпреки въведените практики за контрол, тези недостатъци потенциално биха могли да увеличат риска надеждността на финансовите операции и функционирането на системата да бъдат засегнати. ЕСП установи също така слабости в управлението на разрешаването на инциденти и управлението на непрекъснатостта на дейността, които потенциално могат да увеличат риска от нарушения на дейността.

Препоръка 1.1 — Да се допълнят липсващите функционалности в системата SUMMA и да се засилят нейните контроли

Въз основа на одита на ЕСП на информационната система SUMMA одиторите отправят следните препоръки към Комисията:

а) да идентифицира липсващите функционалности, като ги приоритизира въз основа на тяхното значение за надеждността на финансовите операции, и да приключи работата по най-значимите от тях;

б) да направи необходимото за това временните технически решения да действат ефективно, да позволяват извършването на необходимия контрол за избягване на финансови грешки, да бъдат наблюдавани внимателно и да са придружени от план за завършване на постоянните решения в срок;

в) да приоритизира и предприеме действия за отстраняване на недостатъците във вътрешния контрол, свързани с внедряването и функционирането на SUMMA.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

1.60. По отношение на редовността на операциите ЕСП заключава, че операциите, свързани с приходите, не са съществено засегнати от грешки. По отношение на разходите резултатите от извършените одитни тестове на представителна извадка от 750 операции показват, че процентът грешки е 3,8 %. Одиторите заключават, че значителна част от тези разходи е засегната съществено от грешки. Това се отнася предимно до разходите, следващи сложни правила, най-вече принципа на възстановяване на разходвани средства, при които изчисленият процент грешки е 5,6 %. Тези разходи са достигнали 75,8 млрд. евро през 2025 г., което представлява 58,0 % от одитната популация на ЕСП (2024 г. — 68,9 %). С най-голям дял в изчисления от ЕСП процент грешки са грешките, свързани с допустимост и с обществените поръчки, както и с липсата на оправдателни документи.

Приложения

Приложение 1.1 — Подход и методология на одита

1) В настоящото приложение са описани подходът и методологията на ЕСП за одит на надеждността на отчетите на ЕС и редовността на приходните и разходните операции (бюджетни разходи) по многогодишните финансови рамки. Одитният подход на ЕСП по отношение на разходите по Механизма за възстановяване и устойчивост, който е специфичен за този механизъм, е описан в ***глава 11***.

2) ЕСП разработва своя одитен подход така, че да предостави достатъчна увереност на ползвателите, за които са предназначени нейните публикации. Одитната методология на ЕСП съответства на международните одитни стандарти, издадени от Международната федерация на счетоводителите (МФС) и Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ). Това позволява на ЕСП да получи достатъчни и подходящи одитни доказателства, с които да подкрепи своите одитни заключения.

3) ЕСП представя одитно становище (Декларация за достоверност) относно надеждността и точността на отчетите и редовността на свързаните с тях операции, допълнено със специфични оценки за основните области на дейност на ЕС. Тези оценки съдържат подробни одитни резултати, както и изчислен процент грешки и заключения относно свързаните с отчетите операции и системи, в тези области.

ЧАСТ 1 — Одитен подход за проверка на надеждността на отчетите

4) ЕСП проверява консолидираните годишни отчети на ЕС, за да определи тяхната надеждност. Те се състоят от:

   а) консолидирани финансови отчети; и

   б) отчети за изпълнението на бюджета.

5) Консолидираните отчети следва да дават вярна представа във всички съществени аспекти за:

   а) финансовото състояние на Европейския съюз в края на годината;

   б) резултатите от неговите операции и парични потоци; и

   в) промените в нетните активи за приключилата година.

6) В рамките на своя одит Европейската сметна палата:

а) разглежда компонентите на вътрешния контрол, за да разработи одитни процедури, които са подходящи за съответните обстоятелства;

б) прави оценка на средата за счетоводен контрол;

в) проверява функционирането на ключови счетоводни процедури и на процеса на приключване на финансовата година;

г) анализира основните счетоводни данни от гледна точка на тяхната съгласуваност и основателност;

д) анализира и равнява отчетите и/или салдата, както и съответните оповестявания;

е) извършва тестове по същество на поетите задължения, плащанията и конкретни елементи от счетоводния баланс въз основа на представителни извадки и съображения за същественост;

ж) оценява дали цялостното представяне на финансовите отчети е в съответствие с приложимата рамка за финансово отчитане;

з) използва работата на други одитори, когато това е възможно, в съответствие с международните одитни стандарти, особено при одита на дейностите по получаване или отпускане на заеми, управлявани от Комисията, за които има доклади от външни одитори.

ЧАСТ 2 — Одитен подход за проверка на редовността на операциите

7) Операциите, свързани с отчетите, представляват прехвърляне на средства от бюджета на ЕС към крайните получатели и прехвърляне на приходи от държавите членки и други източници към бюджета на ЕС.

8) При оценката на съответствието на приходните операции с правилата и регламентите на ЕС одитният подход на ЕСП разчита предимно на проверка на избрани системи за управление и контрол, използвани за потвърждаване, изчисляване и събиране на приходите. Това се допълва с пряко тестване за съответствие на операциите от представителна извадка.

9) Прилаганият одитен подход за оценка на съответствието на разходните операции в отчетите с нормативните разпоредби на ЕС се основава най-вече на пряко тестване за съответствие на представителна извадка от операции. Това може да се допълва от проверка на избрани системи за управление и контрол.

10) ЕСП организира одитната си дейност по функции от МФР и по същия начин докладва резултатите си, в съответствие със структурата на бюджета, определена от законодателя.

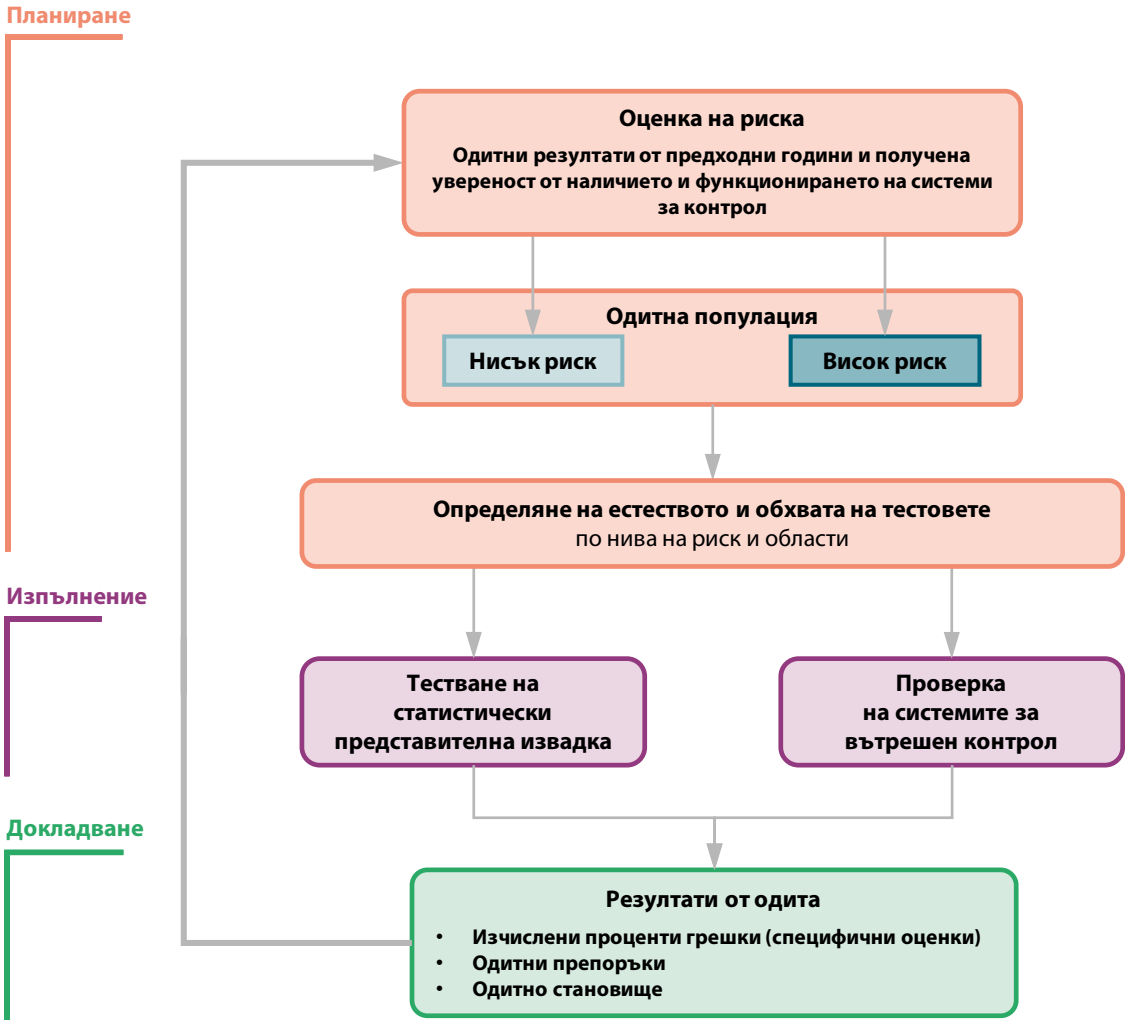
Проверка на системите за управление и контрол

11) Комисията, другите институции и органи на ЕС, органите на държавите членки, страните и регионите бенефициенти създават системи за контрол за управление на рисковете, засягащи бюджета, и за наблюдение на редовността на операциите. Всяка година ЕСП проверява избрани системи за управление и контрол и представя резултатите от своя одит на системите и съответните препоръки за подобрение в ***глави 4—10***.

Тестване на операциите

12) След ежегодния анализ на риска въз основа на начина на отпускане на средствата, резултатите от предишни одити и оценката на ЕСП на системите за управление и контрол, одиторите разделят одитната популация от операции на високорискови и нискорискови разходи, за да се избере представителна извадка. Те използват тази класификация и на етапа на докладване, за да определят въз основа на одитните резултати какъв дял от одитната популация е засегнат от съществено ниво на грешки.
На ***фигура 1.16*** е показано как одитните резултати от предходни години се използват като база за годишния анализ на риска.

Фигура 1.16 — Годишен одитен процес по отношение на разходите



Източник: ЕСП.

13) Най-напред ЕСП определя общия размер на своята извадка от операции за всички разходи на ЕС въз основа на категоризацията на одитната популация като нискорискова (предимно средства, свързани с права на плащане) и високорискова (предимно средства, свързани с възстановяване на извършени разходи), както и въз основа на допусканията на ЕСП относно изчисления процент грешки и стандартното отклонение. Основната цел на този подход е да се повиши ефективността на одитната дейност на ЕСП чрез по-голям акцент върху областите с висок риск и да се получи достатъчно основание за заключения дали установените от ЕСП съществени грешки са широко разпространени (вж. точки ***38)*** и ***39)***).

14) ЕСП счита, че част от одитната популация е нискорискова (и вероятно незасегната съществено от грешки), когато разполага с достатъчно доказателства, че изчисленият процент грешки е под прага на същественост, като се основава на извършените в предходни години тестове по същество и, когато е налице, на увереността, получена от наличието и функционирането на системите за контрол. Тя счита, че разходите са високорискови (и вероятно засегнати съществено от грешки), когато резултатите от работата ѝ през предходни години показват, че изчисленият процент грешки е над прага на същественост и/или когато събраните до момента доказателства не позволяват да се направи различно заключение.

15) За да определят размера на извадката за всяка функция от МФР, одиторите взимат предвид размера на приетите разходи, направената от тях категоризация на одитната популация на високорискова и нискорискова, както и това дали ЕСП изготвя специфична оценка. За тази цел те използват модел за предоставяне на увереност, който се основава на комбинираната оценка на присъщия и контролния риск и взима предвид увереността, която може да се получи от системите за управление и контрол. За всяка функция от МФР, за която изготвя специфична оценка (***глави 5, 6, 7, 9*** и ***10***), ЕСП тества представителна извадка от операции, която позволява да се изчисли нивото на грешки за тази функция.

16) ЕСП използва комбинирана оценка на риска и за да определи размера на извадката за приходните операции.

17) ЕСП използва стратифицирана *извадка по парична стойност* (MUS) за избор на плащания или заявки за възстановяване на средства, а на по-ниско ниво също и отделни елементи в рамките на операциите. За всяка избрана операция тя проверява как е изчислена заявката или сумата на плащането. Това включва проследяване на операциите от бюджетните сметки до нивото на крайния получател (напр. земеделски стопанин, организатор на обучение, заявител на проект в областта на помощта за развитие) и проверка на съответствието на всяко отделно ниво.

18) ЕСП проверява дали заявката за възстановяване на средства или плащането са били извършени за целите, одобрени в бюджета и посочени в съответните законодателни разпоредби, и дали са в съответствие с приложимата нормативна уредба на ЕС. Тази уредба включва финансовите правила (ДФЕС, Финансовия регламент), основното законодателство, регламентиращо съответната политика, програма или дейност, всички правила или разпоредби, установени в съответствие с това основно законодателство, и договорната рамка. В съответствие с принципа на субсидиарност много правила се определят на национално равнище. Те включват не само директиви, транспониращи правото на ЕС в националното право (напр. директивите за обществените поръчки), но и критерии за допустимост за много схеми за споделено управление. В оценката на ЕСП се взема предвид тълкуването на правото на ЕС и на националното право от страна на националните съдилища, националните независими компетентни органи, както и от Съда на Европейския съюз.

19) При тестването на операциите във връзка с приходите (***глава 4***) ЕСП проверява собствените ресурси на база БНД, ДДС и нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса, като приема за своя отправна точка съответната статистика и данни, въз основа на които са направени изчисленията. По отношение на традиционните собствени ресурси ЕСП проверява счетоводните отчети на митническите органи и потоците от мита — отново до момента на получаването и вписването им в отчетите от Комисията.

20) ЕСП проверява разходите към момента, когато те са били извършени от крайните получатели на средства от ЕС за осъществяване на конкретни дейности и впоследствие са били приети от Комисията („*приети разходи*“). Това се отнася за всички категории плащания. На практика това означава, че одитната популация на ЕСП от операции обхваща междинни и окончателни плащания. ЕСП не проверява авансовите плащания към момента на тяхното извършване, а по-скоро след като:

    а) крайните получатели на средства от ЕС (напр. земеделски стопанин, изследователски институт, дружество, извършващо строителни дейности или услуги по обществена поръчка) са представили доказателства за използването им, т.е. след като е осъществен напредък във финансираните дейности и/или след като са извършени разходите; и

    б) Комисията (или друга институция или орган, управляващи средства на ЕС) е одобрила използването на средствата (осъществения напредък и/или съответните разходи), като е уравнила авансовото плащане. Например, одитната популация на ЕСП за функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“ се състои от разходи, включени в отчетите, които ежегодно се приемат от Комисията. Подходът на ЕСП е да тества операции, за които съгласно законодателството държавите членки би следвало да са изпълнили всички съответни действия за коригиране на открити от самите тях грешки.

21) От 2017 г. одитният подход на ЕСП за функция 2 от МФР включва преглед и повторно извършване на проверките на националните одитни органи и Комисията. Одиторите обаче установиха все още неотстранени слабости, които не позволяват да се разчита на извършените проверки. Ето защо от 2025 г. насам одитният подход на ЕСП вече е променен и включва създаване на извадки от операции за тази функция. Одитната извадка на ЕСП вече не се съставя от операциите, верифицирани от одитните органи, а от всички операции, включени в годишните отчети.

22) Одитната извадка на ЕСП е подбрана така, че да даде приблизителна оценка за нивото на грешки общо за всички разходи, а не по отношение на отделните операции (напр. конкретен проект). Процентите грешки, докладвани по тези избрани разходни елементи, не следва да се разглеждат като заключение по отношение на съответните операции, а по-скоро като допринасящи пряко за цялостното ниво грешки за разходите на ЕС.

23) ЕСП не проверява ежегодно операции във всички държави членки, страни бенефициенти и/или региони бенефициенти. Споменаването на определени държави членки, страни и/или региони бенефициенти не означава, че подобни случаи не могат да възникнат на други места. Илюстративните примери в настоящия доклад не представляват база за формиране на заключения относно посочените конкретни държави членки и страни или региони бенефициенти.

24) ЕСП преценява дали може ефективно да използва проверките относно редовността, които вече са извършени от други одитори. С цел да използва резултатите от тези проверки в своята одитна дейност в съответствие с международните одитни стандарти, ЕСП оценява независимостта и компетентността на външното дружество за одит, както и обхвата и уместността на неговата дейност.

25) За частта от одитната популация, свързана с агенциите и съвместните предприятия на ЕС, ЕСП използва резултатите от одитната дейност, извършена за целите на съответните специфични годишни доклади за тези агенции[27] и съвместни предприятия[28].

Оценка на резултатите от тестването на операциите

26) ЕСП счита, че възникват грешки, когато средствата не са използвани в съответствие с приложимото законодателство на ЕС или специфичните национални правила. Определена грешка може да се отнася до цялата или до част от сумата в дадена операция.

27) ЕСП дефинира грешките като количествено измерими или количествено неизмерими, в зависимост от това дали е възможно да се измери каква част от одитираната сума е засегната от грешката. Под „количествено измерима грешка“ се разбира размерът на онези средства, които не е трябвало да бъдат изплатени от бюджета на ЕС.

[27] Годишен доклад на ЕСП относно агенциите на ЕС за финансовата 2024 година.

[28] Годишен доклад на ЕСП относно съвместните предприятия на ЕС за финансовата 2024 година.

28) ЕСП определя цялостното отражение на грешките, като взема предвид както качествените, така и количествените аспекти. При качествената оценка се взема предвид значимостта на нарушените правила, тежестта на фактите и действителните или потенциалните последици. Количествената оценка се основава на количествено измерими грешки, установени чрез тестване на извадка от операции. ЕСП екстраполира грешките, за да достигне до статистическа оценка — изчисления процент грешки. Освен това ЕСП изчислява доверителен интервал от 95 % за нивото на грешки в одитната популация. Това е диапазонът, в който според преценката на ЕСП (с ниво на увереност от 95 %) попада нивото на грешки на одитната популация (с долна и горна граница на процента грешки).

29) Грешките, които са открити и коригирани преди и независимо от извършените от ЕСП проверки, са изключени от изчислението на грешките, тъй като тяхното установяване и коригиране показва, че системите за управление и контрол са действали ефективно.

30) От 2025 г. насам ЕСП съгласува своята методология за остойностяване на грешки при обществените поръчки с методологията, използвана от Комисията и държавите членки в областите на политика при споделено управление[29].

31) За функциите от МФР, за които ЕСП изготвя специфична оценка, както и за приходите и общо за бюджета на ЕС, одиторите изчисляват процент грешки, който отразява и представя в процентно изражение само количествено измеримите грешки. Примери за количествено измерими грешки са недопустими разходи и проекти, нарушения на договорните условия или условията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, неспазване на правилата за обществените поръчки и държавната помощ и липса на основни оправдателни документи.

32) Подходът на ЕСП не е разработен с оглед събиране на данни относно честотата на грешките в цялата одитна популация. Ето защо представените данни за броя на откритите грешки в дадена функция от МФР, разходите, управлявани от дадена генерална дирекция, или разходите в дадена държава членка, не са показателни за честотата на грешките във финансираните от ЕС операции или в отделни държави членки.

---

[29] Решение C (2019) 3452, което включва Приложение за установяване на насоките за определяне на финансови корекции, които трябва да бъдат извършени спрямо финансирани от ЕС разходи в случай на неспазване на приложимите правила за възлагане на обществени поръчки.

ЧАСТ 3 — Одитни процедури, свързани с разкриване на измами

33) ЕСП установява и прави оценка на риска от съществени неточности в консолидираните отчети или от съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на Европейския съюз, независимо дали това се дължи на измами или на грешки.

34) ЕСП разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които трябва да са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от нея становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск, неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат разкрити е по-голям.

35) Ако ЕСП има основание да се съмнява, че е била извършена измама, тя докладва за това на Европейската прокуратура или ОЛАФ съобразно тяхната съответна компетентност.

ЧАСТ 4 — Декларация за достоверност — изразяване на одитно становище на ЕСП

36) ЕСП изразява своето становище въз основа на достатъчни и подходящи одитни доказателства, получени чрез проверка на системите за управление и контрол и чрез тестване на операциите.

37) Извършената дейност позволява на ЕСП да изрази обосновано становище дали грешките в одитната популация надвишават или остават под прага на същественост. За своето становище тя използва 2,0 % ниво на същественост. Вземат се предвид също и естеството, стойността и контекста на грешките и друга налична информация (вж. точка ***28)***).

38) Когато ЕСП установи наличието на съществено ниво на грешки и определи отражението му върху одитното становище, тя трябва да прецени дали грешките са „широко разпространени“[30] в одитната популация. В случай че грешките са съществени и широко разпространени, ЕСП формулира отрицателно становище.

39) Грешките и/или липсата на одитни доказателства се определят като „широко разпространени“, ако по преценка на одитора те не се ограничават до конкретни елементи, отчети или позиции във финансовите отчети (т.е. те се срещат навсякъде в тестваните отчети или операции). Дори ако са ограничени по посочения начин, те все пак се определят като широко разпространени, ако представляват или биха могли да представляват значителна част от финансовите отчети или са свързани с оповестявания, които са от основно значение за разбирането на финансовите отчети от страна на ползвателите.

ЧАСТ 5 — Връзка между одитните становища относно надеждността на отчетите и тези относно редовността на операциите

40) Съгласно международните одитни стандарти[31] в случаите, когато одиторите изготвят становища относно надеждността на отчетите, както и на редовността на операциите, свързани с отчетите, тези две становища следва да бъдат отделни. Следователно изразяването на модифицирано становище относно редовността на операциите само по себе си не означава, че становището относно надеждността на отчетите също е модифицирано.

---

[30] Международен одитен стандарт (МОС) 705 (преработен), Модификации на становището, изразено в доклада на независимия одитор.

[31] МСВОИ 4000, точка 16.

Глава 2

Бюджетно и финансово управление

Съдържание

	Точки
Въведение	**2.1.**
Бюджетно управление през 2025 г.	**2.2.—2.29.**
През 2025 г. поради изпълнението на инструмента NGEU размерът на извършените плащания надвишава размера на поетите задължения	**2.2.—2.9.**
През 2025 г. почти всички бюджетни кредити за поемане на задължения в годишния бюджет на ЕС са използвани	**2.5.—2.6.**
Общият размер на извършените плащания съответства на първоначално планирания и е под тавана на МФР	**2.7.—2.8.**
При повечето от функциите на МФР профилът на плащанията не се променя съществено във времето	**2.9.**
Усвояване на средствата при споделено управление — приключване на МФР за периода 2014—2020 г. и ускоряване на темпа по МФР за периода 2021—2027 г. след първоначалния бавен старт	**2.10.—2.18.**
Нивото на усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. е достигнало 98,6 %, като в 26 държави членки то надхвърля 95 %	**2.10.—2.12.**
Усвояването на средствата по фондовете със споделено управление по Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. се е увеличило, но все още е по-ниско в сравнение с предходната МФР	**2.13.—2.17.**
Извършването на плащания по ЕЗФРСР в рамките на новата ОСП се е ускорило значително през 2025 г.	**2.18.**
През 2025 г. размерът на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ е значително по-малък от очаквания	**2.19.—2.24.**
Размерът на неразплатените поети задължения намалява, но остава значителен	**2.25.—2.29.**

Финансово управление през 2025 г. 2.30.—2.68.

Непогасените заеми на ЕС са се увеличили с над 20 % през 2025 г. 2.30.—2.47.

Усвояването на средствата по NGEU е по-ниско от очакваното 2.37.—2.41.

Очакваните разходи по заемите по линия на NGEU за настоящата МФР остават два пъти по-високи от първоначалните прогнози 2.42.—2.44.

Забавеното отпускане на средствата е довело до увеличаване на паричните средства в брой 2.45.—2.47.

Бюджетът на ЕС продължава да осигурява подкрепа на Украйна по време на военната агресия на Русия 2.48.—2.54.

Експозицията на бюджета на ЕС продължава да нараства 2.55.—2.68.

Маржът в бюджета на ЕС предоставя гаранция за получените заеми 2.60.—2.65.

При управлението на общия фонд „Провизии“ е постигнат положителен кумулативен финансов резултат, както и през 2024 г. 2.66.—2.68.

Заключения и препоръки 2.69.—2.76.

Заключения 2.69.—2.74.

Препоръки 2.75.—2.76.

Въведение

2.1. В настоящата глава са представени основните въпроси в областта на бюджетното и финансовото управление на бюджета на ЕС за 2025 г. и на допълнителното му финансиране. В нея се докладва също така относно рисковете и предизвикателствата, които могат да възникнат пред ЕС през следващите години. Настоящата глава се основава на извършения от Европейската сметна палата (ЕСП) преглед на изпълнението на бюджета на ЕС, както и на документи, публикувани от Комисията и други заинтересовани страни. Бяха взети предвид и резултатите от дейността на ЕСП, представени в нейните специални доклади и становища.

Бюджетно управление през 2025 г.

През 2025 г. поради изпълнението на инструмента NGEU размерът на извършените плащания надвишава размера на поетите задължения

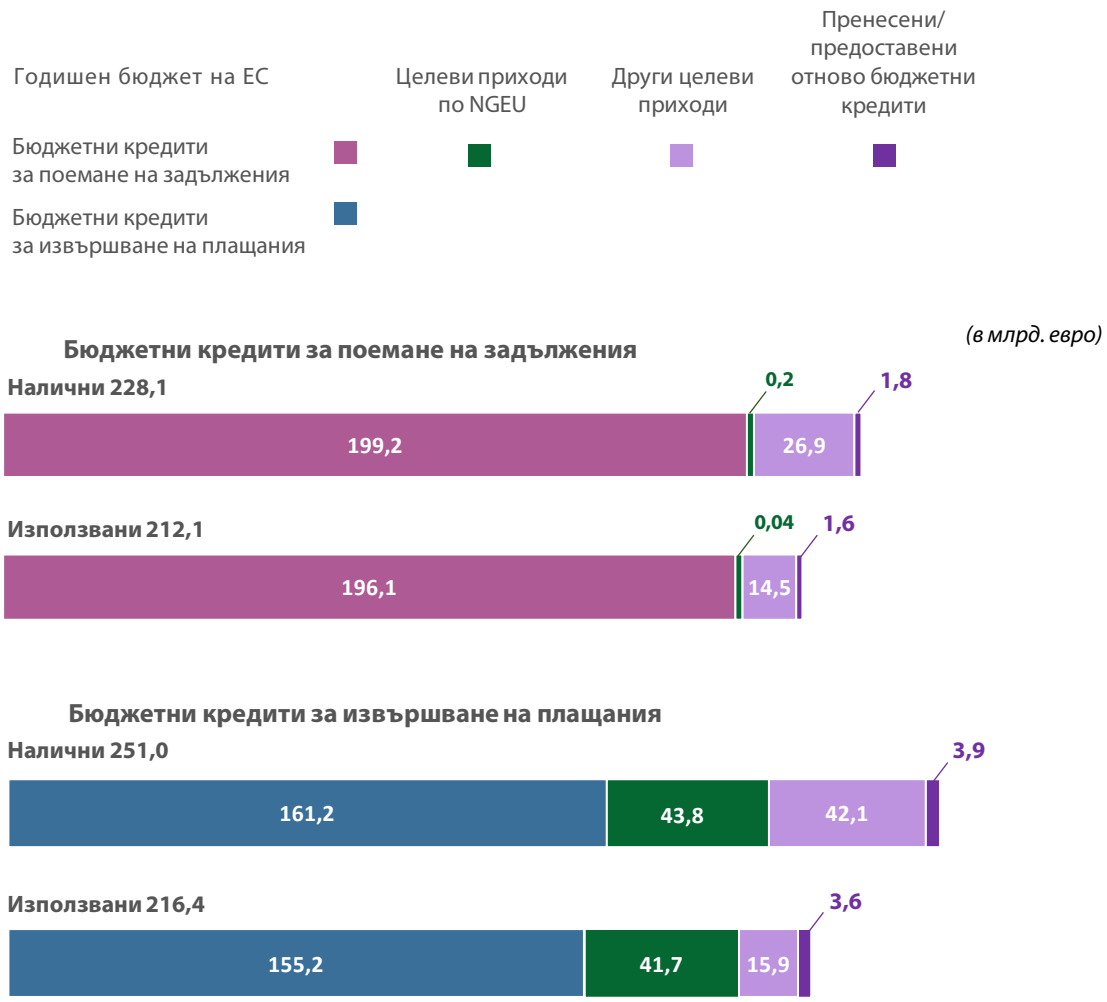
2.2. В настоящия раздел ЕСП анализира изпълнението на бюджета на ЕС през 2025 г. Това е петата година от изпълнението както на *многогодишната финансова рамка (МФР)* за периода 2021—2027 г., така и на инструмента *NextGenerationEU (NGEU)*.

2.3. От 2023 г. насам ЕСП включва в своя анализ всички видове бюджетни кредити за извършване на плащания и за поемане на задължения (годишни бюджетни кредити, *пренесени бюджетни кредити*, бюджетни кредити, предоставени отново, целеви приходи по NGEU и други видове целеви приходи). Заемите представляват извънбюджетни средства и поради тази причина не са обхванати в анализа на ЕСП.

2.4. На ***фигура 2.1*** е показан общият размер на наличния бюджет на ЕС за 2025 г. за поемане на задължения и за извършване на плащания, както и използваната част от него. Годишният бюджет на ЕС представлява 87,3 % от общата сума на наличните бюджетни кредити за поемане на задължения и 64,2 % от общата сума на наличните бюджетни кредити за извършване на плащания. Останалата част се състои от целеви приходи по NGEU, други целеви приходи, пренесени бюджетни кредити и предоставени отново бюджетни кредити. От 2024 г. нататък поетите задължения, финансирани от целеви приходи по NGEU, се ограничават до административни разходи на Комисията[1].

[1] Член 12, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2021/241.

Фигура 2.1 — Общ размер на наличните и използваните бюджетни кредити за 2025 г., в т.ч. безвъзмездна финансова помощ по NGEU



Бележка: От общата сума на използваните за NGEU през 2025 г. бюджетни кредити за извършване на плащания, която възлиза на 41,7 млрд. евро, 33,2 млрд. евро са разходвани за финансиране на безвъзмездна финансова помощ по МВУ, а 8,5 млрд. евро — за осигуряване на допълнителни средства за съществуващи програми.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

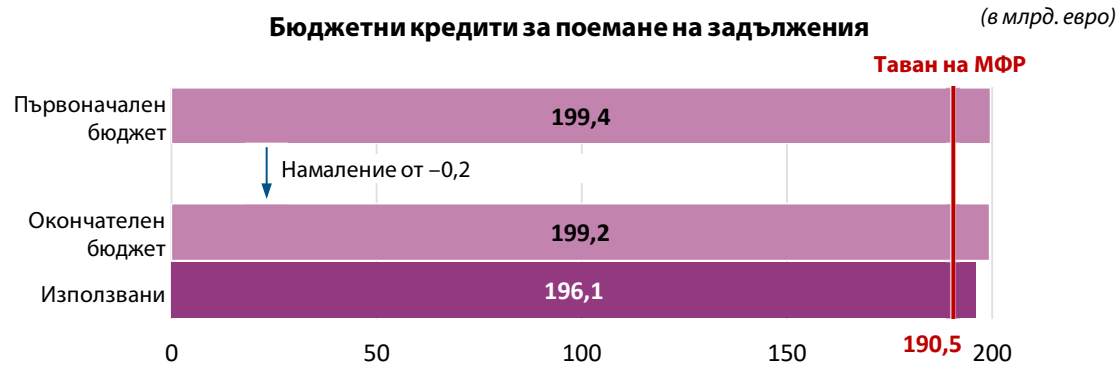
През 2025 г. почти всички бюджетни кредити за поемане на задължения в годишния бюджет на ЕС са използвани

2.5. В първоначалния годишен бюджет на ЕС за 2025 г., одобрен от бюджетния орган, размерът на бюджетните кредити за поемане на задължения е 199,4 млрд. евро (вж. ***фигура 2.2***). В резултат на коригиращите бюджети сумата на бюджетните кредити за поемане на задължения е намалена с 0,2 млрд. евро и е достигнала 199,2 млрд. евро, като остава над тавана на МФР от 190,5 млрд. евро. Това е възможно поради използването на *специални инструменти* по МФР. Тези инструменти предоставят допълнителни средства над таваните на МФР при нови или непредвидени събития.

2.6. Общият размер на използваните бюджетни кредити за поемане на задължения в рамките на окончателния бюджет за 2025 г. се равнява на 196,1 млрд. евро или 98,4 % от наличните средства. Неизползваните бюджетни кредити за поемане на задължения в размер на 3,1 млрд. евро са свързани основно с *Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)* (0,8 млрд. евро), *Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС)* (0,6 млрд. евро) и *Кохезионния фонд (КФ)* (0,3 млрд. евро). От сумата на неизползваните бюджетни кредити 1,9 млрд. евро са пренесени за 2026 г., от които 0,6 млрд. евро за ИССРМС и 1,0 млрд. евро за *Резерва за европейска солидарност*. Срокът за усвояване на оставащата част от неизползваните бюджетни кредити в размер на 1,2 млрд. евро е изтекъл. От тази сума 1,1 млрд. евро се отнасят до спрени бюджетни кредити за поемане на задължения след активирането на режима на обвързаност с условия за спазване на принципите на правовата държава за Унгария[2].

[2] Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2506 на Съвета.

Фигура 2.2 — Изпълнение на годишните бюджетни кредити на ЕС за поемане на задължения през 2025 г.



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

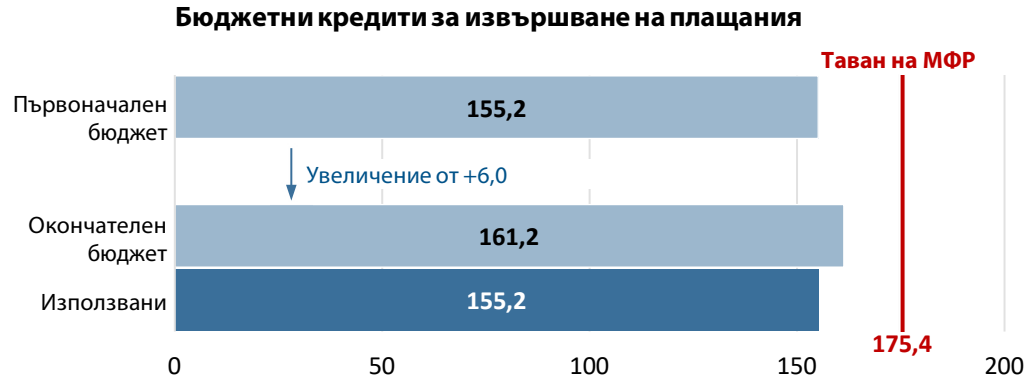
Общият размер на извършените плащания съответства на първоначално планирания и е под тавана на МФР

2.7. В първоначалния годишен бюджет на ЕС за 2025 г., одобрен от бюджетния орган, размерът на бюджетните кредити за извършване на плащания е 155,2 млрд. евро (вж. ***фигура 2.3***). Бюджетните кредити за извършване на плащания са се увеличили с 6,0 млрд. евро в резултат на приемането на коригиращи бюджети, с което общият размер на окончателния бюджет е достигнал 161,2 млрд. евро.

2.8. Общата сума на плащанията, извършени от окончателния бюджет, се равнява на 155,2 млрд. евро или 96,3 % от наличните средства. От сумата на неизползваните бюджетни кредити на стойност 6,0 млрд. евро общо 5,9 млрд. евро са пренесени за 2026 г., от които 1,9 млрд. евро са свързани с разходите по заеми по линия на NGEU, 1,1 млрд. евро — с Механизма за Украйна и 1,0 млрд. евро — с Резерва за европейска солидарност. Срокът за усвояване на останалите неизползвани бюджетни кредити от 0,1 млрд. евро е изтекъл.

Фигура 2.3 — Изпълнение на годишните бюджетни кредити на ЕС за извършване на плащания през 2025 г.

(в млрд. евро)

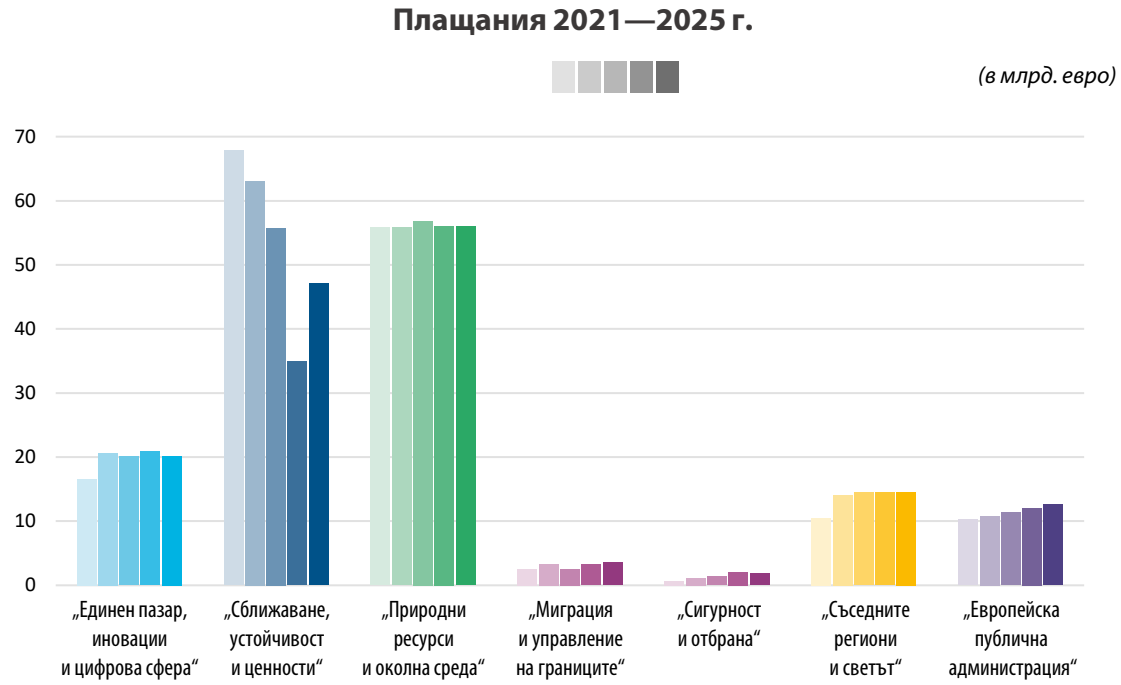


Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

При повечето от функциите на МФР профилът на плащанията не се променя съществено във времето

2.9. На ***фигура 2.4*** са представени годишните плащания, извършени по всяка функция от МФР от 2021 г. насам, като целевите приходи не са включени. Тя предоставя многогодишен преглед на изпълнението на настоящата МФР. При повечето от функциите на МФР профилът на плащанията е относително стабилен във времето, което отразява факта, че усвояването на средствата следва последователен и предвидим модел през целия период на МФР. Въпреки това плащанията по функция 2 „Сближаване, устойчивост и ценности“ се повлияват в по-голяма степен от прехода от един програмен период в друг. По-големият обем на плащанията през първите години е свързан с приключването на програмите в областта на сближаването по МФР за периода 2014—2020 г., докато последващият спад и съответно стабилизиране на нивото им отразяват постепенния напредък в изпълнението на програмите в настоящата МФР в съответствие с многогодишния жизнен цикъл на политиката на сближаване (вж. също ***фигура 2.9***).

Фигура 2.4 — Годишни бюджетни кредити за извършване на плащания по функции от МФР за периода 2021—2025 г.



Бележка: Не се включват целевите приходи.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за годините 2021—2025.

Усвояване на средствата при споделено управление — приключване на МФР за периода 2014—2020 г. и ускоряване на темпа по МФР за периода 2021—2027 г. след първоначалния бавен старт

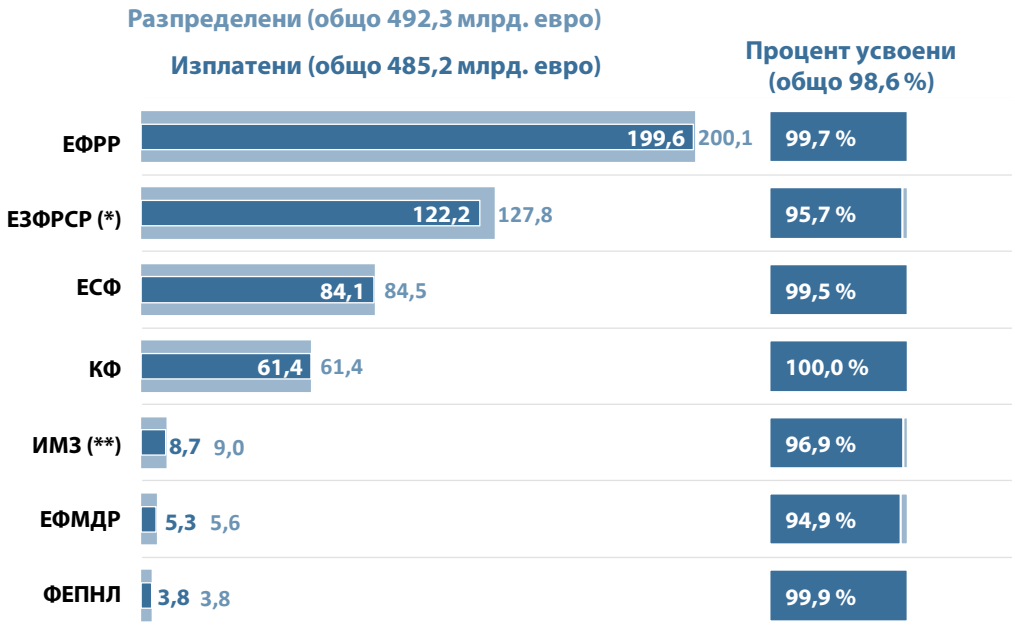
Нивото на усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. е достигнало 98,6 %, като в 26 държави членки то надхвърля 95 %

2.10. *Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ или ЕСИ фондове)* се управляват съвместно от Комисията и държавите членки. Свързаната с тях информация се докладва на платформа за свободно достъпни данни. В края на 2025 г. общата сума на плащанията по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. се равнява на 485,2 млрд. евро или 98,6 % от общия размер на наличните средства (492,3 млрд. евро). През 2025 г. са извършени плащания на обща стойност 7,4 млрд. евро.

2.11. На ***фигура 2.5*** са представени кумулативните нива на усвояване на средствата по всички ЕСИ фондове към края на 2025 г., без финансирането по NGEU. Нивото на усвояване представлява сумата на *авансовите* и *междинните плащания*, извършени от бюджета на ЕС към държавите членки за декларирани разходи, изразена като процент от общия размер на разпределените за даден период средства. Процентът на усвояване, представен от ЕСП, не отразява пълния напредък по изпълнението на проектите, тъй като сумите, които *бенефициентите* вече са получили, може да са по-големи от разходите, декларирани от държавите членки.

Фигура 2.5 — Усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. (без NGEU) към края на 2025 г.

(в млрд. евро)



ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие
ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕСФ: Европейски социален фонд
КФ: Кохезионен фонд
ИМЗ: Инициатива за младежка заетост
ЕФМДР: Европейски фонд за морско дело и рибарство
ФЕПНЛ: Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица

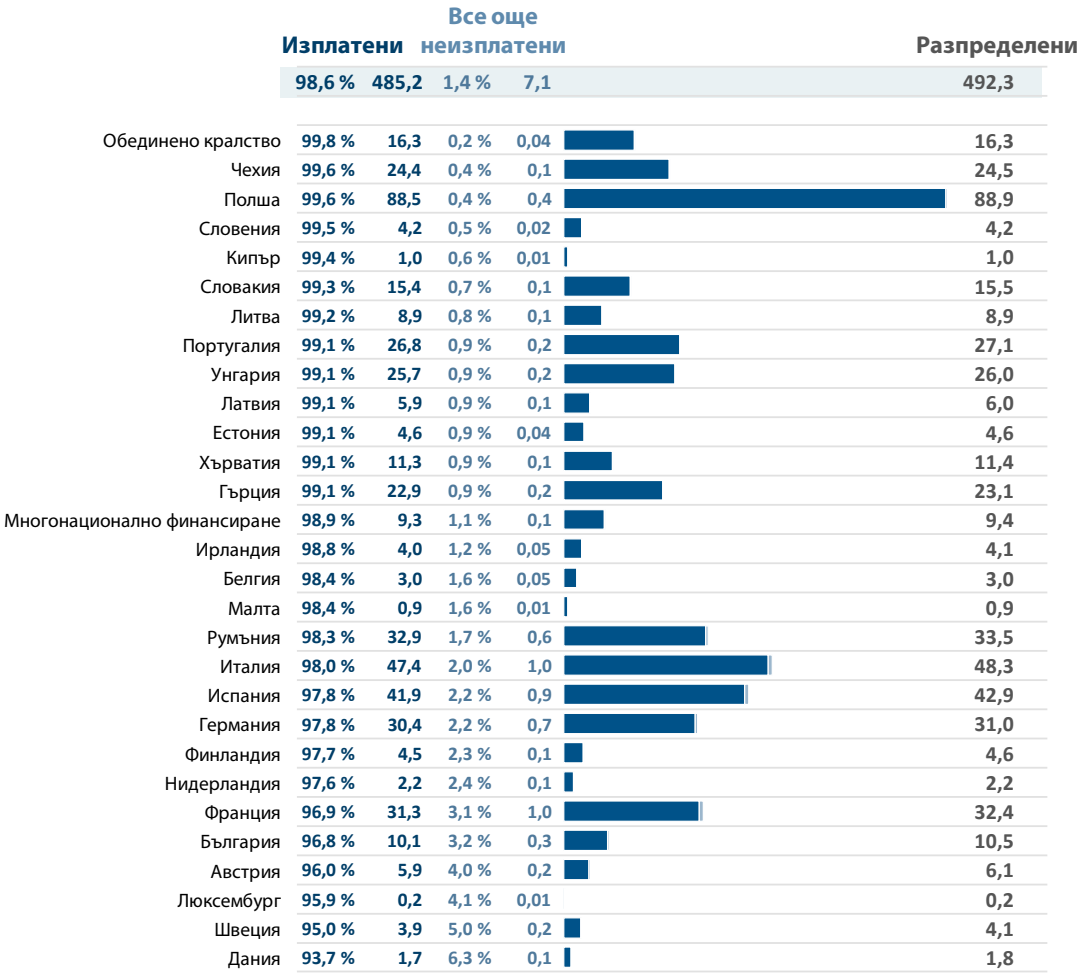
(*) ЕЗФРСР включва допълнителни финансови средства в размер на 28 мрлд. евро за 2021 г. и 2022 г. по МФР за периода 2021—2027 г.
(**) ИМЗ включва специална вноска от ЕСФ.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 19 януари 2026 г. и други данни на Комисията.

2.12. В резултат на продължаващите плащания по ЕСИ фондовете през 2025 г. към края на годината нивото на усвояване в 26 държави членки е надхвърлило 95 % от размера на разпределените им по тези фондове средства (вж. ***фигура 2.6***).

Фигура 2.6 — Ниво на усвояване на средствата по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. (без NGEU) към края на 2025 г.

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП, въз основа на платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 19 януари 2026 г.

Усвояването на средствата по фондовете със споделено управление по Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. се е увеличило, но все още е по-ниско в сравнение с предходната МФР

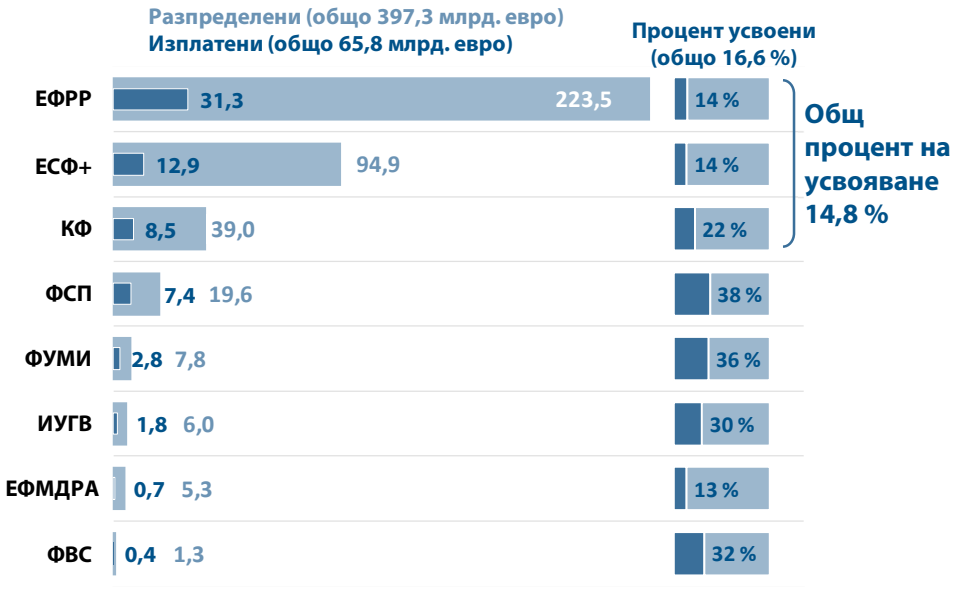
2.13. През 2025 г. годишните плащания по фондовете със споделено управление по *Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР)*[3] възлизат на 36,8 млрд. евро (2024 г. — 14,7 млрд. евро). В края на 2025 г.[4] общият размер на плащанията се равнява на 65,8 млрд. евро, което включва авансови плащания от 23,2 млрд. евро и междинни плащания от 42,6 млрд. евро. Това представлява 16,6 % от сумата, заделена за тези фондове по РОР в рамките на МФР за периода 2021—2027 г. (2024 г. — 7 % (вж. ***фигура 2.7***). Процентът на усвояване, представен от ЕСП, не отразява пълния напредък по изпълнението на проектите, тъй като сумите, които бенефициентите вече са получили, може да са по-големи от разходите, декларирани от държавите членки.

[3] Регламент (ЕС) 2021/1060.

[4] Платформа на Комисията за свободно достъпни данни към 19 януари 2026 г.

Фигура 2.7 — Усвояване на средствата по фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. към края на 2025 г.

(в млрд. евро)



ЕФРР:	Европейски фонд за регионално развитие
ЕСФ+:	Европейски социален фонд плюс
КФ:	Кохезионен фонд
ФСП:	Фонд за справедлив преход
ФУМИ:	Фонд „Убежище, миграция и интеграция“
ИУГВ:	Инструмент за управление на границите и за визите
ЕФМДРА:	Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури
ФВС:	Фонд „Вътрешна сигурност“

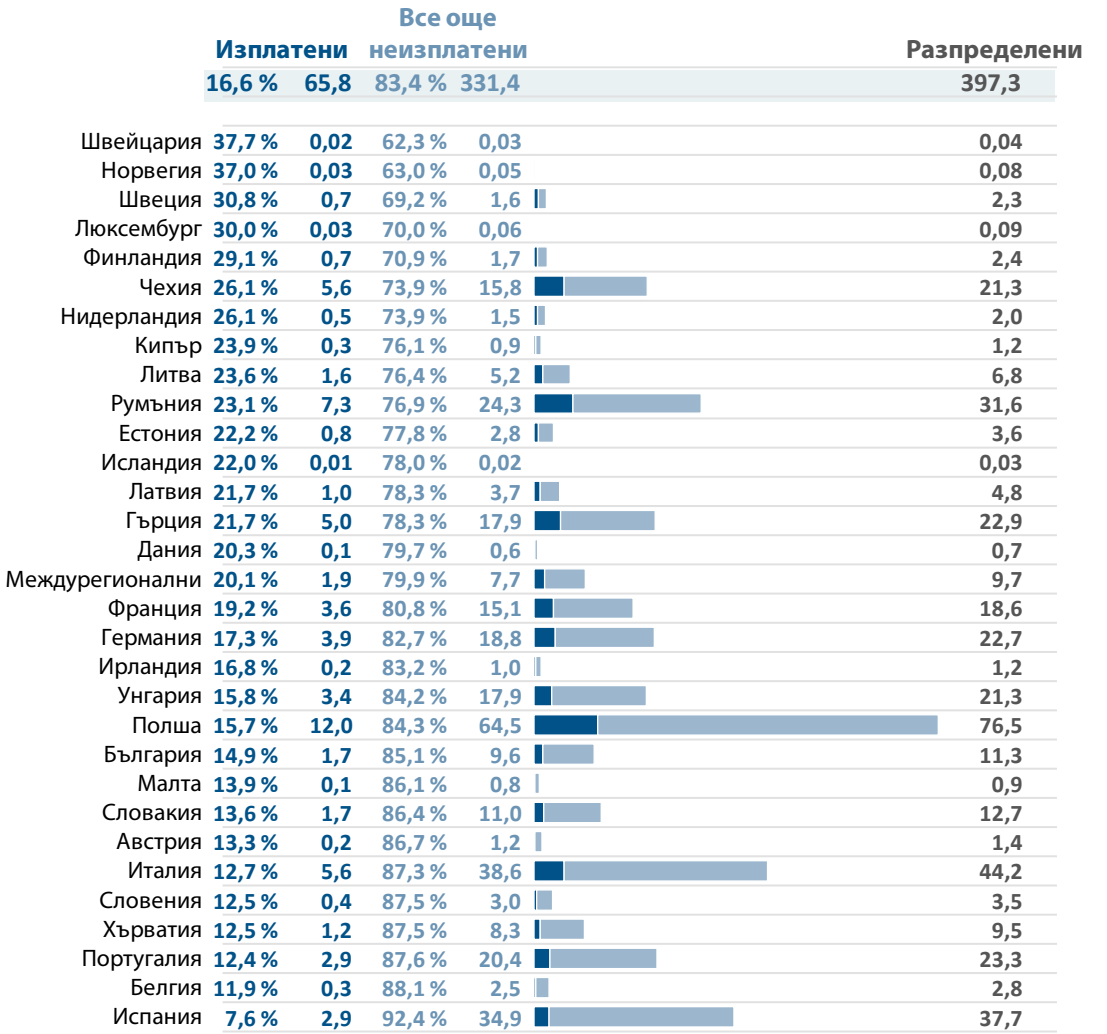
Бележка: Сумите за ФСП включват NGEU.

Източник: ЕСП, въз основа на платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 19 януари 2026 г.

2.14. На ***фигура 2.8*** е показан процентът на усвояване на средствата за отделните получатели.

Фигура 2.8 — Процент на усвояване на средствата по фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г. към края на 2025 г.

(в млрд. евро)



Бележка: Сумите, отнасящи се за държави извън ЕС (Швейцария, Норвегия и Исландия), са свързани с Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ИУГВП). Общият размер на финансирането, разпределено за държави извън ЕС, възлиза на 0,15 млрд. евро.
По отношение на Унгария сумата на все още неизплатените средства се основава на наличната информация към момента на извличане на данните и не съответства на пълния размер на отменените бюджетни кредити, свързани с режима на обвързаност с условия за спазване на принципите на правовата държава.

Източник: ЕСП, въз основа на платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 19 януари 2026 г.

2.15. През 2022 г. Съветът е предприел мерки за защита на бюджета на ЕС срещу нарушаването на принципите на правовата държава в Унгария[5], в резултат на което е спряно заделеното за тази държава финансиране по политиката на сближаване в размер на 6,4 млрд. евро. Следващите оценки на Комисията през 2023 г.[6], 2024 г.[7] и 2025 г.[8] са потвърдили необходимостта от спиране на финансирането. Съгласното приложимите разпоредби[9] спрените бюджетни кредити за поети задължения от 2022 г. (1,0 млрд. евро) се анулират в края на 2024 г., а тези от 2023 г. (1,1 млрд. евро) — в края на 2025 г. Унгария окончателно е изгубила тези бюджетни средства.

---

5 Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2506 на Съвета.

6 Решение C (2023) 8999 на Комисията.

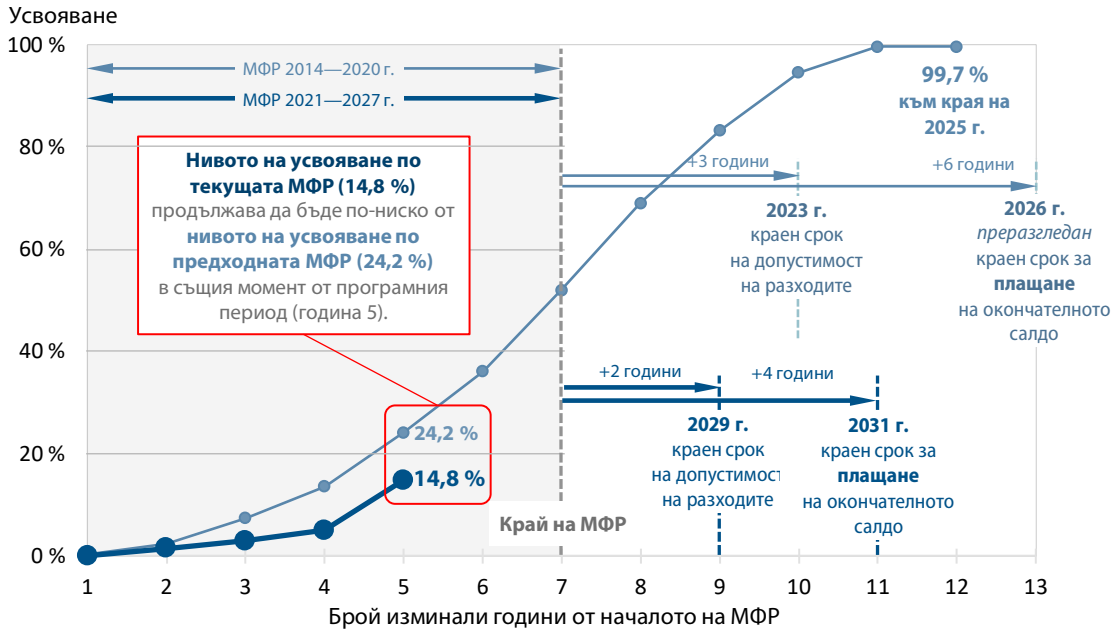
7 Съобщение на Комисията COM (2024) 800.

8 Съобщение на Комисията COM (2025) 900.

9 Член 7, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2020/2092.

2.16. Нивото на усвояване на средствата по трите основни фонда на политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ+), които представляват 90 % от фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г., остава по-ниско в сравнение с МФР за периода 2014—2020 г. В края на 2025 г. общото ниво на усвояване по тези три фонда е 14,8 % спрямо 24 % по същото време от изпълнението на предходната МФР (края на 2018 г.) (вж. ***фигура 2.9***). ЕСП констатира високо ниво на непогасени искания за плащане към края на годината, вж. ***каре 2.1***.

Фигура 2.9 — Усвояване на средствата по политиката на сближаване през петата година от МФР: настоящата МФР все още изостава в сравнение с предходната



Бележки: Включени са авансови и междинни плащания.
Регламенти (ЕС) 2025/1913 и (ЕС) 2025/1914 дават възможност за удължаване на крайния срок на допустимост до 31 декември 2030 г. за програмите по МФР за периода 2021—2027 г., за които са одобрени изменения с цел преразпределяне на средства към новите приоритети.

Източник: ЕСП, въз основа на платформата на Комисията за свободно достъпни данни към 19 януари 2026 г.

Каре 2.1

Натрупване на неизвършени плащания и отражение през следващите години

Съществува несигурност по отношение на равнището на бюджетните кредити за извършване на плащания, тъй като то зависи от предвижданията на държавите членки за стойността на исканията за плащане, които от своя страна се влияят от темпа на изпълнение на програмите и може да се променят в хода на годината. Комисията може да предлага коригиращи бюджети, за да отговори на променящите се нужди. Тези корекции обаче са обвързани с процедурни ограничения и срокове, поради което може да не са достатъчно ефективни за осигуряване на бюджетните кредити, необходими за посрещане на действителния обем на исканията за плащане. В резултат на това в края на годината могат да останат неразплатени искания.

За целите на анализа неразплатените към края на годината искания за плащане могат да бъдат групирани в две категории:

а) искания, получени прекалено късно, за да бъдат обработени преди края на годината;

б) искания, които не могат да бъдат изплатени поради недостатъчни бюджетни кредити за извършване на плащания в годишния бюджет.

През 2025 г. обемът на исканията за плащане по три фонда на политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ+) е надхвърлил наличните бюджетни кредити за извършване на плащания. До края на 2025 г. са се натрупали непогасени искания за плащане в размер на 17 млрд. евро. Тези искания са обработени в началото на 2026 г.

Неразплатените искания за плащане, пренесени в следващите години, оказват допълнителен натиск върху наличните бюджетни кредити за извършване на плащания и могат да намалят капацитета за удовлетворяване на нови искания.

2.17. През 2025 г. Комисията е оценила риска от отмяна на бюджетни кредити за програмите по политиката на сближаване в рамките на настоящата МФР като нулев[10] (за 2024 г. тази оценка е била 2,7 млрд. евро[11]). Въпреки това усвояването на средствата от фондовете по политиката на сближаване на ЕС остава под историческите равнища (вж. ***фигура 2.9***) и може да се стигне до отмяна на бюджетни кредити, ако темпът на плащанията не се ускори, както се очаква. През септември 2025 г. са приети два нови регламента[12] за ускоряване на инвестициите и подпомагане на изпълнението.

Извършването на плащания по ЕЗФРСР в рамките на новата ОСП се е ускорило значително през 2025 г.

2.18. От 2023 г. насам Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) попада в обхвата на новите регламенти за общата селскостопанска политика (ОСП)[13]. Усвояването на финансирането от ЕЗФРСР за периода 2023—2027 г. е започнало през 2023 г., след изтичането на преходния период 2021—2022 г. В края на 2025 г.[14] общият размер на плащанията по ЕЗФРСР възлиза на 14,2 млрд. евро (2024 г. — 6,3 млрд. евро), като процентът на усвояване се равнява на 21,6 % (2024 г. — 9,5 %).

---

[10] COM (2025) 573, таблица 2 (ред „Общо“).

[11] COM (2024) 276, таблица 2 (ред „Общо“).

[12] Регламенти (ЕС) 2025/1913 и (ЕС) 2025/1914.

[13] Регламенти (ЕС) 2021/2115 и (ЕС) 2021/2116.

[14] Платформа на Комисията за свободно достъпни данни към 19 януари 2026 г.

През 2025 г. размерът на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ е значително по-малък от очаквания

2.19. В края на 2025 г. преразгледаните планове по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) на всички държави членки включват глава за *REPowerEU*. Освен NGEU Комисията ще използва приходи от *системата за търговия с емисии (СТЕ)* на стойност до 20,0 млрд. евро за финансиране на приетите 27 глави за REPowerEU, както и средства от *Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит*[15] в размер до 2,1 млрд. евро. Общата сума на безвъзмездната финансова помощ по МВУ, вкл. REPowerEU, може да достигне 359,9 млрд. евро.

2.20. През 2025 г. годишните плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ са с общ размер 40,1 млрд. евро, от които 33,2 млрд. евро са финансирани от безвъзмездна финансова помощ по NGEU, 6,3 млрд. евро — от системата за търговия с емисии (СТЕ) и 0,6 млрд. евро — от Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит. Годишните плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ, финансирана от NGEU, са достигнали само 62 % от стойността, очаквана от Комисията през юни 2024 г. (65 млрд. евро)[16]. В края на 2025 г. обаче нетните искания за плащане на безвъзмездна финансова помощ по МВУ на обща стойност 20,3 млрд. евро, представени от 17 държави членки, все още са били в процес на оценка[17]. От тях искания на стойност 17,4 млрд. евро са били получени през декември 2025 г.

2.21. В края на 2025 г. са извършени плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ на стойност общо 237,5 млрд. евро (66 %) при поети задължения от 359,9 млрд. евро (вж. ***фигура 2.10***). Това означава, че до края на 2026 г. остава да бъдат изплатени средства в размер до 122,4 млрд. евро. Това значително надхвърля оценката на Комисията от юли 2024 г., според която през 2026 г. се очакват плащания от 70,1 млрд. евро[18].

---

[15] Член 21 от Регламент (ЕС) 2021/241, изменен с Регламент (ЕС) 2023/435.

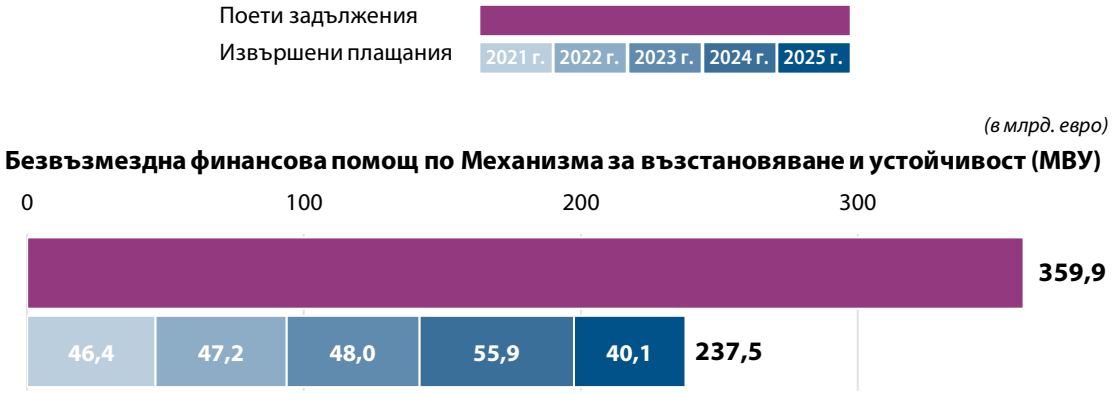
[16] COM (2024) 276, точка 2.4. „NextGenerationEU“.

[17] Хронология в рамките на набора от показатели за възстановяване и устойчивост на Комисията.

[18] COM (2024) 276, таблица 3.

2.22. Ключовите етапи и целите, свързани с МВУ, следва да бъдат изпълнени до 31 август 2026 г., а държавите членки следва да представят своите искания за плащане до 30 септември 2026 г.[19] Комисията следва да извърши всички плащания до 31 декември 2026 г. Сумата, която трябва да бъде изплатена през 2026 г., е около три пъти по-голяма от сумата на плащанията, извършени през 2025 г. Необходимостта да се извършат такъв голям обем плащания в кратък срок ще окаже по-голям натиск върху държавите членки да използват отпуснатото им финансиране, а върху Комисията — да оценява и обработва исканията за плащане. Неизползваното финансиране от ЕС ще бъде отменено, след като бъдат изпълнени всички съответни правни задължения и задължения за плащане[20].

Фигура 2.10 — Изпълнение на безвъзмездната финансова помощ по МВУ по източници към края на 2025 г.



Бележка: Не се включват административните разходи.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

[19] COM (2025) 310.

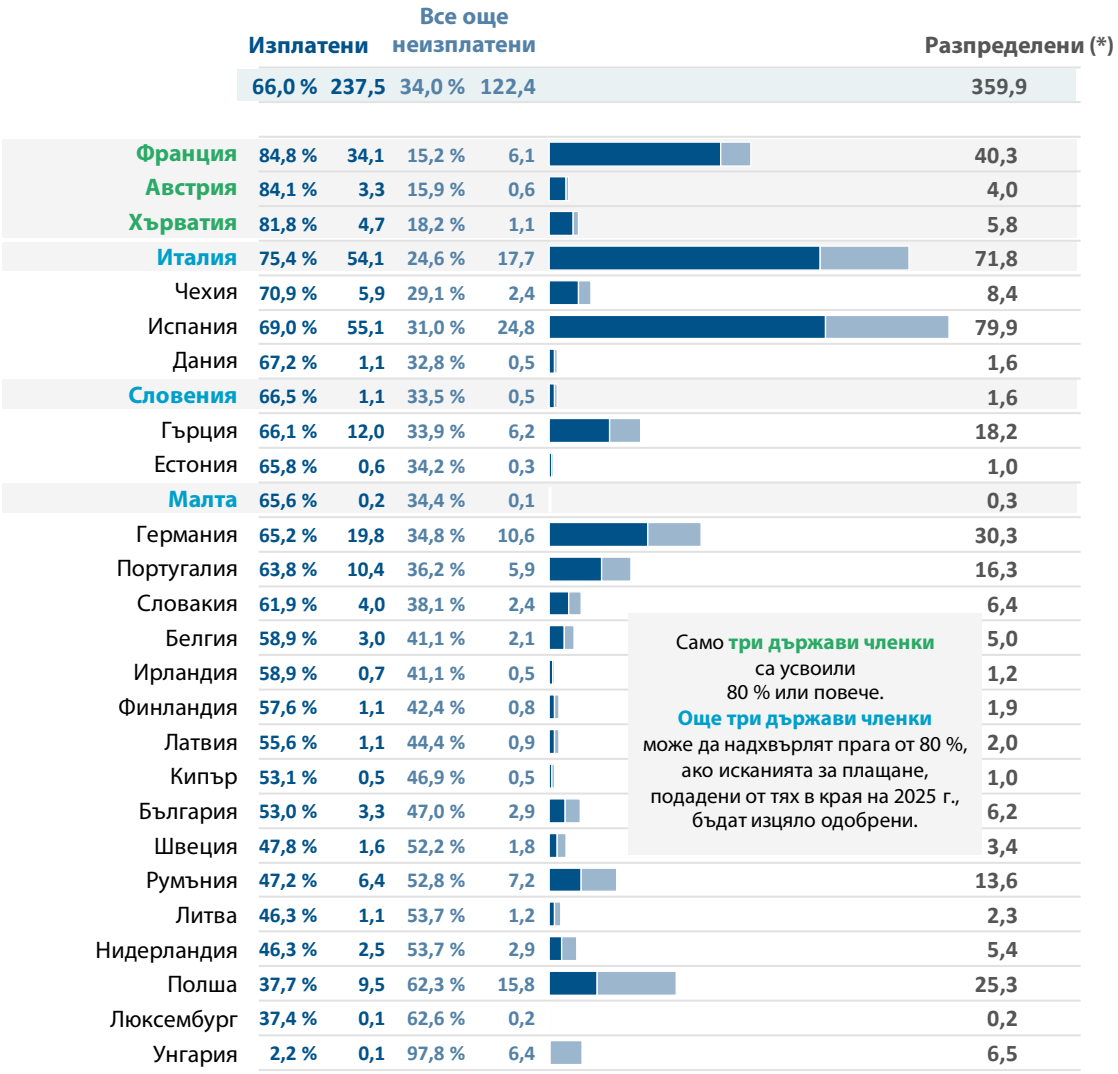
[20] C/2026/2614, точка 4.2. „Окончателни отменени бюджетни кредити поради непълно усвояване в края на МВУ“.

2.23. Съществуват значителни различия в нивото на усвоената досега безвъзмездна финансова помощ по МВУ в отделните държави членки (вж. ***фигура 2.11***). Плащанията се извършват въз основа на ключови етапи и цели, определени от Съвета за всяка държава членка. Въпреки това в своя Специален доклад относно усвояването на средствата по МВУ[21] ЕСП заключи, че размерът на получените плащания невинаги отразява броя или значимостта на ключовите етапи и целите, които държавите членки са постигнали. Връзката между получените средства и постигнатите ключови етапи и цели е различна за отделните държави членки.

[21] Специален доклад 13/2024 на ЕСП.

Фигура 2.11 — Изплатена и оставаща за изплащане безвъзмездна финансова помощ по МВУ съгласно преразгледаното разпределение на средства по държави членки в края на 2025 г.

(в млрд. евро)



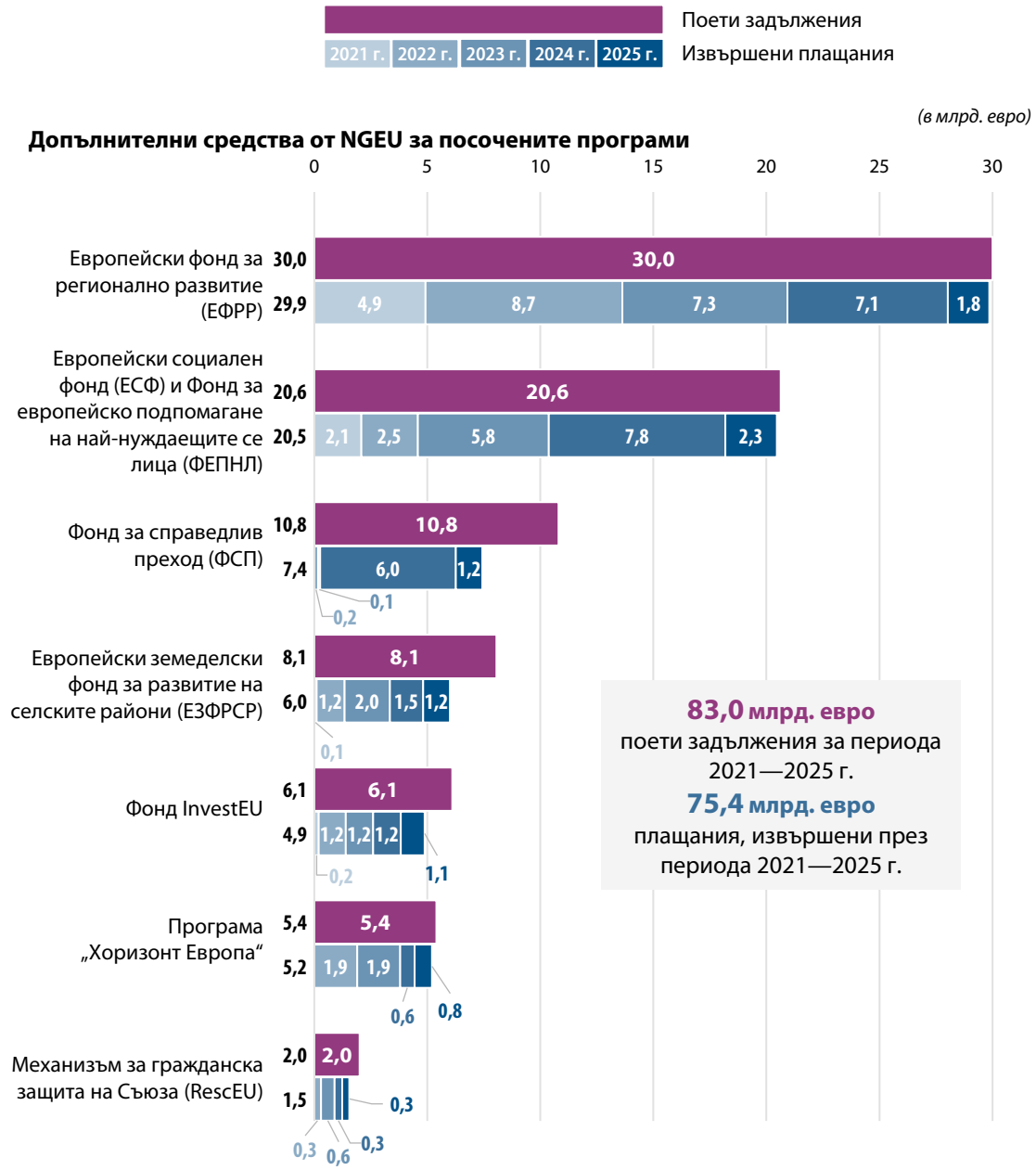
(*) въз основа на преразгледаните разпределени средства.

Бележки: Не се включват административните разходи.
Унгария е получила само авансово финансиране и все още не е подала искания за плащане.

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

2.24. Поетите задължения във връзка с допълнителните средства от NGEU за съществуващи програми по МФР възлизат общо на 83,0 млрд. евро (вж. ***фигура 2.12***). През 2025 г. са изплатени общо 8,5 млрд. евро от тези допълнителни средства, като кумулативно изплатеният им размер е достигнал 75,4 млрд. евро към края на годината. Това означава, че до края на 2026 г. могат да бъдат извършени плащания в размер до 7,6 млрд. евро.

Фигура 2.12 — Усвояване на допълнителните средства от NGEU, отпуснати за програми на ЕС, към края на 2025 г.



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

Размерът на неразплатените поети задължения намалява, но остава значителен

2.25. *Неразплатените поети задължения* представляват сумата на задълженията, поети през текущата и през предходни години, които все още не са изплатени. Те са свързани с многогодишния характер на бюджета на ЕС и представляват бъдещи финансови задължения, които следва да бъдат изплатени, когато станат дължими, освен ако не бъдат отменени.

2.26. С натрупването на неразплатени поети задължения се ограничава гъвкавостта на бъдещите бюджети, тъй като бюджетните кредити за извършване на плащания трябва първо да покрият съществуващите правни задължения, преди средствата да могат да бъдат разпределени за нови или нововъзникващи приоритети. Високото равнище на неразплатени поети задължения намалява способността на бюджета на ЕС да реагира на променящите се обстоятелства или да финансира нови инициативи в рамките на следващата МФР. Освен това, ако бюджетните кредити за извършване на плащания в годишните бюджети не са достатъчни, това може да забави посрещането на исканията за плащане или да доведе до натрупване на голям обем плащания (вж. ***каре 2.1***).

2.27. Комисията счита, че годишните тавани на плащанията за 2026 г. и 2027 г. като цяло са достатъчни, за да се изпълнят очакваните плащания[22]. Наличният марж под тавана на плащанията обаче е много ограничен през 2027 г. (около 1 млрд. евро)[23], което оставя малко възможности за поемане на непредвиден натиск за изплащане на средства.

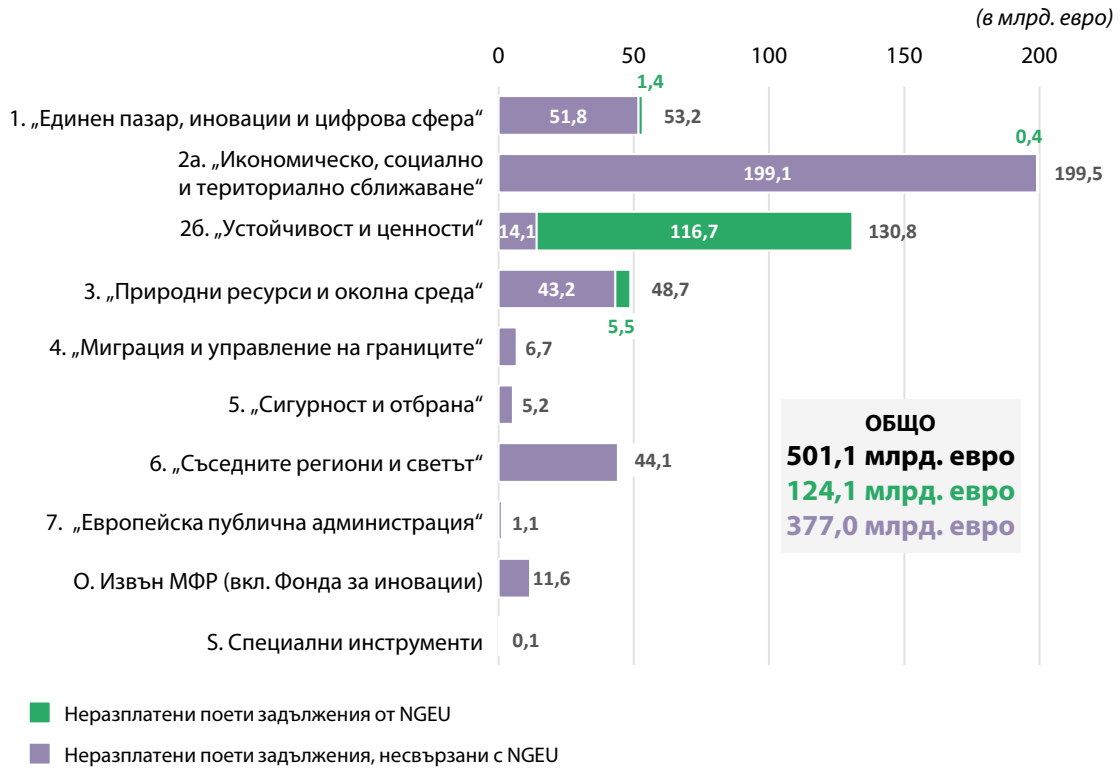
---

[22] COM (2025) 573, стр. 4.

[23] Пак там, таблица 1.1.

2.28. В края на 2025 г. неразплатените поети задължения, по които следва да бъдат извършени плащания през бъдещи години, освен ако тези задължения не бъдат отменени, са достигнали общ размер от 501,1 млрд. евро, от които 124,1 млрд. евро са свързани с безвъзмездна финансова помощ по NGEU (вж. ***фигура 2.13***).

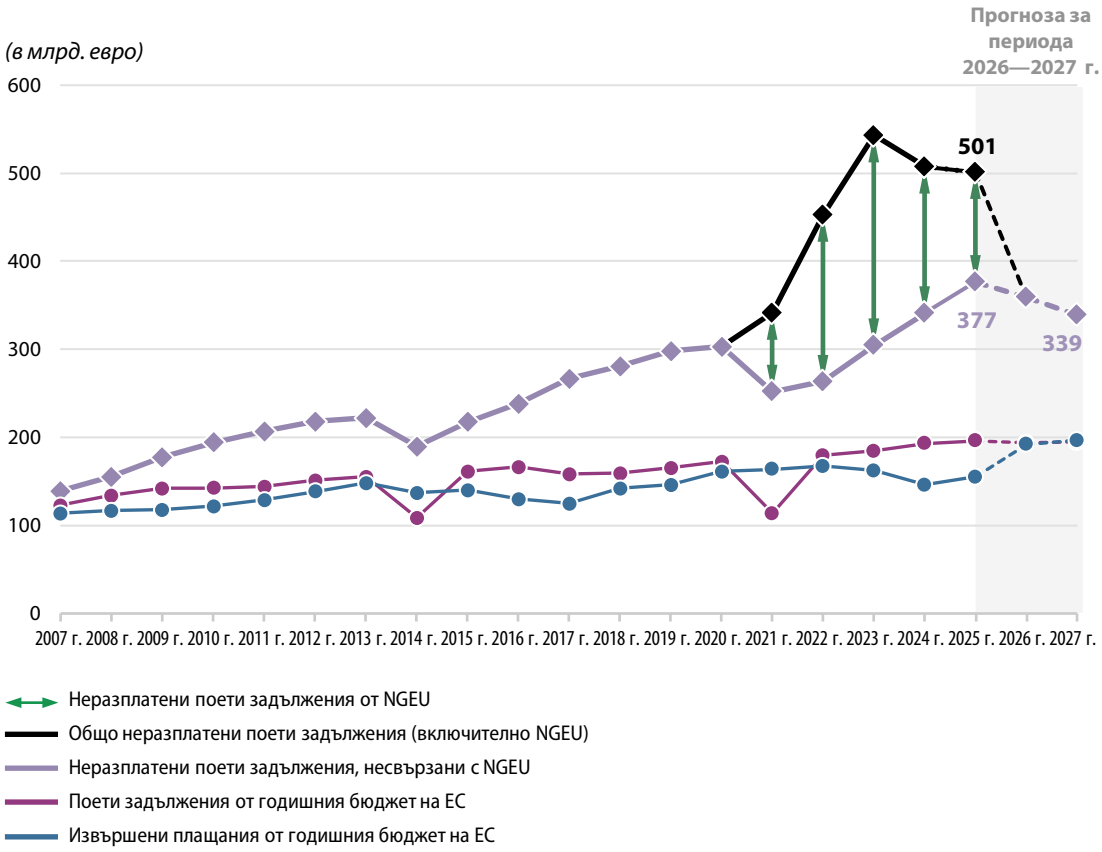
Фигура 2.13 — Общ размер на неразплатените поети задължения по източници на финансиране и функции от МФР към края на 2025 г.



Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

2.29. През 2025 г. Комисията е намалила прогнозата си за размера на неразплатените поети задължения в края на 2027 г. — от 364,7 млрд. евро[24] на 339 млрд. евро[25]. На ***фигура 2.14*** са представени сумите на неразплатените поети задължения към края на всяка година за периода 2007—2027 г. По отношение на неразплатените поети задължения по NGEU всички плащания (с изключение на незначителни суми, свързани с разходи за административна и техническа помощ) ще трябва да бъдат извършени до края на 2026 г.

Фигура 2.14 — Неразплатени поети задължения, поети задължения и плащания за периода 2007—2025 г. и прогноза за периода 2026—2027 г.



Бележка: Прогнозите за периода от 2026 г. нататък не включват пренесени бюджетни кредити и целеви приходи.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2007—2025 г. и COM (2025) 573.

[24] COM (2024) 276, таблица 4.

[25] COM (2025) 573, точка 2.6. „Промяна на равнището на непогасените бюджетни задължения“

Финансово управление през 2025 г.

Непогасените заеми на ЕС са се увеличили с над 20 % през 2025 г.

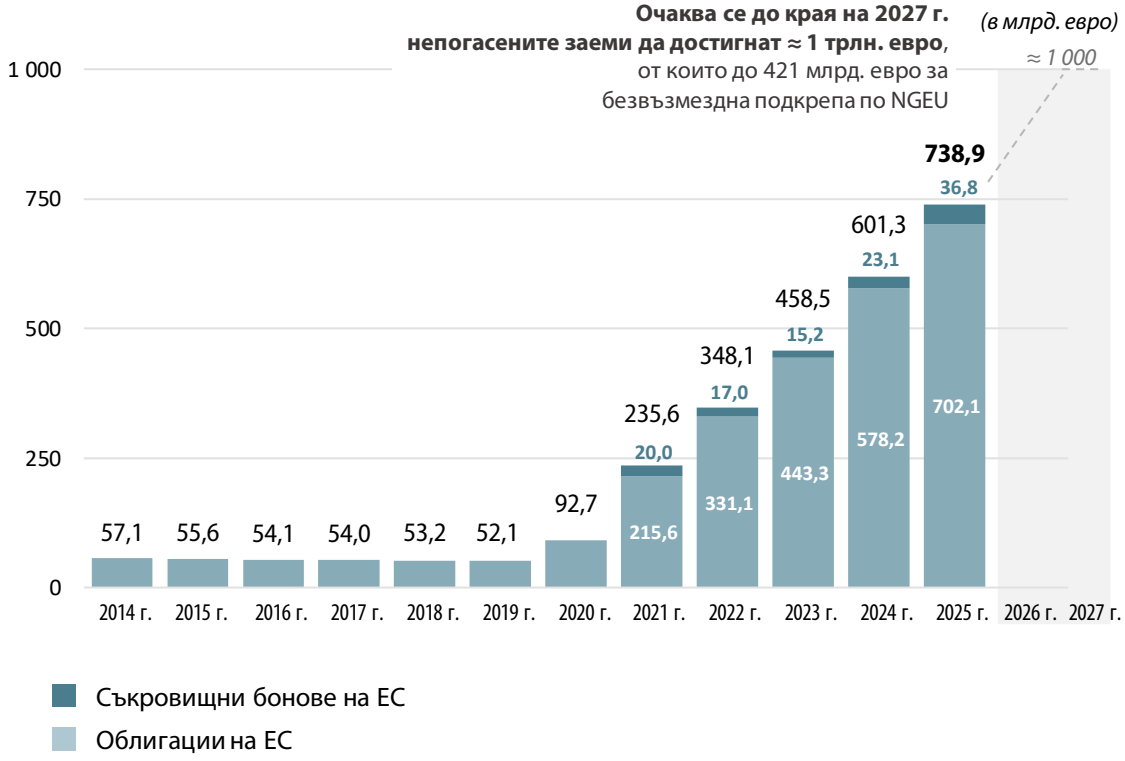
2.30. От декември 2022 г. насам Комисията прилага *диверсифицирана стратегия за финансиране*[26] като стандартен подход за осигуряване на средства за финансова помощ посредством заеми. В края на 2025 г. номиналната стойност на непогасените заеми на ЕС възлиза на 738,9 млрд. евро (2024 г. — 601,3 млрд. евро). Това включва издадени от ЕС съкровищни бонове с номинална стойност 36,8 млрд. евро (2024 г. — 23,1 млрд. евро). Те са със срок до падежа под една година и се емитират с цел управление на ликвидността.

2.31. През последните пет години Комисията разчита във все по-голяма степен на средства от капиталовите пазари за финансирането на по-големи програми, като SURE и NGEU (вж. ***фигура 2.15***). До 2027 г. непогасените заеми на ЕС могат да достигнат 1 трлн. евро.

2.32. През 2025 г. Съветът е приел регламент за създаване на инструмента „Мерки за сигурността на Европа“ (SAFE) за финансиране на спешни и широкомащабни инвестиции в европейската отбрана. Комисията може да заеме до 150 млрд. евро на капиталовите пазари и при поискване да предостави тези средства на държавите членки въз основа на одобрени национални планове. В края на 2025 г. съответните финансови операции все още не бяха започнали. Според Комисията, в зависимост от напредъка в изпълнението на национално ниво, половината от тези заеми може да бъдат отпуснати през 2026—2027 г., а останалата част — до края на 2030 г.

[26] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 2.36.

Фигура 2.15 — Размер на непогасените заеми на ЕС от 2014 г. Насам

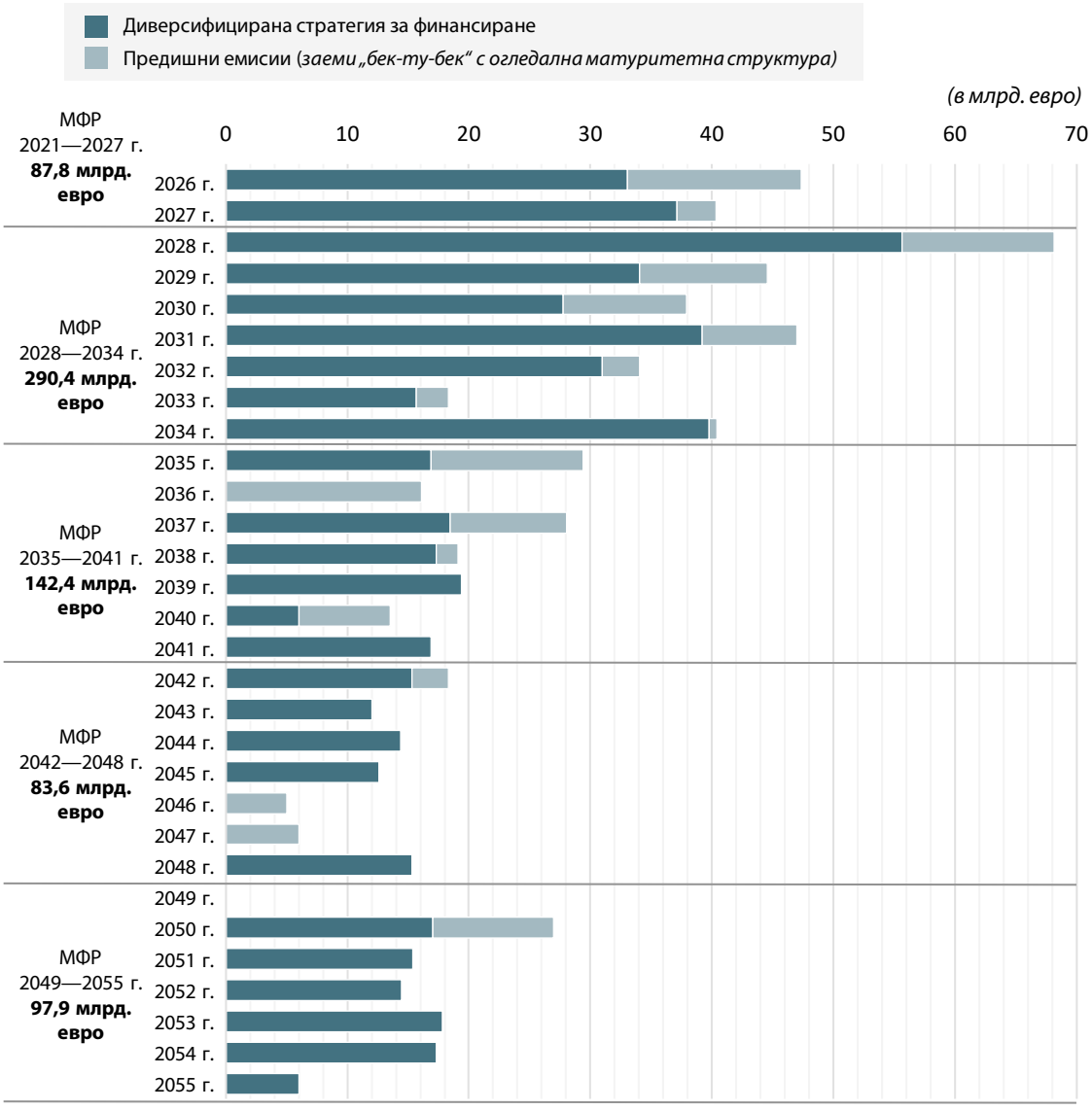


Бележка: Дългът, емитиран от ЕС, е представен по номинална стойност.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

2.33. На ***фигура 2.16*** са представени падежите на заемите, получени от ЕС, с изключение на съкровищните бонове на ЕС, по програмни периоди. Настоящата матуритетна структура обхваща текущата и следващите МФР. Облигациите с настъпващ падеж ще бъдат частично рефинансирани, което осигурява разпределяне на задълженията за погасяване в следващите МФР съгласно изискванията, определени в Решението за собствените ресурси.

Фигура 2.16 — Обем на непогасените облигации на ЕС с настъпващ падеж по години (към края на 2025 г.)

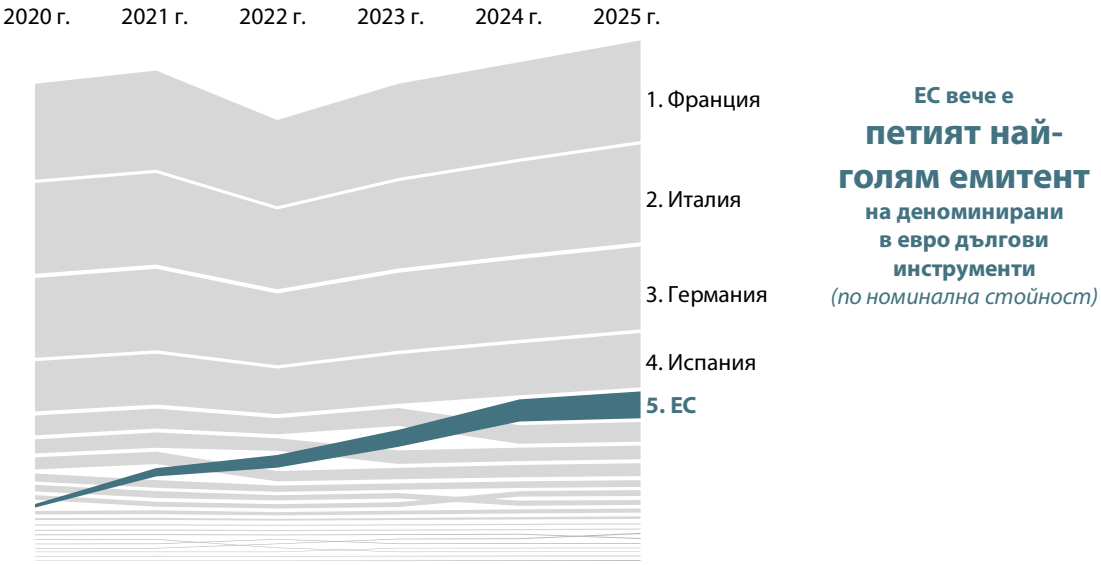


Бележка: Суми по номинална стойност. Не се включват съкровищните бонове на ЕС.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

2.34. Непогасената номинална стойност на дългосрочните дългови ценни книжа в края на 2025 г. нарежда ЕС сред най-големите емитенти на деноминирани в евро дългови инструменти. На ***фигура 2.17*** е представено сравнение на размера на непогасените дългосрочни дългови ценни книжа на държавите членки и на ЕС за периода 2020—2025 г.

Фигура 2.17 — Непогасени суми по дългосрочни дългови ценни книжа на сектор „Държавно управление“ на държавите членки спрямо ЕС

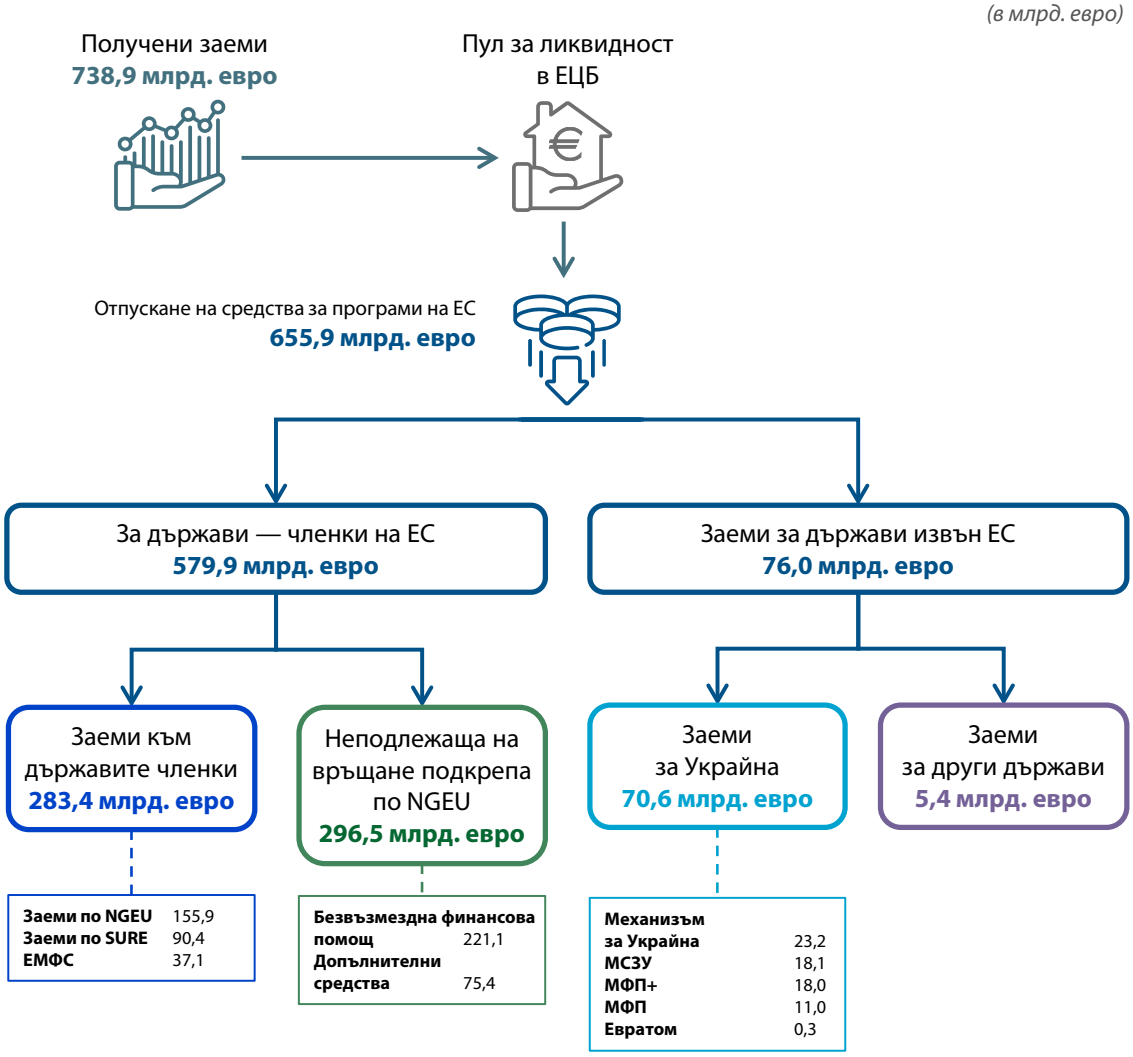


Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от ЕЦБ и консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

2.35. Със заетите от ЕС средства се финансира NGEU, както и програми за финансова помощ за държави членки и държави извън ЕС. На ***фигура 2.18*** е представена разбивка на програмите на ЕС, финансирани чрез получени от него заеми.

Фигура 2.18 — Програми, които се финансират със заети и все още непогасени от ЕС средства към края на 2025 г.

(в млрд. евро)



ЕМФС:	Европейски механизъм за финансово стабилизиране
МФП:	Макрофинансова помощ
NGEU:	NextGenerationEU
SURE:	Инструмент за подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение
МСЗУ:	Макрофинансова помощ по Механизма за сътрудничество по заемите за Украйна

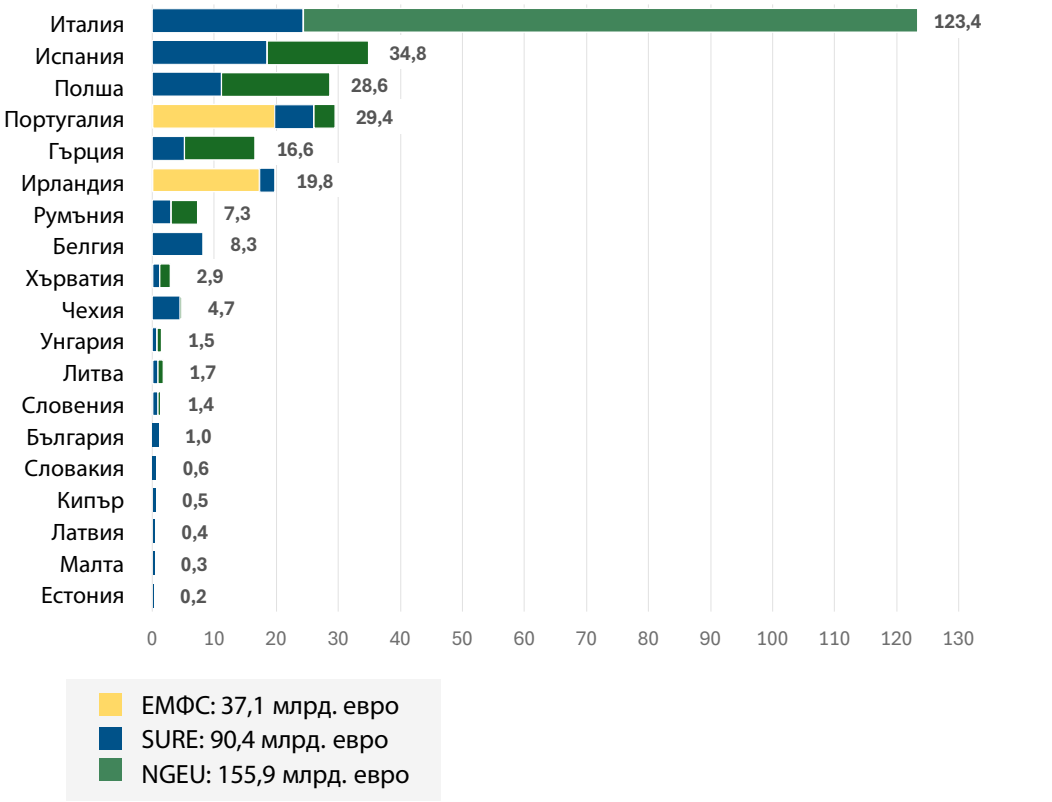
Бележки: Суми по номинална стойност. Сумите не включват частта от безвъзмездната финансова помощ, финансирана от Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит или СТЕ. Паричните постъпления от получените от ЕС заеми могат да се различават от номиналната им сума за погасяване, тъй като ценните книжа могат да бъдат емитирани по цена над или под номиналната стойност в зависимост от пазарните условия.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

2.36. На ***фигура 2.19*** е представена разбивка на заемите, предоставени на държавите членки, които са финансирани чрез заети от ЕС средства.

Фигура 2.19 — Заеми, отпуснати на държавите членки, които са финансирани със заети и все още непогасени от ЕС средства към края на 2025 г.

(в млрд. евро)



Бележка: Суми по номинална стойност.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

Усвояването на средствата по NGEU е по-ниско от очакваното

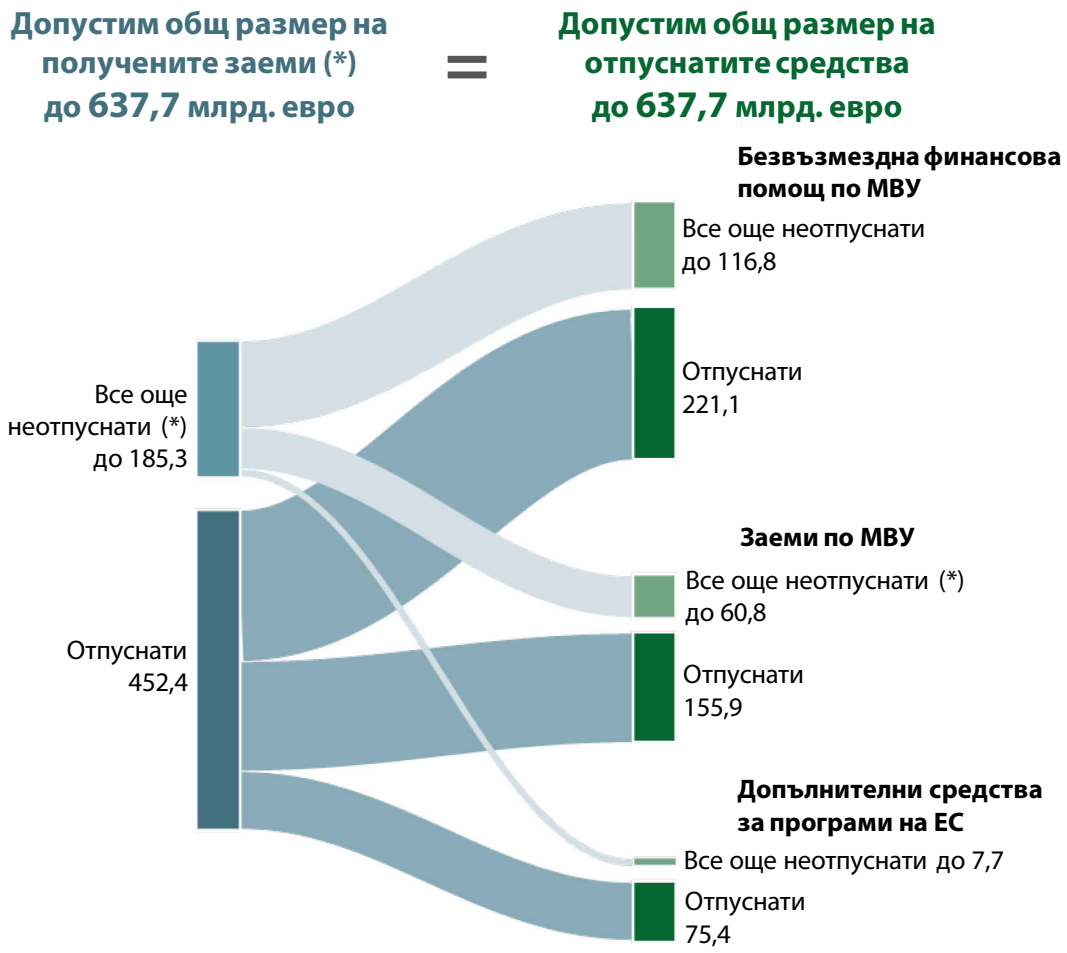
2.37. Първоначално заделеното финансиране за програмата NGEU има за цел да предостави на държавите членки средства в размер до 806,9 млрд. евро по текущи цени (750 млрд. евро по цени от 2018 г.). Тъй като търсенето на заеми от страна на държавите членки е намаляло, към края на 2025 г. размерът на тези средства е понижен до 698 млрд. евро. Като се вземе предвид намалението на сумата на разпределените за Испания заеми[27] през януари 2026 г., актуализираният общ размер на наличното финансиране възлиза на 637,7 млрд. евро, от които 216,7 млрд. евро са предназначени за заеми и 421,0 млрд. евро за безвъзмездна подкрепа.

[27] Член 2, параграф 1 от Решение за изпълнение (ЕС) 17031/25 на Съвета.

2.38. Финансирането, отпуснато от ЕС до края на 2025 г., възлиза на 452,4 млрд. евро (вж. ***фигура 2.20***). До края на 2026 г. ЕС може да продължи да отпуска средства за NGEU в размер до 185,3 млрд. евро.

Фигура 2.20 — Отпуснати средства по NGEU към края на 2025 г.

(в млрд. евро)



(*) въз основа на преразгледаните през януари 2026 г. суми, разпределени за заеми

Бележка: В сумата на докладваните за NGEU заеми се включват само средствата, специално заделени за NGEU към края на 2025 г. Тя не включва административните разходи и частта от безвъзмездната финансова помощ, финансирана от Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит или СТЕ. В общия размер на заемите е отразено намалението с 60,4 млрд. евро, одобрено през януари 2026 г.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

2.39. Погасяването на заемите по NGEU трябва да започне през 2028 г. и да приключи най-късно до 2058 г.[28] Годишните погасявания на главницата не могат да надвишават 7,5 % от максималния размер на безвъзмездната подкрепа по NGEU[29] (т.е. 31,6 млрд. евро годишно).

2.40. За да може размерът на задълженията да намалява стабилно и предвидимо, както се изисква[30], Комисията ще трябва да рефинансира заемите с изтичащ срок, като емитира нови дългови инструменти, със средствата от които да погаси предходните инструменти при настъпването на падежа им[31]. Промените в пазарните условия могат да доведат или до по-високи, или до по-ниски разходи по заемите, които — за частта от дълга по NGEU, свързана с предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и на допълнителни средства[32] — ще трябва да се поемат от бюджета на ЕС. Парламентът и Съветът са се споразумели с Комисията, че разходите от бюджета на ЕС, свързани с погасяването на дълга по NGEU, не следва да водят до необосновано намаляване на средствата за програмите или инвестиционните инструменти в рамките на настоящата МФР[33]. Независимо от размера на бъдещите МФР, графикът за погасяване на заемите, с които се финансира безвъзмездна подкрепа по NGEU, може да има отражение върху общия размер на предвидените в тези МФР бюджетни кредити за извършване на плащания. Всички разходи, направени от ЕС във връзка със заемането на средства за предоставяне на заеми по NGEU, включително тези, свързани с управлението на лихвения и други финансови рискове, се поемат от държавите членки бенефициенти.

---

[28] Член 5, параграф 2 от Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета.

[29] Пак там.

[30] Пак там.

[31] COM (2024) 93, приложение.

[32] Член 11, параграф 1 от Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) 2023/2825 на Комисията.

[33] Междуинституционално споразумение от 16 декември 2020 г., приложение II.

2.41. Комисията не е публикувала цялостна стратегия за погасяване на дълга по NGEU за периода до 2058 г. Що се отнася до сумите, взети назаем за финансиране на безвъзмездна подкрепа по линия на NGEU, в предложението си за МФР за периода 2028—2034 г. Комисията предвижда фиксирана годишна сума от 24 млрд. евро по текущи цени за погасяване на лихвите и главницата[34] през този период. Съгласно нейното предложение лихвените плащания имат предимство, като всички останали средства в рамките на годишната сума от 24 млрд. евро се използват за по-бързо погасяване на главницата. Комисията счита, че този подход на фиксирани анюитетни вноски осигурява предвидимост на бюджетното планиране и функционира като „естествено“ хеджиране срещу колебанията на лихвените проценти, въпреки че в сравнение с алтернативите, включващи линейно погасяване на главницата, той може да доведе до по-високи общи разходи за лихви през целия период на погасяване (до 2058 г.)[35]. Въз основа на информацията, публикувана от Комисията, разходите за лихви, свързани с безвъзмездната подкрепа по NGEU през МФР за периода 2028—2034 г., биха могли да достигнат близо 93 млрд. евро[36], ако се допусне, че подкрепата ще бъде изцяло отпусната.

[34] COM (2025) 573, точка 2.1. „Плащания във връзка с поетите задължения по МФР за периода 2028—2034 г.“.

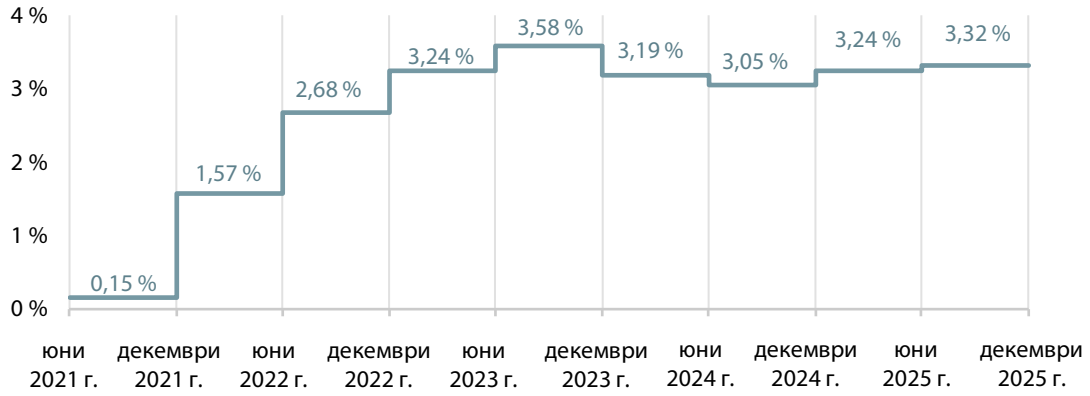
[35] SWD (2025) 570, точка 4.5 „Подготвеност“.

[36] Изчисление въз основа на фигура 4.4, SWD (2025) 570 final/2.

Очакваните разходи по заемите по линия на NGEU за настоящата МФР остават два пъти по-високи от първоначалните прогнози

2.42. През 2020 г. е постигнато съгласие за отпускане на средства в общ размер от 14,9 млрд. евро по функция 2б („Устойчивост и ценности“) от МФР за периода 2021—2027 г. за финансиране на лихвени и купонни плащания за заеми по NGEU[37]. Разчетите от 2020 г. се основават на очакваните лихвени проценти по заемите, прогнозирани в диапазона от 0,55 % през 2021 г. до 1,15 % през 2027 г.[38] Действителните лихвени проценти обаче са нараснали значително[39], което е оказало неблагоприятно въздействие върху пределните разходи на ЕС за финансиране (вж. ***фигура 2.21***).

Фигура 2.21 — Промени в разходите за финансиране на NGEU



Бележка: Посочените разходи за финансиране за всеки отрязък от време отразяват процента към момента на докладването, но могат да варират поради променящите се пазарни условия.

Източник: ЕСП, въз основа на документ COM (2026) 164.

[37] Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (поети задължения) — текущи цени, точка 2.6 „Финансиране и погасяване — NextGenerationEU“.

[38] Служба на Европейския парламент за парламентарни изследвания, „Преразглеждане на дългосрочния бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г.“, стр. 7.

[39] Основни лихвени проценти на ЕЦБ.

2.43. Според Комисията разходите за финансиране на заемите, чрез които се осигуряват средства за безвъзмездната подкрепа по линия на NGEU, възлизат на 10,4 млрд. евро за периода 2021—2025 г. (5 млрд. евро през 2025 г.). Това надвишава с почти 62 % първоначалната прогноза от 6,4 млрд. евро[40]. Комисията очаква да заплати лихви в размер на близо 8 млрд. евро през 2026 г.[41] и 9,9 млрд. евро през 2027 г.[42] Следователно общата сума на разходите за финансиране в настоящата МФР може достигне 28,3 млрд. евро, което е около два пъти повече в сравнение с първоначалната прогноза на Комисията от 14,9 млрд. евро[43]. Конфликтът в Близкия изток обаче, който започна в края на февруари 2026 г., създаде допълнителна несигурност по отношение на инфлацията и, в по-общ смисъл, по отношение на решенията в областта на паричната политика[44]. В резултат на това бъдещите разходи за финансиране може да се различават от текущите бюджетни прогнози. Комисията все още не е публикувала актуализирани оценки за потенциалното отражение на конфликта върху разходите за финансиране, въпреки че то може да е сходно с това на военната агресия на Русия срещу Украйна.

2.44. През 2025 г. бюджетът на ЕС мобилизира средства по специалния инструмент на ЕС за възстановяване (EURI)[45], по който са предоставени 1,1 млрд. евро[46] за покриване на част от разходите по заеми по линия на NGEU. Тези средства допълват финансирането от 1,1 млрд. евро, предоставено от Инструмента за гъвкавост[47].

---

[40] Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (поети задължения) — текущи цени, точка 2.6 „Финансиране и погасяване — NextGenerationEU“.

[41] Бюджет на ЕС за 2026 г., Дял 06 „Възстановяване и устойчивост“.

[42] Разчет на Комисията за финансовата 2027 година, раздел „Акценти на политиката“, подраздел 3.4.3 — Клъстер „Възстановяване и устойчивост“, точка „Разходи за финансиране на Инструмента на Европейския съюз за възстановяване (EURI)“.

[43] Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (поети задължения) — текущи цени, точка 2.6 „Финансиране и погасяване — NextGenerationEU“.

[44] Реч на заместник-председателя на ЕЦБ, 26.3.2026 г.

[45] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 2.32.

[46] Бюджет на ЕС за 2025 г., стр. 15.

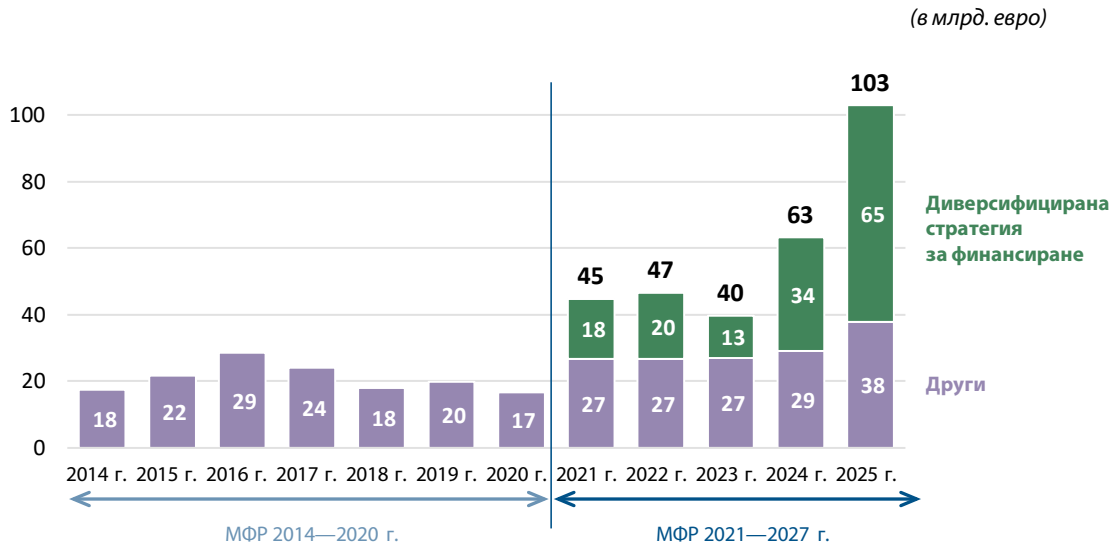
[47] Пак там.

Забавеното отпускане на средствата е довело до увеличаване на паричните средства в брой

2.45. Комисията заема средства предварително въз основа на прогнозните нужди от плащания по различните програми с цел да осигури изпълнението на задълженията си в срок. Всяка година Комисията приема *годишно решение за получаване на заеми*, с което се определя максималният таван за дългосрочните и краткосрочните заеми, а очакваните изисквания за ликвидност се отразяват в съответните програми. В тази рамка Комисията публикува шестмесечни *планове за финансиране*, в които се очертават очакваните обеми и графикът за емитиране на дълг за следващите 6 месеца. Като съобщава предварително своята стратегия за финансиране, Комисията гарантира по-голяма предвидимост на емисиите, като същевременно се запазва гъвкавостта и се осигурява прозрачност на пазарите[48].

2.46. Комисията трябва да следи за това, че разполага с достатъчно средства, за да извършва плащания. По отношение на МВУ плащанията са по-малко от прогнозираното въз основа на ориентировъчния график на исканията за плащане на държавите членки, което е довело до увеличаване на паричните средства в брой (вж. ***фигура 2.22***).

Фигура 2.22 — Парични средства на ЕС в брой в края на годината



Бележка: В сумите се включват и парични еквиваленти.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

[48] Съображение 8 от Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) 2023/2825 на Комисията.

2.47. Съгласно диверсифицираната стратегия за финансиране (вж. точка ***2.30***), Комисията държи постъпленията от получените заеми в общ пул за ликвидност в ЕЦБ и управлява тези средства централно. Благодарение на благоприятните лихвени проценти от 2021 г. насам от управление на ликвидността са генерирани кумулативни нетни приходи за бюджета на ЕС, които по данни на Комисията възлизат на 0,2 млрд. евро. През 2025 г. обаче поради промените в лихвените проценти паричните средства в брой са започнали да генерират нетни разходи за бюджета на ЕС за управление на ликвидността[49]. Тъй като разходите за ликвидност се фактурират на годишна база, нетните разходи, възникнали през 2025 г., ще бъдат отразени едва в бюджета на ЕС за 2026 г.[50]

[49] COM (2025) 310, точка 2.2. „Закъсненията в изпълнението водят до разходи за Европейския съюз“.

[50] Член 17 от Решение за изпълнение (ЕС, Евратом) 2024/1974 на Комисията.

Бюджетът на ЕС продължава да осигурява подкрепа на Украйна по време на военната агресия на Русия

2.48. По данни на Комисията от началото на военната агресия на Русия до края на 2025 г. ЕС и неговите държави членки са мобилизирали над 192,1 млрд. евро в подкрепа на Украйна и нейния народ (вж. ***фигура 2.23***).

Фигура 2.23 — Подкрепа от ЕС и неговите държави членки за Украйна и гражданите ѝ, предоставена от началото на военната агресия на Русия до края на 2025 г.

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

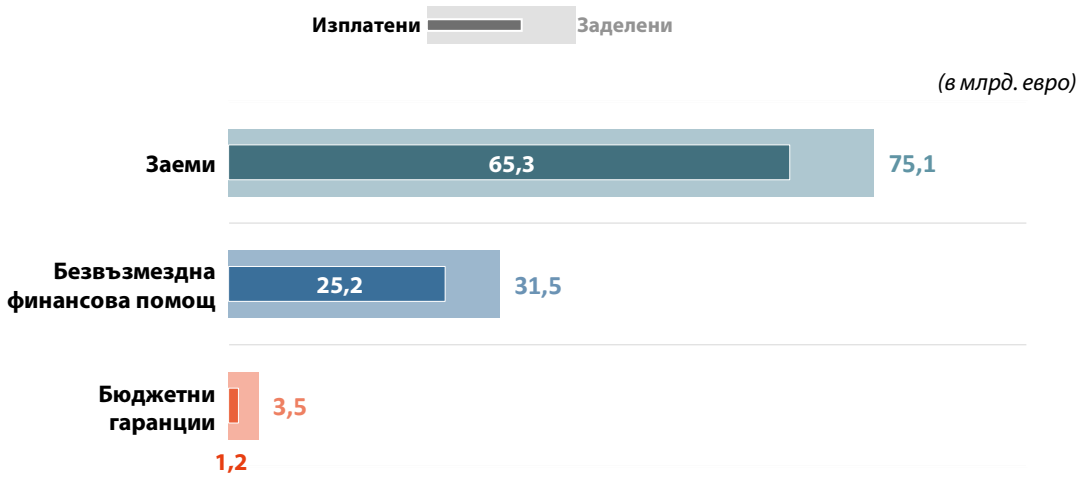
2.49. На ***фигура 2.23*** е показана общата сума, мобилизирана от ЕС и неговите държави членки, а на ***фигура 2.24*** е представена допълнителна перспектива, като се поставя акцент само върху подкрепата, предоставена от бюджета на ЕС. Разбивката се основава на отпуснатите и заделените суми по следните елементи:

а) заеми, по номинална стойност;

б) безвъзмездна финансова помощ, с която се предоставя пряка подкрепа на Украйна и нейните граждани (не се включва провизирането на заеми и гаранции);

в) *бюджетни гаранции*, предоставени единствено по Гаранцията за Украйна.

Фигура 2.24 — Финансирана от бюджета на ЕС подкрепа за Украйна и нейните граждани от началото на военната агресия на Русия до края на 2025 г.



Бележка: Заеми по номинална стойност; безвъзмездна финансова помощ по одобрени програми; бюджетни гаранции, предоставени единствено по Гаранцията за Украйна. Не се включват провизиите в общ фонд „Провизии“ (ОФП).

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

2.50. До края на 2025 г. по Механизма за Украйна са мобилизирани 31,3 млрд. евро, като от тях 23,2 млрд. евро са предоставени под формата на заеми (вж. ***фигура 2.18***). Създаден през 2024 г., този механизъм има за цел да предостави финансова подкрепа на Украйна в размер до 50 млрд. евро до 2027 г. В рамките на Механизма за Украйна ЕС може да субсидира и разходите на Украйна по заеми през периода на настоящата МФР, като това важи както за заемите по самия механизъм, така и за извънредните заеми за *макрофинансова помощ (МФП)*, предоставени през 2022 г. През 2025 г. тези лихвени субсидии възлизат на 0,6 млрд. евро (0,8 млрд. евро кумулативно от създаването на Механизма за Украйна).

2.51. През 2025 г. МФП по Механизма за сътрудничество по заемите за Украйна (МСЗУ)[51] е отпусната изцяло. МСЗУ е създаден в рамките на инициативата на Г-7 „Заеми за ускоряване на извънредните приходи за Украйна“ и разполага с бюджет от 18,1 млрд. евро[52]. Погасяването на главницата, лихвите и свързаните с тях разходи се

[51] Регламент (ЕС) 2024/2773.

[52] Приложение към изявлението на министрите на финансите на държавите от Г-7 относно инициативата за отпускане на заеми за ускоряване на извънредните приходи за Украйна.

очаква да бъде финансирано чрез бъдещи входящи потоци от извънредни приходи от блокирани руски държавни активи[53]. ЕСП отбелязва обаче правните предизвикателства пред блокирането на руски активи[54]. Според Комисията през 2025 г. ЕС е заделил 0,6 млрд. евро от тези извънредни приходи като буфер за покриване на бъдещи финансови разходи, свързани с МСЗУ.

2.52. През декември 2025 г. Съветът е постигнал политическо споразумение за допълнителни заеми в размер на 90 млрд. евро[55], които да бъдат предоставени на Украйна за покриване на финансовите ѝ нужди през 2026 г. и 2027 г. в рамките на инструмента „Заем за подкрепа на Украйна“. От тези средства 30 млрд. евро ще бъдат отпуснати като макрофинансова помощ и бюджетна подкрепа посредством Механизма за Украйна, а 60 млрд. евро са предназначени да подпомогнат капацитета на отбранителната промишленост. Заемът ще бъде финансиран чрез заемане на средства от ЕС на капиталовите пазари, които ще бъдат обезпечени от *маржа* в бюджета на ЕС, като същевременно се гарантира, че това няма да има отражение върху финансовите задължения на неучастващите държави членки (Чехия, Унгария и Словакия). Предвижда се лихвите и съответните разходи по заеми да бъдат покрити от бюджета на ЕС през 2027 г., докато главницата ще бъде дължима от Украйна едва след получаването на военни репарации от Русия[56]. През януари 2026 г. Европейският парламент е дал съгласието си за използване на „процедурата на засилено сътрудничество“[57] между държавите членки, които предоставят обезпечение за този заем. През февруари 2026 г. са приети съответните регламенти[58]. През април 2026 г. Съветът е постигнал съгласие за изменение на МФР с цел гарантиране на издаването на облигации от ЕС и финансиране на разходите за обслужване на дълга за 2027 г. (чиято стойност се изчислява на приблизително 1 млрд. евро към момента на предложението).

---

[53] Член 3 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/2773.

[54] Дела T-150/26 и C-186/26.

[55] EUCO 26/25.

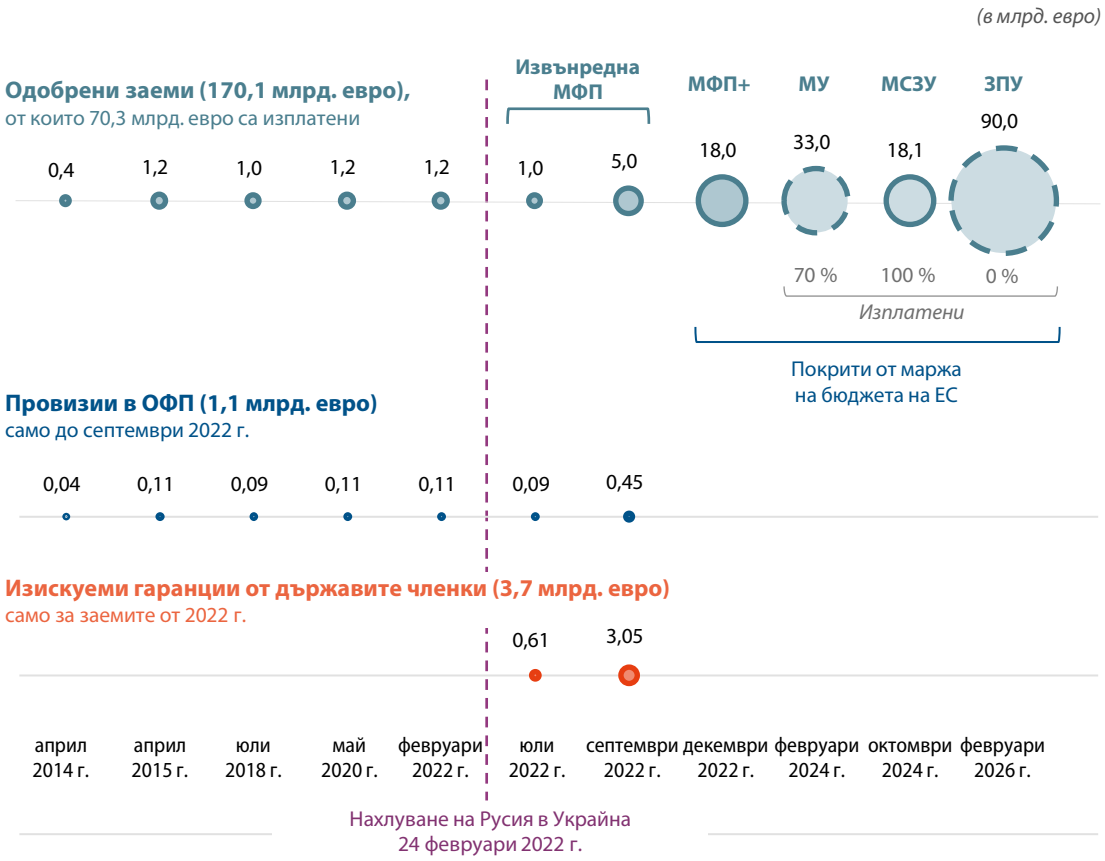
[56] Член 20 от Регламент (ЕС) 2026/467.

[57] Член 20 от Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз.

[58] Регламенти (ЕС) 2026/467 и (ЕС) 2026/468.

2.53. Към средата на 2026 г. одобрените или договорени от 2014 г. насам заеми за Украйна, които не са погасени или по които средствата все още предстои да бъдат отпуснати, възлизат на общо до 170,1 млрд. евро. От тази сума до края на 2025 г. са отпуснати 70,3 млрд. евро (вж. ***фигура 2.25***).

Фигура 2.25 — Хронология на одобрените заеми за Украйна (непогасени или все още неотпуснати), включително заделени провизии и гаранции от държавите членки



МФП:	Макрофинансова помощ
МФП+:	Макрофинансова помощ плюс
МУ:	Механизъм за Украйна (преразгледан с Регламент (ЕС) 2026/468)
МСЗУ:	Макрофинансова помощ по Механизма за сътрудничество по заемите за Украйна
ЗПУ:	Макрофинансова помощ по инструмента „Заем за подкрепа на Украйна“

Бележки: Суми по номинална стойност, отпуснати към края на 2025 г.
Непогасеният заем от 0,3 млрд. евро, отпуснат от Евратом на „Енергоатом“, не е включен.
В края на 2025 г. 0,05 млрд. евро от провизиите, които следва да бъдат заделени за ОФП по отношение на заемите от 2022 г., все още не бяха изплатени.

Източник: ЕСП, въз основа на приложимото законодателство и консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

2.54. Комисията е признала в годишните отчети на ЕС за 2025 г.[59] корекция за обезценка в размер на 30,2 млрд. евро (2024 г. — 15,8 млрд. евро) за общата сума на вече отпуснатите заеми по МФП и Механизма за Украйна, която отразява очакваните кредитни загуби през целия жизнен цикъл на тези заеми.

Експозицията на бюджета на ЕС продължава да нараства

2.55. За целите на анализа на експозицията на бюджета на ЕС ЕСП разгледа:

а) гаранциите от бюджета на ЕС за средствата, заети от пазарите с цел финансиране на заеми, отпуснати на държави членки или държави извън ЕС, в случай на неизпълнение на тези заеми; и

б) задълженията, които биха могли да възникнат в бъдеще при настъпване на конкретно събитие и които се оповестяват в годишните отчети като *условни задължения* и се състоят от предоставени бюджетни гаранции за отпуснати средства[60].

2.56. Произтичащата от тези задължения експозиция на бюджета на ЕС възлиза общо на 406,8 млрд. евро в края на 2025 г., което представлява увеличение с 19 % спрямо нейния размер в края на 2024 г. от 342 млрд. евро. На ***фигура 2.26*** е показана настоящата експозиция на бюджета на ЕС и въведената система за защита, чрез която се гарантира изпълнението на задълженията на ЕС по обслужване на дълга.

---

[59] Консолидирани годишни отчети на ЕС за 2025 г., бележка 2.4.

[60] Пак там, бележка 4.1.1.

Фигура 2.26 — Обща експозиция на бюджета на ЕС в края на 2025 г. с разбивка по източници и система за защита

(в млрд. евро)

Източник на експозицията	Експозиция на бюджета на ЕС		Система за защита ПРЕДИ прибягване до бюджета на ЕС	Система за защита СЛЕД прибягване до бюджета на ЕС
	2024 г.	2025 г.		
Заеми по NGEU	108,7	155,9		Марж под временния таван на собствените ресурси (0,6 % от БНД на ЕС)
Заеми по SURE	98,4	90,4	Не е приложимо	Марж под постоянния таван на собствените ресурси (1,4 % от БНД на ЕС) + Гаранция от държавите членки (25 %)
Заеми по ЕМФС	42,0	37,1		
Заеми по ПБ	0,2	-		
Заеми по МФП+ *за Украйна*	18,0	18,0		
Заеми по Механизма за Украйна	13,1	23,2		
МФП по Механизма за сътрудничество по заемите за Украйна (МСЗУ)	-	18,1	Извънредни приходи от блокирани руски държавни активи	
Извънредни заеми по МФП *за Украйна*	6,0	6,0	Общ фонд „Провизии“ (9 %) + Доброволна гаранция от държавите членки (61 %)	
Заеми по МФП *за Украйна*	5,0	5,0	Общ фонд „Провизии“ (между 9 % и 70 %)	Не е приложимо
Гаранция за Украйна	0,1	1,2		
Заеми от Евратом *за „Енергоатом“*	0,3	0,3		
Гаранция от ЕФСИ	21,0	20,0		
Гаранции по мандата за външно кредитиране	19,2	16,8		
Гаранция за ЕФУР	0,5	0,5		
Гаранция за ИССРМС — ЕФУР+	1,3	2,9		
Гаранция за InvestEU	3,5	6,0		
Заеми за други държави извън ЕС	4,7	5,4		
Общо	**342,0**	**406,8**		

Бележки: Фигурата е изготвена съгласно подхода, описан в точка ***2.55***.
Процентите на провизиране, които се прилагат към подразделенията на държавите членки по гаранцията за InvestEU, може да се различават от стандартните проценти. Сумите, които не са обезпечени със заделени провизии, се покриват от насрещни гаранции от държавите членки. По отношение на гаранцията по мандата за външно кредитиране експозицията на ЕС варира между 65 % и 100 % от неизплатените суми.

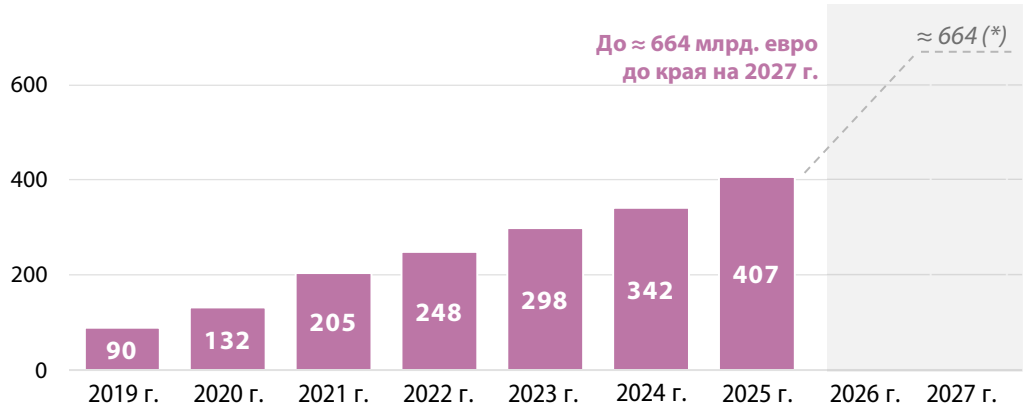
Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за годините 2024 и 2025.

2.57. През 2025 г. е създаден Инструментът за реформи и растеж за Република Молдова. По него ще бъдат предоставени до 1,5 млрд. евро под формата на заеми в периода между 2025 г. и 2027 г., от които 0,3 млрд. евро са отпуснати през 2025 г.

2.58. Очаква се експозицията на бюджета на ЕС да нарасне още повече и да достигне 664 млрд. евро до 2027 г. (вж. ***фигура 2.27***).

Фигура 2.27 — Досегашна и прогнозна експозиция на бюджета на ЕС

(в млрд. евро)



(*) Прогнозна експозиция до края на 2027 г.:

— Заеми по линия на NextGenerationEU: до 216,7 млрд. евро (сума, преразгледана през януари 2026 г.)

— Заеми по Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства: 82,4 млрд. евро

— Заеми по инструмент „Мерки за сигурността на Европа“: до 75 млрд. евро (≈ 50 %)

— Заеми по Европейския механизъм за финансово стабилизиране: 27,9 млрд. евро

— Заеми от Евратом за „Енергоатом“: 0,2 млрд. евро

— Заеми за Украйна: до 170 млрд. евро (сума, преразгледана през януари 2026 г.)

— Заеми за други държави извън ЕС: до 14,7 млрд. евро

— Бюджетни гаранции за подписани операции: до 77,6 млрд. евро

Бележка: Фигурата е изготвена съгласно подхода, описан в точка ***2.55***.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г. и друга информация, предоставена от Комисията.

2.59. Общата експозиция може да бъде разбита по години. Годишната експозиция представлява максималният размер на средствата, които трябва да бъдат покрити от бюджета на ЕС или от бюджетния марж в случай на неизпълнение на плащания през дадена година[61]. Въз основа на данни относно годишната експозиция на бюджета на ЕС към края на 2024 г. Комисията предостави информация на ЕСП във връзка с финансовата помощ за държави членки и държави извън ЕС, както и във връзка с *мандата за външно кредитиране*. За 2026 г. изчислената от ЕСП обща експозиция възлиза на 20 млрд. евро (2025 г. — 14,5 млрд. евро). В тази стойност обаче не е включена годишната експозиция, свързана с останалите програми, обезпечени с бюджетни гаранции (ЕФСИ, InvestEU, ЕФУР и ЕФУР +). През 2022 г. ЕСП отправи препоръка[62] за оповестяване на оценката на Комисията на общата годишна експозиция.

Маржът в бюджета на ЕС предоставя гаранция за получените заеми

2.60. Операциите на ЕС по получаване на заеми се обезпечават чрез гаранционен механизъм, предназначен да осигури достатъчно средства за изпълнение на задълженията по обслужване на дълга във всеки един момент. Тази гаранция се осигурява от маржа в бюджета на ЕС, който представлява годишната разлика между тавана на собствените ресурси (т.е. максималната сума, която ЕС има право да изиска от държавите членки) и собствените ресурси, необходими за финансиране на действителното равнище на бюджетните кредити за извършване на плащания по МФР. От 2021 г. постоянният таван на собствените ресурси е определен на 1,4 % от брутния национален доход (БНД) на ЕС. Бюджетът за 2025 г. включва собствени ресурси в размер на 0,83 % от БНД на ЕС за финансиране на бюджетните разходи[63], което означава, че в края на годината е имало наличен марж от 0,57 % за покриване на бюджетните задължения.

---

[61] Специален доклад 05/2023 на ЕСП, фигура 2.

[62] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., препоръка 2.3.

[63] Консолидирани годишни отчети на ЕС за 2025 г., бележка 6.7.

2.61. На практика бюджетният марж изпълнява ролята на крайна гаранция за инвеститорите: ако възникнат трудности при обслужването на дълга на ЕС (например поради просрочено или частично погасяване на заеми от бенефициентите), той дава възможност на Комисията да изиска допълнителни вноски от държавите членки за изпълнение на задълженията на ЕС. Преди да отправи такова искане, Комисията докладва относно мерките, които прилага за намаляване на риска и управление на ликвидността[64]. Бюджетният марж не е предварително финансиран резерв — по него се изискват плащания от страна на държавите членки само в случай че редовните бюджетни ресурси на ЕС и входящите потоци от кредитополучателите са недостатъчни за погасяването на заемите на ЕС. Този механизъм[65] е правно обвързващ за държавите членки.

2.62. Въз основа на наличните данни в края на 2024 г. Комисията изчислява, че след приспадане на собствените ресурси, необходими за финансиране на бюджетните кредити за извършване на плащания от бюджета на ЕС (с изключение на NGEU), наличният марж под постоянния таван на собствените ресурси възлиза на 90,8 млрд. евро през 2026 г. и 90,5 млрд. евро през 2027 г.[66] (вж. ***фигура 2.28***). Тези суми съответстват на 0,5 % от годишния БНД на ЕС.

---

[64] Пак там.

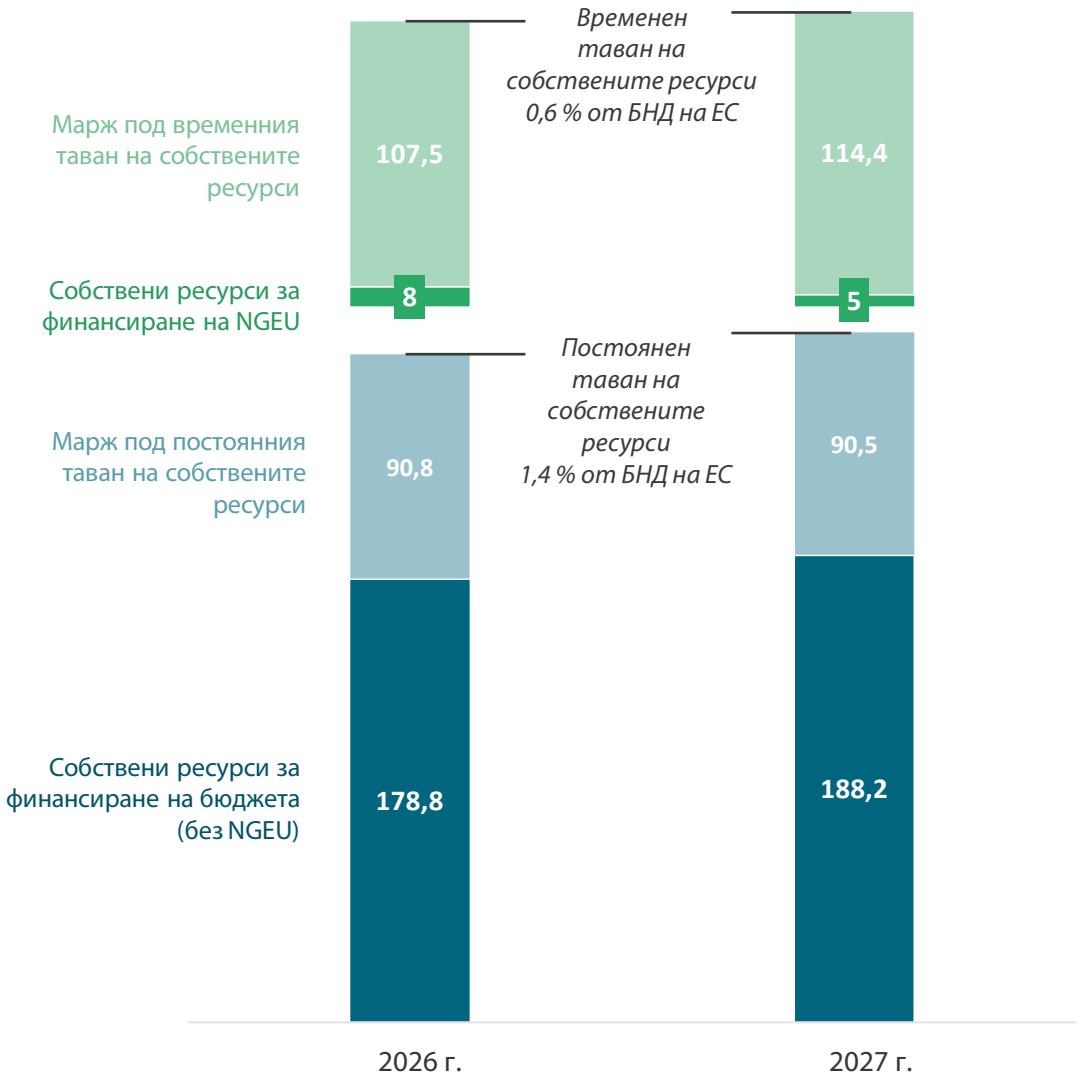
[65] Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета.

[66] COM (2025) 781, приложения.

2.63. В допълнение към маржа под постоянния таван на собствените ресурси, с Решението за собствените ресурси за периода до 2058 г. се въвежда допълнително временно и извънредно увеличение на тавана на собствените ресурси в размер на 0,6 % от БНД на ЕС, единствено с цел да се гарантира погасяването на заемите по NGEU. Комисията изчислява, че за периода до 2027 г. почти целият марж под временния таван на собствените ресурси ще бъде наличен[67] (вж. ***фигура 2.28***).

Фигура 2.28 — Бюджетен марж под постоянния и временния таван на собствените ресурси

(в млрд. евро)



Източник: ЕСП, въз основа на документ COM (2025) 781.

[67] Пак там.

2.64. За следващата МФР Комисията е предложила да се увеличи тавана на собствените ресурси на 1,75 %[68]. В своето становище относно предложението на Комисията[69] ЕСП отбеляза, че Комисията следва да оцени отново дали предложеният таван на собствените ресурси все още е подходящ предвид одобряването на нов заем за Украйна в размер на 90 млрд. евро.

2.65. С предложението се въвежда и механизъм за реакция при кризи, който позволява да се заемат допълнителни средства на капиталовите пазари, за да се предоставят заеми на държавите членки в случай на тежка криза, особено големи трудности или сериозна заплаха[70]. Предвижда се този инструмент да се прилага, когато ситуацията не може да бъде ефективно овладяна чрез съществуващите програми. Произтичащите от това задължения ще бъдат обезпечени с извънредно и временно увеличение на тавана на собствените ресурси от 0,25 процентни пункта[71].

---

[68] Член 4 от COM (2025) 574.

[69] Становище 04/2026 на ЕСП, точка 16.

[70] Член 6 от COM (2025) 574.

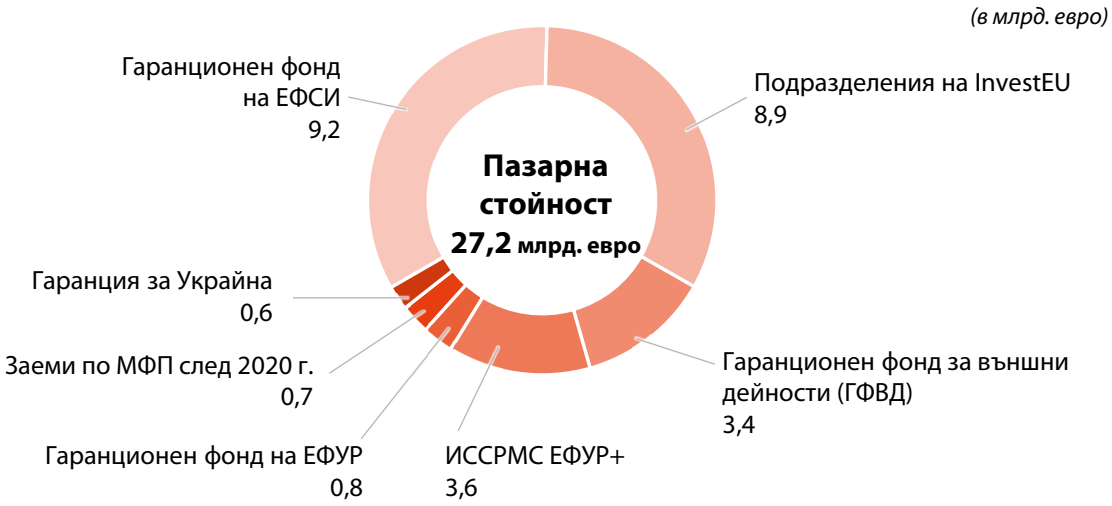
[71] Пак там, член 8.

При управлението на общия фонд „Провизии“ е постигнат положителен кумулативен финансов резултат, както и през 2024 г.

2.66. От 2021 г. насам *общият фонд „Провизии“ (ОФП)* обединява всички провизии за финансови задължения на ЕС, произтичащи от бюджетни гаранции, заеми за финансова помощ и Механизма за отпускане на заеми от Евратом[72]. Към 31 декември 2025 г. пазарната стойност на активите на ОФП възлиза на 27,2 млрд. евро (2024 г. — 23,2 млрд. евро). Средствата на ОФП се разпределят в подразделения, съответстващи на различните инструменти, които участват с вноски във фонда[73] (вж. ***фигура 2.29***).

Фигура 2.29 — Общ фонд „Провизии“ и неговите компоненти към края на 2025 г.

(в млрд. евро)



ЕФСИ: Европейски фонд за стратегически инвестиции
ИССРМС: Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество
ЕФУР+: Европейски фонд за устойчиво развитие плюс
ЕФУР: Европейски фонд за устойчиво развитие
МФП: Макрофинансова помощ

Бележки: 1,1 млрд. евро от активите, оповестени за подразделенията на InvestEU, са разпределени в подразделения на държави членки (Чехия, Финландия, Румъния, Малта, България, Гърция, Испания и Португалия), които се финансират отделно от национални или регионални вноски.
Освен това средства в размер на 0,2 млрд. евро се държат в централната каса на Комисията с цел да се осигури ликвиден буфер за покриване на непосредствени искания за плащане по гаранции.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните годишни отчети на ЕС за 2025 г.

[72] Член 215 от Финансовия регламент.

[73] Член 3 от C (2020) 131/03.

2.67. Целта на Комисията при управлението на ОФП е, като минимум, да защити внесените средства от загуби (запазване на капитала)[74]. След положителния резултат от 0,9 млрд. евро за 2025 г. (0,8 млрд. евро за 2024 г.) кумулативният (реализиран и нереализиран) финансов резултат на инвестиционния портфейл от създаването му през 2021 г. насам е 1,3 млрд. евро (4,9 %).

2.68. Преди да прибегне до бюджета на ЕС, Комисията може да използва ОФП, за да покрие изходящите потоци, необходими за удовлетворяване на искания за плащане по гаранции, свързани с операции както в държави от ЕС, така и в държави извън него, както и при неизпълнение на задължения от страна на държави извън ЕС. Към настоящия момент не е имало неизпълнение на задълженията за плащане по заеми за МФП и Евратом, а след приспадане на събраните средства кумулативната сума на исканията за плащане по гаранции за операции, по които е имало неизпълнение, и намаленията на стойността на капиталовите инвестиции по бюджетните гаранции в края на 2024 г. възлизат на общо 1,4 млрд. евро[75] (1,2 млрд. евро през 2023 г.). От тях 0,9 млрд. евро (0,9 млрд. евро и през 2023 г.) са свързани с мандата за външно кредитиране[76], провизирането за който се заделя в подразделението на Гаранционния фонд за външни дейности (ГФВД).

---

[74] COM (2025) 400,част 2.

[75] Данни, извлечени на базата на Проект на общ бюджет на Европейския съюз за 2026 г. — работен документ, част XI. Вж. таблиците, озаглавени „Искания за плащане по гаранции и събрани суми“, на стр. 19, 34, 48, 63, 79 и 97.

[76] Проект на общ бюджет на Европейския съюз за 2026 г. — работен документ, част XI, стр. 63.

Заключения и препоръки

Заключения

2.69. През 2025 г. почти всички бюджетни кредити за поемане на задължения и извършване на плащания в годишния бюджет на ЕС са усвоени. В резултат на изпълнението на инструмента NGEU общият размер на извършените плащания през 2025 г. е по-висок от общия размер на поетите задължения. Нивото на усвояване на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. е достигнало 98,6 %, докато по МФР за периода 2021—2027 г. делът на извършените плащания по фондовете със споделено управление съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) представлява 16,6 % от общия размер на заделените за тях средства. Нивото на усвояване на средствата по трите основни фонда на политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ+) за периода 2021—2025 г. е 14,8 %, като общият размер на плащанията възлиза на 52,8 млрд. евро. ЕСП констатира, че нивото на непогасените искания за плащане към края на годината е високо. Вж. точки ***2.2***—***2.18***.

2.70. През 2025 г. годишните плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ с общ размер от 40,1 млрд. евро са значително по-малко в сравнение с прогнозираното от Комисията (65 млрд. евро). Седемнадесет държави членки обаче са представили искания за плащане на обща стойност 20,3 млрд. евро през декември 2025 г. От поетите задължения за безвъзмездна финансова помощ по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) в общ размер от 359,9 млрд. евро 237,5 млрд. евро (66 %) са изплатени до края на 2025 г., а оставащите 122,4 млрд. евро (34 %) трябва да бъдат изплатени до края на 2026 г. Вж. точки ***2.19***—***2.24***.

2.71. Към края на 2025 г. общият размер на неразплатените поети задължения, включително във връзка с безвъзмездната финансова помощ по NGEU, възлиза на 501,1 млрд. евро. Комисията очаква тази сума да намалее до 339 млрд. евро до края на 2027 г. Вж. точки ***2.25***—***2.29***.

2.72. Към края на 2025 г дългосрочните заеми, получени от ЕС, възлизат на 702,1 млрд. евро и се очаква да достигнат 1 трлн. евро до края на настоящата МФР. Общата сума на разходите за финансиране във връзка с безвъзмездната подкрепа по NGEU в настоящата МФР може достигне 28,3 млрд. евро, което е около два пъти повече в сравнение с първоначалната прогноза на Комисията от 14,9 млрд. евро. Плащанията по NGEU през 2025 г. са били по-ниски от прогнозираните, което е довело до увеличаване на паричните средства в брой в края на годината. Вж. точки ***2.30***—***2.47***.

2.73. От началото на военната агресия на Русия до края на 2025 г. ЕС и неговите държави членки са мобилизирали над 192,1 млрд. евро в подкрепа на Украйна и нейния народ. От тях ЕС е отпуснал 65,3 млрд. евро под формата на заеми, а още 9,8 млрд. евро остава да бъдат отпуснати. През април 2026 г. Съветът е одобрил допълнителни заеми в размер на 90 млрд. евро. Вж. точки ***2.48***—***2.54***.

2.74. Експозицията на бюджета на ЕС се е повишила от 342 млрд. евро през 2024 г. на 406,8 млрд. евро през 2025 г. и се очаква да нарасне още повече през следващите години. Към 31 декември 2025 г. пазарната стойност на активите на общия фонд „Провизии“ възлиза на 27,2 млрд. евро. Вж. точки ***2.55***—***2.68***.

Препоръки

Препоръка 2.1 — Да се намали рискът от натрупване на голям обем плащания по фондовете на политиката на сближаване

2.75. Комисията следва да предприеме своевременни действия заедно с държавите членки, за да осигури добро планиране на нуждите от плащания и изпълнение на самите плащания в рамките на годишния бюджет и в съответствие с таваните на МФР, като се обърне специално внимание на фондовете на политиката на сближаване. Тези действия следва да бъдат насочени към намаляване на риска от натрупване на голям обем плащания поради недостиг на бюджетни кредити за извършване на плащания в годишния бюджет, за да се ограничи натискът върху тези бюджетни кредити през следващите години.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 2.2 — Да се разработи стратегия за управление и погасяване на дълга по NGEU

2.76. Комисията следва да разработи стратегия за управление и погасяване на дълга, свързан с NGEU, обхващаща периода на погасяване до 2058 г., като вземе предвид макроикономическите и финансовите рискове, включително рисковете във връзка с рефинансирането и лихвените, ликвидните и пазарните рискове. По отношение на периода, обхванат от текущата и предстоящата МФР, тя следва да вземе предвид съответните бюджетни ограничения, включително годишния таван за погасяване на главницата и наличните бюджетни кредити за извършване на плащания. Що се отнася до безвъзмездната подкрепа, тъй като свързаните с нея разходи за финансиране се покриват от бюджета на ЕС, Комисията следва да определи критерии и приоритети за вземане на решения относно това каква част от дълга с настъпващ падеж да бъде рефинансирана, с цел да се ограничат разходите за финансиране, като същевременно се запазят ефективният достъп до пазара и оперативната гъвкавост.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Глава 3

Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

Съдържание

	Точки
Част 1 — Резултати от извършените от Европейската сметна палата одити на изпълнението: основни послания	**3.1.—3.39.**
Въведение	**3.1.—3.6.**
Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата	**3.7.—3.12.**
Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани	**3.13.—3.18.**
Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона	**3.19.—3.25.**
Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси	**3.26.—3.32.**
Фискални политики и публични финанси на ЕС	**3.33.—3.37.**
Основни заинтересовани страни на институционално равнище	**3.38.—3.39.**
Европейски парламент	**3.38.**
Съвет на Европейския съюз	**3.39.**
Част 2 — Резултати от изпълнението на програмите по функция 2 от многогодишната финансова рамка	**3.40.—3.82.**
Въведение	**3.40.—3.43.**
Обхват и подход на одита	**3.44.**
Докладването относно резултатите от изпълнението по функция 2 отговаря на инструкциите на Комисията	**3.45.—3.49.**
Рамката за изпълнение за периода 2021—2027 г. е подобрила мониторинга на резултатите, но не и на въздействието	**3.50.—3.57.**
Рамката за периода 2021—2027 г. включва повече показатели за резултати, отколкото преди, но все още липсват показатели за въздействието на повечето програми	**3.50.—3.54.**
Добра проследимост на докладваните данни като цяло	**3.55.—3.57.**

Според данните от показателите изпълнението се различава между отделните програми: оценката на ЕСП е по-ниска от тази на Комисията 3.58.—3.74.

ЕСП оценява напредъка към постигането на целевите стойности на показателите не толкова положително, колкото Комисията 3.58.—3.65.

Показателите по текущите програми понастоящем показват по-добро изпълнение отколкото при предходната МФР, с изключение на ЕСФ+ 3.66.—3.74.

Заключения и препоръки 3.75.—3.82.

Приложения

Приложение 3.1 — Стратегически области на ЕСП, разгледани в специални доклади през 2025 г.

Приложение 3.2 — Примери за действия, предприети на ранен етап от Комисията след отправените препоръки в специалните доклади на ЕСП от 2025 г.

Приложение 3.3 — Степен на постигане на показателите за изпълнение към 31.12.2024 г. въз основа на оценката на ЕСП

Част 1 — Резултати от извършените от Европейската сметна палата одити на изпълнението: основни послания

Въведение

3.1. Специалните доклади на Европейската сметна палата анализират дали при изпълнението на бюджета на ЕС принципите на *добро финансово управление*[1] се прилагат в достатъчна степен. Те разглеждат ключови цели, свързани с постигането на резултати от *изпълнението* и със съответствието. През 2025 г. ЕСП публикува 26 специални доклада (вж. ***приложение 3.1***), в които се разглеждат много от предизвикателствата, пред които е изправен ЕС в различни области на разходи и политики.

3.2. Одитната дейност на ЕСП се съсредоточи върху следните стратегически области, които ЕСП счита за приоритети в съответствие със стратегията си за периода 2021—2025 г.:

- действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата;
- увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани;
- устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона;
- изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси, както и
- фискални политики и публични финанси на ЕС.

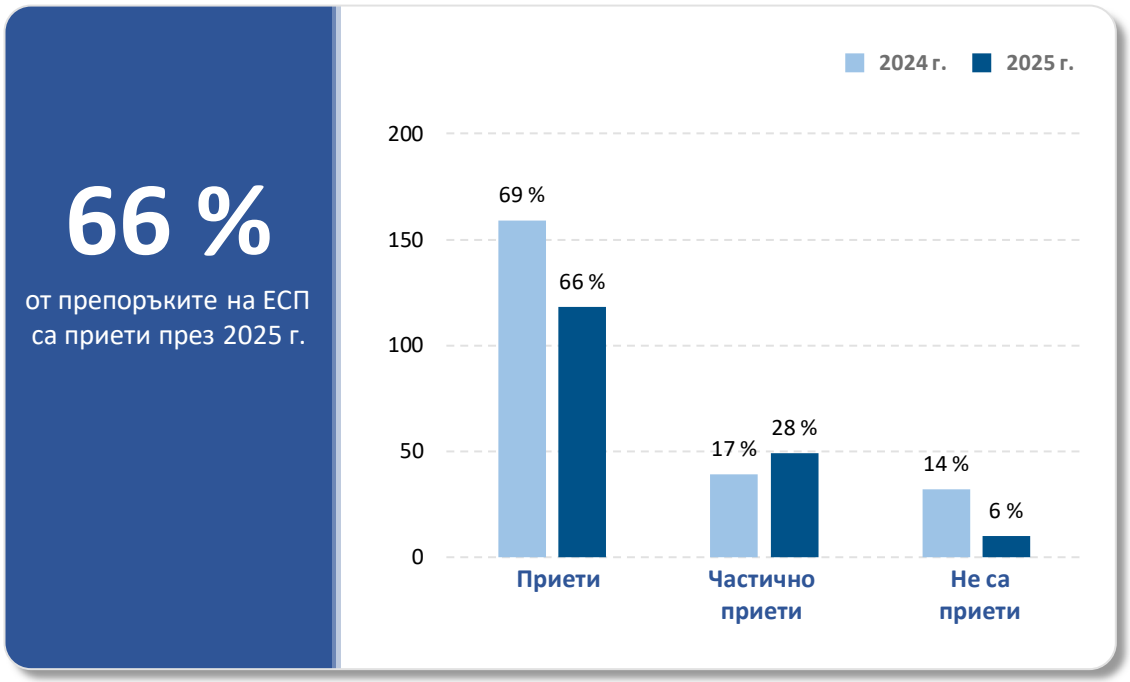
[1] Член 33 от Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Съюза, септември 2024 г.

3.3. Отправените от ЕСП препоръки се съсредоточават в следните основни области:

- разработване на *програмите*, в т.ч. съответни стратегии, оценки на нуждите и съответствието им с поставените цели;
- определяне на цели, показатели и мониторинг на данните, както и докладване;
- подбор на проекти, устойчивост на проектите и действията;
- спазване на правилата за *обществени поръчки* и за *държавна помощ*.

3.4. Одитираните обекти имат право да предоставят отговори на констатациите и оценките на ЕСП[2]. Тези отговори, в които се посочва също така дали те приемат препоръките на одиторите, се публикуват заедно със специалните доклади на ЕСП. Специалните доклади на ЕСП от 2025 г. съдържат общо 177 препоръки (в сравнение с 230 през 2024 г.). Одитираните органи и организации са приели изцяло 66 % от препоръките на ЕСП, а частично 28 % (вж. ***фигура 3.1***).

Фигура 3.1 — Приемане на препоръките от специалните доклади на ЕСП от 2025 г., сравнение с 2024 г.



Източник: ЕСП.

[2] Пак там, член 259.

3.5. Повечето от препоръките на ЕСП са отправени към Европейската комисия (вж. ***фигура 3.2***).

Фигура 3.2 — Разпределение на препоръките по одитирани обекти



Източник: ЕСП.

3.6. Следващите точки съдържат основните послания на специалните доклади на ЕСП, представени по стратегически области. Добавен е и общ преглед на позоваванията на специалните доклади на ЕСП, направени от Съвета и Европейския парламент (в решението му за *освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета*), както и примери за действия, предприети на ранен етап от Комисията (вж. ***приложение 3.2***). Тази информация допълва позицията на Комисията, изложена в нейните отговори на специалните доклади на ЕСП, и не засяга обичайното проследяване на изпълнението на препоръките, което ЕСП извършва 3 години след отправянето им.

Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата

3.7. През 2025 г. ЕСП публикува пет специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.3***).

Фигура 3.3 — Специални доклади, публикувани през 2025 г. в стратегическата област, свързана с действията на ЕС за възстановяване след кризата



Източник: ЕСП.

3.8. Въпреки подобренията в одитната дейност на Комисията, ЕСП установи[3], че тя не може да предостави достатъчна увереност относно това дали държавите членки разполагат с **ефективни системи за контрол**, които да осигурят разходването на средствата по *Механизма за възстановяване и устойчивост* (МВУ) в съответствие с правилата за обществени поръчки и за държавна помощ.

[3] Специален доклад 09/2025 на ЕСП.

3.9. Политиките в областта на пазара на труда и заетостта са ключови области, в които МВУ предоставя финансиране. ЕСП установи[4], че реформите на **пазара на труда**, предвидени в плановете за възстановяване и устойчивост, към момента на одита са осъществили очакваните *крайни продукти* и някои *резултати*. Те обаче са се справили само частично със структурните предизвикателства на пазара на труда, установени в специфичните за всяка държава препоръки. Липсата на подходящи показатели също така е ограничила значително възможността за оценка на резултатите или *въздействието* на реформите по линия на МВУ в областта на пазара на труда.

3.10. В действията си за изпълнение на ключовата цел на МВУ за подкрепа на **цифровия преход** на ЕС Комисията и държавите членки са приложили правилно методологията за цифрово маркиране. Всички държави членки са изпълнили или надхвърлили изискването за разпределяне на минимум 20 % от средствата за цифрови реформи. ЕСП обаче установи[5], че поради липсата на конкретни изисквания в Регламента за МВУ някои държави членки не са насочили приоритетно финансирането от ЕС към мерки за посрещане на основните си потребности в областта на цифровизацията. Беше установено също, че общите показатели на МВУ, използвани за проследяване на напредъка, не са били в съответствие с показателите от вече съществуващата стратегия за цифровизация на ЕС.

3.11. **Механизмите за гъвкавост на бюджета** на ЕС са позволили на бюджета да реагира на нововъзникващите предизвикателства и приоритети. ЕСП обаче установи[6], че рамката за гъвкавост е твърде сложна, с неясен ред на използване на инструментите за гъвкавост и понякога припокриване между тях. Освен това обосновката за използването на инструменти за гъвкавост понякога не се е основавала на подробен анализ на бъдещите потребности и рискове.

---

[4] Специален доклад 10/2025 на ЕСП.

[5] Специален доклад 13/2025 на ЕСП.

[6] Специален доклад 18/2025 на ЕСП.

3.12. ЕСП установи[7], че МВУ е отразил отчасти предизвикателствата на **бизнес средата**, установени в специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър, като по някои структурни проблеми все още предстои да се предприемат мерки. Въпреки че за завършените мерки договорените ключови етапи и цели са били постигнати, досега само една трета от тези мерки са довели до значителни резултати, а някои ранни резултати са допринесли за напредъка в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки.

Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани

3.13. През 2025 г. ЕСП публикува пет специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.4***).

Фигура 3.4 — Специални доклади, публикувани през 2025 г. в стратегическа област „Икономическа конкурентоспособност на ЕС“



Източник: ЕСП.

[7] Специален доклад 21/2025 на ЕСП.

3.14. **Електронните плащания** са от изключително значение за икономиката на ЕС и ЕСП установи[8], че подходът на Комисията е помогнал те да станат по-сигурни, по-бързи и по-евтини. Комисията е подобрила общата рамка в тази област, но процесът на мониторинг се е влошил. Това се дължи основно на два отделни проблема. На първо място, критериите за ценови интервенции са неясни (например Комисията може да се намеси в определянето на таксите на доставчици на платежни услуги). На второ място, съществуват пропуски в регулаторната рамка за услугите по отворено банкиране (набор от платежни услуги, основани на достъп до държани от банките данни от доставчици — трети страни).

3.15. Необоснованото **блокиране на географски принцип** означава ограничаване на достъпа достъп до онлайн интерфейс, стоки и услуги от различни държави членки. Това може да наруши достъпа на потребителите и да се отрази отрицателно на цифровия пазар в ЕС. С приемането на Регламента относно блокирането на географски принцип е постигнат напредък в посрещането на нуждите на потребителите и търговците по балансиран начин. ЕСП обаче заключи[9], че продължават да съществуват предизвикателства пред прилагането на Регламента по еднакъв начин поради пропуски в първоначалната *оценка на въздействието* и разлики при изпълнението в отделните държави членки.

3.16. ***Европейският фонд за стратегически инвестиции*** е помогнал за намаляване на недостига на инвестиции в ЕС и е финансирал широк набор от проекти чрез дългови и капиталови инструменти, които се обезпечават с *бюджетна гаранция*, предоставена от ЕС. ЕСП обаче установи[10], че той не е постигнал изцяло целта си да мобилизира 500 млрд. евро до 2022 г., а стойността на докладваните инвестиции е била завишена с 26 %. *Допълняемостта* на подкрепата по Фонда[11] не е била демонстрирана в достатъчна степен, а при някои аспекти на мониторинга и докладването липсват цели и пълни данни.

---

[8] Специален доклад 01/2025 на ЕСП.

[9] Специален доклад 03/2025 на ЕСП.

[10] Специален доклад 07/2025 на ЕСП.

[11] Член 5 от Регламент (ЕС) 2015/1017 за Европейския фонд за стратегически инвестиции.

3.17. Пакетът от документи на ЕС за законодателния акт за интегралните схеми е предложен през 2022 г. в отговор на нарушенията в световната верига за доставки, причинени от пандемията от COVID-19, като целта му е да се предприемат действия по отношение на недостига на интегрални схеми (**микрочипове**) и да се засили технологичният суверенитет на ЕС. ЕСП заключи[12], че Комисията е постигнала задоволителен напредък в изпълнението на стратегията си, но вероятно няма да изпълни амбициозната цел по програмата „Цифрово десетилетие“ за 20-процентов дял на ЕС на световния пазар.

3.18. **Критичният недостиг на лекарства** се е превърнал в често срещана заплаха за общественото здраве в целия ЕС. ЕСП докладва[13], че Европейската агенция по лекарствата е оказала ценна подкрепа на държавите членки, а Комисията е предприела първоначални стъпки, като е предложила законодателни промени. Въпреки това към момента на одита не беше въведена ефективна рамка за преодоляване на този критичен недостиг, а усилията за преодоляване на основните причини за това все още бяха в ранен етап. Освен това разпокъсаността в рамките на единния пазар все още възпрепятства наличността на лекарства в държавите от ЕС.

[12] Специален доклад 12/2025 на ЕСП.

[13] Специален доклад 19/2025 на ЕСП.

Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона

3.19. През 2025 г. ЕСП публикува шест специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.5***).

Фигура 3.5 — Специални доклади, публикувани през 2025 г. в стратегическа област „Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона“



Източник: ЕСП.

3.20. Вторият план за действие на Комисията относно **военната мобилност** има за цел да осигури бързото придвижване на персонал и оборудване на територията на целия ЕС. Ранното финансиране на инфраструктурата с двойна употреба е положителна стъпка, но ЕСП установи[14], че напредъкът не е равномерен, тъй като в плана не са определени ясни целеви нива и централен координиращ орган. Напредъкът към постигането на общата цел е различен в различните държави и са необходими по-добро управление и мониторинг.

[14] Специален доклад 04/2025 на ЕСП.

3.21. ЕСП заключи[15], че ***действията по линия на сближаването* за бежанците в Европа (CARE)** са помогнали на държавите членки да използват наличното финансиране по политиката на сближаване, за да отговорят на миграционните предизвикателства и потребностите на бежанците, възникнали в резултат на военната агресия срещу Украйна. *Управляващите органи* считат, че CARE е полезен инструмент, който им е предоставил гъвкавост, ликвидност и опростени правила. ЕСП установи обаче, че стандартният мониторинг на финансирането по политиката на сближаване не обхваща всички аспекти на подкрепата за миграционните предизвикателства и използването на CARE.

3.22. Неправителствените организации (НПО) играят важна роля в изготвянето на политиките на ЕС. ЕСП установи[16], че въпреки постигнатите от Комисията подобрения, прозрачността на **финансирането от ЕС за НПО** е засегната от непоследователно класифициране на организациите като НПО, както и от проблеми, засягащи качеството на данните. ЕСП заключи също, че Комисията и други органи не са извършвали проактивна оценка на спазването на ценностите на ЕС от страна на *получателите* на средства.

3.23. Поради изключително големите предизвикателства при осигуряването на достъп до хуманитарна помощ Комисията и нейните партньори са адаптирали използвания режим на работа, за да **предоставят хуманитарна подкрепа чрез т.нар. „дистанционно управление“**. ЕСП установи[17], че този подход е създал полезна рамка за предоставяне на помощ в труднодостъпни райони, но съществуват слабости при неговото разработване и прилагане, а стратегията за контрол не предвижда конкретни проверки, насочени към присъщите рискове на дистанционното управление.

---

[15] Специален доклад 05/2025 на ЕСП.

[16] Специален доклад 11/2025 на ЕСП.

[17] Специален доклад 15/2025 на ЕСП.

3.24. ЕС актуализира стратегията си за **помощ за търговията** през 2017 г., с което е засилен фокусът върху най-слабо развитите държави. ЕСП установи[18], че подкрепата като цяло се предоставя в съответствие с нуждите, но не е вероятно да бъде постигната определената в стратегията цел за финансирането до 2030 г. Целта за засилване на вниманието към най-слабо развитите държави не е превърната в оперативен набор от конкретни целеви действия, съгласувани с държавите членки.

3.25. ЕСП анализира доколко са ясни правомощията на органите на ЕС за **борба с *измамите***, както и тяхното сътрудничество и надзора от страна на Комисията. Беше установено[19], че отговорностите на тези органи са ясно определени, но продължават да съществуват слабости при обмена на информация, които засягат броя и навременността на разследванията. Освен това ЕСП установи, че Комисията не е анализирала пропуските и различията при разкриването на измами и не е извършила достатъчен мониторинг на сумите, установени като дължими и събрани вследствие на разследвания за измами.

[18] Специален доклад 17/2025 на ЕСП.

[19] Специален доклад 26/2025 на ЕСП.

Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси

3.26. През 2025 г. ЕСП публикува шест специални доклада в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.6***).

Фигура 3.6 — Специални доклади, публикувани през 2025 г. в стратегическа област „Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси“



Източник: ЕСП.

3.27. В областта на **замърсяването в градските райони** ЕСП установи[20], че макар качеството на въздуха в ЕС да се подобрява, стандартите невинаги са били изпълнени или са изпълнени едва наскоро. Освен това, въпреки съществуващото отдавна европейско законодателство, все още не се предприемат достатъчно мерки срещу шумовото замърсяване, тъй като няма пределно допустими стойности или количествени цели на ЕС за намаляване на шума, а държавите членки не са приоритизирали тази област в достатъчна степен, нито са предприели ефективни мерки.

[20] Специален доклад 02/2025 на ЕСП.

3.28. ЕС е заявил амбиция да постигне нулево **замърсяване на водите** до 2030 г. С оглед на това ЕСП разгледа действията на ЕС за справяне със замърсяването на морските води, причинено от кораби. Беше установено[21], че правилата на ЕС са се подобрили, но все още има слабости при изпълнението и налагането на спазването им, както и че данните не са достатъчни, за да се измерят резултатите. Освен това липсва общ поглед върху постигнатите резултати и начина, по който те могат да бъдат използвани в по-широк мащаб, а мониторингът на замърсяването от кораби не е задоволителен.

3.29. По отношение на борбата с **горските пожари** ЕСП установи[22], че средствата от ЕС, отпуснати по линия на различни области на политика, все повече се използват от държавите членки за превантивни действия. Комисията обаче не разполага с цялостна информация за общия размер на разходваните европейски средства и има малко данни за резултатите от тези проекти. ЕСП посочва, че на равнището на държавите членки решенията за финансиране по МВУ понякога са вземани под времеви натиск и съответните органи не са участвали в процеса на определяне кои действия да бъдат финансирани. ЕСП установи също недостатъци в процедурите за подбор на проекти.

3.30. ЕС участва активно в световни инициативи за намаляване на продоволствената несигурност и недохранването, като регионът на Субсахарска Африка получава 48 % от общото финансиране. ЕСП установи[23], че Комисията е положила съществени усилия за **борба с глада**, но слабостите в разработването и мониторинга на проектите, както и трудното преодоляване на първопричините за продоволствената несигурност, са се отразили негативно върху очакваната устойчивост и въздействие. Действията не са били добре фокусирани и невинаги са били насочени към най-належащите потребности.

---

[21] Специален доклад 06/2025 на ЕСП.

[22] Специален доклад 16/2025 на ЕСП.

[23] Специален доклад 20/2025 на ЕСП.

3.31. Целта на политиката на ЕС в областта на отпадъците е да се постигне преход към кръгова икономика. Одитът на ЕСП показа[24], че Комисията е подобрила целите и другите правни изисквания за **управление на битовите отпадъци**, но е започнала много късно производства за установяване на нарушение във връзка с неизпълнението на поставените цели за отпадъците. Изпълнението на повечето проекти, включени в извадката, е било забавено, а при някои от тях са възникнали проблеми с разходите и капацитета.

3.32. ЕСП установи[25], че стратегическите проекти по програма *LIFE* са подпомогнали държавите членки при изпълнението на стратегиите за справяне с **предизвикателствата, свързани с климата**, в ЕС. Те са постигнали това, като са ангажирали ключови заинтересовани страни, мобилизирали са допълнително финансиране и са насърчили приемствеността въпреки промените в националните политики и бюджетната несигурност. В процеса на подбор обаче може да не са били отчетени най-важните потребности на държавите членки в областта на околната среда и климата, което намалява възможността да се идентифицират и финансират проектите с най-голямо въздействие.

[24] Специален доклад 23/2025 на ЕСП.

[25] Специален доклад 25/2025 на ЕСП.

Фискални политики и публични финанси на ЕС

3.33. През 2025 г. ЕСП публикува четири специални доклада по теми в тази стратегическа област (вж. ***фигура 3.7***).

Фигура 3.7 — Специални доклади, публикувани през 2025 г. в стратегическа област „Фискални политики и публични финанси на ЕС“



Източник: ЕСП.

3.34. **Измамите с *ДДС* при внос** пречат на събирането на приходи както за държавите членки, така и за ЕС. Опростените процедури за внос спомагат за улесняване на търговията и намаляване на административната тежест. ЕСП обаче констатира[26] пропуски и несъответствия в нормативната рамка на ЕС и слабости в начина, по който държавите членки проверяват дали ДДС се начислява правилно. Много от тези слабости се дължат на трудностите, които срещат митническите и данъчните органи на отделните държави членки при сътрудничеството помежду си.

[26] Специален доклад 08/2025 на ЕСП.

3.35. ЕСП установи[27], че към момента на извършване на одита действията на ЕС не са били ефективни за засилване на ролята на нито един от двата вида пенсии на пазара на **допълнителното пенсионно осигуряване**. Трансграничната дейност на институциите за професионално пенсионно осигуряване продължава да бъде силно ограничена и концентрирана в няколко държави членки, където професионалното пенсионно осигуряване вече е добре развито. Общоевропейският продукт за лично пенсионно осигуряване не се е доказал като алтернативен вариант за пенсионно спестяване за гражданите на ЕС, нито е привлякъл интерес от страна на инвеститорите.

3.36. Одитът на ЕСП относно ***финансовите корекции*** установи[28], че са налице редица слабости в структурата на механизма за финансови корекции за предходните *програмни периоди* и че прилагането на корекции е било само частично ефективно за защита на бюджета на ЕС. Освен това докладването не е било достатъчно надеждно, включително по отношение на прогнозните бъдещи корекции, които не отразяват напълно капацитета на Комисията да установява и коригира *грешки*. ЕСП установи също така, че правната рамка за периода 2014—2020 г. е сложна и не се е подобрила значително за периода 2021—2027 г.

3.37. Революващият ефект е присъщ на *финансови инструменти*, средствата по които се възстановяват на публичните органи, като при това обратните постъпления могат да се използват за подпомагане на допълнителни *бенефициенти* и проекти. ЕСП установи[29], че революващият ефект на **финансовите инструменти** е бил частично постигнат на практика, като пълният му потенциал не е бил достигнат. По време на периода на допустимост повторното използване на обратните постъпления (например заеми, изплатени от *крайните получатели*) във финансовите инструменти е било ограничено поради фактори като натиска за *усвояване* на средствата от управляващите органи, дългосрочния характер на инвестициите, приоритетите за привличане на частни инвеститори, неясната рамка, както и външни фактори.

---

[27] Специален доклад 14/2025 на ЕСП.

[28] Специален доклад 22/2025 на ЕСП.

[29] Специален доклад 24/2025 на ЕСП.

Основни заинтересовани страни на институционално равнище

Европейски парламент

3.38. До края на април 2026 г. Европейският парламент е обсъдил 20 от 26-те доклада на ЕСП в своите комисии. В неговото решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2024 г. се прави препратка към 10[30] специални доклада на ЕСП в раздел III — Комисия, *изпълнителни агенции* и *Европейски фондове за развитие*. Сред примерите за препратки в решението са:

- Специален доклад на ЕСП относно военната мобилност в ЕС[31]: Европейският парламент призовава Комисията да продължи усилията си за повишаване на прозрачността на разходите на ЕС в областта на отбраната по всички приложими инструменти, да предоставя на органа по освобождаване от отговорност редовни консолидирани доклади относно изпълнението на бюджета и постигнатите резултати от всички разходи, свързани с отбрана, и да предоставя на Парламента по-систематична информация за действията по проследяване и докладване.

- Специален доклад на ЕСП относно финансирането от ЕС за борба с горските пожари[32]: Европейският парламент призовава Комисията да подобри обобщаването на информация за разходите, свързани с борбата срещу горските пожари, и мониторинга на резултатите и устойчивостта на превантивните мерки в дългосрочен план.

---

[30] Специални доклади 04/2025, 11/2025, 16/2025, 17/2025, 18/2025, 20/2025, 21/2025, 22/2025, 24/2025 и 26/2025.

[31] Специален доклад 04/2025 на ЕСП.

[32] Специален доклад 16/2025 на ЕСП.

- Специален доклад на ЕСП относно помощта от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави[33]: Европейският парламент призовава Комисията да обърне тенденцията на намаляване на финансирането по програма „Помощ за търговията“ за най-слабо развитите държави, да извърши в най-кратки срокове планирания за 2026 г. анализ и да предложи корективни мерки, които да осигурят приоритетното отпускане на помощ за търговията на държавите, които най-много се нуждаят от това.

- Специален доклад на ЕСП относно гъвкавостта на бюджета на ЕС[34]: Европейският парламент препоръчва в предложенията за МФР в бъдеще Комисията да включва изчерпателен анализ на нуждите, рисковете и капацитета за реагиране на кризи. Това ще гарантира, че за *инструментите за гъвкавост* са налице достатъчно добра обосновка, финансиране и капацитет за реагиране на непредвидени събития, както и че те няма да бъдат изчерпани преждевременно.

- Специален доклад на ЕСП относно подкрепата от Комисията за борба с глада в Субсахарска Африка[35]: Европейският парламент призовава Комисията да подобри анализа на разходите, планирането на обществените поръчки и изпълнението, основано на потребностите.

[33] Специален доклад 17/2025 на ЕСП.

[34] Специален доклад 18/2025 на ЕСП.

[35] Специален доклад 20/2025 на ЕСП.

Съвет на Европейския съюз

3.39. До 5 май 2026 г. Съветът е изготвил заключения за 12[36] от 26-те доклада на ЕСП, публикувани през 2025 г. Като цяло тези заключения подкрепят препоръките на ЕСП и включват допълнителни бележки, някои от които са представени подробно по-долу.

- Специален доклад на ЕСП[37] относно **действията по линия на сближаването за бежанците в Европа**: Съветът приканва Комисията да осигури подходяща система за мониторинг, която да помогне при подготовката на нови или изменени мерки, свързани с кризи, за да са налични необходимите данни за оценка на тяхната *ефективност*.

- Специален доклад на ЕСП[38] относно **сектора на производство на микрочипове**: Съветът приканва Комисията да извърши анализ на стратегията, за да прецени дали предприетите действия отговарят на определените цели, да сподели тази оценка както с държавите членки, така и със заинтересованите страни, незабавно да определи механизми за предприемане на корективни действия в сътрудничество с държавите членки, като същевременно следи за навременното изпълнение на стратегията, и да ускори подготвителната работа с оглед преразглеждането на законодателния акт за интегралните схеми в бъдеще.

- Специален доклад на ЕСП[39] относно **финансовите корекции в политиката на сближаване**: Съветът приканва Комисията да подобри начина на докладване на корекциите в *годишните отчети за дейността* и в *Годишния доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ) относно политиката на сближаване, както ЕСП препоръчва.

---

[36] Специални доклади 05/2025, 07/2025, 09/2025, 10/2025, 11/2025, 12/2025, 13/2025, 15/2025, 16/2025, 21/2025, 22/2025 и 24/2025.

[37] Специален доклад 05/2025 на ЕСП.

[38] Специален доклад 12/2025 на ЕСП.

[39] Специален доклад 22/2025 на ЕСП.

Част 2 — Резултати от изпълнението на програмите по функция 2 от многогодишната финансова рамка

Въведение

3.40. По отношение на отчитането на резултатите от изпълнението от страна на Комисията всяка година ЕСП съсредоточава своя анализ върху конкретна област. Тази година ЕСП разгледа информацията относно изпълнението във връзка с функция 2 „Сближаване, устойчивост и ценности“, представена в *декларациите за изпълнението на програмите* (ДИП) в рамките на Годишния доклад за управлението и изпълнението за 2024 г. (ГДУИ).

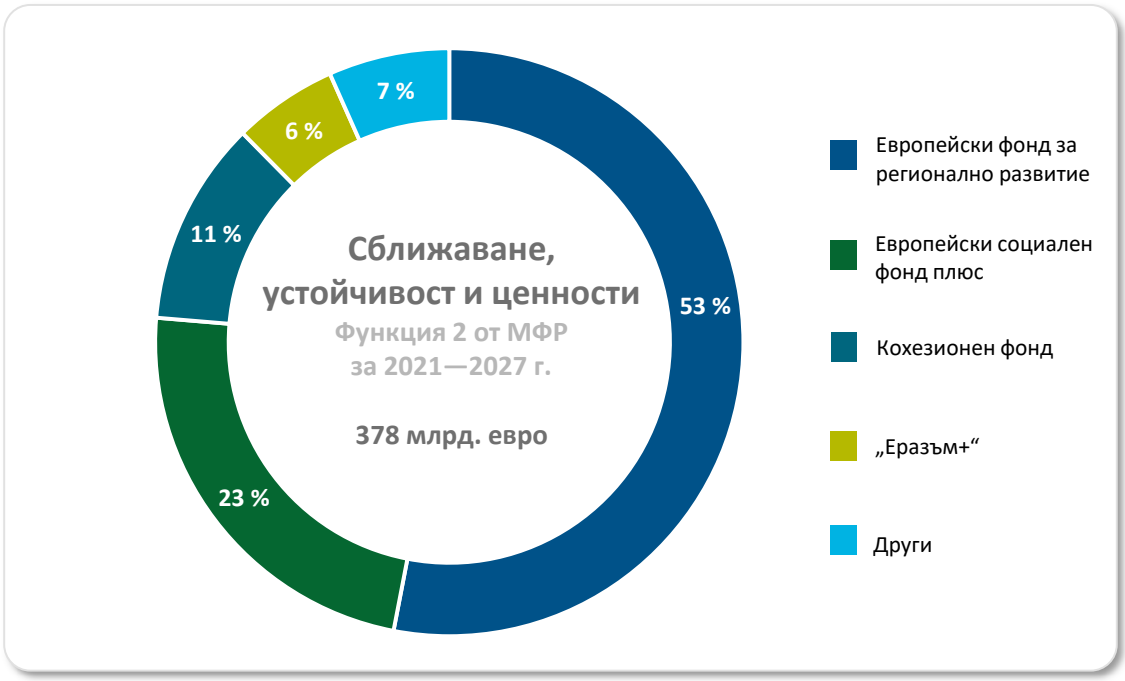
3.41. Политиката на сближаване е основната инвестиционна политика на ЕС, насочена към всички региони и градове в ЕС в подкрепа на създаването на работни места, конкурентоспособността на предприятията, икономическия растеж, *устойчивото развитие* и подобряването на качеството на живот на гражданите. Общата цел е да се намалят различията и да се засили сближаването в целия ЕС, като се подпомогнат инвестициите чрез конкретни национални или регионални програми. За да се постигнат тези цели и да се отговори на различните нужди от развитие във всички региони на ЕС, почти една трета от общия бюджет на ЕС в периода 2021—2027 г. е заделена за политиката на сближаване.

3.42. Основните фондове, финансирани от бюджета на ЕС по функция „Сближаване, устойчивост и ценности“, са:

- *Европейският фонд за регионално развитие* (ЕФРР), който инвестира в социалното и икономическото развитие на всички региони и градове в ЕС;
- *Кохезионният фонд* (КФ), който подкрепя инвестициите в областта на околната среда и транспорта в по-малко проспериращите държави членки;
- *Европейският социален фонд плюс* (ЕСФ+), който подкрепя работните места и създаването на справедливо и социално приобщаващо общество в държавите членки; и
- *програма „Еразъм+“*, която подпомага мобилността и сътрудничеството в областта на образованието, обучението, младежта и спорта в Европа и извън нейните граници.

3.43. Първоначалното разпределение по МФР за функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ е в размер на 378 млрд. евро по цени от 2018 г., като ЕФРР (200 млрд. евро) и КФ (43 млрд. евро), взети заедно, представляват две трети от това разпределение (вж. ***фигура 3.8***). ЕСФ+, ЕФРР и КФ се изпълняват чрез *споделено управление* между Комисията и държавите членки, докато „Еразъм+“ се изпълнява главно чрез *непряко управление*, чрез национални агенции. В ***глава 6*** от Годишния доклад на ЕСП са представени констатациите на ЕСП относно *редовността* на разходите по тази функция на МФР.

Фигура 3.8 — Функция 2 от МФР за периода 2021—2027 г.



Източник: Европейска комисия, Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. (поети задължения) — по цени от 2018 г.

Обхват и подход на одита

3.44. ЕСП направи анализ на ГДУИ на Комисията, който представлява нейният отчет на високо ниво относно постигнатите резултати със средствата от бюджета на ЕС. Тя провери дали рамката на Комисията за отчитане на изпълнението се използва правилно в декларациите за изпълнението на програмите (ДИП) от ГДУИ за 2024 г. за функция 2 на МФР. ЕСП взе под внимание своята предишна одитна дейност и провери как показателите са използвани за докладване на изпълнението. И за четирите програми от извадката (по ЕФРР, КФ, ЕСФ+ (и неговият предшественик ЕСФ) и „Еразъм+“) ЕСП провери надеждността на информацията относно изпълнението, в т.ч. показателите, докладвани в ДИП, и дали тези показатели са разработени в съответствие с принципа SMART — дали са конкретни, измерими, постижими, уместни и обвързани със срокове. ЕСФ+ има своя собствена ДИП (какъвто е случаят и за предшественика му ЕСФ), докато ЕФРР и КФ се докладват заедно в рамките на ДИП в областта на регионалната политика. ЕСП провери също така общия напредък, измерен чрез показателите.

Докладването относно резултатите от изпълнението по функция 2 отговаря на инструкциите на Комисията

3.45. Рамката за отчитане по отношение на ГДУИ е останала стабилна, като указанията се издават от Общия управителен съвет на Комисията. Проверените от ЕСП ДИП са в съответствие с тези указания.

3.46. Бюджетните данни, отчетени в ДИП на включените в извадката програми, са получени от счетоводната система на Комисията. Не бяха открити съществени грешки при поетите задължения или плащанията, докладвани за 2024 г.

3.47. ГД „Бюджет“ проверява качеството на данните, включени в ГДУИ. ЕСП установи, че повечето количествени данни за проверените програми, включени в ГДУИ за 2024 г., се основават на подходящи подкрепящи доказателства.

3.48. Въпреки че инструкциите за докладване позволяват в таблицата относно *ключовите показатели за изпълнение* в ДИП да бъдат докладвани до девет показателя, ЕСП установи, че за ЕСФ за периода 2014—2020 г. са оповестени само три показателя, които са били оценени като „постигнати“, като останалите два показателя не са включени в таблицата (единият от тях е бил оценен като „постигнат“, а другият — като „умерен напредък“). Подобно на това в краткия списък с девет показателя, включени в ДИП за областта на регионалната политика за периода 2014—2020 г., не са включени всички категории за оценка, като например „да се обърне внимание“.

3.49. Извършеният от ЕСП анализ на информацията, докладвана в раздел „Конкретни примери за постижения“ в ДИП от извадката, показа, че за програмата по ЕСФ+ докладваните данни обобщават действителните постижения на програмата. За разлика от това за ЕФРР и КФ докладваната информация съдържа стойности във връзка с проекти, които са избрани за финансиране и понастоящем се изпълняват, а не само във връзка с крайни продукти, реализирани в края на проектите. Поради това тези стойности не би трябвало да се представят като конкретни постижения. Освен това ЕСП установи, че ДИП за „Еразъм+“, включена в ГДУИ за 2024 г., в по-голямата си част се отнася до постижения от 2023 г., което ги прави по-малко актуални за разглеждания отчетен период.

Рамката за изпълнение за периода 2021—2027 г. е подобрила мониторинга на резултатите, но не и на въздействието

Рамката за периода 2021—2027 г. включва повече показатели за резултати, отколкото преди, но все още липсват показатели за въздействието на повечето програми

3.50. ЕСП счита, че като цяло ключовите показатели за изпълнение във включените в извадката ДИП и за двата програмни периода (2014—2020 г. и 2021—2027 г.) до голяма степен са определени в съответствие с принципа SMART. КПИ, използвани за ЕФРР и КФ за периода 2014—2020 г., обаче не са насочени в достатъчна степен към резултатите, докато за ЕСФ те не са насочени към въздействието.

3.51. За периода 2021—2027 г. приложимите регламенти включват балансирани набори от показатели, обхващащи крайните продукти и резултатите, а в случая на „Еразъм+“ — и въздействието. В регламентите за периода 2021—2027 г. относно ЕФРР и КФ и относно ЕСФ+ не са определени показатели за въздействие (вж. ***таблица 3.1***) за целите на оценката на дългосрочните резултати от разходите на ЕС.

Таблица 3.1 — Видове показатели за изпълнение

Програма	Вложени ресурси	Крайни продукти	Резултати	Въздействие	Общо
2014—2020 г. (*)					
ЕФРР и КФ	0	58	0	0	58
ЕСФ	0	22	9	0	31
Общо	**0**	**80**	**9**	**0**	**89**
2021—2027 г. (**)					
ЕФРР и КФ	0	23	21	0	44
ЕСФ+	0	16	9	0	25
„Еразъм+“	3	37	14	6	60
Общо	**3**	**76**	**34**	**6**	**129**

(*) въз основа на данни от приложимите за програмите регламенти.
(**) въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението, приложени към проектобюджета за 2026 г.

Източник: ЕСП.

3.52. Ограниченията, причинени от липсата на показатели за въздействие, се признават и в някои от оценките на програмите. Например в оценката на въздействието на Комисията[40] относно ЕФРР и КФ се посочва необходимостта от подобрение за периода 2021—2027 г. в сравнение с периода 2014—2020 г., като един от вариантите е да се разшири обхватът на набора от общи показатели от само крайни продукти до резултати и въздействие.

3.53. Съгласно общия инструментариум за показателите за направлението на ЕСФ+, което се изпълнява при споделено управление, използването на показатели за въздействие за целите на мониторинга не се препоръчва, а въздействието следва да се анализира чрез оценки. Този подход на инструментариума се обосновава с трудностите при събирането на надеждни и навременни данни за показателите за въздействие и при доказването на причинно-следствена връзка.

[40] Оценка на въздействието на Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд (SWD (2018) 282) от 29 май 2018 г., стр. 73.

3.54. В своето Становище 10/2026 относно законодателното предложение на Комисията за създаване на рамка за проследяване на изпълнението на МФР за периода след 2027 г. ЕСП отбеляза, че предложението не включва показатели за въздействие, въпреки че те са ясно посочени в насоките за *по-добро регулиране*. ЕСП счита, че показателите за въздействие са необходими за целите на мониторинга и за улесняване на последващите оценки. Освен това в междинната оценка[41] на програмите по политиката на сближаване се заключава, че тяхната система за мониторинг се е подобрила в сравнение с предходния период, но може да бъде допълнително усъвършенствана по отношение на наличността и съгласуваността на данните, за да обслужва по-добре нуждите от оценка и извършването на оценки на въздействието на проектите, които са получили финансиране.

Добра проследимост на докладваните данни като цяло

3.55. ЕСП провери данните за всеки от КПИ, представени в ДИП. По отношение на фондовете със споделено управление ЕСП провери данни от осем държави членки за ЕФРР и КФ и от четири държави членки за ЕСФ+. ЕСП установи, че данните, на които се основават избраните КПИ, като цяло са налични, а стойностите — проследими.

3.56. В случая на „Еразъм+“ подкрепящата информация, свързана с избраните показатели, като цяло е налице. Въпреки това по отношение на КПИ „Брой на участниците в дейности за виртуално обучение“ ЕСП отбеляза, че докладваните резултати се основават на прогнозни, а не на действителни данни, което не съответства на инструкциите в ГДУИ. Поради това докладваните стойности за този показател са завишени.

---

[41] Междинна оценка на програмите по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и *Фонда за справедлив преход* (SWD (2025) 299), стр. 75.

3.57. В междинната оценка на „Еразъм+“[42] се подчертават важни подобрения на рамката за мониторинг в сравнение с предходната програма, като например въвеждането на нови показатели с оглед подобряване на проследяването на изпълнението и въздействието на програмата, както и намаляването на броя на специфичните цели. Въпреки това в оценката се обръща внимание и на факта, че за някои показатели данните от мониторинга не са достатъчни за количествено определяне на причинно-следствената връзка между дейностите по програма „Еразъм+“ и резултатите от тях.

Според данните от показателите изпълнението се различава между отделните програми: оценката на ЕСП е по-ниска от тази на Комисията

ЕСП оценява напредъка към постигането на целевите стойности на показателите не толкова положително, колкото Комисията

3.58. И за двата периода на МФР методологията на Комисията за оценка е останала непроменена. Оценката на напредъка при постигането на целите на КПИ може да бъде класифицирана в една от следните категории: „постигнати“, „изпълняват се по план“, „умерен напредък“, „да се обърне внимание“ или „няма данни“. Комисията прилага тази методология за оценка към таблиците с данни за резултатите от изпълнението, приложени както към проектобюджета, така и към ГДУИ.

3.59. ЕСП констатира, че за ЕФРР и КФ за периода 2021—2027 г. в програмите са предвидени междинни цели само за 2024 г., както се изисква от приложимия регламент[43]. Липсата на годишни междинни цели възпрепятства ежегодната оценка на осъществения напредък към постигането на целевите стойности за 2029 г. по показателя. Без тези междинни цели ръководителите на програми и заинтересованите страни не разполагат с навременна обратна информация за напредъка, което затруднява адаптирането на техните стратегии.

---

[42] Междинна оценка на програмата „Еразъм+“ за периода 2021—2027 г. и окончателна оценка на програмата „Еразъм+“ за периода 2014—2020 г. (SWD (2025) 186).

[43] Член 16 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

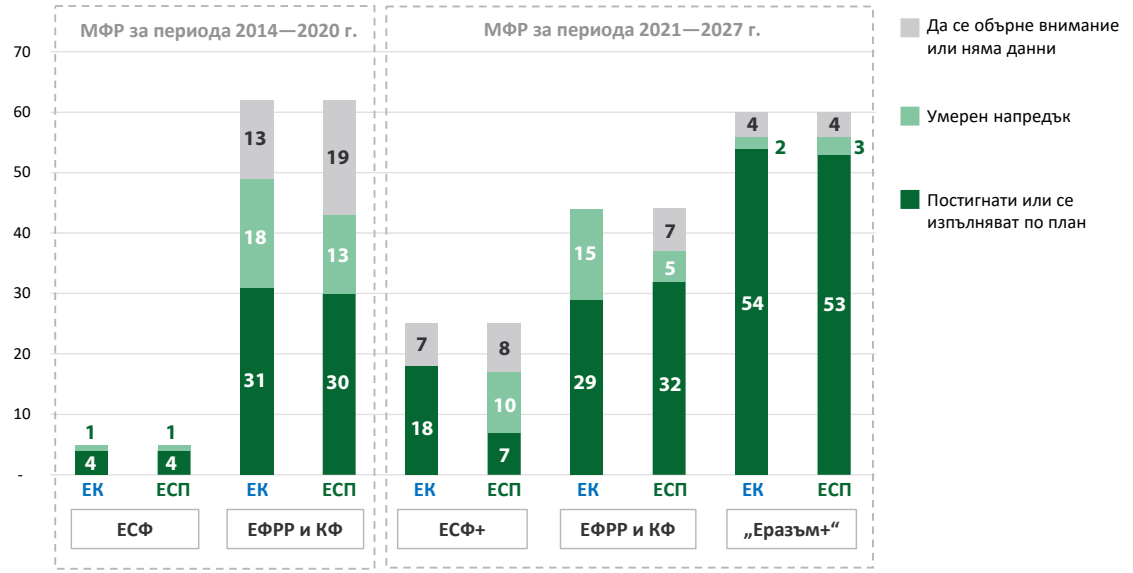
3.60. При ЕСФ+ за 13 (52 %) от 25-те показателя са определени междинни цели. За програма „Еразъм+“ подходът е по-подробен — междинните цели са определени на годишна основа, което прави проследяването на напредъка по-детайлно. Въпросът за това колко често програмите определят междинни цели за показателите на годишна основа в таблиците с данни за резултатите от изпълнението вече беше повдигнат от ЕСП в нейния Годишен доклад за 2024 г.[44]

3.61. ЕСП установи също така, че някои показатели нямат целеви стойности. Например в рамките на ЕСФ+ за 5 (20 %) от 25-те показателя, свързани с целта „Социално приобщаване, включително принос за изкореняване на бедността и здраве“, не са определени целеви стойности.

3.62. ЕСП анализира оценката на Комисията относно напредъка, докладван във включените в извадката ДИП за 2024 г. за двата периода, като приложи методология, подобна на описаната в приложението към Доклада на ЕСП за 2019 г. относно изпълнението на бюджета на ЕС. В 19 % от случаите (38 от 196) оценката на ЕСП на изпълнението се различава от тази на Комисията (вж. ***таблица 3.9***). Подробен анализ на оценката на ЕСП по цели на програмата е включен в ***приложение 3.3***. ЕСП счита, че в повечето случаи оценката е била завишена. До известна степен това може да се обясни с факта, че в оценката на Комисията се включват и текущи проекти, които все още не са отразени в докладваните данни.

[44] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., глава 3, препоръка 3.2.

Фигура 3.9 — Оценка на показателите за изпълнение, Европейска комисия и ЕСП



ЕК	Европейска комисия
ЕСП	Европейска сметна палата
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
КФ	Кохезионен фонд
ЕСФ+	Европейски социален фонд плюс

Източник: ЕСП.

3.63. В ***каре 3.1*** са представени два примерни случая от програмите по ЕФРР и КФ за периода 2014—2020 г., в които ЕСП счита, че оценката на Комисията относно напредъка не е в съответствие с резултатите, докладвани като постигнати в ДИП. За петте показателя, включени в ДИП на ЕСФ за периода 2014—2020 г., оценката на ЕСП е същата като тази на Комисията.

Каре 3.1

Пример за по-високи оценки на показатели за изпълнение

ЕФРР 2014—2020 г.

Показател / подпоказател	Базова стойност	Напредък	Целева стойност	Резултати към 31.12.2022 г.	Оценка на Комисията
Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци	0	31 %	1 424 815	436 056	Умерен напредък

Източник: ДИП в областта на регионалната политика, ГДУИ за 2024 г.

КФ 2014—2020 г.

Показател / подпоказател	Базова стойност	Напредък	Целева стойност	Резултати към 31.12.2022 г.	Оценка на Комисията
Допълнителен брой жители с достъп до подобрено пречистване на отпадъчните води	0	37 %	9 843 012	3 670 236	Умерен напредък

Източник: ДИП в областта на регионалната политика, ГДУИ за 2024 г.

В тези случаи оценката на Комисията се основава на очакването за постигане на целите (действителни резултати плюс бъдещи резултати от подписаните договори). И в двата случая „умерен напредък“ не изглежда реалистична оценка, тъй като докладваните резултати са от края на 2022 г. и остава само една година (2023 г.), за която все още предстои да се докладва. Въз основа на наличната информация една по-предпазлива оценка за тези два показателя би била „да се обърне внимание“, тъй като може разумно да се очаква, че целевите стойности по показателите няма да бъдат достигнати.

3.64. За периода 2021—2027 г., в допълнение към действителните резултати, ДИП за ЕСФ+, ЕФРР и КФ включват също и стойности на КПИ, свързани с подписани договори за отпускане на *безвъзмездна финансова помощ*, които все още не са изпълнени. Този подход дава възможност за по-всеобхватна оценка на показателите, тъй като отчита и очакваните постижения. Въпреки това за настоящата МФР ЕСП откри някои показатели, за които счита, че представената от Комисията оценка на напредъка е по-висока в сравнение с постигнатите резултати, независимо дали се използват действителни или очаквани стойности. В ***каре 3.2*** са представени два примера.

Каре 3.2

Пример за по-високи оценки на показатели за изпълнение

ЕФРР и КФ за 2021—2027 г.

Показател / подпоказател	Напредък	Целева стойност	Резултати 31.12.2024 г.	Оценка на Комисията
12.1 Площ на зелената инфраструктура	Действителен резултат: 0,41 % Избрани операции: 5,31 %	249 669	Действителен резултат: 1 023 Избрани операции: 13 247	Умерен напредък

Източник: ДИП в областта на регионалната политика, ГДУИ за 2024 г.

ЕСФ+

Показател / подпоказател	Напредък	Целева стойност	Резултати 31.12.2024 г.	Оценка на Комисията
3.4. Общ брой участници в действия за насърчаване на социалната интеграция на хора, изложени на риск от бедност или социално изключване	3 %	135 800 000	3 420 000	Изпълнява се по план

Източник: ДИП на ЕСФ+, ГДУИ за 2024 г.

В края на 2024 г., дори когато за целите на изчисляването на процентното изражение напредъкът се оповестява въз основа на подписаните договори (наричани „избрани операции“ от Комисията), ЕСП счита, че за ЕФРР напредък от 5 % на ниво избрани (неизпълнени) операции не може да се определи като умерен, а по-скоро следва да се оцени с „да се обърне внимание“ (за да се изяснят причините за бавния напредък).

За ЕСФ+ в ДИП са представени действителните резултати. Без допълнителна информация относно потенциалното развитие на проектите освен включената в таблиците с данни за резултатите от изпълнението оценка, че то е засилено през 2024 г., изглежда необосновано напредък от 3 % след 4 години изпълнение да се определи като „изпълнява се по план“.

3.65. За „Еразъм+“ ЕСП като цяло е съгласна с всички оценки на КПИ, изготвени от Комисията.

Показателите по текущите програми понастоящем показват по-добро изпълнение отколкото при предходната МФР, с изключение на ЕСФ+

3.66. КПИ предоставят полезна информация за напредъка и постигането на целите. Въпреки това, за да се определи доколко финансираните действия са отговорили на потребностите на равнище ЕС, не е достатъчно да се извърши оценка единствено на това дали целевите нива на показателите са били постигнати. Изисква се също така оценка от страна на Комисията след изпълнението на програмата. В следващите точки е представено цялостното изпълнение на избраните програми въз основа на извършената от ЕСП оценка на информацията, представена в таблиците с данни за резултатите от изпълнението, които са част от проектобюджета за 2026 г. В някои случаи тази оценка се различава от напредъка, посочен от Комисията (вж. точка ***3.62***).

Период 2014—2020 г.

3.67. За ЕФРР и КФ в таблиците с данни за резултатите от изпълнението са докладвани 62 показателя и подпоказателя, насочени към 11 специфични цели/категории. Според оценката на ЕСП (вж. ***фигура 3.9***) при 30 (48 %) от 62-та докладвани показателя целта е оценена като „постигната“ или „изпълнява се по план“, докато за 9 от тях няма налични данни, за да се извърши оценка. Тези девет показателя са показатели за въздействие, които ще бъдат премахнати през следващия отчетен период (вж. точка ***3.50***). ЕСП счита, че от гледна точка на докладваните показатели в ДИП за 2024 г. програмите в областта на регионалната политика са постигнали целите си само отчасти. ЕСП оценява изпълнението на почти половината от показателите за цели като „Опазване и защита на околната среда“ и „Насърчаване на устойчивия транспорт“ като „умерен напредък“ или „да се обърне внимание“ (вж. ***приложение 3.3***).

3.68. ГДУИ за 2024 г. е изготвен в началото на 2025 г. с данни от 2022 г., които са били най-актуални към този момент. ЕСП счита, че тази ситуация е създала значително разминаване между датата на публикуване на доклада и крайната дата за оповестените данни (вж. ***фигура 3.10***).

Фигура 3.10 — Основни дати през отчетния период за ГДУИ за 2024 г.



Източник: ЕСП.

3.69. За програмата по ЕСФ в таблиците с данни за резултатите от изпълнението, които придружават проектобюджета за 2026 г., са представени 5 показателя за непосредствени резултати от общо 14 показателя, определени в приложимия регламент. Оценката на ЕСП (вж. ***фигура 3.9***) е в съответствие с тази на Комисията. Въз основа на докладваните показатели ЕСП счита, че програмата е постигнала своите цели (вж. ***приложение 3.3***).

Период 2021—2027 г.

3.70. В таблиците с данни за резултатите от изпълнението са представени 44 показателя за програмите по ЕФРР и КФ, насочени към 20 специфични цели. Според оценката на ЕСП (вж. ***фигура 3.9***) и въз основа на докладваните очаквани резултати 32 (73 %) от 44-те докладвани показателя сочат, че целите се изпълняват по план. Поради това ЕСП счита, че като цяло програмите напредват по план към изпълнението на повечето от своите цели (вж. ***приложение 3.3***). ЕСП отбелязва също така, че междинната оценка[45] като цяло е положителна, като посочва, че оценяваните фондове са подходящи за целите на преодоляване на регионалните различия и че изпълнението се е ускорило значително през първата половина на 2024 г. и се е изравнило с тенденцията за периода 2014—2020 г.

[45] SWD (2025) 299.

3.71. За ЕФРР и КФ за периода 2021—2027 г. всички показатели, докладвани в таблиците с данни за резултатите от изпълнението, са придружени от едно и също общо обяснение на тенденциите — че е прекалено рано да се коментират установените цели за политиката на сближаване. Към този момент от цикъла на изпълнение обаче няма причина да се смята, че целите няма да бъдат постигнати. Като се има предвид, че наближава средата на периода на изпълнение (по програмата следва да се докладва на деветата година, а това е четвъртата година от изпълнението), липсата на годишни междинни цели затруднява извършването на обективна оценка на напредъка, както и предприемането на навременни корективни действия (вж. точка ***3.59***).

3.72. В случая на програмата по ЕСФ+ в таблиците с данни за резултатите от изпълнението са представени 25 показателя, насочени към четири широки области на политиката (вж. ***приложение 3.3***). За разлика от показателите в областта на регионалната политика, в този случай се отчитат действителните резултати, а не резултатите, очаквани от избраните операции. В това отношение в Годишния доклад на ЕСП за 2024 г. е включена препоръка относно необходимостта от обосновка на оценката, извършена въз основа на информация, различна от проверени данни (препоръка 3.3). Според оценката на ЕСП (вж. ***фигура 3.9***) само 7 (35 %) от 20-те докладвани показателя с целеви стойности сочат, че съответната цел се изпълнява по план. Извършената от ЕСП оценка на показателите показва, че до момента програмата постига целите си само частично, като напредъкът е най-голям в област „Заетост и социални иновации“ и най-малък за „Социално приобщаване“.

3.73. За „Еразъм+“ в таблиците с данни за резултатите от изпълнението са представени 60 показателя, насочени към три специфични цели (вж. ***приложение 3.3***). Оценката на ЕСП (вж. ***фигура 3.9***) е подобна на тази на Комисията — 53 (88 %) от 60-те докладвани показателя показват, че целта се изпълнява по план или вече е постигната. Това е потвърдено от междинната оценка.

3.74. При „Еразъм+“ обаче 21 показателя (35 % от 60-те показателя) вече са постигнали поставените цели само след 4 години изпълнение, въпреки че се очаква програмата да продължи 7 години. Това повдига въпроса за нивото на амбициозност на поставените цели. Освен това докладваните резултати може да са били занижени, тъй като по 10 показателя (17 % от 60) не са докладвани данни за 2024 г., а са показани само резултати, свързани с периода 2021—2023 г. По още три показателя не са докладвани никакви данни за целия отчетен период. Поясненията в таблиците с данни за резултатите от изпълнението често са неясни по отношение на тези пропуски в информацията.

Заключения и препоръки

3.75. При докладването относно резултатите от изпълнението по функция 2 от МФР в Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2024 г. Комисията е следвала приложимите инструкции на институционално ниво (вж. точки ***3.45***—***3.47***). В някои случаи обобщените таблици с показатели за изпълнението на програмите създават прекалено положителна представа, като включват или примери за показатели, показващи само добър напредък (вж. точка ***3.48***), или информация за изпълнението, свързана с текущи проекти, а не с крайни резултати (вж. точка ***3.49***).

3.76. Показателите за изпълнение, докладвани и за двата периода в декларациите за изпълнението на програмите (ДИП), са в съответствие с принципа SMART (вж. точка ***3.50***). Въпреки че рамката на изпълнението за МФР за периода 2021—2027 г. включва повече показатели за резултатите в сравнение с предходния период, за по-голямата част от програмите все още липсват показатели за въздействие. ЕСП счита, че определянето на показатели за въздействие в началото на програмния период улеснява последващия мониторинг и оценки (вж. точки ***3.53***—***3.54***). Програма „Еразъм+“ представлява добра практика в това отношение, тъй като за нея е определен пълен списък на показателите за крайни продукти, резултати и въздействие (вж. точка ***3.54***).

3.77. Като цяло проследимостта на докладваните данни за изпълнението е добра. Въпреки това, за един от показателите по програма „Еразъм+“ ЕСП отбеляза, че вместо действителни резултати са използвани прогнозни стойности, което води до завишаване на стойностите (вж. точка ***3.56***).

3.78. Методологията на Комисията за оценка на напредъка на показателите към постигането на техните цели остава непроменена спрямо предходните години, което осигурява стабилност в цялостната рамка на изпълнението (вж. точка ***3.58***). ЕСП има различно виждане за напредъка при 19 % от показателите, включени в извадката от ДИП (37 от 196). За повечето от тях ЕСП смята, че резултатите не са толкова положителни, колкото счита Комисията. До известна степен това може да се обясни с факта, че в оценката на Комисията са включени текущи проекти и допълнителни съображения, които все още не са отразени в докладваните данни (вж. точки ***3.62***—***3.65***).

3.79. По отношение на програмите със споделено управление за периода 2014—2020 г. ЕСП счита, въз основа на ДИП за 2024 г., че програмите по ЕФРР и КФ са постигнали своите цели само частично (вж. точка ***3.67***). Освен това разминаването (вж. точка ***3.68***) между отчетната година (2024) и годината, през която са докладвани данните (2022), е възпрепятствало извършването на актуална оценка на програмите като цяло. ЕСФ е постигнал своите цели (вж. точка ***3.69***).

3.80. По отношение на програмите за периода 2021—2027 г. и показателите, за които има налични данни, ЕФРР и КФ (вж. точка ***3.70***) и програма „Еразъм+“ (вж. точка ***3.73***) напредват по план към изпълнението на своите цели, докато ЕСФ+ (вж. точка ***3.72***) изостава, тъй като ЕСП счита, че само 35 % от показателите (7 от 20) напредват според планираното.

3.81. Въпреки това за периода 2021—2027 г. за ЕФРР и КФ не са определени годишни междинни цели за показателите за изпълнение, което засяга обективността на междинните оценки на напредъка (вж. точка ***3.71***). Освен това големият брой показатели по програма „Еразъм+“, които вече са постигнали своите целеви нива 3 години преди крайния етап (вж. точка ***3.74***), показва, че свързаните с тях цели може да не са били достатъчно амбициозни.

3.82. Въз основа на заключенията си ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 3.1 — Да се подобри докладването на резултатите от изпълнението

Комисията следва:

а) да определи показатели за въздействие с цел улесняване на мониторинга на дългосрочното изпълнение на програмите, което ще допринесе за последващите оценки на МФР за периода 2021—2027 г.,

б) да актуализира целевите стойности за програма „Еразъм+“ въз основа на вече постигнатите резултати и оставащия период на изпълнение.

Целеви срок за изпълнение — при изготвянето на Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2026 г.

Препоръка 3.2 — Да се подобри обобщението, представящо основните постижения на програмите

В началния раздел на декларациите за изпълнение на програмите, озаглавен „Конкретни примери за постижения“, Комисията следва да оповестява само действително постигнатите резултати.

Целеви срок за изпълнение — при изготвянето на Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2026 г.

Приложения

Приложение 3.1 — Стратегически области на ЕСП, разгледани в специални доклади през 2025 г.

Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата	▪ СД 09/2025: Системи за гарантиране на съответствието на разходите по МВУ с правилата за обществените поръчки и държавната помощ ▪ СД 10/2025: Реформи на пазара на труда, заложени в националните планове за възстановяване и устойчивост ▪ СД 13/2025: Подкрепа по Механизма за възстановяване и устойчивост за цифровия преход в държавите — членки на ЕС ▪ СД 18/2025: Гъвкавост на бюджета на ЕС ▪ СД 21/2025: Финансова подкрепа от МВУ за подобряване на бизнес средата
Конкуренто-способност	▪ СД 01/2025: Електронни плащания в ЕС ▪ СД 03/2025: Необосновано блокиране на географски принцип в електронната търговия ▪ СД 07/2025: Европейски фонд за стратегически инвестиции ▪ СД 12/2025: Стратегия на ЕС в областта на интегралните схеми ▪ СД 19/2025: Критичен недостиг на лекарства
Устойчивост и европейски ценности	▪ СД 04/2025: Военна мобилност в ЕС ▪ СД 05/2025: Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа ▪ СД 11/2025: Прозрачност на финансирането от ЕС за неправителствени организации ▪ СД 15/2025: Хуманитарна помощ от Европейския съюз при дистанционно управление ▪ СД 17/2025: Помощ от ЕС за търговията за най-слабо развитите държави ▪ СД 26/2025: Органи на ЕС за борба с измамите
Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси	▪ СД 02/2025: Градско замърсяване в ЕС ▪ СД 06/2025: Действия на ЕС за справяне със замърсяването на морето от кораби ▪ СД 16/2025: Финансиране от ЕС за борба с горските пожари ▪ СД 20/2025: Подкрепа от Комисията за борба с глада в Субсахарска Африка ▪ СД 23/2025: Управление на битовите отпадъци ▪ СД 25/2025: Стратегически проекти по програма LIFE
Фискални политики и публични финанси на ЕС	▪ СД 08/2025: Измами с данъка върху добавената стойност при внос ▪ СД 14/2025: Допълнително пенсионно осигуряване в ЕС ▪ СД 22/2025: Финансови корекции при политиката на сближаване ▪ СД 24/2025: Финансови инструменти в областта на политиката на сближаване

Източник: ЕСП.

Приложение 3.2 — Примери за действия, предприети на ранен етап от Комисията след отправените препоръки в специалните доклади на ЕСП от 2025 г.

Действия на ЕС, насочени към възстановяването след кризата

През юни 2025 г. Комисията е изготвила насоки за държавите членки относно начините за допълнително подобряване на техните *национални планове за възстановяване и устойчивост* (НПВУ), за да се осигури постигането на всички ключови етапи и цели, които трябва да бъдат изпълнени до 31 август 2026 г.[46]
В бъдеще плановете за национално и регионално партньорство, предложени от Комисията в рамките на МФР за периода 2028—2034 г., следва да осигуряват тясната връзка между финансирането от ЕС и специфичните за всяка държава препоръки[47].

През юли 2025 г. Комисията е публикувала предложението си за МФР за периода 2028—2034 г. заедно с придружаващия го *работен документ на службите на Комисията*. През октомври 2025 г. тя е преразгледала и актуализирала своите процедури за изготвяне на *проекти на коригиращи бюджети*[48].

Цифровият преход през периода 2028—2034 г. е включен като специфична цел в предложението за създаване на Европейски фонд. Тази инициатива ще бъде финансирана и чрез компонента на политиката за лидерство в областта на цифровите технологии на предложения Европейски фонд за конкурентоспособност.

Увеличаване на икономическата конкурентоспособност на ЕС в полза на всички граждани

През декември 2025 г. съзаконодателите са постигнали предварително политическо споразумение по пакета за фармацевтичните продукти и са приключили преговорите. Освен това Комисията е приела пакет от документи в областта на здравеопазването, в т.ч. Европейския акт за биотехнологиите I, с който се преразглеждат правилата на ЕС относно клиничните изпитвания. Съветът по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси е одобрил общия подход на Комисията към Акта за критично важните лекарствени продукти.

През февруари 2026 г. Комисията е подписала договор за обществена поръчка за продукти в предпазарен стадий, за да продължи разработването на ваксини срещу грип от следващо поколение[49].

---

[46] Специални доклади 10/2025 и 13/2025.

[47] Специален доклад 10/2025 на ЕСП.

[48] Специален доклад 18/2025 на ЕСП.

[49] Специален доклад 19/2025 на ЕСП.

Устойчивост към заплахи за сигурността на ЕС и зачитане на европейските ценности — свобода, демокрация и върховенство на закона

През октомври 2025 г. Комисията е публикувала своите последващи оценки на програмния период 2014—2020 г., в които са включени раздели относно инструментите, свързани с кризи. Публикувани са и отделно подкрепящо проучване, съсредоточено върху реакцията при кризи, информационни фишове по държави и проучвания на конкретни случаи, в допълнение към доклада за оценка[50] на *REACT-EU*.

През ноември 2025 г. Комисията е публикувала предложение за регламент за създаване на рамка от мерки за улесняване на превоза на военно оборудване, стоки и персонал в целия ЕС, заедно със съвместно съобщение относно военната мобилност[51].

Изменение на климата, опазване на околната среда и природни ресурси

През декември 2025 г. Комисията е приела съобщение на тема ускоряване на прехода на Европа към кръгова икономика и насърчаване на кръговата употреба на пластмасите[52].

През юни 2025 г. Комисията е приела Европейски пакт за океана. Промишлената морска стратегия на ЕС, стратегията на ЕС за пристанищата[53] и съобщението на Комисията относно интегрираното управление на риска от горски пожари[54] са приети през март 2026 г.

[50] Специален доклад 05/2025 на ЕСП.

[51] Специален доклад 04/2025 на ЕСП.

[52] Специален доклад 23/2025 на ЕСП.

[53] Специален доклад 06/2025 на ЕСП.

[54] Специален доклад 16/2025 на ЕСП.

Фискални политики и публични финанси на ЕС

През юли 2025 г. е приета Директива (ЕС) 2025/1539 на Съвета (за изменение на Директива 2006/112/ЕО). С нея се въвеждат мерки, които ще осигурят събирането на ДДС върху стоките, внасяни за потребителите в ЕС[55].

През ноември 2025 г. Комисията е предложила засилване на сътрудничеството между данъчните органи, ОЛАФ и Европейската прокуратура. Към момента на изготвяне на настоящия доклад предложението за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 се обсъжда в Съвета[56].

През ноември 2025 г. Комисията е приела и пакет от документи в областта на пенсионното осигуряване, който е предназначен да стимулира допълнителното пенсионно осигуряване. В него се съдържа препоръка относно системите за проследяване на пенсиите, предложение за преразглеждане на Директива относно институциите за професионално пенсионно осигуряване II. Пакетът съдържа и предложение за изменение на Регламента относно паневропейски персонален пенсионен продукт (ПЕПП), както и съобщение относно повишаване на капацитета на сектора на допълнителното пенсионно осигуряване в ЕС за подобряване на пенсионните доходи и осигуряване на дългосрочен капитал за икономиката на ЕС[57].

[55] Специален доклад 08/2025 на ЕСП.

[56] Специален доклад 08/2025 на ЕСП.

[57] Специален доклад 14/2025 на ЕСП.

Приложение 3.3 — Степен на постигане на показателите за изпълнение към 31.12.2024 г. въз основа на оценката на ЕСП

ЕФРР и КФ за периода 2014—2020 г.

Инвестиционен приоритет	Оценка на показателите за изпълнение					Общо
	Постигнати	Изпълняват се по план	Умерен напредък	Да се обърне внимание	Не е заложена целева стойност	
1. Засилване на научноизследователската дейност […]	3	0	2	0	0	5
2. Подобряване на достъпа до […] комуникационни технологии	0	0	1	0	0	1
3. Повишаване на конкурентоспособността на МСП	2	1	0	0	0	3
4. […] преминаване[то] към нисковъглеродна икономика […]	0	3	3	2	0	8
5. Насърчаване на приспособяването към изменението на климата […]	1	2	0	1	0	4
6. Съхраняване и опазване на околната среда […]	1	2	2	3	0	8
7. Насърчаване на устойчивия транспорт […]	2	6	3	4	3	18
8. Насърчаване на устойчива и качествена заетост […]	0	1	0	0	0	1
9. Насърчаване на социалното приобщаване […]	0	1	1	0	0	2
10. Инвестиции в образование, обучение […]	1	0	0	0	0	1
11. Намаляване на различията в равнищата на развитие на различните региони […]	2	2	1	0	6	11
Общо	**12**	**18**	**13**	**10**	**9**	**62**
	19 %	29 %	21 %	16 %	15 %	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към бюджета за 2026 г.

ЕСФ за периода 2014—2020 г.

Обща област на политиката	Оценка на показателите за изпълнение			Общо
	Постигнати	Изпълняват се по план	Умерен напредък	
1. Насърчаване на устойчива и качествена заетост	0	1	0	1
2. Насърчаване на социалното приобщаване […]	0	0	1	1
3. Инвестиции в образование, обучение […]	1	0	0	1
4. Насърчаване на специфичното подпомагане за младите хора, незаети с работа, учене или обучение (*NEET*)	2	0	0	2
Общо	**3**	**1**	**1**	**5**
	60 %	20 %	20 %	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2026 г.

ЕФРР за периода 2021—2027 г.

Специфична цел	Оценка на показателите за изпълнение			Общо
	Изпълняват се по план	Умерен напредък	Да се обърне внимание	
1. Подобряване на капацитета за научни изследвания и иновации и увеличаване на внедряването на модерни технологии	3	0	0	3
2. Усвояване на ползите от цифровизацията за гражданите, дружествата и правителствата	2	0	0	2
3. Подобряване на растежа и конкурентоспособността на МСП	2	0	0	2
4. Развитие на уменията за интелигентна специализация, промишлен преход и предприемачество	2	0	0	2
5. Повишаване на цифровата свързаност	2	0	0	2
6. Насърчаване на мерките за енергийна ефективност и намаляване на емисиите на парникови газове	1	0	1	2
7. Насърчаване на енергията от възобновяеми източници	2	0	0	2
8. Развиване на интелигентни енергийни системи, мрежи и съхранение извън TEN-E	1	0	1	2
9. Насърчаване на адаптирането към изменението на климата, превенция на риска и устойчивост на бедствия	2	0	0	2
10. Насърчаване на устойчивото управление на водите	2	0	0	2
11. Насърчаване на прехода към кръгова икономика	0	1	1	2
12. Подобряване на опазването на природата и на биоразнообразието, засилване на зелената инфраструктура, по-конкретно в градската среда, и намаляване на замърсяването	0	1	1	2
13. Насърчаване на устойчива мултимодална градска мобилност	1	1	0	2
14. Развитие на стабилна, устойчива на изменението на климата, интелигентна, сигурна и интермодална TEN-T	4	0	0	4
15. Развитие и засилване на стабилна, устойчива на изменението на климата, интелигентна и интермодална мобилност на национално, регионално и местно равнище, включително по-добър достъп до TEN-T и трансгранична мобилност	3	0	1	4
16. Повишаване на ефективността на пазарите на труда и достъпа до качествена заетост чрез развитието на социалните иновации и инфраструктура	0	1	1	2
17. Подобряване на достъпа до приобщаващи и качествени услуги в областта на образованието, обучението и ученето през целия живот чрез развитие на инфраструктурата	2	0	0	2
18. Повишаване на социално-икономическата интеграция на маргинализираните общности, мигрантите и групите в неравностойно положение чрез интегрирани мерки, включително жилищно настаняване и социални услуги	0	1	1	2
19. Осигуряване на равен достъп до здравеопазване чрез развитие на инфраструктурата, включително в областта на първичните здравни грижи	2	0	0	2
20. Насърчаване на интегрираното социално, икономическо и екологично развитие, културното наследство и сигурността в градските райони	1	0	0	1
Общо	**32**	**5**	**7**	**44**
	73 %	11 %	16 %	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2026 г.

ЕСФ+ за периода 2021—2027 г.

Специфична цел	Оценка на показателите за изпълнение				Общо
	Изпълняват се по план	Умерен напредък	Да се обърне внимание	Няма данни	
1. Заетост и трудова мобилност	0	5	0	0	5
2. Образование	0	4	0	0	4
3. Социално приобщаване, в т.ч. принос за здравето и изкореняването на бедността	2	1	3	5	11
4. Заетост и социални иновации	5	0	0	0	5
Общо	**7**	**10**	**3**	**5**	**25**
	28 %	40 %	12 %	20 %	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2026 г.

„Еразъм+“

Специфична цел	Оценка на показателите за изпълнение					Общо
	Постигнати	Изпълняват се по план	Умерен напредък	Да се обърне внимание	Няма данни	
1. Да насърчава *образователната мобилност* за граждани и групи, както и сътрудничеството, качеството, приобщаването и справедливостта, високите постижения, творчеството и иновациите на равнището на организациите и политиките в областта на образованието и обучението	5	23	0	0	0	28
2. Да насърчава мобилността с цел неформално и информално учене и активното участие сред младите хора, както и сътрудничеството, качеството, приобщаването, творчеството и иновациите на равнището на организациите и политиките в областта на младежта	2	12	2	0	1	17
3. Да насърчава образователната мобилност на спортния персонал, както и сътрудничеството, качеството, приобщаването, творчеството и иновациите на равнището на спортните организации и политиките в областта на спорта	1	10	1	1	2	15
Общо	**8**	**45**	**3**	**1**	**3**	**60**
	13 %	75 %	5 %	2 %	5 %	

Източник: ЕСП, въз основа на таблиците с данни за резултатите от изпълнението към проектобюджета за 2026 г.

Глава 4

Приходи

Съдържание

	Точки
Въведение	4.1.—4.7.
Кратко описание	4.2.—4.4.
Обхват и подход на одита	4.5.—4.7.
Редовност на операциите	4.8.
Проверка на елементи на системите за управление и контрол	4.9.—4.34.
Закъснения от страна на държавите членки и слабости при начисляването на лихви за забава по отношение на резервите, свързани с БНД	4.10.—4.16.
Опростяването на системата на ДДС е довело до значително намаляване на неприключените резерви	4.17.
Продължават да съществуват слабости в управлението и отчитането на ТСР от страна на държавите членки	4.18.—4.24.
Данните на държавите членки за опаковките от пластмаса не са в пълно съответствие с правилата на ЕС, но Комисията изразява съответните резерви	4.25.—4.27.
Процесът на създаване на Митнически орган на ЕС напредва по план, но изграждането на Центъра за митнически данни на ЕС продължава да е засегнато от рискове	4.28.—4.30.
Някои държави членки забавят прехода към цифрова и оперативно съвместима митническа среда на ЕС	4.31.—4.34.
Годишни отчети за дейността	4.35.—4.36.
Заключение и препоръки	4.37.—4.41.
Заключение	4.37.—4.39.
Препоръки	4.40.—4.41.

Приложения

Приложение 4.1 — Брой неприключени резерви, свързани с БНД, ДДС и нерециклираните опаковки от пластмаса, и отворени въпроси, свързани с ТСР, по държави членки към 31 декември 2025 г.

Приложение 4.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Приложение 4.3 — Процедура на проверка на традиционните собствени ресурси (ТСР) и базите за начисляване на ДДС на държавите членки

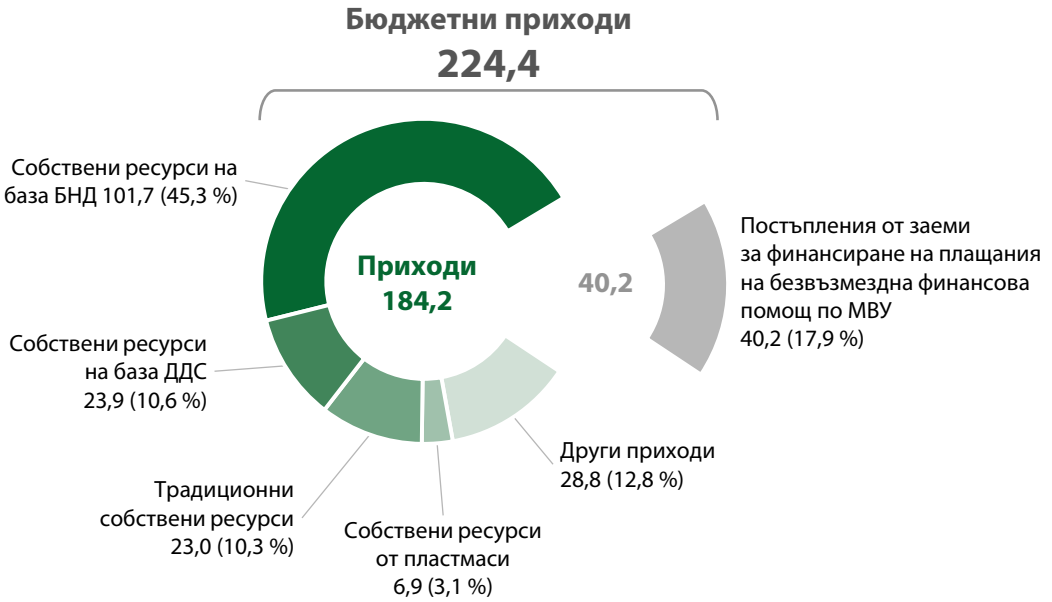
Приложение 4.4 — Процедура за изготвяне на отчетите за ТСР за мита (събрани и все още несъбрани) и включването им в отчетите и бюджета на ЕС

Въведение

4.1. В тази глава се съдържат констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) относно приходите, които включват четирите категории *собствени ресурси*, средствата от заеми за финансиране на разходи по *NextGenerationEU* (NGEU) и други приходи. На ***фигура 4.1*** е показана разбивка на приходите за 2025 г.

Фигура 4.1 — Приходи — Разбивка за 2025 г.(*)

(в млрд. евро)



(*) Общата сума от 224,4 млрд. евро представлява размерът на приходите на ЕС съгласно отчетите за изпълнението на бюджета за 2025 г., които се основават на модифицирани правила за касова отчетност. Сумата от 202,5 млрд. евро в отчета за финансовия резултат за 2025 г. е изчислена чрез използване на система за счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване. Постъпленията от заеми за финансиране на плащания на безвъзмездна финансова помощ по МВУ са включени като целеви приходи в отчетите за изпълнението на бюджета в съответствие с приложимото законодателство[1], но не се включват като приходи в отчета за финансовия резултат в съответствие със счетоводните правила.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2025 г.

[1] Регламент (ЕС) 2020/2094 на Съвета за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след кризата с COVID-19.

Кратко описание

4.2. През 2025 г. 69 % от приходите на ЕС са от собствени ресурси[2].

а) ***Собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД)*** представляват 45 % от приходите в бюджета на ЕС и изравняват бюджета до балансирана позиция след изчисляване на приходите от всички други източници. Вноската на всяка държава членка е пропорционална на нейния БНД.

б) ***Собствените ресурси на база данък върху добавената стойност (ДДС)*** представляват 11 % от приходите на ЕС. Те се формират чрез прилагане на процент, с който се облагат постъпленията от ДДС на държавите членки.

в) ***Традиционните собствени ресурси (ТСР)*** осигуряват 10 % от приходите на ЕС. Те се състоят от мита върху вноса, които се събират от държавите членки. Бюджетът на ЕС получава 75 % от общата сума, а държавите членки задържат останалите 25 % за покриване на разходите по събирането им.

г) ***Собствените ресурси на база нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса (собствени ресурси от пластмаси)*** осигуряват 3 % от приходите на ЕС. Тези ресурси се изчисляват чрез прилагането на единна ставка към теглото на нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, генерирани във всяка държава членка.

4.3. Други значими източници на приходи са вноските и възстановените суми по споразумения и *програми* на ЕС, които формират 13 % от приходите на ЕС. В тях се включват събраните вземания във връзка с неправомерно разходвани средства от държавите членки в областите „Сближаване, устойчивост и ценности“ и „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, както и вноски на държави извън ЕС в програми и дейности на ЕС.

4.4. Освен това средствата, взети назаем с цел предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за държавите членки в рамките на инструмента NGEU, съставляват 18 % от приходите на ЕС.

---

[2] Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз.

Обхват и подход на одита

4.5. Целта на ЕСП беше да предостави становище относно приходните *операции* и да използва получените резултати при изготвянето на своята *Декларация за достоверност*. Прилагайки одитния подход и одитните методи, описани в ***приложение 1.1***, ЕСП провери:

а) *представителна извадка* от 65 издадени от Комисията *нареждания за събиране на вземания* (в т.ч. 10 нареждания за събиране на вземания във връзка с безвъзмездната финансова помощ по NGEU);

б) *системите за управление и контрол* на Комисията за:

i) верификация на това дали данните, предоставени от държавите членки за БНД, ДДС и отпадъците от опаковки от пластмаса, осигуряват подходяща основа за изчисляване и събиране на вноските от собствени ресурси;

ii) проверка на това дали държавите членки прилагат ефикасни системи за събиране, докладване и внасяне на точните суми ТСР в бюджета на ЕС;

iii) изчисляване на сумите, получени в резултат на корекции на собствените ресурси;

в) системите за управление и отчитане на ТСР на три държави членки (Белгия, Германия и Гърция), избрани както въз основа на размера на митата, внесени от тези държави в бюджета на ЕС, така и въз основа на извършената от ЕСП оценка на риска;

г) надеждността на информацията относно *редовността* на собствените ресурси, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* на ГД „Бюджет“ и Евростат.

4.6. При своята оценка на системите на Комисията за изчисляване на вноските въз основа на БНД, ДДС и нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса ЕСП приема за отправна точка статистическите и другите данни, предоставени от държавите членки и проверени от Комисията.

4.7. При събирането на ТСР е възможно някои мита да не бъдат декларирани или да бъдат декларирани неточно от вносителите пред националните митнически органи, което води до събирането на по-малко мита, отколкото би трябвало. Това е т.нар. „разлика между дължимите и събраните мита“, или *„липсващи мита“*. Тази разлика не се отразява в счетоводните системи за ТСР на държавите членки и не попада в обхвата на одитното становище на ЕСП относно приходите. Редица фактори, много от които са извън прекия контрол на ЕС, оказват влияние върху размера на липсващите мита. Тъй като обаче те могат да се отразят на сумата на събраните от държавите членки мита, ЕСП разгледа предприетите действия на ниво ЕС за намаляването на размера на липсващите мита и смекчаването на риска от непълни ТСР. По-специално ЕСП анализира напредъка на Комисията по отношение на подготовката за изпълнение на законодателното предложение за реформа в областта на митниците в ЕС.

Редовност на операциите

4.8. В този раздел са представени констатациите и оценките на Европейската сметна палата относно редовността на приходните операции, свързани с отчетите на ЕС. Заключението на ЕСП се основава на извършените от нея проверка на представителна извадка от приходни операции и оценка на системите на Комисията за верифициране, изчисляване и събиране на приходи. Одитната проверка на извадка от 65 нареждания за събиране на вземания установи, че нито едно от тях не е засегнато от *количествено измерими грешки*.

Проверка на елементи на системите за управление и контрол

4.9. ЕСП провери няколко системи за контрол (вж. точка ***4.5***). Изложените по-долу констатации и оценки относно тези системи не са в противоречие с изразеното от ЕСП становище относно редовността на приходите на ЕС. Бяха констатирани трайни слабости при събирането на отделните категории собствени ресурси. Освен това бяха отбелязани закъснения от страна на държавите членки при предоставянето на данни за целите на оценката на митническия риск на равнище ЕС, както и риск от забавяне при разработването на Центъра за митнически данни на ЕС, което може да отслаби действията на ЕС за намаляване на размера на липсващите мита и за смекчаване на риска от непълни ТСР.

Закъснения от страна на държавите членки и слабости при начисляването на лихви за забава по отношение на резервите, свързани с БНД

Всички вноски на база БНД от последните 15 години продължават да бъдат отворени за корекции поради забавените действия по отношение на резервите, свързани с БНД, в някои държави членки

4.10. Комисията изразява резерви, когато установи недостатъци, пораждащи сериозни рискове за надеждността, съпоставимостта и пълнотата на данните за БНД, предоставени от държавите членки. Към 31 декември 2025 г. 102 *резерви, свързани с БНД*, изразени от Комисията, остават в сила (вж. ***приложение 4.1***):

- по седем от тях (четири за Хърватия и по една за Люксембург, Малта и Румъния) е трябвало да бъдат предприети действия до 2021 г., а по две (една за Люксембург и една за Малта) — до 2022 г.;
- по шест от тях (три за Румъния, две за България и една за Люксембург) е трябвало да бъдат предприети действия до 2025 г.;
- по останалите 87 държавите членки следва да предприемат действия през 2026 г.

4.11. Фактът, че държавите членки не са предоставили необходимата информация в рамките на определения краен срок[3], забавя работата на Комисията по проверката и оттеглянето на резервите. По отношение на четири държави членки продължава да има неприключени резерви, свързани със статистическите данни за БНД назад във времето до 2010 г. Това означава, че все още могат да бъдат направени промени в техния БНД за всички години от 2010 г. насам. Предвид факта, че промените в БНД на една държава членка водят до промени в БНД на целия ЕС, на практика вноските на всички държави членки продължават да бъдат отворени за корекции. Закъсненията при предприемането на действия във връзка с предишни резерви могат да забавят и действията на съответните държави членки във връзка с евентуални нови резерви, които Комисията може да изрази.

Комисията използва в ограничена степен законодателния инструмент, предназначен да стимулира държавите членки да предприемат своевременни действия по резервите, свързани с БНД

4.12. Ако държавите членки закъснеят с извършването на корекции на данните за БНД, които е необходимо да бъдат направени във връзка с изразените от Комисията резерви, и тези корекции имат съществено отражение върху БНД, Комисията следва да начисли лихви за забава[4]. В своя Годишен доклад за 2023 г. ЕСП отбеляза, че Комисията не е начислила такива лихви, когато не е могла да определи количествено отражението на корекциите или когато до определения срок държавите членки са предприели само частични действия по резервите, свързани с БНД. ЕСП препоръча на Комисията да начислява лихви за забава и за случаите от втората категория[5]. Комисията не е приела и не е изпълнила препоръката на ЕСП с обосновката, че в законодателството не се споменава прилагане на лихви за забава, когато изискваната информация е предоставена частично в срок (вж. ***приложение 4.2***).

---

[3] Вж. също Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точки 4.14—4.15, Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 4.9; Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 4.22 и Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 3.19.

[4] Член 12, параграф 2, буква г) от Регламент № 609/2014 относно предоставянето на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД.

[5] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точки 4.12—4.14 и препоръка 4.1.

4.13. Оттогава насам Комисията е начислила лихви за забава на две държави членки (Малта през 2024 г. и 2025 г. и Хърватия през 2025 г.) на основание, че до крайния срок не е била извършена нито една от необходимите корекции. През 2025 г. Комисията е оттеглила 19 резерви в десет държави членки. Осем от тези резерви обаче, отнасящи се до четири държави членки (пет за Гърция и по една за България, Полша и Обединеното кралство), са били оттеглени, без да се начисляват лихви за забава, въпреки че необходимите корекции на данните за БНД са били извършени средно 3 години след изтичането на крайния срок. По отношение на тези случаи Комисията е счела, че правните разпоредби за налагане на лихви за забава не са приложими (вж. примерите в ***каре 4.1***).

Каре 4.1

Примери за корекции на данните за БНД, които не са извършени навреме и за които Комисията не е начислила лихви за забава

Частично извършване на корекции в срок

Резерва, отнасяща се до Полша, с краен срок септември 2021 г. е съдържала 20 точки. Само по три от тях са били предприети действия навреме. По останалите 17 точки действия са предприети през септември 2022 г. През 2022 г. Комисията е поискала допълнителна информация и изчисления, които държавата членка е предоставила до 2024 г. През септември 2024 г. държавата членка е приложила допълнителни корекции и през 2025 г. резервата е оттеглена. Приетите от Комисията окончателни общи корекции за резервата се различават съществено от тези, които държавата членка първоначално е предложила по трите точки, по които са били предприети действия навреме.

В този случай Комисията не е начислявала лихви за забава в продължение на 28 месеца, въпреки че държавата членка е предоставила информация навреме само за три от общо двадесетте точки (15 %), съдържащи се в резервата, и е приложила корекции, които се различават значително от окончателните корекции, приети от Комисията.

Резерва, чието отражение не може да се определи количествено

През 2025 г. са оттеглени пет резерви, отнасящи се до Гърция. Комисията е заключила, че по три от тези резерви Гърция е предоставила изискваната информация след изтичането на крайния срок, а по останалите две само част от информацията е била представена след крайния срок. Комисията е счела, че отражението на всяка една от резервите, разгледани поотделно, не може да бъде количествено определено, и поради тази причина е решила да не начислява лихви за забава.

4.14. Според ЕСП съгласно законодателството единственият фактор, който следва да се взема предвид при начисляването на лихви за забава, е моментът, в който държавите членки представят на Комисията извършените корекции на данните за БНД, което дава основание за оттегляне на резервите. Законодателството не определя правила за извършване на частични корекции на данните за БНД или частично оттегляне на резервите.

4.15. Правилата на Комисията за резервите, свързани с БНД, изискват от държавите членки да предоставят информация, заедно със съответното количествено отражение, за всяка (под)точка от дадена резерва. Поради това ЕСП счита, че Комисията е можела да определи количествено отражението на всяка резерва или да поиска необходимата информация от държавата членка, когато такава не е била предоставена.

4.16. Вноските на база БНД на всички държави членки все още могат да претърпят промени за годините от 2010 г. насам. Въпреки този проблем Комисията не използва пълните възможности на единствения наличен инструмент, предназначен да стимулира държавите членки да предприемат своевременни действия във връзка с резервите. С изключение на два случая (вж. точка ***4.13***) държавите членки, които не предоставят в определения от Комисията срок цялата информация, необходима за оттегляне на резервите, свързани с БНД, се третират по същия начин като спазващите правилата държави членки и не понасят финансови последици.

Опростяването на системата на ДДС е довело до значително намаляване на неприключените резерви

4.17. Собственият ресурс на база ДДС е опростен за *МФР* за периода 2021—2027 г., като са ограничени корекциите, които могат да бъдат изисквани от държавите членки, а *среднопретеглената ставка на ДДС* за всяка държава е замразена на стойността ѝ от 2016 г. Това е допринесло за значително намаляване на броя на *свързаните с ДДС резерви*, изразени в МФР за периода 2021—2027 г., от 104 през 2020 г. на 27 в края на 2025 г. (вж. ***фигура 4.2*** и ***приложение 4.1***). През 2025 г. е отбелязан напредък и в оттеглянето на резервите, поддържани в продължение на над 5 години, като броят им е намалял от осем в края на 2020 г. на четири в началото на 2026 г.

Фигура 4.2 — Промени в броя на неприключените в края на годината резерви, свързани с ДДС



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Продължават да съществуват слабости в управлението и отчитането на ТСР от страна на държавите членки

4.18. В ***приложение 4.3*** е показана процедурата на Комисията за верификация на изчисленията на ТСР и *базата за начисляване на ДДС* на държавите членки. Броят на *отворените въпроси, свързани с ТСР*, в края на 2025 г. се е увеличил с 14 % в сравнение с предходната година (вж. ***таблица 4.1***). В ***приложение 4.1*** е представена разбивка по държави на отворените въпроси в края на 2025 г. Броят на отворените от над 5 години въпроси е 80. Този брой е останал непроменен, но относителният му дял е намалял от 39 % през 2024 г. на 34 % през 2025 г.

Таблица 4.1 — Статистически данни за отворените въпроси, свързани с традиционните собствени ресурси

Отворени въпроси, свързани с ТСР	2025 г.	2024 г.	Процентно изменение
Повдигнати	93	36	128 %
Приключени	64	106	– 40 %
Отворени в края на годината	233	204	14 %

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

4.19. През 2025 г. Комисията е въвела информационна система за докладване относно извършените от нея проверки на ТСР и за проследяване на отворените въпроси в държавите членки. Тази система е позволила на Комисията да публикува докладите за проверките си от 2025 г. по-бързо, в резултат на което през 2025 г. са изготвени два пъти повече доклади в сравнение с 2024 г. и са повдигнати повече въпроси. Според Комисията по-малкият брой приключени през годината въпроси се дължи на повишената им сложност, която изисква повече време за разрешаването им. Делът на отворените от дълго време въпроси, свързани с ТСР, е намалял спрямо 2024 г., но те продължават да бъдат значителна част от общия брой на отворените въпроси към края на 2025 г.

4.20. ЕСП провери как Белгия, Германия и Гърция са съставили своите отчети за ТСР, както и процедурите им за управление на този вид собствени ресурси, дължими на бюджета на ЕС (вж. ***приложение 4.4***). Ключовите системи за управление и контрол на ТСР и в трите държави членки бяха оценени като частично задоволителни.

4.21. ЕСП вече докладва, че ИТ системата на белгийските митнически органи не е обработила финансовите данни от декларациите за внос, обхващащи стоки с различен статус за целите на изчисляването на митата[6]. По време на посещението си тази година ЕСП отбеляза, че митническите органи са въвели подобрения в своите ИТ системи, предназначени да предотвратяват подобни пропуски. Същевременно беше отбелязано, че макар това да няма финансово отражение, начинът, по който белгийските органи отчитат ТСР, продължава да

[6] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., каре 4.1.

бъде сложен и докладването на тази основа не отговаря на правилата на ЕС[7]. Освен това ЕСП установи слабости в управлението на някои митнически задължения.

4.22. ЕСП анализира информационната система, използвана от търговците за подаване на митнически декларации за внос в Белгия, както и тази, използвана от белгийските митнически органи за управление и отчитане на ТСР. Беше установено, че белгийските митнически органи са въвели като цяло надеждна ИТ рамка и че контролните дейности в проверената от ЕСП извадка в общи линии функционират според очакваното. ЕСП обаче установи някои слабости в управлението на правата на достъп на потребителите, както и в архивирането и възстановяването след бедствия. Освен това липсата на одобрена политика за управление на риска в областта на информационните технологии и на планове за тестване прави по-трудно да се осигури последователен подход за управление на риска и надежден процес на тестване на промените в системата.

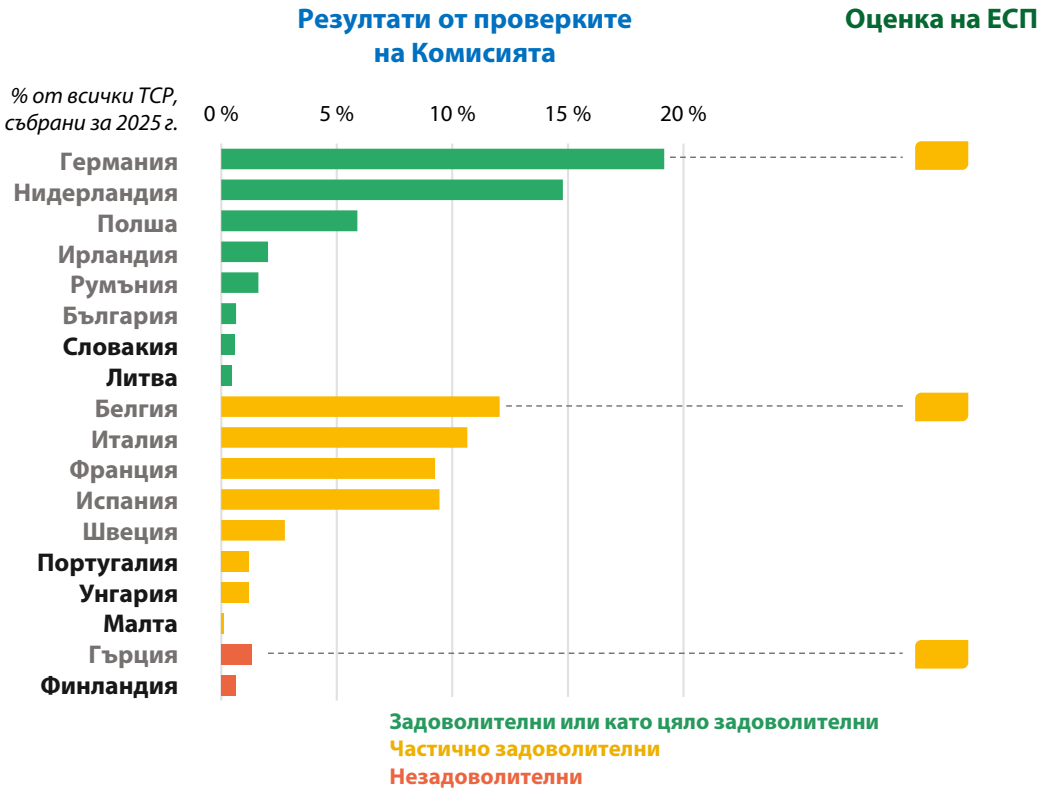
4.23. ЕСП установи случаи в Германия, при които е поискано със закъснение необходимото съдействие от други държави членки за събиране на митнически задължения от длъжници, които не са пребиваващи в Германия лица. Това може да възпрепятства събирането на цялата дължима сума. Както и в Белгия, начинът, по който германските органи са докладвали ТСР на Комисията, не е в съответствие с правилата на ЕС. ЕСП също така установи слабости при управлението на митническите задължения в Гърция, като например закъснения и процедурни грешки при уведомяването за задължения и идентифицирането на длъжниците в процеса на установяване и събиране на митнически задължения, както и при предприемането на действия във връзка с рисковете, които Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) е установила и съобщила, и при отписването на несъбираеми вземания.

[7] Решение (ЕС, Евратом) 2018/194 за установяване на образци на отчетите за вземанията по собствените ресурси, изменено с Решение (ЕС) 2022/523.

4.24. При своите проверки Комисията продължава да разкрива и докладва за подобни слабости в управлението и отчитането на митата и митническите задължения в държавите членки. Тя е констатирала, че в някои случаи, поради забавяния от страна на държавите членки при установяването, отчитането и докладването на митническите задължения, митата не са били внесени в бюджета на ЕС или са били внесени със закъснение. През 2025 г., като част от своята програма за проверка, Комисията е посетила шест държави членки, за да оцени надеждността на техните отчети за ТСР. В две държави членки тя е оценила системите и процедурите, свързани с отчетите за ТСР, като напълно задоволителни или задоволителни като цяло. В три държави членки те са оценени като частично задоволителни, а в една — като незадоволителни (вж. ***фигура 4.3***).

Фигура 4.3 — Оценка на Комисията на системите и процедурите, свързани с отчетите за ТСР, на държавите членки, проверени през 2024 г. и 2025 г.

Държави членки, проверени през 2024 г.
Държави членки, проверени през 2025 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

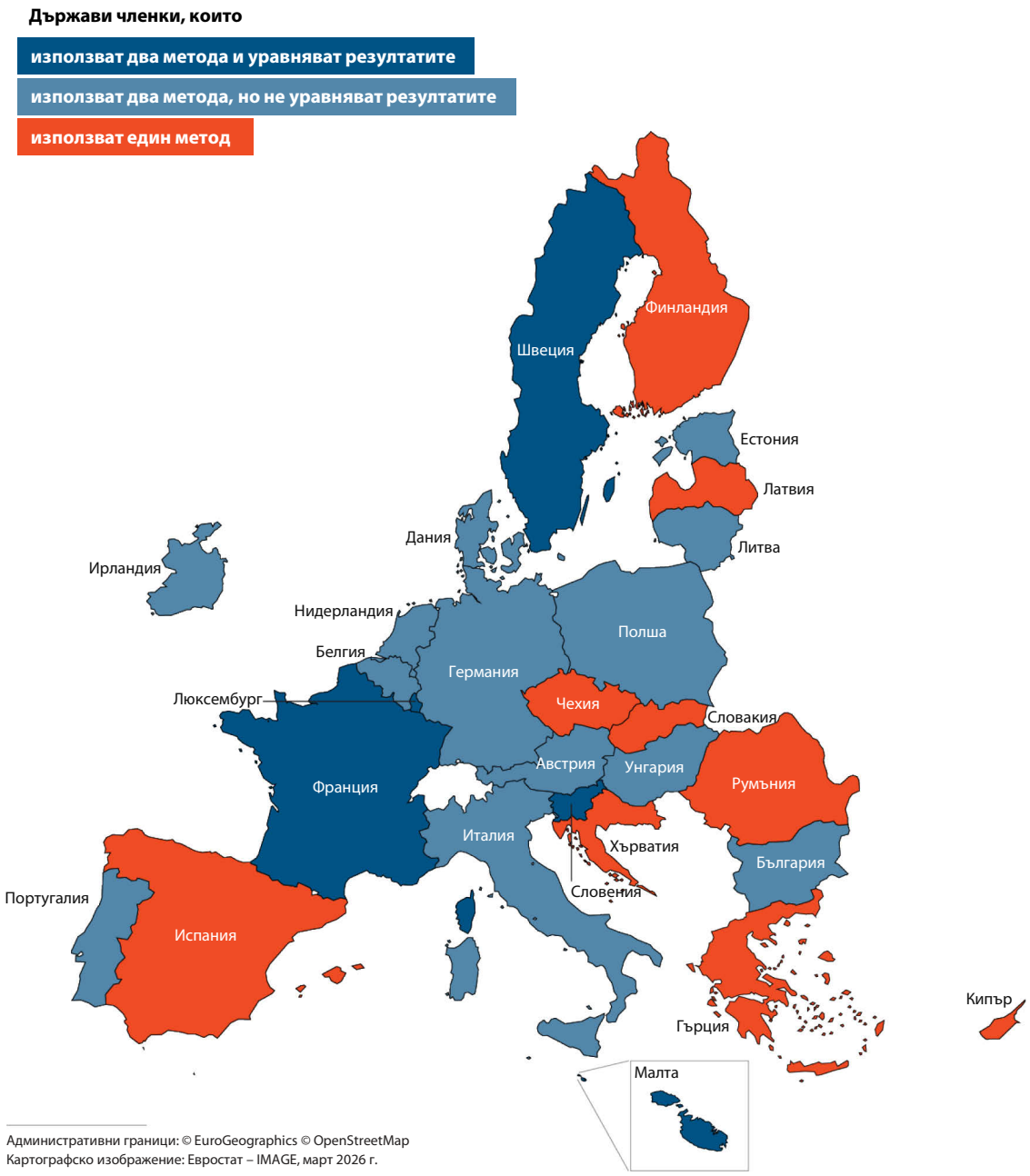
Данните на държавите членки за опаковките от пластмаса не са в пълно съответствие с правилата на ЕС, но Комисията изразява съответните резерви

4.25. По отношение на собствените ресурси от пластмаси, когато отчитат количеството генерирани отпадъци от опаковки от пластмаса, държавите членки трябва да използват два различни метода за изчисление на данните и да предоставят единна оценка, наричана „*уравняване* на резултатите“[8]. ЕСП установи, че през 2025 г. 18 държави членки са представили данни за 2023 г. въз основа на двата метода (18 държави и през 2024 г.), като пет държави членки (една през 2024 г.) са уравнили резултатите (вж. ***фигура 4.4***). Използването и на двата метода и уравняването на резултатите гарантира, че данните, изготвени от държавите членки, са съпоставими и надеждни. В своя Специален доклад 16/2024[9] относно собствения ресурс на база опаковки от пластмаса ЕСП препоръча до 2026 г. Комисията, съвместно с държавите членки, да подобри сравнимостта и надеждността на данните, използвани за изчисляване на вноските на отделните държави.

[8] Регламент (ЕС) 2023/595 за установяване на образеца за отчета за собствения ресурс на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса.

[9] Специален доклад 16/2024 на ЕСП „Приходи на ЕС на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса — труден старт, възпрепятстван от недостатъчно съпоставими или надеждни данни“.

Фигура 4.4 — Методи, използвани от държавите членки за изчисляване на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

4.26. През 2025 г. Комисията е продължила работата си по първия цикъл на верификация за периода 2023—2026 г., като е извършила официални посещения за проверка в десет държави членки. Цикълът е приключил с посещения в останалите пет държави членки през първото тримесечие на 2026 г. Към края на 2025 г. Комисията е изразила 34 резерви за 12 държави членки и е оттеглила една (вж. ***приложение 4.1***), в сравнение с края на 2024 г., когато са изразени десет резерви за четири държави и нито една не е оттеглена. Комисията е изразила резерви за всички държави членки, които не използват двата метода за съставяне на данните, както и за държавите членки, в които е установила слабости при:

- прилагането на методите;
- уравняването на резултатите;
- оценката, изчисляването и проверката на рециклираните количества.

4.27. По отношение на Полша е изразена обща резерва поради недостатъчна информация относно методологията за изчисляване. По отношение на Франция не са изразени резерви след проверката на Комисията. В края на 2025 г. е била в ход процедура за изразяване на още 19 резерви.

Процесът на създаване на Митнически орган на ЕС напредва по план, но изграждането на Центъра за митнически данни на ЕС продължава да е засегнато от рискове

4.28. На 26 март 2026 г. Съветът и Европейският парламент са постигнали споразумение относно предложението на Комисията за реформа на митниците, публикувано през май 2023 г. Съзаконодателите са се споразумели да бъде създадена нова агенция на ЕС — *Митнически орган на ЕС* (EUCA), която да отговаря за управлението на риска на равнището на ЕС. Освен това се планира *Центърът за митнически данни на ЕС* — централизиран онлайн портал, предназначен да замени съществуващата митническа ИТ инфраструктура в държавите членки — да влезе в експлоатация от 2028 г. нататък, като първоначално обхване електронната търговия.

4.29. ЕСП проследи рисковете от забавяне на изпълнението на митническата реформа на ЕС, установени в нейния Годишен доклад за 2024 г.[10] През 2025 г. Комисията е организирала процедура за избор на седалище на Митническия орган на ЕС и е изготвила планове за обхвата на дейността, механизмите за управление, ключовите етапи и ресурсите, необходими за първоначалното му създаване. Град Лил, Франция, е избран от съзаконодателите през март 2026 г. като седалище на новия орган преди официалното приемане на митническата реформа.

4.30. Комисията е предприела първите стъпки във връзка с процедурата за избор на разработчик за осъществяване на етапа от изграждането на Центъра за митнически данни на ЕС, който обхваща електронната търговия. Очаква се обаче процедурата да приключи най-рано в началото на 2027 г. Това означава, че ще остане около една година за осъществяване на фазите на проектиране, разработване, тестване и внедряване преди крайния срок за започването на дейността на Центъра за митнически данни на ЕС — 1 юли 2028 г. Като се има предвид присъщата сложност на такива проекти, съществува риск този период от време да не бъде достатъчен.

Някои държави членки забавят прехода към цифрова и оперативно съвместима митническа среда на ЕС

4.31. Пътната карта за прехода към изцяло електронна и хармонизирана митническа среда в ЕС включва приета от ЕС работна програма[11] с конкретни основни етапи и крайни срокове за отделните системи. Тези основни етапи следва да подпомогнат постепенната замяна на разпокъсаните и базирани на хартиени документи национални системи чрез поетапно внедряване на оперативно съвместими митнически информационни системи в ЕС, като целта е преходът да бъде завършен до 2025 г.

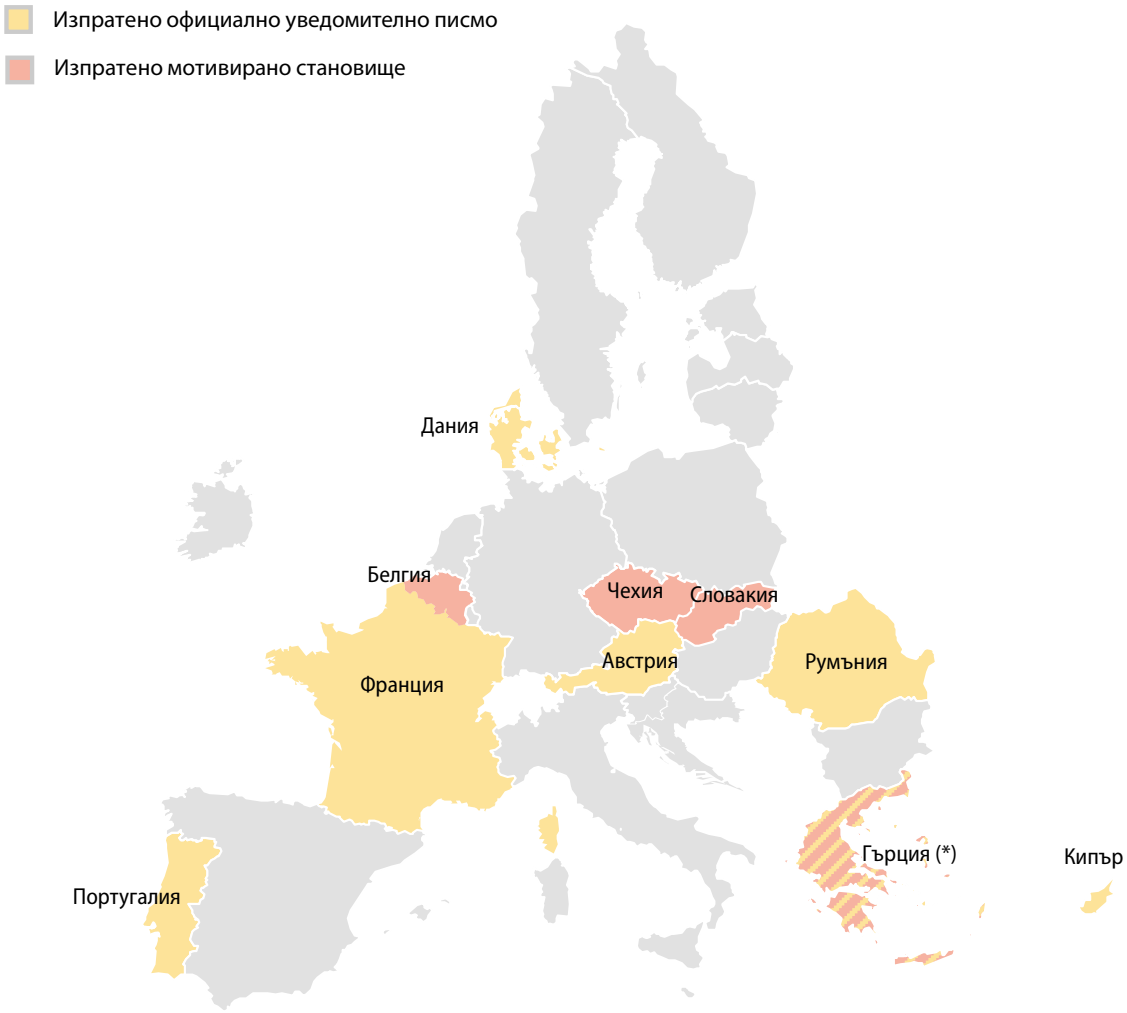
---

[10] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точки 4.27—4.30.

[11] Решение за изпълнение 2023/2879 за създаване на работна програма относно разработването и въвеждането на електронните системи, предвидени в Митническия кодекс на Съюза.

4.32. Въпреки че повечето системи са били внедрени в съответствие с работната програма, при някои от тях е имало закъснения от страна на държавите членки. През 2025 г. Комисията е започнала *производства за установяване на нарушение*, като е изпратила официални уведомителни писма на десет държави членки за неизпълнение на задълженията им за внедряване на една или повече информационни системи или за своевременно модернизиране на националните им системи за внос. След получаване на допълнителна информация Комисията е преминала на следващия етап от производството за установяване на нарушение, като е изпратила мотивирани становища на четири от тях (вж. ***фигура 4.5***) и е оставила производството отворено за останалите шест.

Фигура 4.5 — Производства за установяване на нарушение срещу държави членки, които не са изпълнили навреме работната програма за митническите информационни системи (към март 2026 г.)

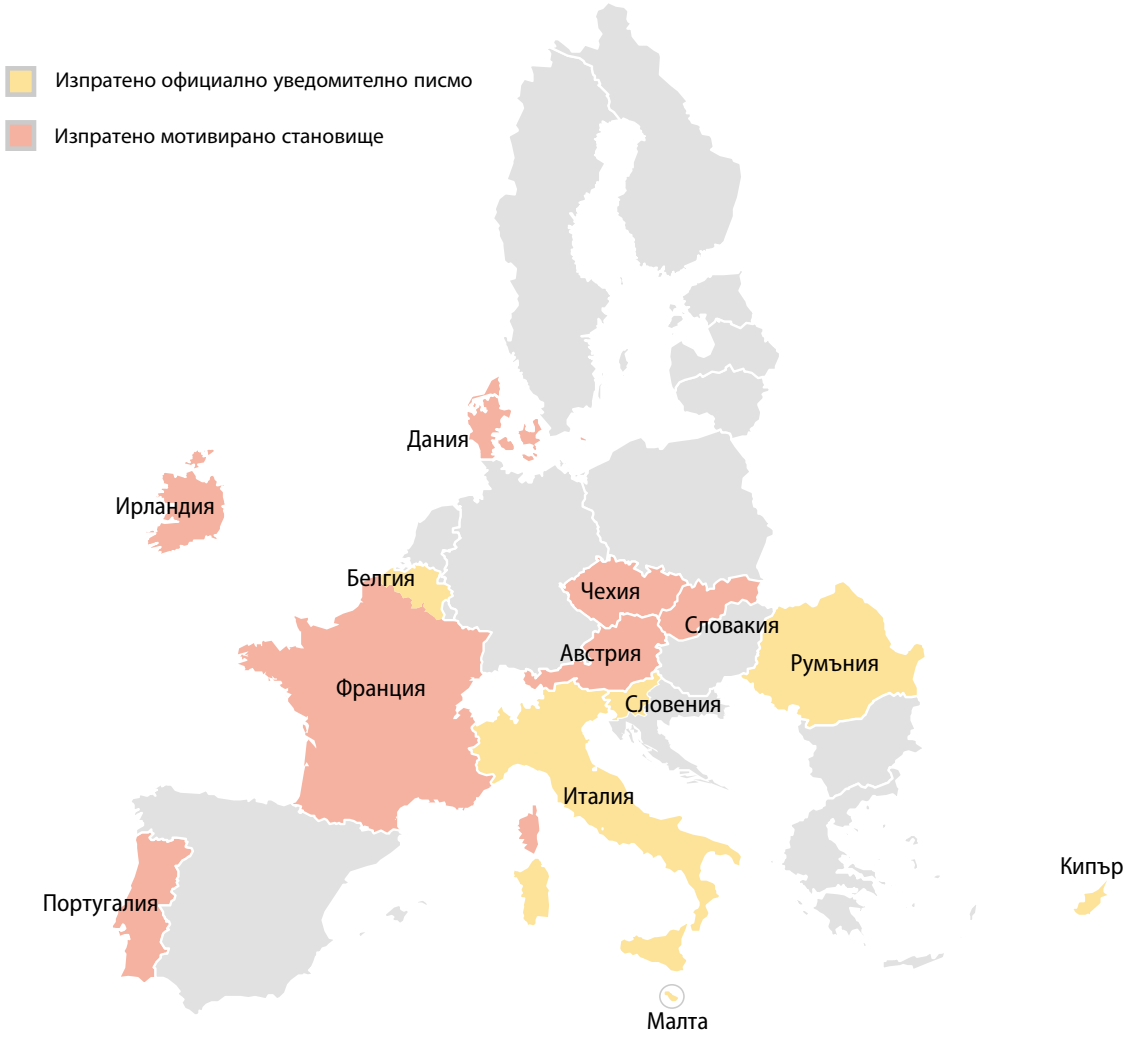


(*) Комисията е изпратила мотивирано становище до Гърция във връзка със забавянето при внедряването на една информационна система и официално уведомително писмо във връзка с други две системи.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

4.33. Като част от работната програма Комисията е разработила системата на ЕС „Наблюдение III“, предназначена да допринесе за хармонизираното прилагане на митническия контрол и митническото законодателство, да подобри управлението на риска и да подпомогне спазването на граничните мерки на ЕС. За да функционира ефективно системата „Наблюдение III“, от държавите членки се изисква да изпращат стандартизиран набор от информация за всяка операция по внос. Главно поради закъснения при внедряването на горепосочените системи някои държави членки не са предоставили цялата изисквана информация. Комисията е започнала производства за установяване на нарушение срещу 13 държави членки, като след получаването на отговорите им е преминала към следващия етап от производството за седем от тях (вж. ***фигура 4.6***), а за останалите шест е оставила производството отворено.

Фигура 4.6 — Производства за установяване на нарушение срещу държави членки, които не са предоставили пълни митнически данни за целите на оценката на риска (към март 2026 г.)



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

4.34. В резултат на тези закъснения очакваните ползи от цифровизацията — като автоматизация, оперативна съвместимост, наблюдение в реално време и подобрен анализ на риска — все още не са напълно реализирани. Непълното внедряване на системите и изпращането на частични данни ограничават възможността на Комисията и на държавите членки да се съсредоточат върху рисковете и да извършват ефективен митнически контрол, особено по отношение на вноса. Това подкопава хармонизираното прилагане на митническото законодателство на ЕС.

Годишни отчети за дейността

4.35. Информацията относно редовността на собствените ресурси, представена в годишните отчети за дейността за 2025 г. на ГД „Бюджет“ и Евростат, като цяло потвърждава констатациите и заключенията на ЕСП.

4.36. В своя годишен отчет за дейността за 2025 г. ГД „Бюджет“ докладва, че е приключила изчислението на загубите на ТСР, причинени от занижаване на стойността на вноса на текстилни изделия и обувки от Китай за периода 2011—2017 г. за Унгария и Испания, в допълнение към изчисленията за седемте държави членки, приключени през 2024 г. Към 31 декември 2025 г. кумулативният размер на загубите на ТСР, свързани със занижаване на стойността при внос от всички останали държави членки, се оценява в отчетите на ЕС на 0,7 млрд. евро, а свързаните с тях лихви за забава — на 0,3 млрд. евро. ГД „Бюджет“ планира да финализира изчисленията за останалите държави членки през 2026 г.

Заключение и препоръки

Заключение

4.37. Цялостните одитни доказателства показват, че приходите не са засегнати от съществено ниво на грешки. Проверените от Европейската сметна палата системи, свързани с приходите, като цяло са ефективни. Въпреки това се наблюдава само частична ефективност на някои елементи на системите за управление на резервите, свързани с БНД, и отворените въпроси, свързани с ТСР (вж. точки ***4.16*** и ***4.19***). Само частично ефективно е и предоставянето на информация относно резервите, свързани с БНД, и докладването на данни за собствения ресурс на база нерециклирани опаковки от пластмаса, както и някои елементи на системите за управление и контрол на ТСР, които ЕСП анализира в три държави членки (вж. точки ***4.11***, ***4.20*** и ***4.25***).

4.38. Поради тази причина ЕСП счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2025 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

4.39. ЕСП установи също рискове за навременното разработване на Центъра за митнически данни на ЕС (вж. точка ***4.30***) и забавяния от страна на държавите членки при изпълнението на работната програма за митническите информационни системи (вж. точка ***4.34***). Тя заключи, че тези рискове нямат съществено отражение върху редовността на приходните операции, свързани с отчетите, и следователно не засягат нейното одитно становище.

Препоръки

4.40. В ***приложение 4.2*** са представени резултатите от извършеното от ЕСП проследяване на изпълнението на една предишна препоръка. Вж. също точка ***4.12***.

4.41. Въз основа на своите констатации и заключения за 2025 г. ЕСП отправя следните препоръки към Комисията:

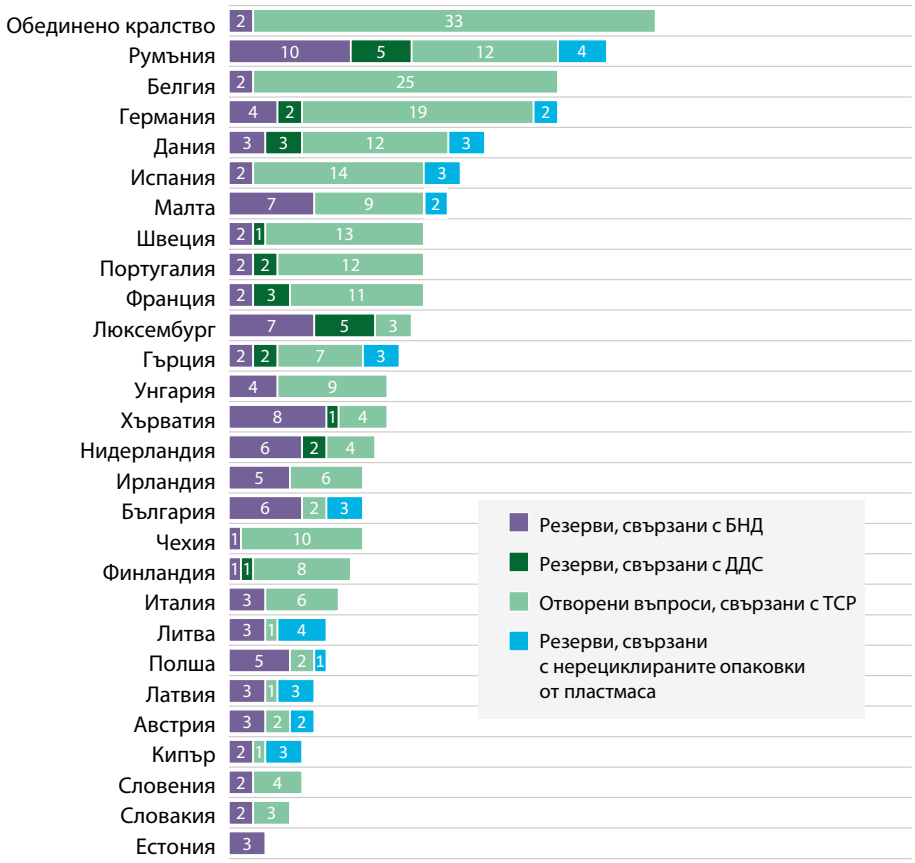
Препоръка 4.1 — Да се предложат по-ясни правила за начисляване на лихви за забава

По отношение на собствените ресурси на база БНД Комисията следва да включи в предложението си за т.нар. „Регламент относно предоставянето“ ясни и изчерпателни правила относно лихвите за забава, за да може такива лихви да се начисляват, когато държавите членки не предоставят необходимата информация в определения срок.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Приложения

Приложение 4.1 — Брой неприключени резерви, свързани с БНД, ДДС и нерециклираните опаковки от пластмаса, и отворени въпроси, свързани с TCP, по държави членки към 31 декември 2025 г.



	Резерви, свързани с БНД	Резерви, свързани с ДДС	Отворени въпроси, свързани с TCP	Резерви, свързани с нерециклираните опаковки от пластмаса
Общ брой към 31.12.2025 г.	102	27	233	**33**
Общ брой към 31.12.2024 г.	109	40	204	**10**

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

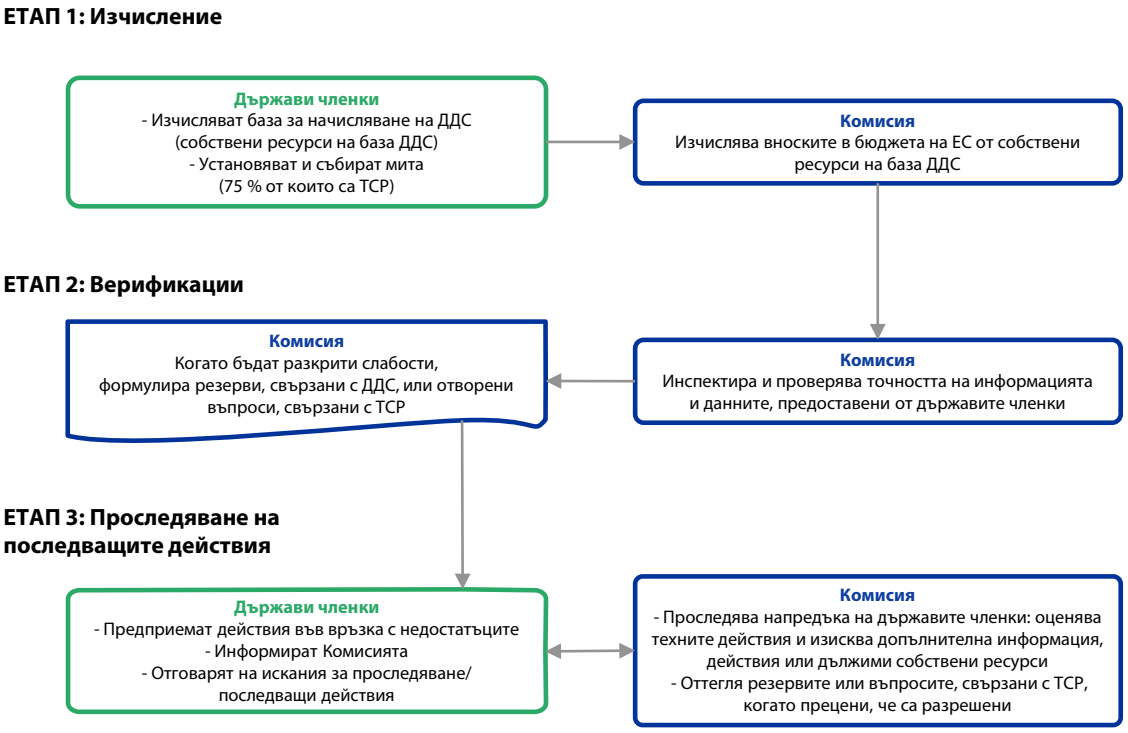
Приложение 4.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Степен на приемане на препоръките: изцяло приета; частично приета; не е приета; няма данни.

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

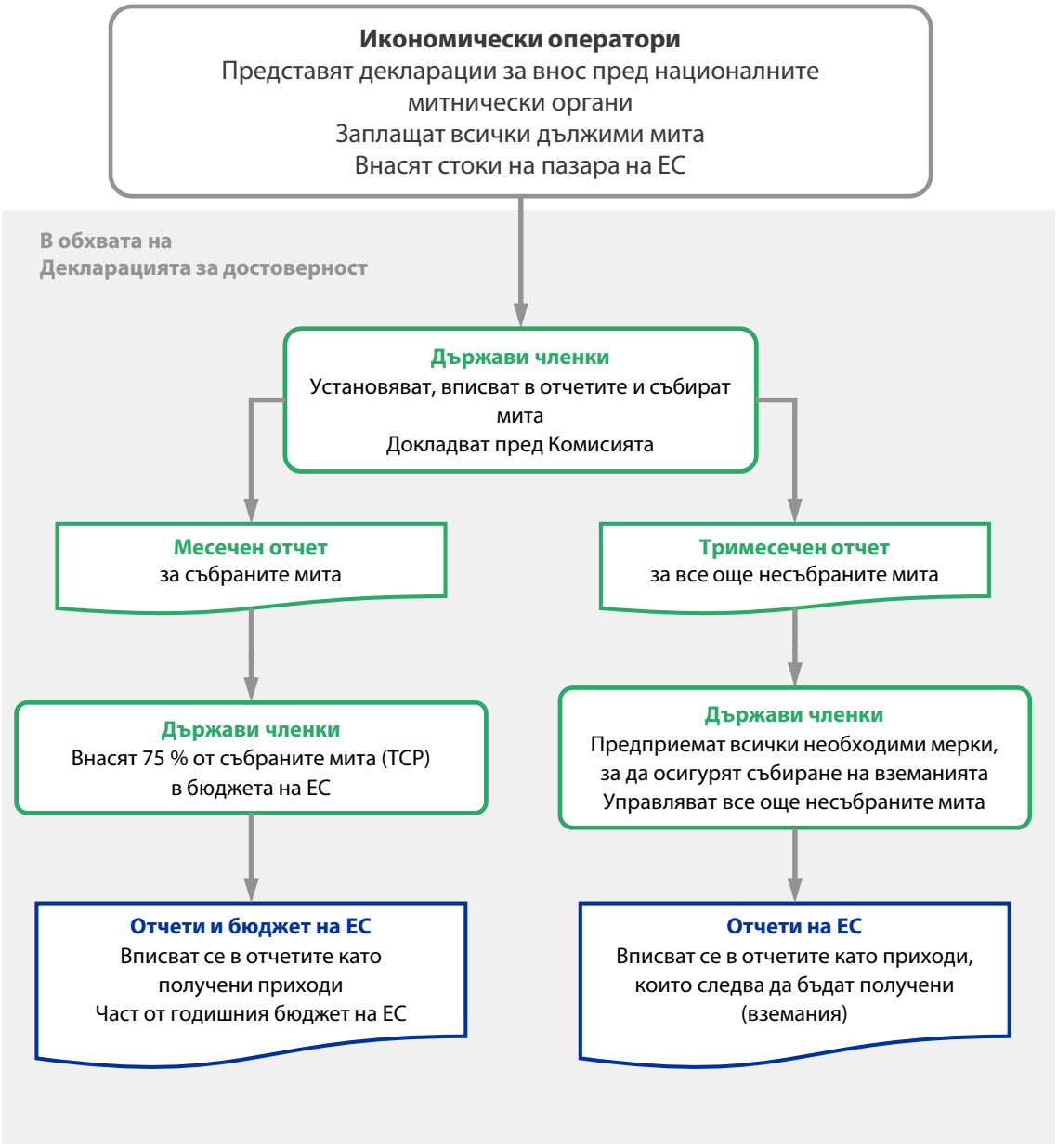
Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2023	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 4.1:** Комисията следва да начислява лихви за забава, ако държавите членки не предоставят пълната информация, необходима за оттегляне на резервите, и точни данни за брутния национален доход в рамките на определения срок.			Вж. точка ***4.12***.

Приложение 4.3 — Процедура на проверка на традиционните собствени ресурси (ТСР) и базите за начисляване на ДДС на държавите членки



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Приложение 4.4 — Процедура за изготвяне на отчетите за ТСР за мита (събрани и все още несъбрани) и включването им в отчетите и бюджета на ЕС



Източник: ЕСП, въз основа на действащото законодателство и правила на ЕС.

Глава 5

Единен пазар, иновации и цифрова сфера

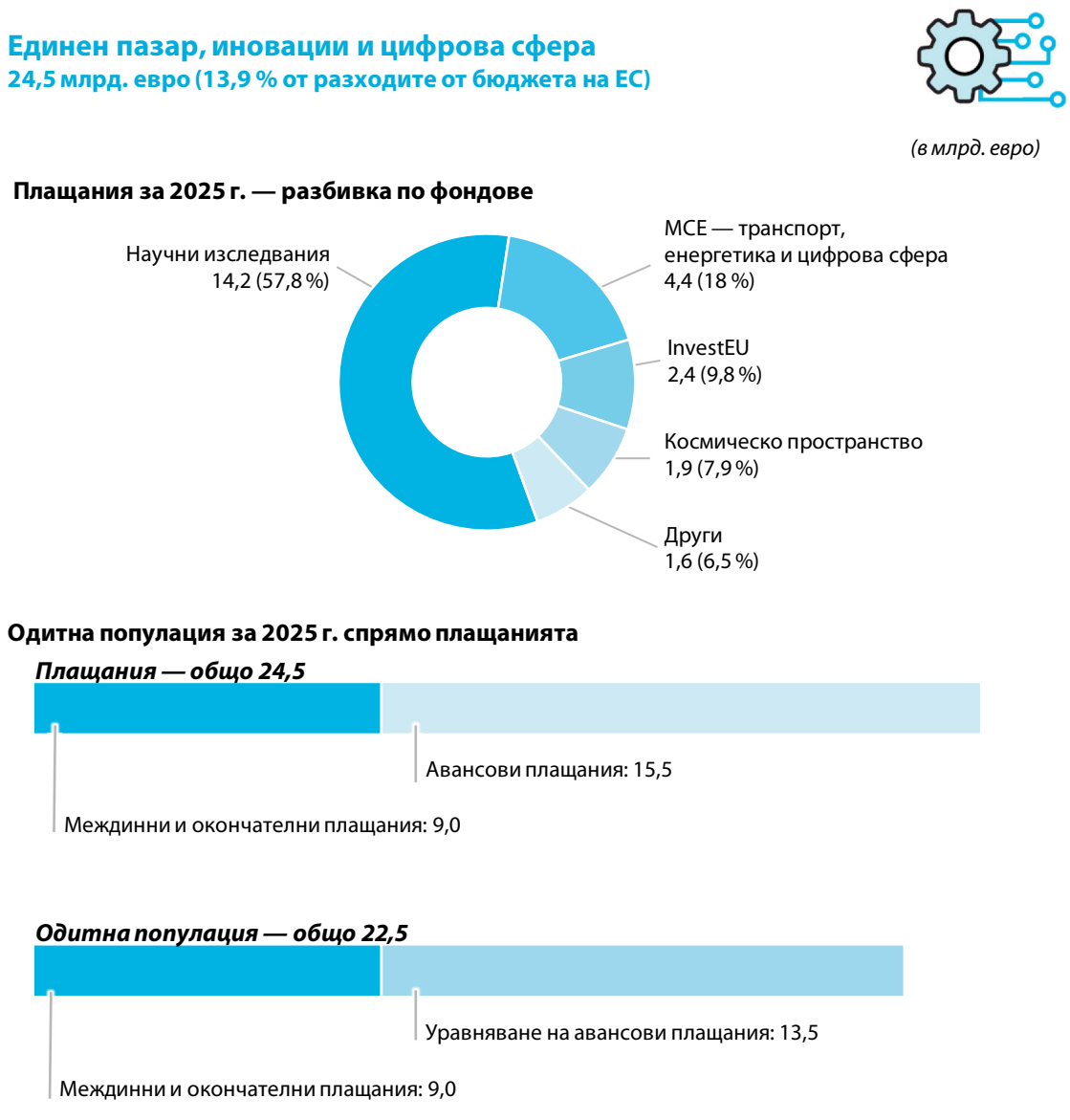
Съдържание

	Точки
Въведение	5.1.—5.10.
Кратко описание	5.2.—5.8.
Обхват и подход на одита	5.9.—5.10.
Редовност на операциите	5.11.—5.27.
Разходите за персонал са засегнати от грешки в най-голяма степен	5.16.—5.20.
Декларирани разходи за време, което не е използвано за работа по проекта	5.17.—5.18.
Неправилно изчисляване на часови и дневни ставки	5.19.—5.20.
Други *преки разходи*, които не са необходими за изпълняваното действие	5.21.
Недостатъци при използването на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократни суми	5.22.—5.25.
Вероятността от допускане на грешки е по-голяма при бенефициентите от държави извън ЕС и *малките и средните предприятия (МСП)*	5.26.—5.27.
Системи за контрол на Комисията за предотвратяване на плагиатството и двойното финансиране в програма „Хоризонт Европа“	5.28.—5.32.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	5.33.—5.38.
Заключения и препоръки	5.39.—5.44.
Заключения	5.39.—5.42.
Препоръки	5.43.—5.44.
Приложения	
Приложение 5.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки	

Въведение

5.1. В настоящата глава са представени резултатите от извършения от Европейската сметна палата (ЕСП) одит на функция 1 от *многогодишната финансова рамка (МФР)* „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“. На ***фигура 5.1*** са представени обобщено основните дейности, разходите и одитната популация по тази функция през 2025 г.

Фигура 5.1 — Плащания и одитна популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2025 г.

Кратко описание

5.2. *Програмите*, финансирани по функция „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“, са разнообразни и имат за цел да финансират проекти в различни области, сред които са научните изследвания и иновациите, развитието на европейска инфраструктура в секторите на транспорта, енергетиката и цифровите технологии, комуникациите, цифровата трансформация, единният пазар и политиката за космическото пространство.

5.3. По-голямата част от разходите по програмите по тази функция се управляват пряко от Комисията. Останалите части от бюджета по функция 1 от МФР се изпълняват от *съвместни предприятия* и *децентрализирани агенции*.

5.4. Основните програми за научни изследвания и иновации са *„Хоризонт Европа“* за периода 2021—2027 г. и нейният предшественик *„Хоризонт 2020“* за периода 2014—2020 г. През 2025 г. последната беше представена в малко над половината одитирани от ЕСП *операции* за научни изследвания.

5.5. По функция 1 от МФР също така се финансират инфраструктурни проекти по *Механизма за свързване на Европа (МСЕ)*, *InvestEU* и космическите програми, в т.ч. *„Галилео“* (глобалната спътникова система на ЕС за навигация), *Европейската геостационарна служба за навигационно покритие (EGNOS)* и програма „Коперник“ — Европейската програма за наблюдение на Земята. Функция 1 от МФР финансира освен това Програма „Цифрова Европа“ (DIGITAL) и Програма „Единен пазар“ (ПЕП). В настоящия период на МФР правилата за допустимост на разходите за „Хоризонт Европа“, МСЕ, DIGITAL и ПЕП са в голяма степен стандартизирани.

5.6. По-голямата част от разходите в областта на научните изследвания по програмите „Хоризонт“ и МСЕ се извършват под формата на *безвъзмездна финансова помощ*, отпускана на участващи в проекти *бенефициенти* от публичния и частния сектор. Първоначално Комисията предоставя авансово финансиране на бенефициентите при подписването на договора за безвъзмездна финансова помощ. Когато тази безвъзмездна помощ се отпуска за възстановяване на действително направени разходи, което е най-често срещаният вид финансиране в областта на научните изследвания през тази година, извършените и докладвани от бенефициентите разходи им се възстановяват. Когато се отпуска безвъзмездна финансова помощ под формата на *еднократни суми*, на бенефициентите се изплаща предварително определена еднократна сума след приключване на всеки работен пакет.

5.7. Космическите програми обикновено се управляват непряко от определени изпълнителни органи (като Европейската космическа агенция и Агенцията на ЕС за космическата програма), като се възстановяват действително извършените разходи по програмите.

5.8. *Финансовите инструменти* (т.е. заеми, гаранции и *капиталови инвестиции*) по програма *InvestEU* се изпълняват главно от Европейската инвестиционна банка или *Европейския инвестиционен фонд,* които на свой ред използват *финансови посредници.*

Обхват и подход на одита

5.9. Целта на ЕСП беше да изчисли процента грешки за тази функция от МФР и да използва получените резултати при изготвянето на своята *Декларация за достоверност*. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи от тази функция на МФР за 2025 г.:

а) статистически представителна извадка от 126 операции, обхващаща всички разходи по тази функция от МФР. Тя включва 90 операции от областта на научните изследвания и иновациите (40 по „Хоризонт 2020“ и 50 по „Хоризонт Европа“) и 36 операции по други програми (по-специално 14 операции по МСЕ, 6 финансови инструмента, 10 операции по ПЕП и DIGITAL и 2 по космическите програми). Бяха одитирани бенефициенти от 21 държави членки и 4 държави извън ЕС;

б) въведените от Комисията системи за контрол за предотвратяване на плагиатството и двойното финансиране в областта на научните изследвания („Хоризонт Европа“);

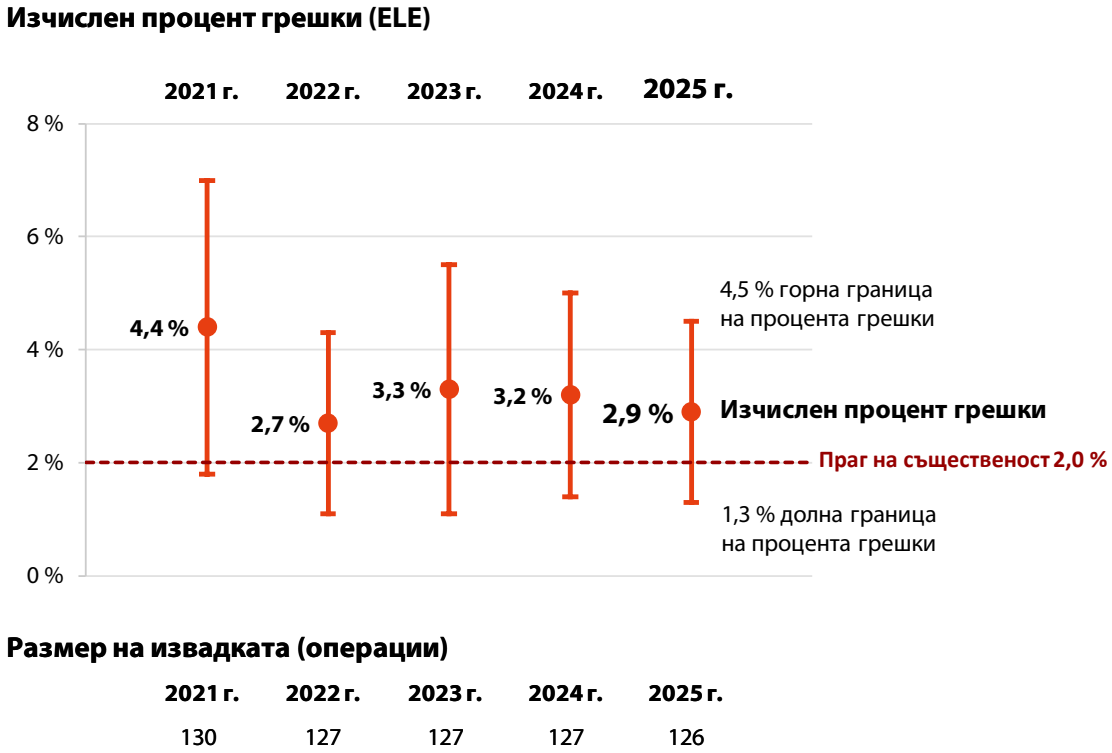
в) информацията относно *редовността,* която се съдържа в *годишните отчети за дейността (ГОД)* на *Европейската изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията (HaDEA)* и *Европейската изпълнителна агенция за научни изследвания (REA)* и която се включва след това в изготвяния от Комисията *Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ).*

5.10. ЕСП също така взе предвид резултатите от своите годишни одити на 12 агенции на ЕС, в т.ч. Европейския институт за иновации и технологии (EIT), и 11 съвместни предприятия, които разходват средства по функция 1 от МФР. Това имаше минимално отражение върху изчисления процент грешки. Тези резултати са изложени в специфичните годишни доклади на ЕСП за финансовата 2024 година и се основават на проверка на 218 операции.

Редовност на операциите

5.11. От проверените от ЕСП 126 операции в 37 (29 %) се съдържат *грешки*. Въз основа на 33-те грешки, остойностени от ЕСП, както и на допълнителните грешки, установени в операциите на агенциите на ЕС и съвместните предприятия, процентът грешки се изчислява на 2,9 % (вж. ***фигура 5.2***).

Фигура 5.2 — Оценка на отражението на количествено измеримите грешки



Източник: ЕСП.

5.12. На ***фигура 5.3*** е представена разбивка на *изчисления процент грешки* по видове грешки за 2025 г.

Фигура 5.3 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



п.п. (процентни пунктове)

Източник: ЕСП.

5.13. Научните изследвания продължават да бъдат разходна област с висок риск от грешки. ЕСП установи *количествено измерими грешки* при 28 от 90-те операции в областта на научните изследвания, одитирани като част от представителната ѝ извадка (31 %). Освен това тя докладва *количествено неизмерими грешки* при четири операции. Както и през 2024 г., одитът на ЕСП не установи значителни разлики между програмите „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“ по отношение на редовността на разходите, въпреки въведените мерки за опростяване по „Хоризонт Европа“, които имат за цел да улеснят докладването на разходите от страна на бенефициентите.

5.14. По отношение на други програми и дейности ЕСП установи грешки при пет от 36-те операции в извадката (14 %), всички от които са количествено измерими.

5.15. Комисията е приложила корективни мерки, които са засегнали пряко седем от операциите в извадката на ЕСП. Тези мерки са намалили процента грешки за настоящата глава с 0,4 процентни пункта.

Разходите за персонал са засегнати от грешки в най-голяма степен

5.16. Разходите за персонал представляват по-голямата част от направените разходи за почти всички научноизследователски проекти. Като цяло ЕСП установи количествено измерими грешки, свързани с разходите за персонал, в 22 (24 %) от проверените 90 операции в областта на научните изследвания. Освен това ЕСП докладва две количествено неизмерими грешки, свързани с разходите за персонал.

Декларирани разходи за време, което не е използвано за работа по проекта

5.17. Бенефициентите могат да подават искания за възстановяване на разходи само за времето, през което техният персонал е работил по проекти, финансирани от ЕС. Това основно правило обаче не е спазено за 7 от 50 операции по „Хоризонт Европа“ в извадката на ЕСП: бенефициентите са декларирали дни, в които лицата са отсъствали, или дни, за които няма обосновка в справките за отчитане на работното време. Одиторите установиха подобни грешки в една от 40-те проверени операции по „Хоризонт 2020“.

5.18. Това е третата поредна година[1], в която ЕСП докладва за този вид грешки за една европейска междуправителствена организация, която изпълнява едно конкретно действие в рамките на „Хоризонт Европа“. В ***каре 5.1*** се обясняват особеностите на този случай.

[1] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точка 5.21 и каре 5.2; Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 5.18 и каре 5.1.

Каре 5.1

Пример за неправилно използване на образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ при финансирането на конкретно действие по „Хоризонт Европа“

COST Association (Европейско сътрудничество в областта на науката и технологиите) е европейска междуправителствена организация, установена в Белгия, която работи за насърчаване на сътрудничеството между изследователи и новатори в цяла Европа и извън нея чрез дейности за изграждане на мрежи. Това действие не е традиционен научноизследователски проект, нито финансира пряко научни изследвания, а „Хоризонт Европа“ е единственият му източник на финансиране. Въпреки това Комисията е използвала образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт Европа“, за да осигури финансиране за това конкретно действие.

В такава ситуация бенефициентът е изложен на структурен недостиг на финансиране, тъй като не всички разходи могат да бъдат отнесени към действието. Вследствие на този структурен недостатък някои разходи, между които такива, свързани с периоди на отпуск и други отсъствия, не са могли да бъдат отразени в изчислението на разходите за персонал, тъй като разпоредбите на образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ не позволяват това, което илюстрира техните ограничения за такъв тип действие.

Неправилно изчисляване на часови и дневни ставки

5.19. По програма „Хоризонт 2020“ бенефициентите следва да изчисляват годишни или месечни часови ставки за персонала, които се умножават по броя на часовете, отработени по проекти на ЕС. Правилата на програма „Хоризонт Европа“ обаче са изменени с цел да се постигне опростяване — бенефициентите вече следва да изчисляват дневни ставки и да ги умножават по броя на дните (дневни еквиваленти), използвани за работа по проекти на ЕС.

5.20. ЕСП установи, че както при операциите по „Хоризонт 2020“, така и при операциите по „Хоризонт Европа“, бенефициентите не са изчислили правилно часовите или дневните ставки. Тези ставки се изчисляват, като разходите за персонал за определен период от време се разделят на продуктивното време (еквиваленти на часове или дни) през същия период. При някои одитирани операции бенефициентите са използвали грешно продуктивно време, изчислили са ставки за неправилния период или са включили *непреки* или недопустими разходи за персонал в своите ставки. Примери за този вид грешки са представени в ***каре 5.2***.

Каре 5.2

Примери за недопустими разходи, включени в декларираните разходи за персонал

В Дания националните органи възстановяват на работодателите определени разходи, платени на служителите по време на родителски отпуск. Следователно тези разходи не са допустими за финансиране от ЕС. ЕСП одитира една операция по „Хоризонт Европа“, при която бенефициентът е включил такива разходи, като по този начин е завишил действителните разходи за персонал. Това прави декларираните от бенефициента разходи по-високи от допустимите.

Организация от публичния сектор във Франция е декларирала разходи за двама изследователи по проект с отпусната безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт Европа“. При изчисляването на разходите за персонал бенефициентът правилно е изключил някои недопустими разходи. Той обаче не е изключил съответните социалноосигурителни вноски, което води до завишаване на дневната ставка.

Други *преки разходи*, които не са необходими за изпълняваното действие

5.21. Съществено условие за допустимост на разходите е те да са извършени във връзка с действието и да са необходими за неговото изпълнение. Както и в предходни години[2], и тази година ЕСП установи, че това условие в много случаи не е било изпълнено. Засегнати са десет одитирани от ЕСП операции. Примери за такива случаи са разходите за оборудване и материални запаси, които не са били използвани в съответния проект, разходи за услуги, които не са били предоставени през периода на проекта, и пътни разходи без пряка връзка с проекта.

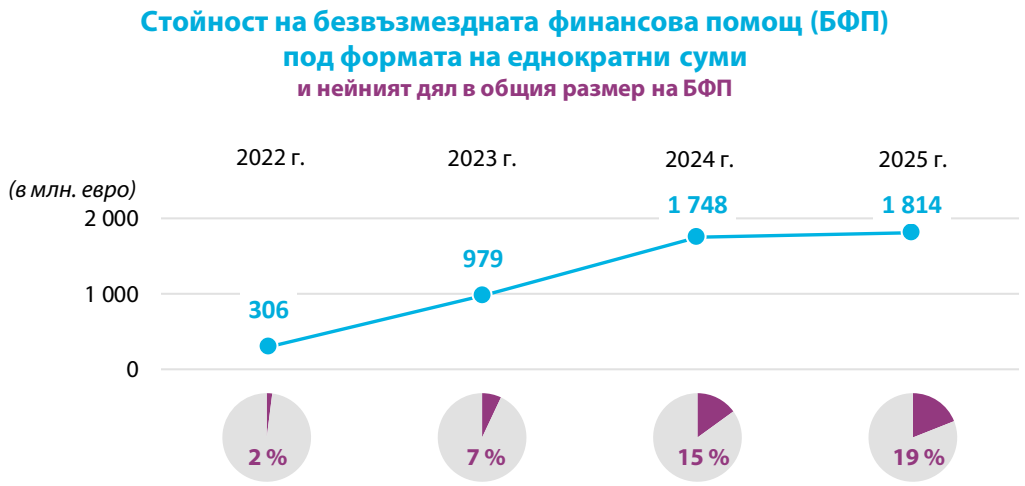
[2] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точка 5.22, Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 5.22; Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.22.

Недостатъци при използването на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократни суми

5.22. Финансирането с еднократни суми представлява *опростен вариант на разходите* по смисъла на член 125 от *Финансовия регламент*, който изисква да се предоставят предварително подробни разчети на разходите за отделните разходни категории за всеки бенефициент и работен пакет. Преди подписването на договора за безвъзмездна финансова помощ, наети от Комисията експерти извършват оценка на разчетените разходи спрямо предвидените дейности, за да се уверят, че те са обосновани и не са прекомерни. След това Комисията изплаща безвъзмездната финансова помощ, при условие че работните пакети са оценени от експертите като задоволително изпълнени.

5.23. До края на 2027 г. Комисията възнамерява да отпусне чрез еднократни суми около половината от годишния бюджет на „Хоризонт Европа“ за покани за представяне на предложения. Размерът на безвъзмездната финансова помощ за проекти, финансирани чрез еднократни суми и подписани през 2025 г., възлиза на 1 814 млрд. евро и представлява приблизително 19 % от всички подписани през тази година договори за безвъзмездна финансова помощ, както е показано на ***фигура 5.4***.

Фигура 5.4 — Подписани договори за безвъзмездна финансова помощ с еднократни суми по „Хоризонт Европа“ — стойност и дял от общия бюджет за безвъзмездна финансова помощ (2022—2025 г.)



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

5.24. През 2025 г. финансирането с еднократни суми по линия на „Хоризонт Европа“ възлиза на 232 млн. евро (или 4 % от общия размер на разходите по програмата за 2025 г.). ЕСП одитира три научноизследователски проекта, финансирани чрез еднократни суми безвъзмездна финансова помощ по програма „Хоризонт Европа“, които се изпълняват от проектни консорциуми, включващи между 5 и 17 бенефициенти. Във всичките случаи ЕСП провери както определянето на размера на еднократната сума, така и дали работните пакети са били правилно приключени, включително тяхната проверка от страна на Комисията. Както и в предходни години[3], ЕСП установи недостатъци главно в две области, описани в ***каре 5.3***. При една от трите проверени операции грешките бяха остойностени.

[3] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., каре 5.3; Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точки 5.31—5.32.

Каре 5.3

Примери за недостатъци при плащанията на еднократни суми безвъзмездна финансова помощ

Липса на доказателство за надеждна предварителна оценка на бюджета

В бюджетните предложения всеки бенефициент е предоставил информация за категорията персонал, необходим за изпълнение на проекта (напр. старши или младши учени), броя месеци, необходими за всяка категория и работен пакет, както и месечните разходни разчети („месечни ставки“).

И по трите проекта експертите са изразили някои резерви по отношение на разходите за персонал, ресурсите за управление на проекта или други бюджетни компоненти. Тези опасения обаче са били отразени само частично в окончателните доклади за оценка и не са довели до корекции в предложените бюджети.

Освен това, въпреки че външните експерти са проверили бюджетите, няма доказателства за сравнителен анализ на предложените месечни ставки спрямо наличните референтни данни (като например разходи в минал период), нито за критична оценка на разликите между разходите за различните категории персонал.

В резултат на това беше констатирано, че разходите за персонал са недостатъчно обосновани, което предполага риск от използване на твърде завишени суми и в трите договора за безвъзмездна финансова помощ.

Неясно определяне на очакваните резултати и недостатъчно изпълнение на работните пакети

За два от одитираните проекти някои ключови резултати не са били ясно определени, а за един наличните доказателства сочат, че някои работни пакети може да не са били приключени, както изисква договорът за безвъзмездна финансова помощ.

В единия от проектите работният пакет включва задача за изграждане на капацитет, в т.ч. изпълнение на набор от дейности. В договора за безвъзмездна финансова помощ не са посочени нито обхватът, нито концепцията на дейностите, което възпрепятства както изпълнението, така и неговата оценка.

В другия проект даден очакван резултат е трябвало да представи „веригата за създаване на стойност“ за конкретния промишлен отрасъл. Това обаче е описано твърде общо, без да се посочва различието с вериги за създаване на стойност в други отрасли. Друг резултат описва значително различаваща се верига за създаване на стойност, което свидетелства за несъответствия между

различните проектни документи. Освен това докладваните показатели за изпълнение, свързани с организирането на уебинари и увеличаването на броя на членовете, не са подкрепени с проверими доказателства. Комисията е приела декларираните работни пакети като приключени и е разрешила плащанията за този проект. ЕСП обаче счита, че не всички работни пакети са задоволително приключени и поради това част от плащането не е било дължимо.

Одиторите правят констатации и относно еднократните суми за други четири операции по „Хоризонт Европа“, извършени от Съвместното предприятие „Европейски железопътен транспорт“.

5.25. Междувременно Комисията е прецизирала своите насоки относно безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократни суми. По-специално, от октомври 2023 г. насам Комисията задължава експертите, оценяващи бюджетните предложения, да използват информационното табло на „Хоризонт“ за оценка на еднократните суми като референтен показател за разходите за персонал. Тъй като одитираните операции се отнасят до предложения, представени през 2022 г. и 2023 г., използването на информационното табло все още не е било задължително. Освен това, в съответствие с препоръка 5.3 на ЕСП от 2022 г., през 2024 г. Комисията е актуализирала своето определение за „правилно изпълнение“ на тази форма на безвъзмездна финансова помощ. Все още обаче не са прецизирани правилата за оценка на частичното изпълнение на такава помощ и финансовите последици от това и не са издадени насоки на Комисията по този въпрос.

Вероятността от допускане на грешки е по-голяма при бенефициентите от държави извън ЕС и *малките и средните предприятия (МСП)*

5.26. В предишните си годишни доклади[4] ЕСП е подчертавала, че малките и средните предприятия (МСП) са по-податливи на грешки. Тази година МСП съставляват 9 % от извадката (11 от 126 операции), но с тях са свързани 30 % от изчисления процент грешки. Одиторите откриха грешки в исканията на МПС за възстановяване на разходи в шест операции — четири в областта на научните изследвания и две по други програми. Четири от тези МСП имат много малък или никакъв предишен опит с финансирани от ЕС проекти.

5.27. Както „Хоризонт 2020“, така и „Хоризонт Европа“ позволяват на организации от държави извън ЕС да участват и да получават финансиране. В края на годината 21 държави са били асоциирани към програма „Хоризонт Европа“, а за две се прилагат преходни разпоредби, позволяващи участие. Извадката на ЕСП включва 13 операции с бенефициенти в държави извън ЕС, от които 5 (38 %) съдържат грешки. Два примера за това са представени в ***каре 5.4***.

Каре 5.4

Примери за бенефициенти в държави извън ЕС, които са декларирали недопустими разходи

Две частни МСП в държава извън ЕС са получили финансиране за участие в научноизследователски проекти — едното МСП е финансирано по „Хоризонт 2020“, а другото по „Хоризонт Европа“.

Един от бенефициентите е поискал възстановяване на пътни разходи, свързани с участието на главния изпълнителен директор в общото събрание на проекта. Декларираната сума включва разходи, които не са свързани с действието, като например самолетни билети за роднина на главния изпълнителен директор.

Другият бенефициент е заявил разходи за персонал, но не е могъл да предостави нито съответните изчисления, нито надеждни доказателства, обосноваващи работното време. Освен това декларацията за разходи включва пътни и други разходи, които не са свързани с дейността, например разходи от личен характер.

[4] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.24; Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 5.25.

Системи за контрол на Комисията за предотвратяване на плагиатството и двойното финансиране в програма „Хоризонт Европа“

5.28. Плагиатството, т.е. използването на идеи, работа или думи на друго лице без съответното признание, е ключов въпрос за програмите, включващи научни изследвания (като например „Хоризонт Европа“). Принципите за добросъвестност в научните изследвания — като тези в Европейската харта на изследователите — наблягат върху етичното поведение и избягването на плагиатство по време на целия научноизследователски процес. Освен това повторното използване на съдържание във финансираните проекти може да създаде риск едни и същи разходи да бъдат финансирани два пъти (двойно финансиране), което е забранено от съответната правна рамка (Финансовия регламент и правилата за „Хоризонт Европа“[5]).

5.29. В „Хоризонт Европа“ рискът от плагиатство и двойно финансиране се оценява систематично при разглеждането на проектите. В оперативно отношение Комисията разчита на SIMBA (акроним от английски език за „Анализ на сходство на данните“) — система, за която отговаря Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ (RTD), за подпомагане на тези проверки. По време на етапа на подготовка за отпускане на безвъзмездна финансова помощ SIMBA автоматично сравнява състава на консорциума и описанието на дейността на успешно оценените нови предложения с всички успешни предложения в базата данни *eGrants* на Комисията. Тази система прилага съпоставка на думите и изчислява общ индекс на сходство. Предложенията със сходство над прага от 30 % се набелязват за проследяване, като резултатите се показват в деловодната система на Комисията за оценка и одобрение на безвъзмездната финансова помощ (COMPASS).

5.30. За отбелязаните от SIMBA предложения служителите, разглеждащи проектите, трябва да преценят дали сходствата са „критични“ (напр. много сходни цели, идеи, подходи или — по отношение на двойното финансиране — едни

[5] Регламент (ЕС) 2021/695 за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“.

и същи бенефициенти или много сходни консорциуми). В процеса на разглеждане може да се потърси контакт със службата, управляваща проекта, който показва сходство, да се поискат обяснения от кандидатите, да се направи консултация с независими експерти или да се потърси мнение от правната служба. Това може да доведе до финансиране на предложението със или без засилен мониторинг или, в сериозни случаи, до отхвърляне на предложението.

5.31. ЕСП счита, че SIMBA е добре развит и постоянно поддържан инструмент, който подпомага вземането на оперативни решения и като цяло е подходящ за целта. Проверката на ЕСП също така потвърди, че по всички случаи от извадката, които са отбелязани като надвишаващи прага на сходство, са предприети подходящи последващи действия, в т. ч. консултации с кандидатите, а в по-сложните случаи — търсене на независима експертна оценка.

5.32. Въпреки това одиторите откриха някои слабости.

- Прагът на индекса на сходство, водещ до задължително проследяване, е определен на 30 %, но не са документирани нито обосновката за това равнище, нито доказателства за официално одобрение.

- Понастоящем SIMBA сравнява новите успешно оценени предложения с всички успешни предложения в базата данни, дори и някои от тях да не са били финансирани, което може да доведе до ненужна последваща работа и увеличаване на времето за обработка, необходимо на съответните служители. ЕСП отбелязва, че ГД „Научни изследвания и иновации“ вече е планирала актуализация на SIMBA за началото на 2026 г., за да изключи нефинансираните предложения от популацията, подлежаща на сравнение, като по този начин следва да се подобрят ефективността и уместността на резултатите.

- SIMBA запазва само последния индекс на сходство. Ако се направи ново сравнение, то замества предишните резултати. Освен това COMPASS показва индексите само като екранни снимки. Тези характеристики ограничават проследимостта през целия жизнен цикъл на безвъзмездната финансова помощ.

- На последно място, когато сравнените предложения включват значително различаващи се по обем документи, SIMBA може да изчисли непредставителна стойност на индекса на сходство. В изключителни случаи това би могло да изкриви сравненията и да доведе до подвеждащи резултати.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

5.33. ЕСП разгледа информацията в Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията за 2025 г. относно изчисления *риск при плащане* в областите на политика по функция 1 от МФР, който според Комисията е 2,1 %. Този процент е в диапазона на изчисления от ЕСП процент грешки и малко над прага на същественост.

5.34. ЕСП провери годишните отчети за дейността на *изпълнителните агенции* HaDEA и REA, за които основните разходи през 2025 г. са свързани с програмите „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“. Изчисленият от Комисията *представителен процент грешки* за програма „Хоризонт 2020“ е приблизително 3,8 %. Процентът *остатъчни грешки* за „Хоризонт 2020“, като се вземат предвид корективните действия, е 1,8 % (и около 2,1 % както за HaDEA, така и за REA).

5.35. По отношение на „Хоризонт Европа“ Комисията е изчислила представителен процент грешки в размер на 4,4 % и процент остатъчни грешки в размер на 4,1 % (със сходни проценти за двете изпълнителни агенции). Като цяло в резултат на констатациите от последващите технически проверки на безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократни суми тези общи проценти са се увеличили с по-малко от 0,1 процентни пункта.

5.36. Тези изчисления се основават на обща представителна извадка от 207 последващи одита и прегледа. Разгледани са 177 договора за безвъзмездна финансова помощ, при които се финансират действителни разходи, и 30 договора за помощ под формата на еднократни суми. За 2025 г., както е посочено в многогодишния одитен план на Комисията за „Хоризонт Европа“, размерът на извадката за безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократни суми е определен на минималното прието равнище от 30, тъй като очакваният процент грешки е много нисък. ЕСП отбелязва също така, че плащанията по този вид помощ представляват малък дял от общата сума. Засега в многогодишния одитен план на Комисията за „Хоризонт Европа“ не се посочва как размерът на извадката от безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократни суми ще бъде коригиран през следващите години, за да се отчете очакваното увеличение на сумите и дела на тези плащания.

5.37. Тъй като процентът остатъчни грешки за „Хоризонт Европа“ е над *прага на същественост* от 2 %, HaDEA и REA са изразили резерви в своите годишни отчети за дейността (ГОД). Що се отнася до „Хоризонт 2020“, тези проценти са били много близки до 2 % както за HaDEA, така и за REA. Това е в рамките на целевия диапазон на Комисията за „Хоризонт 2020“ и поради това не са били изразени *резерви*.

5.38. Въз основа на горепосоченото ЕСП счита, че ГОД на HaDEA и REA отразяват информацията, с която тези агенции разполагат, и въз основа на тази информация дават вярна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на операциите, свързани с разходите по функция 1 от МФР.

Заключения и препоръки

Заключения

5.39. Одитните доказателства, които Европейската сметна палата (ЕСП) получи и представи в настоящата глава, като цяло показват, че процентът грешки при разходите в областта „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ е съществен. По отношение на тази функция от МФР извършеното от ЕСП тестване на операциите показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 2,9 %.

5.40. Одитите на ЕСП в тази област на политика ежегодно установяват ниво на грешки над нивото на същественост. Това означава, че рискът от завишени плащания към бенефициентите е траен. Основният фактор, допринасящ за грешки в разходите за научни изследвания по функция 1 от МФР, са недопустимите или неправилно декларираните разходи за персонал. Въпреки мерките за опростяване, въведени в правните разпоредби с течение на времето, и издадените от Комисията насоки за бенефициентите, ситуацията остава непроменена от години[6].

5.41. Що се отнася до финансирането чрез еднократни суми, одитите на ЕСП показват, че в някои случаи предложените бюджети са били завишени и че това не е било открито и коригирано от експертите, оценяващи предложенията. Съчетано с неясно определените очаквани резултати и недостатъчната предварителна проверка дали работните пакети са изпълнени по план, съществува риск договорите за безвъзмездна финансова помощ да имат прекомерно голям бюджет и да се извършват плащания за проекти, които не са изпълнени задоволително.

5.42. По отношение на контрола на Комисията за предотвратяване на плагиатството и двойното финансиране, ЕСП счита, че SIMBA е добре развит инструмент и като цяло подходящ за целта. Съществува обаче възможност за по-добро официализиране на процедурите.

---

[6] Годишен доклад на ЕСП за 2018 г., точка 5.16, Годишен доклад на ЕСП за 2019 г., точка 4.11, Годишен доклад на ЕСП за 2020 г., точка 4.13, Годишен доклад на ЕСП за 2021 г., точка 4.12, Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 5.13, Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 5.13 и Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точка 5.15.

Препоръки

5.43. В *приложение 5.1* са представени констатациите от последващия преглед на ЕСП на препоръките, отправени в нейните годишни доклади за 2022 г. и 2023 г., които са със срок за изпълнение до 2025 г. Комисията е изпълнила една препоръка в известна степен, а две препоръки са изцяло изпълнени.

5.44. Въз основа на своите констатации и заключения за 2025 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 5.1 — Да се подобри рамката за контрол на финансирането с еднократни суми в областта на научните изследвания

Комисията следва да подобри рамката за контрол на финансирането с еднократни суми в областта на научните изследвания, и по-специално:

а) да следи за това експертите, извършващи предварителна оценка на бюджетните предложения, да изпълняват и документират последователно необходимите проверки;

б) да определи ясни критерии и диапазони от ставки, които да се прилагат при евентуално намаляване на безвъзмездната финансова помощ в случай на частично приключване на работните пакети;

в) да определи броя на своите последващи технически прегледи с оглед да се осигури достатъчно представителство на плащанията с еднократни суми в рамките на статистически представителната извадка на програмно ниво. Въз основа на това следва да бъде актуализиран многогодишният одитен план.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Препоръка 5.2 — Да се официализират процедурите за проверки относно плагиатство и двойно финансиране (в системата SIMBA)

Комисията следва:

а) да документира и официално да одобри избраното равнище за праг на индекса на сходство, включително неговата обосновка.

б) да определи процедурата за одобряване и прилагане на бъдещи промени в индексния праг, включително минимални мерки за контрол и *одитна следа.*

Целеви срок за изпълнение — средата на 2027 г.

Приложения

Приложение 5.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Степен на приемане на препоръките: изцяло приета; частично приета; не е приета; няма данни.

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не е направено заключение или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	ЕСП препоръчва на Комисията до края на 2025 г. (междинната оценка на „Хоризонт Европа“): **Препоръка 1 — Да се направи оценка на финансирането чрез безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократни суми** а) В рамките на изготвянето на междинна оценка на „Хоризонт Европа“ Комисията следва да включи оценка на финансирането под формата на еднократна сума, за да се прецени дали действително е подходящо определени видове проекти (от гледна точка на тяхното съдържание, размер и т.н.) да се подпомагат по този начин, както и за да се обхване рискът от *нередности* и *измами*.			На 30 април 2025 г. е публикуван е *работен документ на службите на Комисията* относно междинната оценка на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“ (2021—2024 г.), който се основава на данни за изпълнението и широкомащабно проучване сред участниците, експертите и вътрешния персонал на Комисията.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2023	ЕСП препоръчва на Комисията да извърши следното до средата на 2025 г.: **Препоръка 1 — Да се подобри спазването на правилата за дневните ставки от страна на бенефициентите** Във връзка с докладването по „Хоризонт Европа“ Комисията следва да въведе мерки в допълнение на предприетите досега действия за повишаване на осведомеността, с цел да се подобри спазването на правилата за дневните ставки от страна на бенефициентите.	✓		Комисията е предприела действия по тази препоръка чрез две мерки: разработила е модул „Разходи за персонал“ по програма по „Хоризонт Европа“, който подпомага бенефициентите при въвеждането на техните разходи за персонал, и с наближаването на крайния срок е изпратила персонализирани уведомления към някои категории бенефициенти, при които има по-голям риск от грешки.
	ЕСП препоръчва на Комисията да извърши следното до средата на 2025 г.: **Препоръка 2 — Да се осигури необходимата яснота в документите относно програма „Хоризонт Европа“** По отношение на програма „Хоризонт Европа“ Комисията следва да прецизира допълнително правилата и методите за изчисляване на дневните ставки за разходите за персонал, посочени в образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ.	✓		Комисията е добавила незначителни разяснения към анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ и предприела други разяснителни мерки. Все още обаче разпоредбите на анотирания договор не са напълно хармонизирани с образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ.

Източник: ЕСП.

Глава 6

Сближаване, устойчивост и ценности

Съдържание

	Точки
Въведение	6.1.—6.17.
Кратко описание	6.3.—6.6.
Цели и разходни инструменти на политиката	6.3.
Управление на средствата	6.4.—6.6.
Обхват и подход на одита	6.7.—6.17.
Редовност на операциите	6.18.—6.39.
Резултати от тестването на операциите от ЕСП	6.18.—6.19.
Област „Сближаване“ — споделено управление	6.20.—6.38.
Недопустими разходи и проекти	6.23.—6.25.
Липса на важни оправдателни документи	6.26.—6.29.
Нарушения на правилата на вътрешния пазар в областта на обществените поръчки и държавната помощ	6.30.—6.36.
Опростени варианти за разходите	6.37.—6.38.
Област „Устойчивост и ценности“ — разходи, управлявани от Комисията	6.39.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	6.40.—6.58.
Оценка на Комисията за 2025 г.	6.40.—6.51.
Системите за управление и контрол на държавите членки не функционират задоволително за някои програми	6.40.—6.41.
Съществено ниво на неправомерни разходи в приетите отчети	6.42.—6.49.
Рискът по отношение на програмите по Interreg е оценен като нисък, но това не се потвърждава от констатациите на ЕСП	6.50.—6.51.
Приключване на програмите за периода 2014—2020 г.	6.52.—6.55.
Програмен период 2021—2027 г.	6.56.—6.58.

Заключение и препоръки **6.59.—6.62.**

Заключение **6.59.—6.60.**

Препоръки **6.61.—6.62.**

Приложения

Приложение 6.1 — Одитирана извадка от операции при споделено управление и грешки по отношение на съответствието през 2025 г.

Приложение 6.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Въведение

6.1. В настоящата глава са представени резултатите от извършения от Европейската сметна палата (ЕСП) одит на функция 2 от *многогодишната финансова рамка (МФР)* „Сближаване, устойчивост и ценности“. На ***фигура 6.1*** са представени обобщено основните дейности, разходите и одитната популация по тази функция през 2025 г.

Фигура 6.1 — Плащания и одитна популация



(*) В т.ч. годишни авансови и междинни плащания при *споделено управление*, които все още не са приети от Комисията.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2025 г.

6.2. Функция 2 от МФР включва две подфункции. По-голямата част от плащанията по подфункция 2а представляват авансово финансиране за *програмите* при споделено управление за *програмния период* 2021—2027 г. Тъй като авансовите плащания не представляват окончателни разходи, те не се включват в обхвата на одита на ЕСП. *Операциите*, които ЕСП одитира и по отношение на които изразява становище, са свързани с разходите, приети от Комисията и отразени в отчетите. Подфункция 2б се състои от операции, *управлявани пряко* или *непряко* от Комисията. За тези операции ЕСП извършва одит на разходите, изплатени или уравнени през 2025 г. Част от плащанията на разходите за финансиране на инструмента *NextGenerationEU (NGEU)* също се отнасят към тази подфункция.

Кратко описание

Цели и разходни инструменти на политиката

6.3. Разходите по функция 2 от МФР имат за основна цел да намалят разликите в степента на развитие между отделните държави членки и региони на ЕС (подфункция 2а), както и да подкрепят и защитават ценностите на ЕС, като повишат неговата устойчивост към предизвикателствата, пред които е изправен (подфункция 2б). За подробна информация вж. ***фигура 6.2***.

Фигура 6.2 — Цели на политиката

Подфункция 2а — Икономическо, социално и териториално сближаване



Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)
Намалява регионалните различия, като подпомага иновациите и научните изследвания, програмата в областта на цифровите технологии, малките и средните предприятия, нисковъглеродната икономика, устойчивото и интегрирано развитие на всички видове територии и местни инициативи.



Европейски социален фонд (ЕСФ) и ЕСФ+
Има за цел постигането на по-високо ниво на заетост, справедлива социална закрила, квалифицирана и устойчива работна сила и приобщаващи/ сплотени общества — основен фактор за изкореняването на бедността. За периода 2021—2027 г. ЕСФ+ включва също Инициативата за младежка заетост (**ИМЗ**), Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (**ФЕПНЛ**) и Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации и осъществява Европейския стълб на социалните права.



Кохезионен фонд (КФ)
Насърчава устойчивото развитие чрез инвестиции в екологични и транспортни проекти в държавите членки с брутен национален доход (БНД) на глава от населението под 90 % от средния за ЕС. КФ подпомага финансирането на проекти за изграждането на трансевропейска транспортна мрежа посредством **Механизма за свързване на Европа (МСЕ).**

Подфункция 2б — Устойчивост и ценности



„Еразъм+“
Предоставя подкрепа за образованието, обучението, младежта и спорта, като се насърчава мобилността и активното участие на младите хора.



NextGenerationEU (NGEU)
Разходи за финансиране на безвъзмездна подкрепа по **NGEU** за подпомагане на държавите — членки на ЕС, да се възстановят от последиците от пандемията от COVID-19.



Други схеми като програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (**CERV**) и програма „Творческа Европа“ (**CREA**), както и отделни инструменти, които подпомагат възстановяването на ЕС след пандемията от COVID-19 (**EU4Health)**, програма „Правосъдие“ (**JUST**) и др.

Източник: ЕСП.

Управление на средствата

6.4. *Фондовете по политиката на сближаване (Европейският социален фонд (ЕСФ), ЕСФ+, Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР)* и *Кохезионният фонд (КФ)* се изпълняват предимно при споделено управление. *Управляващите органи* носят основната отговорност за *редовността на плащанията*, но Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. Тя трябва също така да следи за това държавите членки да разполагат с добре функциониращи *системи за управление и контрол*. Понастоящем Комисията изпълнява програми както от периода 2014—2020 г., така и от периода 2021—2027 г. За последния период управляващите органи имат също и отговорността да сертифицират годишните отчети за всяка програма. В миналото тази задача е изпълнявана от *сертифициращите органи*. И за двата програмни периода националните *одитни органи* предоставят увереност относно редовността на разходите, включени в годишните отчети, представени на Комисията.

6.5. На ***фигура 6.3*** са представени основните разлики във функциите за управление, контрол и предоставяне на увереност между двата програмни периода[1].

[1] За подробна информация относно съответните процедури и отговорности през периода 2014—2020 г. вж. Годишния доклад на ЕСП за 2024 г., фигура 6.3.

Фигура 6.3 — Промени в отговорностите при споделеното управление, въведени през периода 2021—2027 г.



Източник: ЕСП, въз основа на *Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) за периода 2014—2020 г.* и РОР за периода 2021—2027 г.

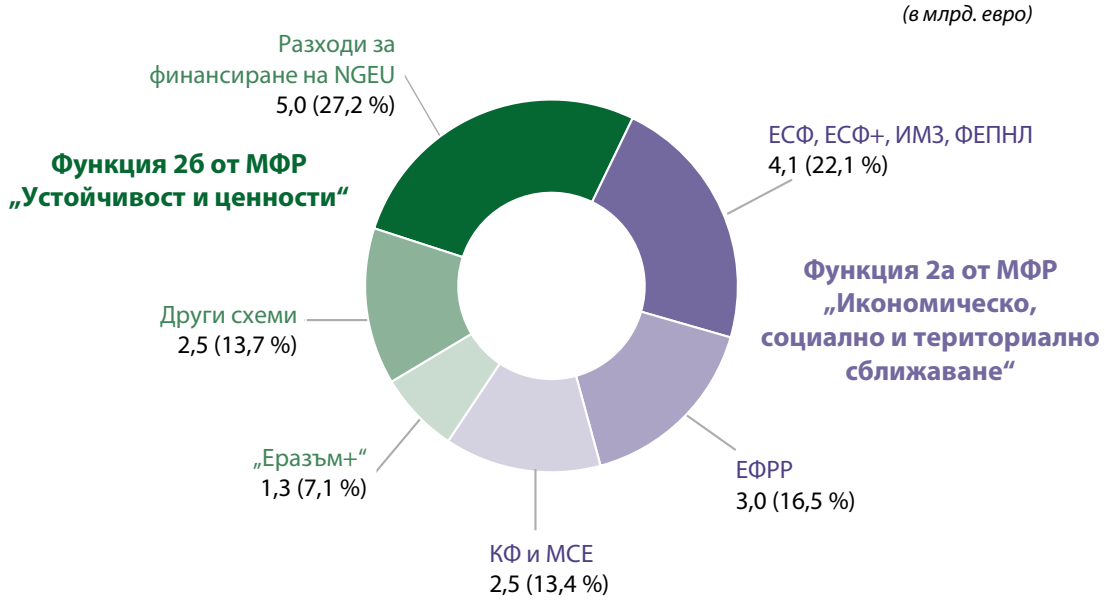
6.6. Функция 2 от МФР „Сближаване, устойчивост и ценности“ обхваща също финансирането от ЕС по програми или дейности, които се управляват пряко от *генералните дирекции (ГД)* на Комисията (в т.ч. и някои *изпълнителни агенции* на ЕС) или непряко с помощта на партньорски организации или други органи, като например националните агенции, отговарящи за програма *„Еразъм+“* (вж. ***фигура 6.2***).

Обхват и подход на одита

6.7. ЕСП имаше за цел да използва резултатите от своята одитна дейност при изготвянето на цялостната *Декларация за достоверност,* както е описано в ***приложение 1.1***, и да предостави оценка на редовността на разходите по функция 2 от МФР.

6.8. През 2025 г. одитната популация на ЕСП е почти равномерно разпределена между подфункции 2а и 2б от МФР, докато през 2024 г. подфункция 2а от МФР представляваше 86 % от популацията. На ***фигура 6.4*** е показан делът на фондовете и инструментите, представени на ***фигура 6.2***, в одитната популация на ЕСП. Плащанията на разходите за финансиране на NGEU представляват 27 % от одитната популация на ЕСП — значително по-висок дял, отколкото през 2024 г. Тези разходи представляват също половината от одитната популация по подфункция 2б. Тези операции са коренно различни от останалата част от одитната популация по тази функция и са нискорискови по своето естество. ЕСП установи, че те са законосъобразни и редовни.

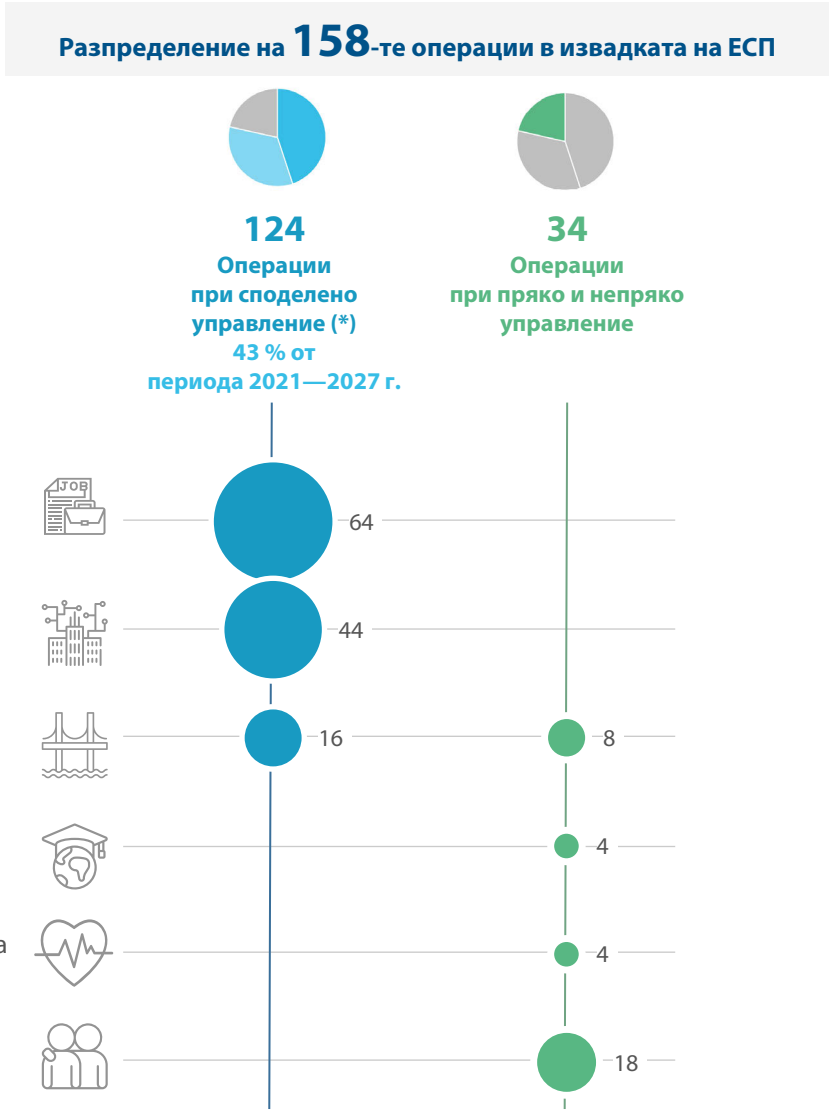
Фигура 6.4 — Одитна популация за 2025 г.



Източник: ЕСП.

6.9. ЕСП извърши одит на **статистически представителна извадка от 158 операции**, подбрани от одитната популация по тази функция от МФР. Целта беше да се изчисли процентът *грешки* за функция 2 от МФР. На ***фигура 6.5*** е показан броят на операциите в извадката на ЕСП.

Фигура 6.5 — Брой операции в извадката на ЕСП



(*) Включително **три *финансови инструмента***, по които ЕСП провери 17 *капиталови инвестиции*, 11 заема и два случая на разходи за управление.
(**) **18 други операции**: седем, свързани с обществени поръчки на Комисията за услуги и строителство; три по програма „Творческа Европа“ (CREA); три, свързани с разходите за финансиране на NGEU; две по *програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)*; една по програма „Правосъдие“ (JUST); една по програмата за социални прерогативи и линии на специфични компетенции (SOCPL); и една, свързана с резултатите от годишните одити на ЕСП на агенциите на ЕС, финансирани по функция 2 от МФР.

Източник: ЕСП.

6.10. Освен това ЕСП извърши одит на две операции по *фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (ФСЕС)*. Това е *специален инструмент*, който се управлява от ГД „Регионална и селищна политика“, но извън функция 2 от МФР, поради което резултатите от тази одитна дейност не са включени в специфичната оценка на тази функция.

6.11. ЕСП разгледа също така информацията относно редовността, изложена в *годишните отчети за дейността* за 2025 г. на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ и в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*, изготвен от Комисията.

6.12. Подходът на ЕСП при изготвянето на Декларацията за достоверност за периода 2017—2024 г. включваше преглед и повторно извършване на одитна дейност, осъществена от националните одитни органи и Комисията. Целта беше да се определи до каква степен ЕСП може да разчита на тяхната работа и да получи одитна увереност въз основа на постигнатите от тях резултати. В много случаи обаче ЕСП откри слабости в тази информация[2]. Освен това ЕСП счита, че промените, въведени в модела и структурата на системата за управление и контрол за периода 2021—2027 г. (***фигура 6.3***), не намаляват риска тези проверки да не бъдат ефективни. Поради тези причини, считано от финансовата 2025 г., ЕСП възприе отново одитния подход, прилаган преди 2017 г. за тази функция от МФР, при който формира собствена извадка от съответните операции и ги тества пряко.

6.13. Както и в предишни години, одитната популация, от която ЕСП избра извадката за своя одит на операциите при споделено управление за 2025 г., включва разходите, декларирани от сертифициращите или управляващите органи в периода от 1 юли 2023 г. до 30 юни 2024 г. (т.е. счетоводната година) и приети от Комисията в пакетите от документи за предоставяне на увереност и за *приключване* през 2025 г. Формирането на извадката е в съответствие с годишния цикъл на проверките, извършвани от управляващите и одитните органи преди представянето на отчетите на Комисията. Разходите се отнасят и за двата програмни периода: 2014—2020 г. и 2021—2027 г. В съответствие с точка ***20*** от ***приложение 1.1*** ЕСП формира извадка само от популацията от разходи, включени в отчетите, приети от Комисията.

---

[2] ЕСП, Годишен доклад за 2024 г., точки 6.39—6.51, и Преглед 03/2024 „Преглед на рамката за предоставяне на увереност и основните фактори, допринасящи за грешки в разходите по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.“

6.14. Крайният срок за представяне на окончателните пакети от документи за предоставяне на увереност и за приключване за периода 2014—2020 г. е определен на 15 февруари 2025 г. Поради това ЕСП очакваше извадката за 2025 г. да включва голям брой приключени *програми*. С *Регламента за STEP*[3] обаче крайният срок е удължен до 15 февруари 2026 г. Много държави членки са се възползвали от тази възможност за гъвкавост. В резултат на това само около 20 % от програмите са сертифицирани от тях и приети от Комисията през 2025 г. Освен това разходите, декларирани от държавите членки за периода 2021—2027 г., са ниски. Това означава, че по размер одитната популация на ЕСП представлява само една трета от тази за 2024 г.

6.15. Вследствие на относително малката и нетипична популация от разходи в отчетите, представени от държавите членки и приети от Комисията, естеството на операциите, одитирани от ЕСП, се различава значително от предходните години. Например по отношение на режима на споделено управление голяма част от извадката на ЕСП се състои от операции, свързани с ЕСФ, докато извадката за одита ѝ за 2024 г. е доминирана от операции, свързани с ЕФРР, които се характеризират с различни рискове. Друга особеност на одита за 2025 г. е, че 43 % от операциите в извадката за двата програмни периода (53 от 124) са съсредоточени в програми, изпълнявани в Чехия, Германия и Обединеното кралство. Разходите на Обединеното кралство са свързани с приключването на програми за периода 2014—2020 г., които са били одобрени, преди държавата да напусне ЕС. В ***приложение 6.1*** е представено разпределението на одитираните от ЕСП операции при споделено управление по държави.

6.16. Част от одитната популация на ЕСП за 2025 г. се отнася до отчетите за последната година от програмите за периода 2014—2020 г., които включват проекти, изпълнявани няколко години преди 2025 г. Някои от тях първоначално са били финансирани от национални фондове и са били приключени, преди да бъдат включени в последните отчети, представени на Комисията. Това помага на държавите членки да усвоят средствата от ЕС, оставащи в края на периода на финансиране. Подобна практика се счита за редовна, ако бенефициентът е подал заявлението до управляващия орган преди приключването на проекта, както е предвидено в РОР. Одитът на някои такива случаи, включени в извадката на ЕСП, беше затруднен поради липсата на леснодостъпна документация.

---

[3] Член 14, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2024/795.

6.17. Одитната популация на ЕСП обхваща приетите от Комисията суми, включени в отчетите на четири програми в Унгария, като в това не влиза авансовото финансиране за *държавна помощ*, заявено от тази държава (вж. точка ***6.2***): Оперативна програма (ОП) „Развитие на човешките ресурси плюс“, ОП „Изпълнение плюс“, ОП „Интегрирано развитие на транспорта плюс“ и ОП „Икономическо развитие и иновации плюс“. Към момента на приключване на одитната дейност на ЕСП Съдът на Европейския съюз не се беше произнесъл по иска за отмяна, предявен от Европейския парламент (C-225/24) във връзка с оценката на Комисията, че хоризонталното отключващо условие, свързано с независимостта на съдебната власт[4], е изпълнено. Въз основа на тази оценка Комисията е изплатила на Унгария 781 млн. евро (вкл. авансово финансиране за държавна помощ) по три от четирите програми: ОП „Развитие на човешките ресурси плюс“, ОП „Интегрирано развитие на транспорта плюс“ и ОП „Икономическо развитие и иновации плюс“. ЕСП не изразява становище относно оценката на Комисията. В рамките на своята извадка обаче тя извърши одит на други аспекти на редовността по отношение на две програми: ОП „Развитие на човешките ресурси плюс“, ОП „Интегрирано развитие на транспорта плюс“.

[4] Специален доклад 03/2024 на ЕСП, точки VII и 86 и приложение IV.

Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите от ЕСП

6.18. От 158-те одитирани операции 71 (45 %) са засегнати от грешки, 53 от които ЕСП *остойности*. Въз основа на своя одит ЕСП изчисли процента грешки за функция 2 от МФР на 6,6 %[5] (вж. ***фигура 6.6***).

Фигура 6.6 — Резултати от тестването на операциите



Размер на извадката (операции)

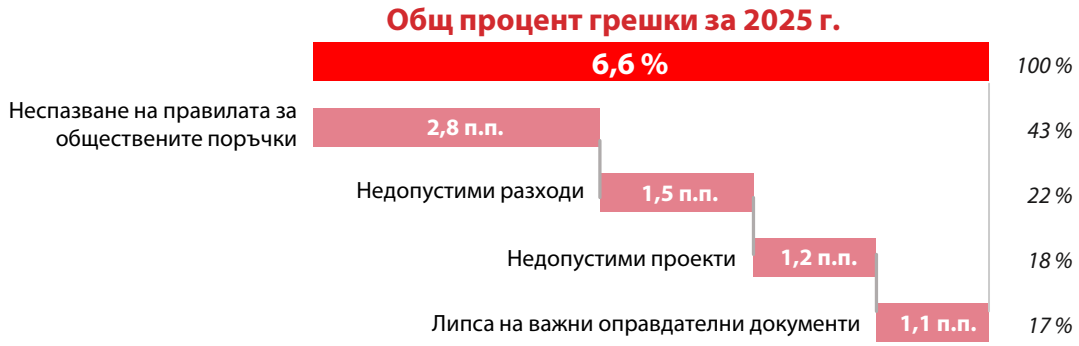
2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
243	260	238	223	**158**

Източник: ЕСП.

6.19. Основните видове грешки, които формират тазгодишния изчислен процент грешки на ЕСП, са представени на ***фигура 6.7*** като процентни пунктове от общия процент грешки (вж. точки ***6.23***—***6.36*** и ***6.39***).

[5] *Изчисленият процент грешки* само по отношение на подфункция 2а е 12,4 %.

Фигура 6.7 — Основни видове грешки (*)



п.п. (процентни пунктове)

(*) Този процент не показва всички открити от ЕСП грешки, тъй като някои операции са засегнати от повече от един вид грешки. В такива случаи при изчисляването на процента грешки ЕСП взема предвид само грешката с най-високо количествено изражение.

Източник: ЕСП.

Област „Сближаване“ — споделено управление

6.20. В настоящия раздел от доклада са представени констатациите на ЕСП относно разходите при споделено управление по подфункция 2а от МФР („Сближаване“). В ***приложение 6.1*** е представена по-подробна информация относно извадката на ЕСП от операции при споделено управление и свързаните с тях констатации.

6.21. При деклариране на разходи пред Комисията управляващите органи на държавите членки удостоверяват в своите отчети, че те са извършени в съответствие с приложимите правила на ЕС и националните правила, както и че финансирането е отпуснато на *бенефициенти* и проекти, които отговарят на изискванията за допустимост и други изисквания на програмите.

6.22. Въпреки че тази година подборът на операции при споделено управление не се основава на извадките на одитните органи (вж. точка ***6.12***), 27 % от операциите в извадката на ЕСП са преминали през проверка от одитен орган. ЕСП установи и остойности 16 грешки в тези операции, които не са докладвани от одитните органи.

Недопустими разходи и проекти

6.23. В рамките на своя одит ЕСП проверява дали се спазват съответният Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР), приложимите национални закони и всички други условия за подпомагане. Най-често срещаните видове грешки са свързани с недопустими разходи или проекти. От 48-те грешки, остойностени от ЕСП, 21 (44 %) са от този вид. Осемнадесет[6] от тези грешки са свързани с недопустими разходи. В ***каре 6.1*** е представен пример за извършени разходи, които не са оправдани с оглед на изразените потребности.

Каре 6.1

Пример за ИТ продукти, надвишаващи нуждите на получателите

Проект, изпълняван в регион в Германия със 100 % финансиране от *REACT-EU*, е имал за цел да изгради цифров капацитет в регионални центрове за образование и обучение, като им предостави ИТ оборудване. За да определи търсенето както на хардуер, така и на софтуер, *бенефициентът* е организирал задълбочени онлайн информационни и консултативни сесии, след което е приканил тези центрове да попълнят подробна анкета, за да прецизират своите нужди. След това бенефициентът е приложил алгоритъм, за да провери дали заявените потребности няма да надхвърлят възможностите на всеки център, предвид неговия капацитет и числеността на служителите му.

По време на одита ЕСП установи, че доставеното на *крайните получатели* ИТ оборудване често надвишава заявките, направени от тях при попълването на анкетата. Например един получател, който е посочил, че се нуждае 10 лаптопа, всъщност е получил 30, като освен това са му били доставени 44 компютърни екрана и 25 таблета, които не е заявил. В друг случай на един получател са доставени таблети, чийто брой надвишава определения чрез алгоритъма максимум. Това не е в съответствие с правилата на програмата, които изискват публичната *безвъзмездна финансова помощ* да се използва за покриване само на разходи, необходими за непосредственото изпълнение. Тъй като ЕСП не получи обосновка за причините, поради които са били доставени количества, надвишаващи заявените от центровете за обучение потребности, тя счита съответните разходи за недопустими.

---

[6] Чехия, Германия, Франция, Италия, Полша, Финландия, Швеция и Interreg.

6.24. При своята оценка на допустимостта ЕСП взема предвид както правилата на ЕС, така и националните правила. Тя се позовава също така на договорите за безвъзмездна финансова помощ, сключени между бенефициентите и управляващите органи. В един случай във Франция в договора за безвъзмездна финансова помощ се определят действия, които следва да се изпълнят. ЕСП установи, че начинът, по който е формулиран този договор, не позволява да се установи лесно връзка между допустимите разходи и съответните дейности. Въпреки това беше констатирано, че допустимите дейности са били извършени, но липсва ясна документална следа, която да ги свързва със заявените разходи. В съответствие със своята методология ЕСП класифицира това като грешка, която не може да бъде остойностена.

6.25. В друг случай одиторите установиха, че един проект в Унгария не отговаря на условията за финансиране от ЕС. Тази грешка беше остойностена. Други пет проекта от извадката на ЕСП (три в Чехия и два във Франция) не отговарят на всички критерии, определени в съответните покани за представяне на предложения за проекти. Одиторите считат тези грешки по отношение на съответствието за съществени, но тъй като те нямат пряко и измеримо финансово отражение, те не бяха остойностени.

Липса на важни оправдателни документи

6.26. Съгласно РОР бенефициентите и *програмните органи* следва да поддържат системи, процедури и документация, които осигуряват адекватна *одитна следа*. В съответствие със своята методология ЕСП съставя представителна извадка от операции, въз основа на която формулира общото си заключение. Съгласно този подход от одиторите се изисква да получат надеждни доказателства за всяка избрана операция, за да може резултатите от одитната им дейност да бъдат напълно представителни. Такива доказателства могат да бъдат изискани много години след осъществяването на съответното действие, тъй като изискването на РОР за съхраняване на документи продължава да важи.

6.27. ЕСП установи, че при 14[7] от проверените операции (29 % от остойностените от нея грешки в извадката от операции при споделено управление) нито програмните органи, нито бенефициентите могат да предоставят документи, които ЕСП счита за съществени за доказване на спазването на условията за допустимост и други изисквания (вж. ***каре 6.2***).

Каре 6.2

Пример за липса на документи, доказващи допустимостта на участниците

В проект по ЕСФ+, изпълняван в 14 общини в Швеция, бенефициентът — консорциум от публични органи — е предложил широк спектър от мерки за подкрепа на групи от лица в неравностойно положение. Тази подкрепа се предоставя под формата на курсове за професионално обучение или сесии с наставник въз основа на индивидуални потребности. Участието в проекта е ограничено до период от 12 месеца.

За да бъдат счетени за допустими, потенциалните участници е трябвало да бъдат оценени като намиращи се в „сложна житейска ситуация“. За повечето от участниците в извадката ЕСП не получи доказателства във връзка с оценката на житейската им ситуация, нито под формата на насочване от социалните служби, нито под формата на професионална оценка, направена преди регистрацията им в проекта. ЕСП установи също така, че някои от участниците са били част от проекта в продължение на повече от 12 месеца.

[7] Германия, Унгария, Швеция, Обединеното кралство и Interreg.

6.28. Критериите за допустимост са определени не само в РОР, но и в договорите за безвъзмездна финансова помощ, изготвени от националните органи и одобрени от Комисията. В определени случаи оценката на допустимостта от страна на управляващите органи може да се основава на лична декларация от получателите на средства, без потвърждение от независим орган, че всички изисквания действително са изпълнени. ЕСП счита, че тази лична декларация не представлява достатъчно надеждно доказателство, на което да основе своите одитни заключения. В два случая ЕСП не можа да потвърди спазването на критериите за допустимост и други изисквания, тъй като управляващите органи са разчитали единствено на лична декларация от бенефициентите. В други случаи, за да получи доказателства за допустимостта, ЕСП потвърди информацията в личните декларации чрез други източници (като например национални и регионални информационни системи), поради което не докладва за грешка.

6.29. В три случая поради липсата на оправдателни документи не беше възможно да се провери как е била изготвена методологията за използване на *опростени варианти за разходите* (вж. също точка ***6.38***).

Нарушения на правилата на вътрешния пазар в областта на обществените поръчки и държавната помощ

6.30. При одита на процедурите за възлагане на *обществени поръчки* ЕСП проверява тяхното съответствие с правилата на ЕС и националните правила за възлагане на обществени поръчки, както се изисква от РОР. Правилата за обществените поръчки са предназначени да гарантират, че публичните средства се изразходват *ефективно*, *икономично* и *ефикасно*, при спазване на принципите на прозрачност, пропорционалност, равнопоставеност и недискриминация.

6.31. Шестдесет и четири операции в извадката на ЕСП от разходи при споделено управление са включвали процедури за възлагане на обществени поръчки. При 18 от тях ЕСП установи случаи на неспазване на правилата на ЕС или националните правила за възлагане на обществени поръчки в Чехия, Италия, Португалия и Обединеното кралство, както и в проекти по Interreg. ЕСП остойности 13 от тях в съответствие с методологията си (която се различава от методологията, използвана по-рано — вж. точки ***1.36*** и ***1.37***).

6.32. Един вид грешки, констатирани при обществените поръчки, възниква, когато възлагащите органи приемат съществени изменения на първоначалния договор, направени от изпълнителя. Договорите могат да бъдат изменяни, но правилата за това, определени в директивите на ЕС, и националните правила в областта на обществените поръчки, следва да се спазват. В ***каре 6.3*** е представен случай на неспазване на тези правила. ЕСП установи сходни грешки при проекти, изпълнявани в Чехия, Италия и Обединеното кралство, както при споделено, така и при *пряко управление*.

Каре 6.3

Пример за значително изменение на договор

По финансиран от ЕСФ проект в Англия бенефициентът, който е затворническа институция, е получил безвъзмездна финансова помощ, за да подготви затворниците да навлязат на пазара на труда след освобождаването им. Договорът за съответните услуги по обучение е възложен на външно дружество посредством открита процедура за възлагане на обществена поръчка. Той е подписан през 2015 г. и обхваща периода до края на 2020 г. с възможност за удължаване с 24 месеца.

ЕСП установи, че през 2018 г. срокът на договора е бил удължен с 32 месеца, а стойността му е увеличена с над 50 %. Бенефициентът е подписал изменението, като е бил наясно, че удължаването с допълнителни осем месеца не е в съответствие с разпоредбите на първоначалния договор. Основната цел на бенефициента е била да използва наличните средства по ЕСФ след оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС.

Тъй като това не е оказало влияние върху изпълнението на първоначалния проект, а удължаването с над 24 месеца не е било необходимо за постигане на първоначалните цели на проекта, не е имало основателни причини, с които да се оправдае изменението. ЕСП счита, че това съществено изменение на договора без откриване на нова процедура за възлагане на обществена поръчка не е в съответствие с Директива 2014/24/ЕС.

6.33. Бяха установени и други видове грешки при процедурите за възлагане на обществени поръчки (вж. ***каре 6.4***).

Каре 6.4

Пример за препятствия за навлизане на пазара, създаващи необосновани пречки пред конкуренцията

Проект, изпълняван от националния железопътен орган в Чехия, се е състоял в изграждане на релсовата част на Европейската система за управление на влаковете (ETCS) в железопътен участък от 38 км. ETCS позволява обмен на информация между бордовия интерфейс в кабината на машиниста и пътната инфраструктура, подобрявайки безопасността на железопътното движение. След приключването на един пилотен проект през 2011 г. всички договори за внедряване на ETCS в Чехия са били възлагани на едно и също дружество, отговарящо за интегрирането на ETCS в съществуващите национални системи за железопътна сигнализация.

За да избере изпълнител, който при одитирания проект би отговарял както за етапа на проектиране, така и за този на изграждане, железопътният орган е стартирал открита процедура за възлагане на обществена поръчка със срок от 37 дни за подаване на оферти, малко над минимума от 30 дни, изискван от приложимата директива[8]. ЕСП счита, че този срок е твърде кратък, за да даде възможност на други потенциални оференти да представят алтернативно решение, което да е изцяло съвместимо със съществуващата инфраструктура, като се имат предвид сложността и необходимото време за изготвянето му.

Тръжните спецификации дават възможност потенциалните оференти да представят алтернативно решение. Не са предоставени обаче технически подробности, които да им помогнат да преценят дали са в състояние да изпълнят изискването за съвместимост с вече изградената ETCS, и не е включено правно изискване настоящият доставчик да предостави информация относно съществуващото решение.

Тъй като не е оповестил техническите изисквания в тръжните спецификации, бенефициентът не е осигурил равнопоставен достъп до процедурата за възлагане на обществена поръчка. Освен това ЕСП установи, че процедурата за одобрение на всеки нов продукт или техническо решение в съответствие със съществуващите стандарти би отнела най-малко 120 дни. Това означава, че на практика е било технически невъзможно за оференти, различни от предишното дружество изпълнител, да представят отговаряща на изискванията оферта в определения срок. ЕСП заключи, че това представлява препятствие за навлизане на пазара, създаващо необосновани пречки пред конкуренцията, което не е в съответствие с приложимите директиви на ЕС.

ЕСП установи подобна ситуация и при два други железопътни проекта, изпълнявани в Чехия.

---

[8] Членове 45—49 от Директива 2014/25/ЕС.

6.34. Спазването на правилата за държавна помощ е от ключово значение за изпълнението на финансираните от ЕС програми, тъй като гарантира, че предоставената публична подкрепа не нарушава търговията между държавите членки. В повечето случаи държавната помощ е несъвместима с правилното функциониране на вътрешния пазар, освен ако размерът ѝ не е под съответния нормативен праг[9]. Съществуват обаче някои изключения от това правило, особено ако проектът попада в обхвата на *Общия регламент за групово освобождаване (ОРГО)*[10].

6.35. При един от одитираните проекти по Interreg ЕСП установи, че процентът на отпусната помощ е по-висок от предвидения в ОРГО. Въпреки че това представлява грешка, ЕСП не я остойности, тъй като тя не е засегнала допустимостта на декларираните разходи. Бяха установени и два други случая на неспазване на ОРГО, които не бяха остойностени — един в Германия и един във Франция.

6.36. ЕСП извърши одит на още една програма по Interreg, в която установи пример за добра практика. Управляващият орган е изготвил подробен контролен лист, обхващащ всички приложими изисквания за държавна помощ, и е извършил проверки на всички равнища, включително на бенефициентите, получаващи финансиране от ЕС, и крайните получатели, които се ползват от финансирани от ЕС дейности. Той е проверявал спазването на правилата за държавна помощ не еднократно, а през целия жизнен цикъл на проекта и при всяко изменение на договора за безвъзмездна финансова помощ. По този начин се осигурява непрекъснато спазване на правилата.

---

[9] Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията и Регламент (ЕС) 2023/2831 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към *помощта de minimis*.

[10] Регламент (ЕС) № 651/2014 за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар.

Опростени варианти за разходите

6.37. Опростените варианти за разходите (ОВР), въведени в рамките на политиката на сближаване, представляват важен инструмент за намаляване на сложността. Някои от тях се изготвят от управляващите органи и могат да опростят процедурите, които бенефициентите следва да спазват. Правилата на ЕС изискват методологията, която стои в основата на ОВР, да осигурява тяхната справедливост, безпристрастност и проверимост. Когато обаче правилата не са правилно зададени или прилагани, могат да възникнат грешки, и то систематични, тъй като един ОВР може да се прилага за много операции.

6.38. Бенефициентите са използвали ОВР за деклариране на разходи при 65 операции от извадката на ЕСП (52 %), като са приложили единни ставки, *стандартни таблици на единичните разходи* или комбинация от двете. При пет операции по ЕСФ+, при които са използвани ОВР, ЕСП не можа да потвърди базата за използваната единна ставка или единични разходи (вж. ***каре 6.5***) или установи, че тя не е актуална. В два от тези случаи одиторите установиха, че решението на управляващите органи да разработят свои собствени ОВР, вместо да използват стандартните, предвидени в РОР, е създало ненужна сложност. ЕСП установи също така един случай на неправилно прилагане на стандартните таблици на единичните разходи. И в петте случая ЕСП остойности разликата между заявените разходи, които не можа да потвърди, и стандартните ОВР, предвидени в регламентите, или между тези разходи и възможно най-прецизната им приблизителна оценка според ЕСП. При 10 от 65-те операции, при които са използвани ОВР, ЕСП откри грешки в *преките разходи* или единиците, на които се основават ОВР.

Каре 6.5

Пример за метод за изчисляване на ОВР, който не може да бъде проверен

В проект по ЕСФ, изпълняван в рамките на регионална програма в Германия за периода 2014—2020 г., който има за цел да предостави подкрепа на безработни лица, размерът на безвъзмездната финансова помощ е бил изчислен чрез умножаване на броя на участниците по предварително определена месечна фиксирана сума на участник. Националните органи поясниха, че тази фиксирана сума (единични разходи) е била определена въз основа на набори от исторически данни за подобни проекти от предходния програмен период. Свързаните с това документи обаче вече не са налични, поради което основата за единичните разходи не може да бъде проверена.

ЕСП установи подобна ситуация при четири проекта по ЕСФ+ за периода 2021—2027 г. — два по програма в Германия и два по програма в Италия. При проектите в Германия бенефициентите са приложили единна ставка за покриване на *непреките разходи* по проекта. Изчисляването на тази единна ставка се извършва отчасти въз основа на стойности от предходни периоди, една от които обаче не можеше да бъде проверена поради липсващи набори от данни.

В два случая в Италия единната ставка за непреките разходи се основава на проучване от 2007 г. на организации, предоставящи обучение в региона. През 2009 г. Комисията е одобрила тази фиксирана ставка, въпреки че не са били извършени проверки на данните, на които тя се основава, и към момента на одита на ЕСП това проучване не беше актуализирано. Тъй като методът на изчисление се основава на непълни финансови данни, ЕСП не можа да потвърди, че той отговаря на изискванията на РОР.

Област „Устойчивост и ценности“ — разходи, управлявани от Комисията

6.39. В настоящия раздел са представени констатациите на ЕСП по отношение на разходите, изпълнявани при режим на *пряко или непряко управление* от Комисията. ЕСП остойности четири грешки, при които Комисията е подпомогнала пряко проекти чрез *Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA)*, *Европейската изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA)* и генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Европейската комисия (EMPL). ЕСП остойности още една грешка във връзка с действие, финансирано по програма „Еразъм+“. Делът на тези грешки е взет предвид във ***фигура 6.6***. В ***каре 6.6*** е описан още един проект по програма „Еразъм+“, при който е установено необосновано задържане на средства от съответния координатор.

Каре 6.6

Пример за случай, при който координатор на проект е получил двойно по-голям дял от първоначално разпределеното му финансиране

В рамките на проект по програма „Еразъм+“, управляван от EACEA, консорциум от четири спортни клуба е получил фиксирана сума (т. нар. *„еднократна обща сума“*) за организиране на спортни занятия в домове за възрастни хора, разработване на програма за упражнения за възрастни хора и предоставяне на обучение на персонала. В договора за безвъзмездна финансова помощ ясно се определя разпределението на финансирането между четиримата партньори. Въпреки това клубът, изпълняващ ролята на координатор на проекта, е подписал споразумения за партньорство с другите трима партньори по проекта за суми, по-ниски от първоначално разпределените съгласно договора, въпреки че не е имало промяна в отговорностите и работното натоварване. В крайна сметка той е получил 71 % от безвъзмездната финансова помощ, което е значително над първоначално разпределения му дял. Освен това промяната в разпределението на финансирането не е била официализирана посредством изменение на договора за безвъзмездна финансова помощ, въпреки че в него изрично е било включено такова изискване.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Оценка на Комисията за 2025 г.

Системите за управление и контрол на държавите членки не функционират задоволително за някои програми

6.40. В своите годишни отчети за дейността (ГОД) Комисията докладва дали въведените процедури за контрол предоставят достатъчна увереност, че разходите са законосъобразни и редовни. В ГОД за 2025 г. Комисията е заключила, че системите за управление и контрол на държавите членки (управляващи органи/междинни звена и одитни органи) или не функционират добре, или са частично засегнати от недостатъци за 72 от 617-те програми, ръководени от ГД „Регионална и селищна политика“, и за 41 от 384-те програми, ръководени от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Това включва програми както от периода 2014—2020 г., така и от периода 2021—2027 г. В резултат на това Комисията е изразила *резерви* в своите декларации за достоверност за 2025 г. по отношение на по-голямата част от тези програми.

6.41. Като се имат предвид резултатите от проверките на Комисията и собствените ѝ констатации, ЕСП изразява съгласие със заключението на Комисията, че системите за управление и контрол на държавите членки не функционират задоволително за някои програми.

Съществено ниво на неправомерни разходи в приетите отчети

6.42. В своите ГОД Комисията извършва оценка на отделните проценти грешки, докладвани от държавите членки, резултатите от своята собствена работа във връзка с редовността и друга налична информация, например резултатите от одитите на ЕСП. Тя използва тези източници за оценка на *риска при плащане* и докладва този процент грешки като *ключов показател за изпълнение (КПИ)* относно *законосъобразността и редовността*. За 2025 г. това важи само за програмите за периода 2014—2020 г. Комисията също така предоставя оценка на вероятния риск при приключване, като взема предвид *финансовите корекции*, които очаква да направи след провеждане на одити на законосъобразността и редовността в бъдеще, както и след одитите на ЕСП.

6.43. Рискът при плащане е най-добрата консервативна оценка на Комисията на размера на разходите, извършени през годината, които не са били законосъобразни и редовни към момента на извършване на плащането, като тя очаква да открие и коригира някои от тези разходи през следващите години. Комисията изчислява максимален процент с цел да вземе предвид риска от грешки извън извадката от операции в програмите, въз основа на която са изчислени процентите грешки, както и всички допълнителни рискове, установени от Комисията или ЕСП.

6.44. За счетоводната 2023/2024 г. ГД „Регионална и селищна политика“ е отчела риск при плащане от 2,1 % при програмите със споделено управление за периода 2014—2020 г. (2,5 % за 2022/2023 г.). Максималният процент грешки е изчислен на 3,1 % (3,6 % за 2022/2023 г.). Процентът грешки, изчислен от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, е същият като за предходната година — 2,2 %, а максималният процент грешки е 3,2 % (3,0 % за предходната счетоводна година).

6.45. През 2025 г. са били представени отчетите само на около една трета от програмите за периода 2021—2027 г. Поради тази причина Комисията е изчислила риска при плащане за тези програми на 2 % и не го е включила в изчислението на КПИ. ЕСП отбеляза, че Комисията изразява резерви по отношение на някои от тези програми.

6.46. Изчисленият от Комисията риск при плащане, докладван в нейните ГОД за 2025 г. в областта на сближаването, е значително под *изчисления от ЕСП процент грешки* (вж. точка ***6.18***). По изключение Комисията е изчислила тазгодишния КПИ, като е използвала процентите грешки, докладвани от държавите членки, по отношение на които е извършила само документни проверки. Комисията е подходила по този начин, тъй като е счела, че броят на окончателните отчети, представени през 2024 г., е твърде малък, за да се направи надеждно изчисление на потвърдения процент грешки. Комисията ще анализира допълнително в своите последващи одити (за 2026 г. и нататък) тези проценти грешки за отделните програми, като те могат да се увеличат, след като станат известни резултатите от тези проверки.

6.47. В Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) Комисията докладва общ риск при плащане по отношение на фондовете по политиката за сближаване. Той се основава предимно на стойностите, докладвани от ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, и обхваща и двата програмни периода. През 2025 г. комбинираният процент грешки продължава да бъде съществен, като се намира в диапазона от 2,0 % до 2,7 %. Това представлява понижение спрямо оценката за 2024 г., която е между 2,3 % и 3,2 %. Комисията пояснява, че това намаление се дължи главно на значително по-големия дял на разходите от програмния период 2021—2027 г. през 2025 г. (80,5 % от общите разходи в областта на сближаването в сравнение с 15,3 % през 2024 г.), за които Комисията е приложила единна ставка от 2 % (вж. точка ***6.45***).

6.48. По отношение на функция 2 от МФР Комисията е изчислила риск при плащане от 2,3 % (2,9 % за 2024 г.). Следователно този процент остава съществен, макар и да е под диапазона на грешките, който ЕСП изчисли за тази функция в резултат на своя одит (вж. точка ***6.18***).

6.49. Разликата между процента грешки на ЕСП и процента, изчислен от Комисията, е обяснена в ***глава 1*** (вж. точки ***1.41—1.44***). В своите ГОД Комисията обръща внимание на разликите в начина на изчисляване на двата процента грешки. Тя посочва, че в съответствие със задълженията си по Договора ЕСП докладва за грешки, свързани с нарушения на приложимите правила. Комисията и националните одитни органи обаче остойностяват само грешките, свързани с нередности, които могат да доведат до прилагането на финансови корекции в съответствие с РОР. Освен това процентът грешки на ЕСП за 2025 г. се основава на одита на операциите от двата програмни периода, докато КПИ, докладвани в ГОД на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, се основават само на периода 2014—2020 г.

Рискът по отношение на програмите по Interreg е оценен като нисък, но това не се потвърждава от констатациите на ЕСП

6.50. Програмите по Interreg са предназначени да насърчават сътрудничеството между регионите в ЕС. Тъй като те включват повече от една държава, управлението им се обуславя от различни рискови фактори в сравнение с други програми със споделено управление. През 2025 г. Комисията е изчислила, че процентът грешки за програмите по Interreg е под 1 %. Тя счита тези програми за нискорискови и ги обединява в една група, от която формира единна одитна извадка. Този подход е въведен като мярка за опростяване с цел намаляване на общата одитна тежест. ЕСП обаче отбеляза, че в своя ГОД за 2025 г. ГД „Регионална и селищна политика“ е включила резерва, обхващаща три програми по Interreg.

6.51. Нетипичният състав на извадката на ЕСП (вж. точка ***6.15***) за 2025 г. означава, че ЕСП одитира по-голям брой проекти (12) по Interreg от обичайното. Например през 2024 г. в извадката не бяха включени такива проекти. Това даде възможност на ЕСП да придобие по-добра представа за тази област. Бяха установени седем случая на неспазване на правилата, от които пет бяха остойностени. Предвид тези резултати ЕСП не потвърждава оценката на риска, извършена от Комисията.

Приключване на програмите за периода 2014—2020 г.

6.52. До края на май 2025 г. — първоначалния краен срок за приключване на програмите за периода 2014—2020 г. (преди Регламента за STEP), Комисията е приела последните отчети и окончателните доклади за изпълнението за 93 програми. При останалите 348 програми държавите членки са се възползвали от удължаването на крайния срок за представяне на документите, предоставено чрез Регламента за STEP (вж. точка ***6.14***).

6.53. За да приключи програмите, Комисията извършва документни проверки на окончателните *пакети от документи за предоставяне на увереност,* които получава от националните органи в края на програмния период. Те се състоят в преглед на представената информация, оценка на окончателните доклади за изпълнението и впоследствие вписване на окончателните салда в отчетите. След това Комисията изпраща писма за приключване до държавите членки. В тези писма обаче се посочва, че програмите все още могат да бъдат подложени на допълнителни проверки за законосъобразност и редовност. Тази процедура може да продължи, докато не бъдат разрешени всички проблемни въпроси.

6.54. ЕСП отбеляза, че Комисията може да вписва окончателните салда в отчетите на програмите, без да е извършила финансови корекции за отстраняване на вече установените грешки. В извадката си от 16 програми от програмния период 2014—2020 г. ЕСП установи три случая, в които не са били предприети действия във връзка с констатациите от одити, които ЕСП е завършила, но за които Комисията все още не е приключила процедурите за законосъобразност и редовност. Поради тази причина приетите от Комисията окончателни отчети все още подлежат на потенциални корекции.

6.55. В своите ГОД за 2025 г. Комисията докладва, че е приключила изцяло 21 програми, управлявани от ГД „Регионална и селищна политика“, и 13 програми, управлявани от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Това означава, че по-голямата част от програмите все още предстои да бъдат изцяло приключени. Условието за цялостно приключване е изчислената стойност на *процента остатъчни грешки* да бъде под 2 % и всички установени нередности да бъдат отстранени по подходящ начин от националните органи.

Програмен период 2021—2027 г.

6.56. За програмния период 2021—2027 г. изпълнението е по-бавно от първоначално предвиденото. Бавното *усвояване*, докладвано в точка ***2.17***, може да доведе до допълнителен натиск върху държавите членки да изразходват отпуснатите им средства, когато наближи краят на програмния период, и би могло да намали ефективността на проверките от страна на управляващите и одитните органи. През септември 2025 г. са влезли в сила два нови регламента за изменение на регламентите за ЕФРР/КФ и ЕСФ+[11], които позволяват удължаване на периода на допустимост до 31 декември 2030 г. при определени условия.

[11] Регламент (ЕС) 2025/1914 и Регламент (ЕС) 2025/1913.

6.57. В РОР за програмния период 2021—2027 г. (член 73, параграф 2) се определят по-ясни изисквания към държавите членки при подбора на проекти за финансиране. Те включват оценка на очаквания принос на проектите към целите на програмата, очакваните резултати и съответствието с приложимите правни изисквания и хоризонтални принципи (например *въздействието* на проектите върху околната среда и устойчивостта спрямо изменението на климата).
В 14-те програми от програмния период 2021—2027 г., включени в извадката на ЕСП, беше оценено как управляващите органи са проверили дали проектите отговарят на тези изисквания. В шест случая ЕСП установи слабости по отношение на качеството на оценката на управляващите органи.

6.58. Управляващите органи са длъжни да извършват т. нар. „проверки на управлението“, преди да представят отчетите. За програмния период 2021—2027 г. в РОР се изисква тези проверки да бъдат основани на риска и пропорционални на установените рискове. В своите ГОД Комисията докладва, че за по-голямата част от програмите управляващите органи са извършили изцяло или частично основани на риска проверки. В определени случаи обаче прилагането на основан на риска подход води до проверки на 100 % от операциите. Извършеният от ЕСП одит на програмите за периода 2021—2027 г. потвърждава предоставената от Комисията информация.

Заключение и препоръки

Заключение

6.59. ЕСП изчислява, че общият процент грешки за функция „Сближаване, устойчивост и ценности“ от МФР за финансовата 2025 година е 6,6 % (вж. точка ***6.18***).

6.60. Одитната дейност на ЕСП показва, че съществуващите системи за управление и контрол невинаги предотвратяват, откриват и коригират грешки в декларираните разходи. Най-често срещаният вид грешки продължават да бъдат свързани с недопустими разходи и проекти (вж. точки ***6.23***—***6.25***).

Препоръки

6.61. В ***приложение 6.2*** са представени резултатите от проследяването на шест препоръки, отправени в Годишния доклад на ЕСП за 2022 г. Беше установено, че Комисията е изпълнила една препоръка изцяло, две — в значителна степен, а три — в известна степен. ЕСП извърши преглед и на пет препоръки от годишните доклади за 2023 г. и 2024 г., чието изпълнение е планирано да завърши до края на 2025 г. Бяха проверени също препоръките от годишните доклади на ЕСП за 2017 г., 2020 г. и 2021 г., които все още не бяха изцяло изпълнени към момента на изготвяне на Годишния доклад на ЕСП за 2024 г., но продължават да бъдат актуални. От тези препоръки една не е приета, а седем са приети, но все още не са изцяло изпълнени.

6.62. Въз основа на своите констатации и заключения за 2025 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 6.1 — Да се подобри процесът на избор и обосновка на опростените варианти за разходите

Комисията следва:

а) да насърчава управляващите органи да използват стандартните опростени варианти за разходите, предвидени в Регламента за общоприложимите разпоредби и съответните регламенти за отделните фондове;

б) да припомни на управляващите органи изискването да съхраняват документацията, обосноваваща опростените варианти за разходите, които продължават да се прилагат от предходни програмни периоди, и да я актуализират надлежно; и

в) да предостави допълнителна подкрепа на държавите членки с цел задълбочаване на познанията им относно опростените варианти за разходите, като насърчава обмена на добри практики между управляващите органи по отношение на разработването и прилагането на този подход и постави специален акцент върху това да бъде намалена до минимум сложността за бенефициентите и крайните получатели.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

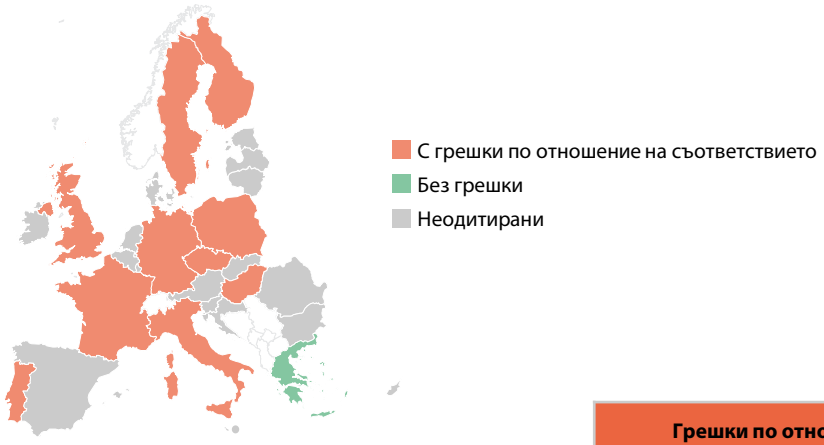
Препоръка 6.2 — Да се актуализира оценката на риска за програмите по Interreg

Комисията следва да разгледа и при необходимост да актуализира своята оценка на риска за програмите по Interreg, като вземе предвид грешките, открити от ЕСП през настоящата година, и резултатите от собствената си одитна дейност, както и да адаптира съответно своите действия.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Приложения

Приложение 6.1 — Одитирана извадка от операции при споделено управление и грешки по отношение на съответствието през 2025 г.



Държава членка (*)	Принос на ЕС *(в млн. евро)*	Одитирани операции	Грешки по отношение на съответствието	
			Остойностени	Неостойностени
Чехия	1 672	16	6	5
Обединено кралство	1 601	21	6	4
Германия	1 159	16	10	5
Унгария	838	9	9	—
Гърция	598	8	—	—
Interreg (**)	598	12	5	2
Италия	564	9	5	8
Полша	551	11	1	—
Швеция	374	9	2	—
Франция	222	8	2	4
Финландия	210	4	1	1
Естония	113	—	—	—
Литва	64	—	—	—
България	57	—	—	—
Испания	47	—	—	—
Португалия	46	1	1	—
Словакия	30	—	—	—
Румъния	27	—	—	—
Кипър	20	—	—	—
Латвия	11	—	—	—
Словения	10	—	—	—
Австрия	2	—	—	—
Люксембург	2	—	—	—
Малта	0,9	—	—	—
Белгия	0,7	—	—	—
Ирландия	0,4	—	—	—
Хърватия	0	—	—	—
Дания	0	—	—	—
Нидерландия	0	—	—	—
ОБЩО	**8 817,2**	**124**	**48**	**29**

(*) Извадката на ЕСП е разработена така, че не може да се направи заключение поотделно за всяка държава членка.
(**) Interreg VI-Б Северно море (Белгия, Дания, Германия, Франция, Нидерландия и Швеция), Interreg V-A Франция — Обединено кралство и Interreg V-A Белгия — Нидерландия. Тези средства не са включени в тази илюстрация.
Източник: ЕСП.

Приложение 6.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Степен на приемане на препоръките: изцяло приета; частично приета; не е приета; няма данни.

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2017	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** да се увери, че за управляваните от *ЕИФ* финансови инструменти съществуват адекватни одитни механизми на ниво *финансови посредници*. В случаите, когато ЕИБ/ЕИФ използват съгласувани процедури с външни одитори, Комисията следва да определи минималните условия на тези договори с оглед получаването на увереност, по-специално относно наличието на достатъчна одитна дейност на ниво държава членка. (Срок на изпълнение — незабавно)			С *регламента „Омнибус“* се въвежда изискване одитните органи да извършват одити на системите и одити на операциите по финансовите инструменти на равнище финансови посредници, в т.ч. финансовите инструменти, управлявани от *групата на ЕИБ,* но то не се отнася до програмите по *Инициативата за МСП,* създадени преди 2 август 2018 г. Това изискване все още е актуално. Одитите на ЕСП от 2020 г. и 2022 г. (SMEi Испания) показаха, че проверките на нивото на финансовите посредници все още не се извършват последователно. Не е предоставена нова информация, която да показва, че този проблем е бил разрешен през 2025 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2020	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 5.2 — Необходимо е одитните органи да следят повече за рисковете от *измами* при своите одити на операциите** да насърчава одитните органи изрично да въвеждат конкретни въпроси в своите контролни листове относно рисковете от измами и да документират стъпките, предприети за справяне с всички такива рискове, открити в хода на одита. Одитните органи следва да работят съвместно с националните координационни служби за борба с измамите (AFCOS) и да вземат предвид случаите на съмнение за измама или установена измама, докладвани на Комисията чрез Системата за управление на нередностите (СУН). ЕСП се позовава също така на своите препоръки, отправени в Специален доклад 6/2019. (Срок за изпълнение — юни 2022 г.)			

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2021	**Препоръка 5.2 — Принос на националните схеми към целите на Европейския социален фонд (ЕСФ)** ЕСП препоръчва на Комисията да следи за това, когато оперативните програми се основават на съществуващи национални схеми, изпълняваните операции да допринасят ефективно за постигане на програмните цели, като отчита по-специално установената през тази година ситуация по отношение на *участниците* в оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ в Испания, *които не са заети с работа, учене или обучение (статут NEET).* (Целеви срок за изпълнение — ноември 2022 г.)			Комисията е предприела действия във връзка със случая в Испания, който е посочен в препоръката. Тя обаче не е разгледала въпроса доколко ефективно допринасят финансираните по програмите операции, основани на приложимите национални схеми, за постигането на целите на програмата.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 5.4 — Спазване на споразуменията за предварително закупуване на ваксини срещу COVID-19 от страна на производителите Комисията следва да се увери, че производителите на ваксини срещу COVID-19 спазват условията на споразуменията за предварително закупуване, особено по отношение на оценката на производствените разходи, използването на начално финансиране и, когато е приложимо, клаузите относно неизвличане на печалба, и да предприеме коригиращи действия при необходимост. (Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.)			Комисията е предприела някои мерки и понастоящем разглежда възможностите за по-нататъшни действия предвид резултатите от собствените си неотдавнашни одити.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	**Препоръка 6.1 — Мерки за ограничаване на повтарящи се грешки** Комисията следва да засили мерките за справяне с повтарящите се грешки, по-специално във връзка с недопустимите разходи и проекти, да обхване в достатъчна степен всички одитни органи при своята одитна дейност и да разпространи резултатите, за да ограничи извършването на неправомерни разходи и тяхното въздействие. (Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.)			Комисията е разработила план за действие, но ЕСП отбелязва пропуски в изпълнението и обхвата му.
	Препоръка 6.2 — Изпращане на уведомление за *голям проект* При приключването на програмите за периода 2014—2020 г. Комисията следва да провери дали са били приети само разходи, свързани с големи проекти, за които е подадено уведомление, като обърне специално внимание на ситуацията, установена през тази година. (Целеви срок за изпълнение — най-късно до март 2025 г.)			Поради удължаването на процедурите по приключване програмите, които са най-силно засегнати от този проблем, ще бъдат подложени на одит едва в периода на изготвяне на декларацията за достоверност за 2026 г. Поради това ЕСП все още не е в състояние да извърши цялостна оценка на това дали препоръката е изпълнена във всички отношения, по-специално дали ситуациите, посочени в каре 6.2 от Годишния ѝ доклад за 2022 г., са надлежно взети предвид.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 6.4 — Целеви проверки на финансовите корекции при многогодишните операции на етапа на приключването Комисията следва да извърши целеви проверки по време на своите одити на приключването на периода 2014—2020 г., за да провери дали държавите членки са приложили необходимата корекция за грешки, открити през една финансова година, които засягат и разходите през други финансови периоди. (Целеви срок за изпълнение — от февруари 2025 г. до края на етапа на приключване за всички ОП за периода 2014—2020 г.)			Комисията е въвела някои инициативи, по-специално тематични одити и процедури за мониторинг на приключването, и информира ЕСП, че в бъдеще ще обръща специално внимание на този аспект. ЕСП ще продължи да следи напредъка в това отношение.
	Препоръка 6.5 — Надеждност на информацията от личните декларации ЕСП препоръчва на Комисията да се увери, че одитните органи разполагат с подходящи методи за проверка на валидността и надеждността на информацията от личните декларации и да сподели добрите практики, като обърне специално внимание на ситуацията, установена през тази година. (Целеви срок за изпълнение — декември 2023 г.)			Комисията е предприела действия по този въпрос и планира да предостави повече примери за добри практики. В своя одит за 2025 г. обаче ЕСП установи четири случая, за които счита, че личната декларация не е достатъчно надеждно доказателство за допустимостта на участниците.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 6.6 — Повишаване на осведомеността за риска от измами, за да се насърчи по-ефективно докладване относно подозрения за измама Комисията следва да планира и извърши целеви тематични одити на осведомеността на управляващите органи за риска и използването на инструменти за извличане на данни и оценка на риска за програмите за периода 2021—2027 г. (Целеви срок за изпълнение за препоръка 6.6, буква а) — до декември 2025 г. […])			

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 6.7 — Въвеждане на инструмент за извличане на данни и оценка на риска Комисията следва да съкрати срока за внедряване на единния интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и оценка на риска от 2028 г. на 2025 г. — първата година, през която се очаква да бъдат декларирани значителни разходи за периода 2021—2027 г. Междувременно тя следва да направи необходимото, за да могат ОЛАФ, Европейската прокуратура и ЕСП да получат достъп до *Arachne*. (Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.)			Комисията предоставя достъп на ЕСП, Европейската прокуратура и ОЛАФ само въз основа на оценка на всеки отделен случай. ЕСП отново подчертава, че този подход не е достатъчен за ефективно извършване на дейността ѝ. Комисията не е приела препоръката да се изтегли напред във времето датата на въвеждане.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2023 г.	**Препоръка 6.1 — Да се проследят слабостите в системите на държавите членки за управление и контрол** а) Комисията следва своевременно да извърши последваща проверка на всички слабости в системите на държавите членки за управление и контрол, установени от ЕСП и докладвани при изготвянето на Декларацията за достоверност за изтеклия период 2014—2020 г. б) Комисията, в сътрудничество с одитните органи, следва да определи най-важните поуки, извлечени при дейността по проследяване по точка а), и да ги използва за ангажиментите за периода 2021—2027 г., като уведоми програмните органи на държавите членки за необходимите действия и добрите практики. (Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.)			Комисията е подобрила мониторинга и анализа на първопричините за грешките, но се наблюдават пропуски в изпълнението и обхвата.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 6.2 — Да се хармонизира третирането на грешките в областта на обществените поръчки при пряко и непряко управление Комисията следва да въведе хармонизирано третиране на нередностите в областта на обществените поръчки при финансираните проекти под пряко и споделено управление, като например проектите, финансирани по МСЕ и ЕФРР. Нередности в резултат на нарушения на едни и същи правни разпоредби следва да водят до еднаква оценка и размер на корекцията. (Целеви срок за изпълнение — декември 2024 г.)	⊗	⊗	

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 6.3 — Да се вземат мерки за преодоляване на финансовите рискове, като се проверява и напредъкът по целите за изпълнение Комисията следва да направи необходимото държавите членки да въведат процедури за систематична проверка след извършването на плащане на изпълнението на договорните задължения, с които бенефициентът се е ангажирал да постигне показателите за изпълнение, свързани с действия, извършвани след изпълнението на проекта. (Целеви срок за изпълнение — при подаването от държавите членки на документите при приключване на ОП и най-късно до март 2026 г.)			ЕСП отчита, че Комисията е предприела действия в тази област, включително тематични одити, и е в процес на изпълнение на препоръката.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 6.4 — Да се осигури солидна подготовка преди приключването на периода 2014—2020 г. Комисията следва да разработи по-подробни процедури за приключване при отчитане на рисковете, посочени в одитните доклади на ЕСП, като: а) въведе система за мониторинг на приключването, с която да проследява състоянието на всички ОП за 2014—2020 г., сумите, които са действително приключени през годината кумулативно, неприключените суми и дейности; и б) публикува тази информация в годишните отчети за дейността. Информацията за приключените суми за периода 2014—2020 г. следва да включва и отмяната на неизпълнените средства в отчетите на Комисията. (Целеви срок за изпълнение — юни 2025 г.)			Комисията е въвела информационното табло Launchpad с цел преглед на мониторинга на приключването за периода 2014—2020 г. и планира да обърне по-голямо внимание на този аспект в бъдеще. ЕСП ще продължи да следи този въпрос.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2024	**Препоръка 6.2 — Да се възобновяват проверките след налагането на корекции с единна ставка** Комисията трябва да следи за това, когато са открити системни слабости в (оперативните) програми и вследствие на това са наложени корекции с единна ставка, органите на държавите членки да не използват механизма за корекция с единна ставка за избягване на отговорността да проверяват допустимостта на разходите, преди да ги декларират пред Комисията, и да извършват отделни събирания на вземания във връзка с неправомерно изплатено финансиране, ако е необходимо. (Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.)			Комисията е въвела нов раздел в контролния лист на Дирекцията за съвместен одит за областта „Сближаване“ на Комисията за ключово изискване 13 относно одитите на операции. ЕСП ще продължи да следи този въпрос.

Източник: ЕСП.

Глава 7

Природни ресурси и околна среда

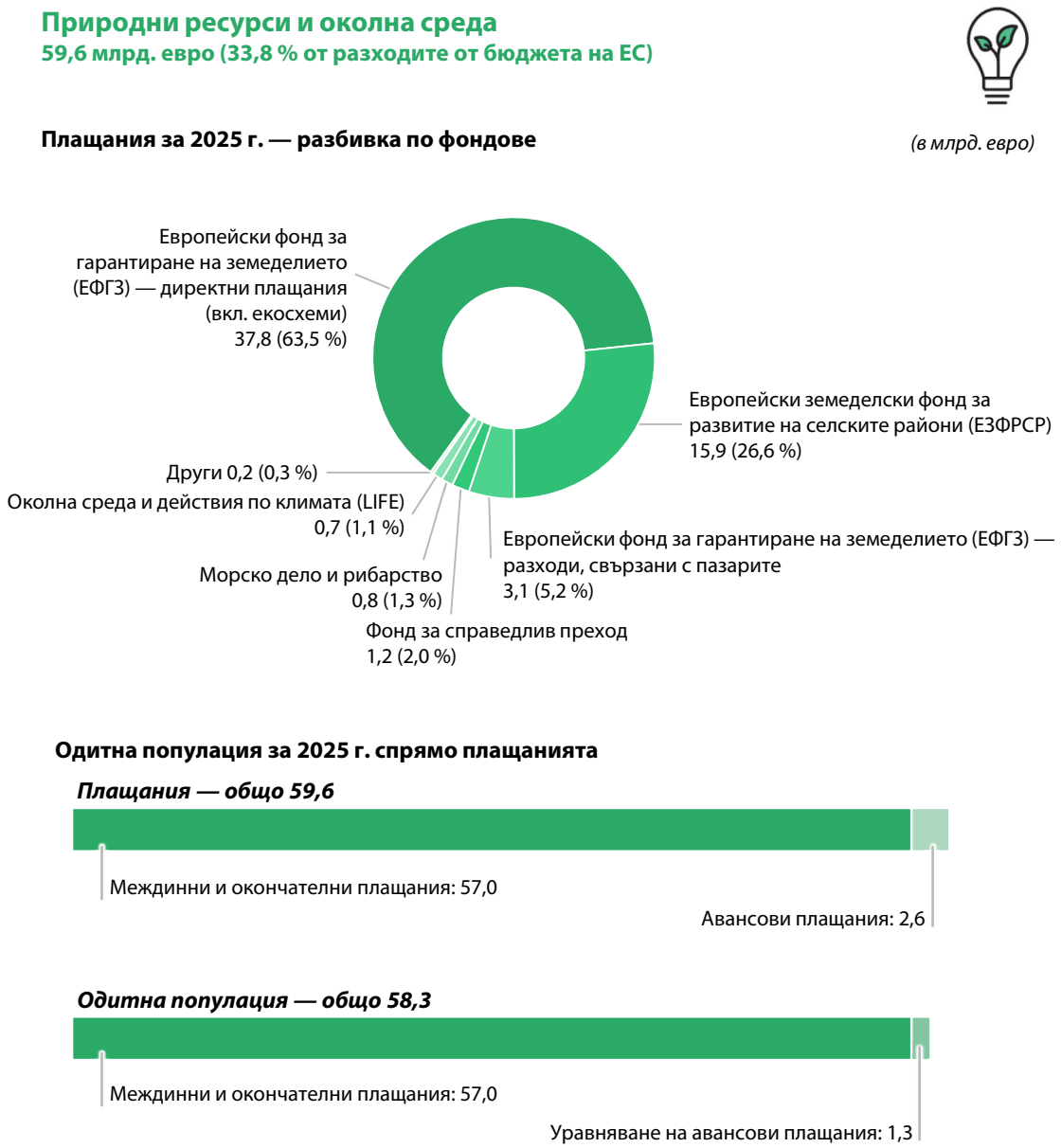
Съдържание

	Точки
Въведение	7.1.—7.15.
Кратко описание	7.2.—7.14.
Цели и области на политика	7.2.—7.4.
Разходни инструменти и рамки	7.5.—7.14.
Обхват и подход на одита	7.15.
Редовност на операциите	7.16.—7.28.
Резултати от тестването на операциите	7.16.—7.28.
Директни плащания	7.21.—7.22.
Развитие на селските райони, пазарни мерки и други области на политика	7.23.—7.28.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	7.29.—7.42.
Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ относно редовността на разходите	7.29.—7.34.
Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията	7.35.
Преглед на докладването за качеството на изпълнението по ОСП за периода 2023—2027 г.	7.36.—7.42.
Заключение и препоръки	7.43.—7.46.
Заключение	7.43.
Препоръки	7.44.—7.46.
Приложения	
Приложение 7.1 — Одитна извадка от операции и грешки по отношение на съответствието през 2025 г.	
Приложение 7.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки	

Въведение

7.1. В настоящата глава са представени резултатите от извършения от Европейската сметна палата (ЕСП) одит на функция 3 от многогодишната финансова рамка (МФР) „Природни ресурси и околна среда“. На ***фигура 7.1*** са представени обобщено основните дейности и разходи по тази функция през 2025 г.

Фигура 7.1 — Плащания и одитна популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2025 г.

Кратко описание

Цели и области на политика

7.2. През 2025 г. най-голямата част (95,3 %) от разходите на ЕС по функция „Природни ресурси и околна среда“ са предназначени за *общата селскостопанска политика (ОСП)*. За периода 2023—2027 г. ОСП има три общи цели[1]:

- да насърчава развитието на интелигентен, конкурентоспособен, устойчив и диверсифициран сектор на селското стопанство, гарантиращ дългосрочна продоволствена сигурност;
- да подпомага и укрепва опазването на околната среда, включително биологичното разнообразие, и действията в областта на климата;
- да укрепва социално-икономическата структура на селските райони.

7.3. Въпреки че Европейската комисия, и по-конкретно генерална дирекция (ГД) „Земеделие и развитие на селските райони“ (AGRI), носи крайната отговорност за управлението на ОСП, тя споделя управлението ѝ с *разплащателните агенции* в държавите членки, които отговарят за осигуряването на *законосъобразност и редовност* на разходите, декларирани пред Комисията.

7.4. Освен разходите за ОСП (4,7 %) тази функция от МФР обхваща и:

- *Фонда за справедлив преход (ФСП),* по който се подпомагат населението и регионите, засегнати от прехода към неутралност по отношение на климата[2], разходите по който се управляват от ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO);
- политиката в областта на морското дело и рибарството, финансирана чрез *Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР),* който се управлява от ГД „Морско дело и рибарство“ (MARE); и
- *програма LIFE* за околната среда и действията в областта на климата, за чието изпълнение отговарят ГД „Околна среда“ (ENV), ГД „Действия по климата“ (CLIMA) и ГД „Енергетика“ (ENER).

---

[1] Член 5 от Регламент (ЕС) 2021/2115 за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП).

[2] Член 2 от Регламент (ЕС) 2021/1056 за създаване на Фонда за справедлив преход.

Разходни инструменти и рамки

7.5. За периода 2023—2027 г. държавите членки са изготвили *стратегически планове по ОСП*, които обхващат разходите по *Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)* и *Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)*. Общо 46,2 млрд. евро от плащанията по ОСП през 2025 г. в размер на 56,8 млрд. евро са извършени съгласно *стратегическите планове по ОСП,* а 10,6 млрд. евро са изплатени извън стратегическите планове на ОСП, в т.ч. разходите по рамката за ОСП за периода 2014—2022 г.

7.6. За 2025 г. основните разходни инструменти („интервенции“) на ОСП са:

- *директни плащания* за земеделски стопани, финансирани изцяло от бюджета на ЕС (ЕФГЗ);
- национални и регионални *интервенции за развитие на селските райони* в държавите членки, съфинансирани от бюджета на ЕС (ЕЗФРСР) и държавите членки;
- селскостопански *пазарни мерки*, които са изцяло финансирани от бюджета на ЕС (ЕФГЗ), с изключение на някои мерки (като например мерките за популяризиране на селскостопански хранителни продукти), съфинансирани от държавите членки.

7.7. Директните плащания съставляват 63,5 % от разходите по функция 3 от *МФР* (37,8 млрд. евро за 2025 г.). Основните интервенции под формата на директни плащания са както следва:

- интервенциите *„Основно подпомагане на доходите за устойчивост“* (18,8 млрд. евро) и *„Допълнително преразпределително подпомагане на доходите за устойчивост“* (4,0 млрд. евро), които подпомагат доходите въз основа на декларираната от земеделските стопани земеделска земя.
- „*Екосхеми*“ (9,1 млрд. евро), които са доброволни схеми за земеделски стопани, въведени по ОСП за 2023—2027 г. с цел да се подпомогнат земеделските практики, които допринасят за изпълнението на целите в областта на климата и околната среда и благосъстоянието на животните.
- *„Обвързано с производството подпомагане на доходите“* (4,5 млрд. евро) за конкретни сектори на селското стопанство, в които съществуват проблеми, например производството на говеждо и телешко месо, мляко или протеинови култури. В ***каре 7.1*** е представен пример за това.

Каре 7.1

Пример за обвързано с производството подпомагане на доходите

В Швеция малко земеделско стопанство със стадо от 17 пасищно отглеждани крави е получило обвързано с производството подпомагане на доходите. Производството на говеждо месо и на мляко в Швеция е предимно от добитък, отглеждан на затревени площи и пасища, което допринася за улавяне и съхранение на въглеродния диоксид и за биоразнообразието. На снимката е показан добитък на земеделския стопанин, който пасе на естествено пасище. По време на одита се потвърди, че бенефициентът е спазил условията за допустимост.



Източник: ЕСП.

7.8. Директните плащания за земеделските стопани се извършват най-вече въз основа на права — за получаването на такива плащания трябва да са изпълнени определени условия. При тях има по-нисък риск от *грешки*, отколкото при плащанията, свързани с възстановяване на действително извършени разходи, ако съответните условия не са сложни (точка ***1.17***). С изключение на някои екосхеми, ЕСП счита, че условията за получаване на директни плащания не са сложни.

7.9. Директните плащания се управляват от всяка държава членка чрез *интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК)*, която обвързва базите данни за земеделските стопанства със заявленията за подпомагане и регистрите на земеделските площи и на животни. ИСАК включва *система за идентификация на земеделските парцели*, *система за геопространствени заявления за подпомагане* и *система за мониторинг на площта.* ИСАК дава възможност на земеделските стопани да подават заявленията си за подпомагане, свързани с площ, и да предоставят доказателства за своите дейности, което улеснява проверките, извършвани от разплащателните агенции. Това позволява коригиране на някои пропуски в заявленията преди извършването на плащане и намалява риска от грешки.

7.10. Плащанията за развитие на селските райони съставляват 26,6 % от разходите по функция 3 от МФР (15,9 млрд. евро) и включват:

- плащания за земеделски стопани въз основа на критерии, свързани с околната среда и климата (5,2 млрд. евро), които се прилагат за земеделската площ или за броя на животните в стопанството („плащания въз основа на площ или брой животни“) и също са обхванати от ИСАК в държавите членки;

- помощ за инвестиционни проекти (10,7 млрд. евро) за подпомагане на социално-икономическото развитие на селските райони („необвързана с площ помощ“).

7.11. През 2025 г. повечето разходи на държавите членки за развитие на селските райони са продължили да се извършват съгласно поетите *задължения* по националните и регионалните *програми за развитие на селските райони* за периода 2014—2022 г. (8,8 млрд. евро).

7.12. Селскостопанските пазарни мерки, които съставляват 5,2 % от разходите по функция 3 от МФР (3,1 млрд. евро), включват няколко схеми, като например подкрепа за организации на производителите на плодове и зеленчуци и финансиране за преструктуриране на лозя, като всяка схема има различни условия за допустимост.

7.13. Разходи в размер на 4,7 % от функция 3 от МФР извън рамката на ОСП, главно по ФСП, ЕФМДР и програма LIFE, също се извършват при различни критерии за подбор, изисквания за допустимост и методи за отпускане на средства.

7.14. Условията за допустимост за екосхемите, повечето разходи за развитие на селските райони, пазарните мерки и областите на политика по функция 3 от МФР извън ОСП са по-сложни, отколкото при директните плащания (с изключение на екосхемите), което означава, че рискът от грешки е по-голям (точка ***1.17***).

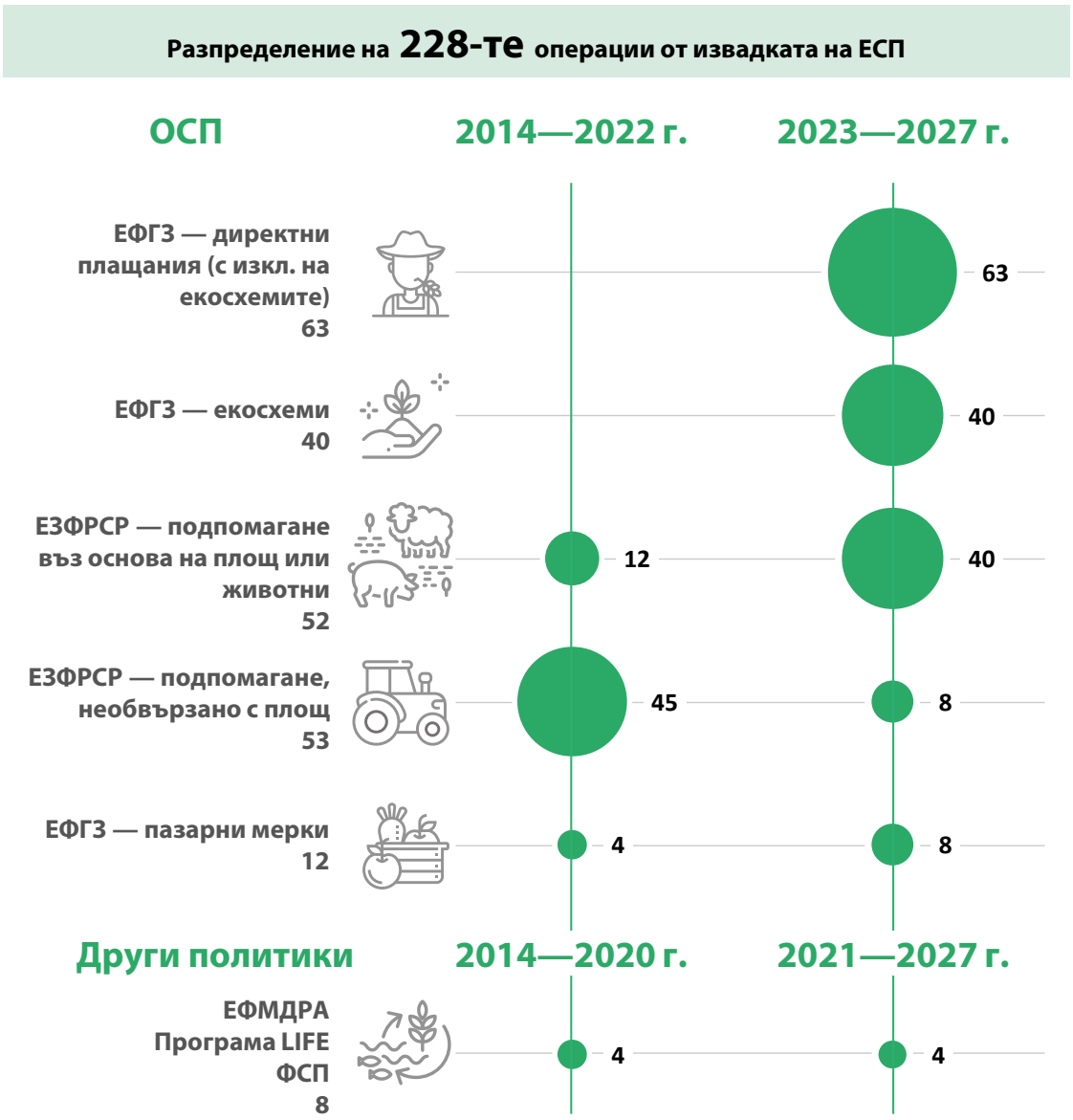
Обхват и подход на одита

7.15. Целта на одита на ЕСП беше да изчисли процента грешки за тази функция от МФР и да използва получените резултати при изготвянето на своята *Декларация за достоверност*. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи от тази функция на МФР за 2025 г.:

а) статистически представителна извадка от 228 *операции,* обхващаща всички разходи по тази функция от МФР (***фигура 7.2***);

б) информацията относно редовността, предоставена в *годишните отчети за дейността (ГОД)* на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“, която след това се включва в изготвения от Комисията *Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ).*

Фигура 7.2 — Разпределение на извадката за 2025 г.



ОСП	Обща селскостопанска политика
ЕФГЗ	Европейски фонд за гарантиране на земеделието
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕФМДРА	Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури

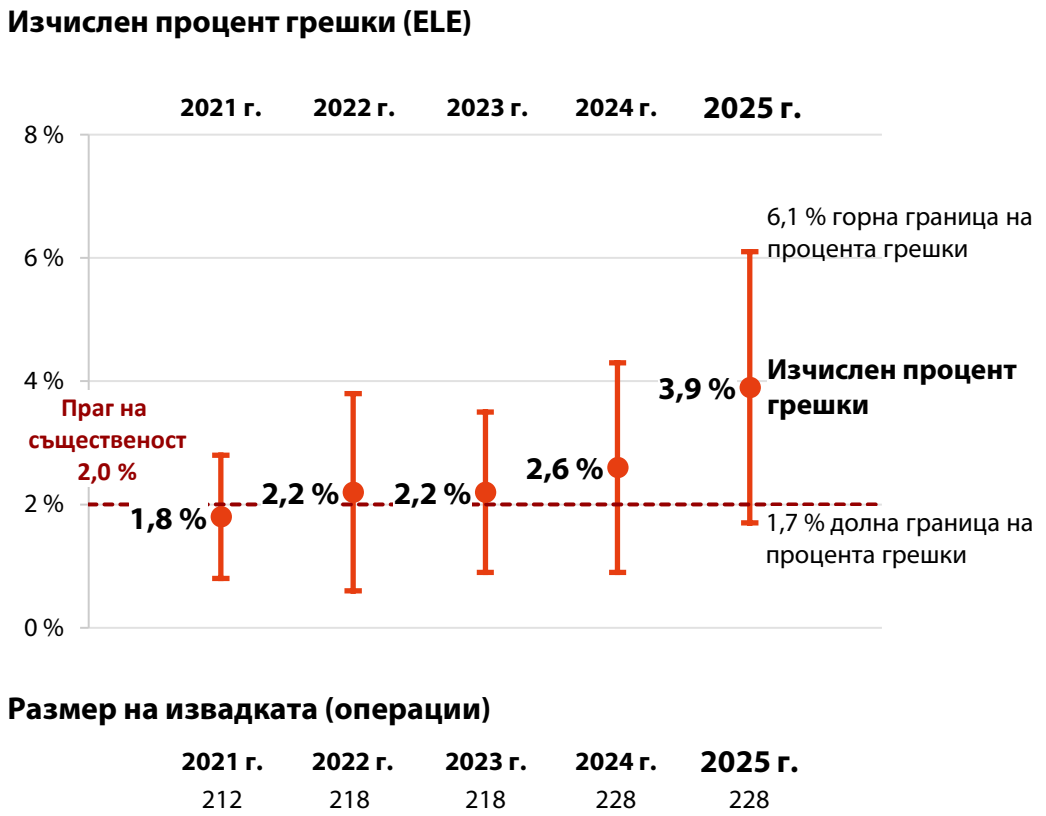
Източник: ЕСП.

Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите

7.16. В 46 (20 %) от проверените 228 операции се съдържат грешки. Въз основа на 36-те грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки се изчислява на 3,9 % (*фигура 7.3*). В извадката от 228 операции миналата година бяха установени 39 (17 %) операции, съдържащи грешки, от които 22 бяха остойностени.

Фигура 7.3 — Резултати от тестването на операциите

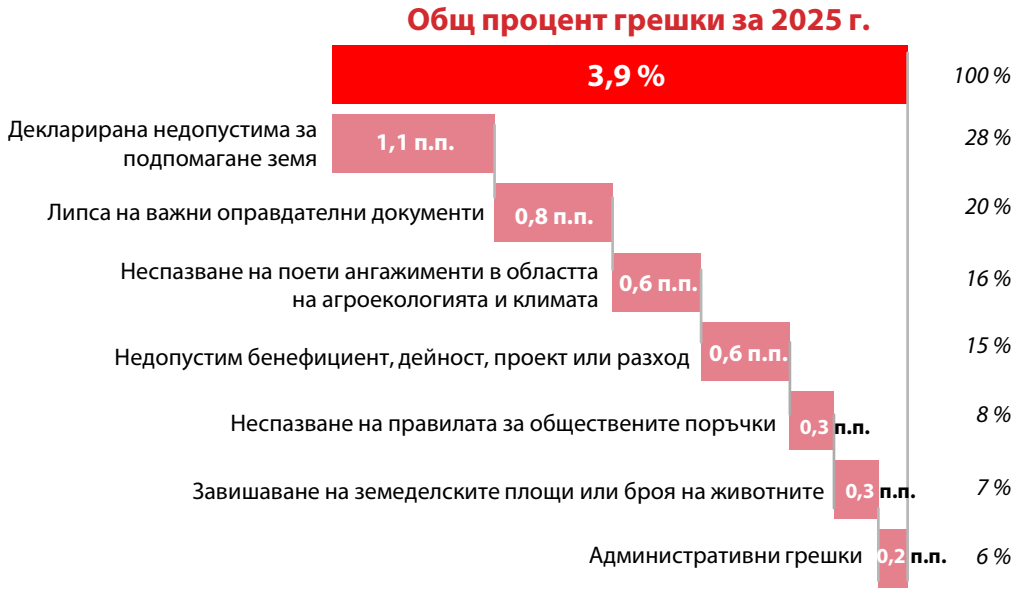


Източник: ЕСП.

7.17. Резултатите на ЕСП сочат, че процентът грешки е по-малък при директните плащания (с изключение на екосхемите), които представляват над половината от разходите по ОСП и 49 % от разходите по тази функция от МФР, отколкото при другите разходни области като цяло (екосхеми, развитие на селските райони, пазарни мерки, ФСП, политика за морско дело и рибарство, околна среда и действия в областта на климата), които представляват 51 % от разходите.

7.18. На ***фигура 7.4*** е представена разбивка на изчисления от ЕСП процент грешки за 2025 г. по видове грешки. Увеличението на изчисления процент грешки за 2025 г. се дължи главно на декларирането на недопустима земя от бенефициентите. ЕСП отбелязва, че по време на нейния одит Комисията провеждаше одити на съответствието, с цел проверка на недостатъците в системите за контрол и откриване на грешки в тази област.

Фигура 7.4 — Изчисленият процент грешки до голяма степен се дължи на декларирането на недопустима земеделска земя



п. п. (процентни пунктове)

Източник: ЕСП.

7.19. Най-много количествено измерими грешки (17) бяха открити при проверените операции в областта на директните плащания. Бяха открити количествено измерими грешки и при операциите в областта на развитието на селските райони (14), пазарните мерки (1) и други области на политика извън ОСП (4). В допълнение бяха установени и 17 случая на несъответствие с правилата, които не се отразяват върху процента грешки.

7.20. Органите на държавите членки са приложили коригиращи мерки, които са засегнали пряко 45 от включените в извадката операции. Тези мерки са от значение за изчисленията на ЕСП, тъй като изпълнението им е намалило процента грешки за настоящата глава с 0,7 процентни пункта. В 19 случая на *количествено измерими грешки* органите на държавите членки са разполагали с достатъчно информация, за да предотвратят или да открият и коригират грешките преди одобряването на разходите. Ако органите на държавите членки бяха използвали правилно цялата налична информация, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава би бил с 2,4 процентни пункта по-нисък. В ***приложение 7.1*** е представен преглед на разходите по функция 3 от МФР, който показва резултатите от извършеното от ЕСП тестване на операциите за 18-те държави членки, включени в одитната извадка[3].

Директни плащания

7.21. При тестваните 63 операции при директните плащания (с изключение на екосхемите) ЕСП установи 8 количествено измерими грешки. Пет от тях са възникнали поради слабо завишаване на декларираните площи или броя на животните, две — поради деклариране на недопустима земя и една — поради неправилно изчисляване на правата за получаване на плащане. В ***каре 7.2*** е представен пример за декларирана земя, която е недопустима поради това, че не е спазено изискването за земеделската дейност.

[3] България, Чехия, Дания, Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Литва, Унгария, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Швеция.

Каре 7.2

Пример за неспазване на изискване за земеделската дейност върху декларираната земя

В Гърция един бенефициент е декларирал стадо от 102 овце и кози и е поискал достъп до обществени пасища. Съгласно законите на страната гръцките органи са разпределили на бенефициента 7,14 ха постоянни пасища, разделени на шест парцела, на остров Китнос, който се намира на повече от 226 км от фермата и животните на стопанина на остров Крит. В централния регистър на животновъдите, поддържан от гръцките органи, липсва информация за искане от този бенефициент за транспортиране на стадото му до Китнос за паша. Съгласно правилата в Гърция, за да бъде допустимо за плащане дадено постоянно пасище, използвано за производство, то трябва да отговаря на изискване за минимална гъстота от тревопасни животни на хектар. Тъй като до Китнос не е бил транспортиран добитък, гъстотата на животните на определените парцели е била нула. Одиторите установиха също, че само един от шестте определени парцела е бил публична собственост, а останалите не е следвало да се считат за законно използвани от бенефициента. По време на одита на ЕСП Комисията провеждаше одит на съответствието, който проверяваше, наред с другото, недостатъците в системите за контрол, използвани от гръцките органи за проверка на изискването за земеделската дейност.



Източник: EUROSTAT – GISCO.

7.22. При тестваните 40 операции по екосхеми ЕСП установи девет количествено измерими грешки. Три от тях са свързани с декларирани площи, които са недопустими поради липса на данни, които да доказват законното използване на земята от бенефициента (***каре 7.3***). Освен това бяха открити две грешки в резултат на липса на задължителни документи, две поради неспазване на изискванията за финансиране, и две поради завишаване на площта.

Каре 7.3

Примери за липса на доказателства за законно използване на земята

Изискването бенефициентите на плащания по интервенции, основани на площ, да предоставят доказателства за законно използване на земята — приложени към заявлението за кандидатстване или представени при поискване, е от голямо значение за предотвратяването на нередовни заявки. При три операции в Хърватия одиторите установиха, че бенефициентът не може да покаже доказателства, че има законно право да използва земята за един или повече от взетите под наем парцели, които е включил в заявлението. Съгласно законите на Хърватия земеделските стопани са длъжни да подават документи, доказващи законното използване на земя под наем, до 31 януари 2026 г. Разплащателната агенция и бенефициентът не са представили доказателства за законното използване на съответните парцели, регистрирани като взети под наем. По време на одита на ЕСП Комисията провеждаше одит на съответствието, който проверяваше недостатъците в системите за контрол, използвани от хърватските органи за проверка на правото на използване на декларираната земя.

Развитие на селските райони, пазарни мерки и други области на политика

7.23. ЕСП провери 52 плащания в областта на развитието на селските райони въз основа на площта или на броя на животните, декларирани от земеделските стопани. В тях се включват плащания за изпълнение на специфични *ангажименти за агроекология и климат*, компенсационни плащания за биологично земеделие, плащания за земеделски стопани в райони с природни ограничения и компенсационни плащания за земеделие в мрежата от защитени зони „Натура 2000“. 40 от проверените 52 плащания се отнасят до ОСП за периода 2023—2027 г., а 12 — до ОСП за периода 2014—2022 г.

7.24. От проверените от ЕСП 52 операции за развитие на селските райони, свързани с площ или брой животни, в 6 се съдържат количествено измерими грешки. Грешките са в резултат на три случая на завишаване на площта, два случая на неизпълнени поети ангажименти в областта на агроекологията и климата и един случай на липса на доказателства за законно използване на земята.

7.25. ЕСП провери 53 плащания за развитие на селските райони по инвестиционни проекти, като например за инвестиции във физически активи, подпомагане за основни услуги и обновяване на селата и подкрепа за горско стопанство. 8 от проверените 53 плащания се отнасят до ОСП за периода 2023—2027 г. и 45 — до ОСП за периода 2014—2022 г.

7.26. Одиторите остойностиха грешките при осем плащания, като едно е свързано с ОСП за периода 2023—2027 г., а седем — с ОСП за периода 2014—2022 г. При плащанията бяха открити една или повече грешки в резултат на деклариране на недопустими разходи или дейности, неспазване на правилата за обществените поръчки или неправилно изчисляване на процента на подпомагане. В ***каре 7.4*** е представен пример за плащане по ОСП за периода 2014—2022 г., при което са налице множество грешки.

Каре 7.4

Пример за инвестиционен проект с множество грешки

В Унгария дружество с ограничена отговорност с нестопанска цел е подало заявление за подпомагане през юни 2019 г. в отговор на покана за представяне на предложения за „Подкрепа за сътрудничество за проектиране, развитие и насърчаване на късите вериги за доставки и местните пазари“. Решението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ е издадено през октомври 2020 г. Крайният срок за приключване на проекта, който първоначално е бил октомври 2022 г., е бил удължен след изтичането му по искане на бенефициента през юни 2024 г.

Установените от ЕСП грешки са в резултат на възстановяване на недопустими разходи за наем и обзавеждане на офис и неоповестени в процеса на обществената поръчка съществуващи отпреди бизнес отношения между бенефициента и спечелилия оферент. Одиторите констатираха също, че разплащателната агенция е удължила срока за завършване на проекта с повече от 1,5 години.

7.27. При тестваните 12 операции в областта на пазарните мерки ЕСП установи една количествено измерима грешка. Грешката е в резултат на завишаването на площ за презасаждане на лозя.

7.28. По отношение на политиките извън ОСП одиторите провериха 8 операции и установиха 4 количествено измерими грешки. Три от тях се дължат на недопустими разходи, включени за проекти по програма LIFE, а една — на завишена оценка от бенефициент на непарична вноска за проект по ФСП.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ относно редовността на разходите

7.29. През 2025 г. продължават да се прилагат два набора от процедури по отношение на докладването на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ относно редовността на разходите — основаният на резултатите модел за предоставяне на увереност за разходите по стратегическите планове по ОСП за периода 2023—2027 г. и рамката за съответствие от ОСП за периода 2014—2022 г. Тази рамка продължава да се прилага за разходи извън стратегическите планове по ОСП, в т.ч. за остатъка от плащанията, извършени от държавите членки през 2025 година по техните програми за развитие на селските райони за периода 2014—2022 г. От 2024 г. насам за разходите по стратегическите планове по ОСП нито Комисията, нито държавите членки са задължени да предоставят оценки на риска от грешки при плащане.

7.30. От всяка държава членка се изисква да представи на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ т.нар. *„пакет от документи за предоставяне на увереност“.* Пакетът включва годишните отчети за разходите, *годишен доклад за качеството на изпълнението* за всяка разплащателна агенция и декларация за управлението от нейния директор. В тази декларация се посочва, че предоставената информация е пълна и точна и че системите за управление функционират правилно, включително системите за проверяване на законосъобразността и редовността на декларираните разходи. Пакетът от документи включва също доклади и становища на независимите *сертифициращи органи* относно финансовите отчети, системите за управление и годишните доклади за качеството на изпълнението на разплащателните агенции, както и относно законосъобразността и редовността на разходите им извън рамките на стратегическите планове по ОСП.

7.31. За разходите по стратегическите планове по ОСП за периода 2023—2027 г. (46,3 млрд. евро) ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е оценила равнището на риска на различните интервенции въз основа на докладите на сертифициращите органи и на собствената си одитна дейност. За 2025 г. Комисията е оценила 68 % от разходите по стратегическите планове по ОСП като нискорискови, 24 % като среднорискови, а останалите 8 % като високорискови. Нискорисковите разходи са свързани с интервенции, които не са засегнати от потенциални сериозни недостатъци в техните системи за управление. Повечето нискорискови разходи са свързани с директните плащания и други видове подкрепа, обхванати от ИСАК (29,0 млрд. евро).

7.32. За разходите извън стратегическите планове, обхванати от рамката за съответствие по ОСП за периода 2014—2022 г. (10,6 млрд. евро), ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е продължила да изчислява риска от грешки при плащане при директните плащания, областта на развитието на селските райони и пазарните мерки. Стойностите са въз основа на процента грешки, докладван от разплащателните агенции, който Комисията коригира, като взема предвид резултатите от своите одити и одитите на сертифициращите органи. За 2025 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е изчислила размера на сумата, изложена на риск при плащане, на около 3,5 % от 10,6-те млрд. евро разходи извън стратегическите планове по ОСП, в т.ч. около 1,6 % от 0,5-те млрд. евро директни плащания, 3,8 % от 8,8-те млрд. евро разходи за мерки за развитие на селските райони и 2,4 % от 1,3-те млрд. евро пазарни мерки.

7.33. Общо за 2025 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е оценила 64 % от разходите по ОСП като нискорискови (спрямо 77 % през 2024 г.), 20 % като среднорискови (10 % през 2024 г.) и 16 % като високорискови (13 % през 2024 г.). Комисията е посочила три основни фактора, допринасящи за резултатите в оценката през 2025 г.:

- изразяването на резерви за цялото финансиране за ОСП в Гърция, където разплащателната агенция беше в изпитателен срок през финансовата 2025 година след констатирани трайни недостатъци в изпълнението на няколко критерия за акредитация и налагането на финансова корекция в размер на 415 млн. евро[4];

[4] Решение за изпълнение (ЕС) 2025/1147 на Комисията от 11 юни 2025 г.

- получаването на по-добри оценки от сертифициращите органи в няколко държави членки, в т.ч. във Франция, във втората година от въвеждането на правилата за 2023—2027 г.;

- увеличаването на разходите на някои държави членки, с цел да подобрят усвояването на средствата преди приключването на програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2022 г.

7.34. ЕСП извърши също така ограничена проверка на информацията относно редовността в годишния отчет за дейността на ГД „Морско дело и рибарство“. Одиторите отбелязаха, че методологията за изчисляване на риска при плащане и при *приключване* за ГД „Морско дело и рибарство“ е в съответствие с насоките на Комисията.

Годишен доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ) на Комисията

7.35. Комисията вече не представя оценка на *риска при плащане* за функция „Природни ресурси и околна среда“ в своя ГДУИ, тъй като само 20 % от разходите по функцията са обхванати от рамките за съответствие на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Морско дело и рибарство“, ГД „Околна среда“ и ГД „Действия по климата“.

Преглед на докладването за качеството на изпълнението по ОСП за периода 2023—2027 г.

7.36. Разплащателните агенции изготвят годишни доклади за качеството на изпълнението, които представят крайните продукти и разходите за интервенциите по стратегическите планове по ОСП. Данните в тези доклади се проверяват от сертифициращите органи. Преди да приеме докладите за качеството на изпълнението, Комисията извършва автоматизирани проверки въз основа на правилата за валидиране на данните. След това тя използва тези доклади и резултатите от проверките на сертифициращите органи, за да оцени дали докладваните крайни продукти съответстват на извършените за тях разходи. Комисията може да реши да намали разходите при установено несъответствие с крайните продукти, като използва *процедура по уравняване с оглед на качеството на изпълнението.*

7.37. ЕСП разгледа подхода на Комисията за предоставяне на увереност относно точността на данните в годишните доклади за качеството на изпълнението, изготвени от разплащателните агенции за финансовата 2024 година. Одиторите избраха 10 разплащателни агенции от девет държави членки[5] и разгледаха основните проверки, извършени от техните сертифициращи органи и от Комисията, за да потвърдят точността на данните за изпълнението. Докладите за качеството на изпълнението са представени на Комисията през февруари и март 2025 г. и са използвани в процедурата по уравняване през октомври 2025 г. На ***фигура 7.5*** са обобщени процесът и подходът за проверката, извършена от ЕСП.

Фигура 7.5 — Проверка на ЕСП за предоставената увереност относно докладването за качеството на изпълнението



Източник: ЕСП.

7.38. Анализът на ЕСП на данните, свързани с директните плащания, потвърди докладваните стойности за 9 от 10-те избрани разплащателни агенции. При годишния доклад за качеството на изпълнението на Франция проверката на ЕСП потвърди установените от Комисията значителни разлики (над 2 %) между нетните и брутните разходи при 5 от 35-те единични стойности при директните плащания, което може да доведе до намаляване на разходите. Бяха установени

[5] България, Германия, (Долна Саксония-Бремен-Хамбург), Испания (Андалусия и Галисия), Франция (ASP), Гърция, Унгария, Италия (AGREA), Полша и Румъния.

и няколко по-леки разлики (под 2 %) при разходите и крайните продукти при сравнение на данните на разплащателните агенции с докладваните данни.

7.39. Извършената от ЕСП проверка на докладите на сертифициращите органи потвърди, че информацията в докладите е в съответствие с правните изисквания[6]. В 9 от разгледаните 10 доклада сертифициращите органи са предоставили достатъчно доказателства за проверки за точност на данните за качеството на изпълнението. Сертифициращият орган във Франция е извършил само частични проверки на някои елементи от доклада за качеството на изпълнението поради по-късното предоставяне на данните от разплащателната агенция.

7.40. ЕСП приложи същите правила за валидиране, които Комисията е следвала, за да извърши автоматизирани проверки на равняването и да открие несъответствия между докладваните крайни продукти и разходите. Резултатите от тестването на ЕСП съвпаднаха с резултатите на Комисията.

7.41. ЕСП установи, че намаляването на разходите, които Комисията е направила за държавите членки в рамките на процедурата за уравняване с оглед на качеството на изпълнението, е въз основа на данните от годишните доклади за качеството на изпълнението и на резултатите от проверките. За Германия част от данните за качеството на изпълнението са били представени на Комисията значително след крайния срок в средата на февруари.

7.42. Като цяло ЕСП не установи проблеми във връзка с предоставената увереност при 8 от 10-те разплащателни агенции, обхванати от проверката. За Франция и Германия проверката на ЕСП потвърди, че закъсненията в изпращането на данните са се отразили върху възможността сертифициращите органи да проверят данните и съответно да предоставят увереност относно точността на част от докладваната информация. ЕСП отбелязва, че от финансовата 2025 година процедурата за уравняване с оглед на качеството на изпълнението е прекратена.

---

[6] Член 12 от Регламент (ЕС) 2021/2116 и членове 5—7 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2022/128 на Комисията от 21 декември 2021 г. за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) 2021/2116.

Заключение и препоръки

Заключение

7.43. Одитните доказателства, получени от ЕСП и представени в настоящата глава, показват, че като цяло процентът грешки при разходите по функция „Природни ресурси и околна среда“ е съществен (точка ***7.16***). По отношение на тази функция от МФР извършеното от ЕСП тестване на операциите показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 3,9 %.

Препоръки

7.44. Проследяването на изпълнението на препоръката на ЕСП от годишния доклад за 2022 г. вече беше извършено през 2024 г.[7] Комисията е изпълнила тази препоръка изцяло.

7.45. ЕСП извърши преглед и на изпълнението на препоръките от своите годишни доклади за 2023 г. и 2024 г., изискващи незабавни действия или предвидени за изпълнение през 2025 г. Една препоръка, отправена в Годишния доклад за 2023 г., е била насрочена за изпълнение през 2025 г. (приложение 7.2). ЕСП счита тази препоръка за изпълнена.

7.46. Въз основа на своите констатации и заключения за 2025 г. ЕСП отправя следните препоръки:

[7] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., приложение 7.2.

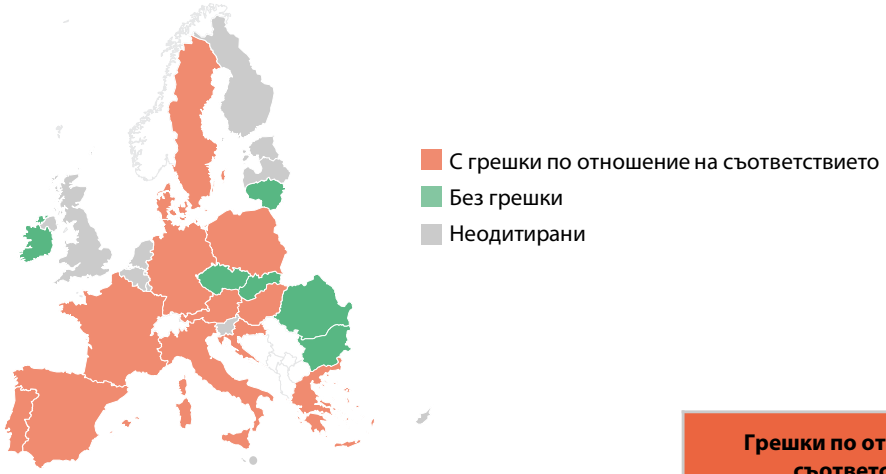
Препоръка 7.1 — Да сътрудничи с държавите членки за усъвършенстване на проверките относно законното използване на земята

При планирането на изпълнението на ОСП за периода 2028—2034 г. Комисията следва да работи с държавите членки за подобряване на техните системи за контрол, чрез които да се провери законното право на използване на земеделската земя от бенефициентите.

Целеви срок за изпълнение — 2027 г.

Приложения

Приложение 7.1 — Одитна извадка от операции и грешки по отношение на съответствието през 2025 г.



Държава членка	Финансов принос от ЕС *(в млн. евро)*	Одитирани операции	Грешки по отношение на съответствието	
			Остойностени	Неостойностени
Франция	9 538	26	5	1
Испания	7 361	24	4	3
Италия	6 457	17	1	1
Германия	6 296	24	5	—
Полша	5 301	24	—	1
Румъния	3 123	13	—	—
Гърция	2 609	12	3	3
Унгария	1 725	8	2	2
Ирландия	1 466	5	—	—
България	1 230	4	—	—
Португалия	1 220	6	2	—
Австрия	1 197	9	4	—
Чехия	1 056	5	—	—
Дания	1 023	9	1	5
Литва	946	9	—	—
Швеция	918	11	—	1
Словакия	913	4	—	—
Хърватия	721	10	5	—
Неодитирани държави членки	4 519	Не е приложимо	Не е приложимо	Не е приложимо
Разходи по ОСП	56 900	**220**	**32**	**17**
Други разходи	2 700	**8**	**4**	**0**
ОБЩО	59 600	**228**	**36**	**17**

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията.

Приложение 7.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена.

Година	Препоръка на ЕСП	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката	
		Степен на изпълнение	Бележки
2023	Препоръки на ЕСП към Комисията: **Препоръка 7.1: Да се извърши проверка на ефективността на националните механизми за ограничаване на подкрепата от ЕС за големи земеделски стопанства** Като се има предвид отговорността на държавите членки да насочват подпомагането на доходите към тези, които най-много се нуждаят от него, Комисията следва да провери ефективността на мерките на държавите членки за ограничаване на директните плащания за големите земеделски стопанства. Целеви срок за изпълнение — 2025 г.		ЕСП счита тази препоръка за изпълнена, тъй като Комисията е проверила разпределението на помощта за доходите на земеделски стопанства с различен размер в държавите членки, когато е подготвяла предложенията си за ОСП за периода 2028—2034 г.

Източник: ЕСП.

Глава 8

Миграция и управление на границите
Сигурност и отбрана

Съдържание

	Точки
Въведение	8.1.—8.10.
Кратко описание	8.2.—8.6.
Обхват и подход на одита	8.7.—8.10.
Редовност на операциите	8.11.—8.12.
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	8.13.—8.16.
Преглед на дейността на одитните органи	8.13.—8.15.
Преглед на действията на Комисията по приключване на програмния период	8.16.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	8.17.—8.19.
Заключение и препоръки	8.20.—8.22.
Заключение	8.20.
Препоръки	8.21.—8.22.
Приложение	
Приложение 8.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки	

Въведение

8.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 4 „Миграция и управление на границите“ и функция 5 „Сигурност и отбрана“ от многогодишната финансова рамка (*МФР*). На ***фигура 8.1*** и ***фигура 8.2*** са представени обобщено основните дейности и разходи по тези функции през 2025 г.

Фигура 8.1 — Плащания и одитна популация — Миграция и управление на границите



(*) ЕСП докладва относно плащанията към децентрализираните агенции на ЕС отделно в своя Годишен доклад относно агенциите на ЕС.
(**) В т.ч. годишни авансови и междинни плащания при споделено управление, които все още не са приети от Комисията.

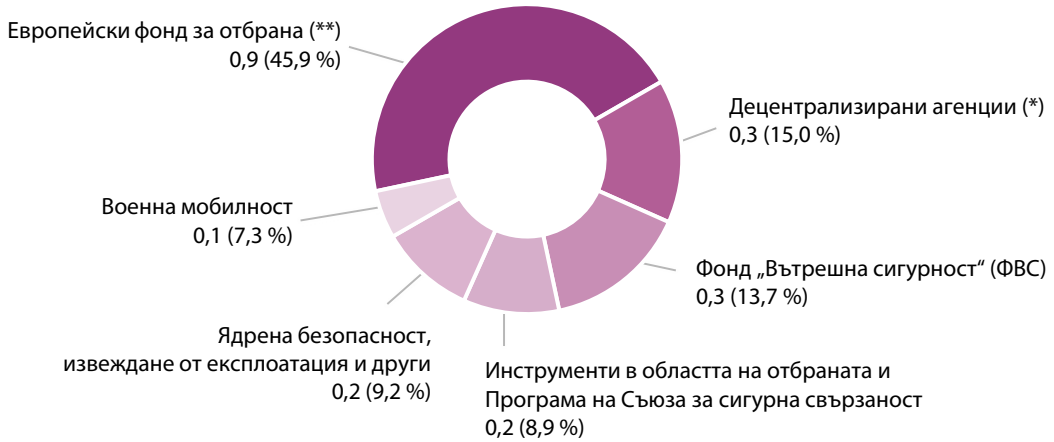
Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните отчети на ЕС за 2025 г.

Фигура 8.2 — Плащания и одитна популация — Сигурност и отбрана

Сигурност и отбрана
1,9 млрд. евро (1,1 % от разходите от бюджета на ЕС)

(в млрд. евро)

Плащания за 2025 г. — разбивка по фондове/разходни области



Одитна популация за 2025 г. спрямо плащанията

Плащания — общо 1,9



Одитна популация — общо 1,4



(*) ЕСП докладва относно плащанията към децентрализираните агенции на ЕС отделно в своя Годишен доклад относно агенциите на ЕС.
(**) Тази разходна област обхваща финансиране на проекти от няколко фонда (Европейския фонд за отбрана, Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната и Акта в подкрепа на производството на боеприпаси).

Източник: ЕСП, въз основа на данни от консолидираните отчети на ЕС за 2025 г.

Кратко описание

8.2. Разходите по функция 4 са насочени към подпомагане на националните органи, които приемат търсещи убежище лица и мигранти непосредствено след пристигането им. Тези разходи финансират и разработването на обща политика в областта на убежището и миграцията и осигуряването на ефективно връщане. В тях се включва и управлението на външните граници и политиката относно визите. По функция 5 са включени *програми*, които укрепват сигурността и безопасността на европейските граждани, подобряват отбранителния капацитет на ЕС и предоставят инструменти за реакция при кризи. На ***фигура 8.3*** са показани целите на политиката и по двете функции и съответните фондове и инструменти.

Фигура 8.3 — Цели на политиката и начини на изпълнение

Функция 4 от МФР „Миграция и управление на границите“



Режим на управление

Споделено
Пряко
Непряко

Фонд „Убежище, миграция и интеграция“
Подкрепа за услугите за настаняване и приемане на лица, търсещи убежище, информационни мерки в държави извън ЕС относно каналите за законна миграция, езиково обучение, помощ за уязвими лица и сътрудничество между държавите — членки на ЕС

Фонд за интегрирано управление на границите
Подкрепа за общи мерки за ефективен контрол на външните граници на ЕС

Споделено
Пряко
Непряко

Инструмент за финансова подкрепа на управлението на границите и визовата политика
Осигуряване на европейско интегрирано управление на външните граници, като същевременно се защитава свободното движение на хора в рамките на ЕС, зачитат се основните права и се допринася за високо равнище на сигурност

Пряко

Инструмент за оборудване за митнически контрол
Подкрепа за митническия съюз и митническите органи с цел защита на ЕС от нелоялна и незаконна търговия и гарантиране на сигурността и безопасността в рамките на ЕС, като същевременно се улесняват законните стопански дейности

Функция 5 от МФР „Сигурност и отбрана“



Споделено
Пряко
Непряко

Фонд „Вътрешна сигурност“
Подкрепа за тематични мрежи от специализирани национални звена и ефективна и координирана реакция при кризи, обучение на персонал и експерти и борба с киберпрестъпността

Пряко
Непряко

Ядрена безопасност, извеждане от експлоатация и други
Опазване на околната среда и здравето чрез безопасно демонтиране на осем ядрени реактора от времето на Съветския съюз и извеждане от експлоатация и управление на отпадъците от остарели ядрени инсталации на Съвместния изследователски център

Европейска програма за промишлено развитие в областта на отбраната
Насърчаване на сътрудничеството между промишления сектор и държавите членки, подкрепа за конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост и по-добро използване на научните изследвания в областта на отбраната

Европейски фонд за отбрана
Насърчаване на конкурентоспособността и иновативността на европейската отбранителна технологична и индустриална база и повишаване на оперативната съвместимост между държавите членки

Акт в подкрепа на производството на боеприпаси
Укрепване на отбранителната промишленост на ЕС, за да се осигурят навременни доставки на боеприпаси и ракети

Пряко

Военна мобилност
Развитие на стратегическата транспортна инфраструктура на ЕС в подкрепа на мобилността с двойна употреба за граждански и военни цели

Инструменти в областта на отбраната и Програма на Съюза за сигурна свързаност
Укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни обществени поръчки и осигуряване на глобален достъп до сигурни държавни спътникови съобщителни услуги, както и създаване на възможност за частния сектор да предоставя търговски услуги в целия ЕС

Източник: ЕСП.

8.3. Друга съществена разходна област е финансирането на децентрализираните агенции. За функция 4 от МФР това са *Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Фронтекс)*, *Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA)* и *Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA)*.
За функция 5 от МФР това са *Агенцията на Европейския съюз по наркотиците* (EUDA), *Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането* (Европол) и *Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането* (CEPOL).

8.4. При споделено управление държавите членки изпълняват многогодишни програми, които са одобрени от Комисията. По този начин се управлява по-голямата част от финансирането по *Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)*, двете направления на *Фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) — „Външни граници и визи“* и *„Полиция“* за периода 2014—2020 г., както и финансирането по техните приемници: ФУМИ, *Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ИУГВП*, предишен ФВС — „Външни граници и визи“) и *ФВС* (предишен ФВС — „Полиция“) за периода 2021—2027 г. При ФВС — „Външни граници и визи“ и ИУГВП това се отнася и за асоциираните към Шенген държави: Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария (за периода 2021—2027 г. финансирането за Лихтенщайн се изпълнява пряко от Комисията). На ***фигура 8.4*** са представени повече подробности относно модела на споделено управление.

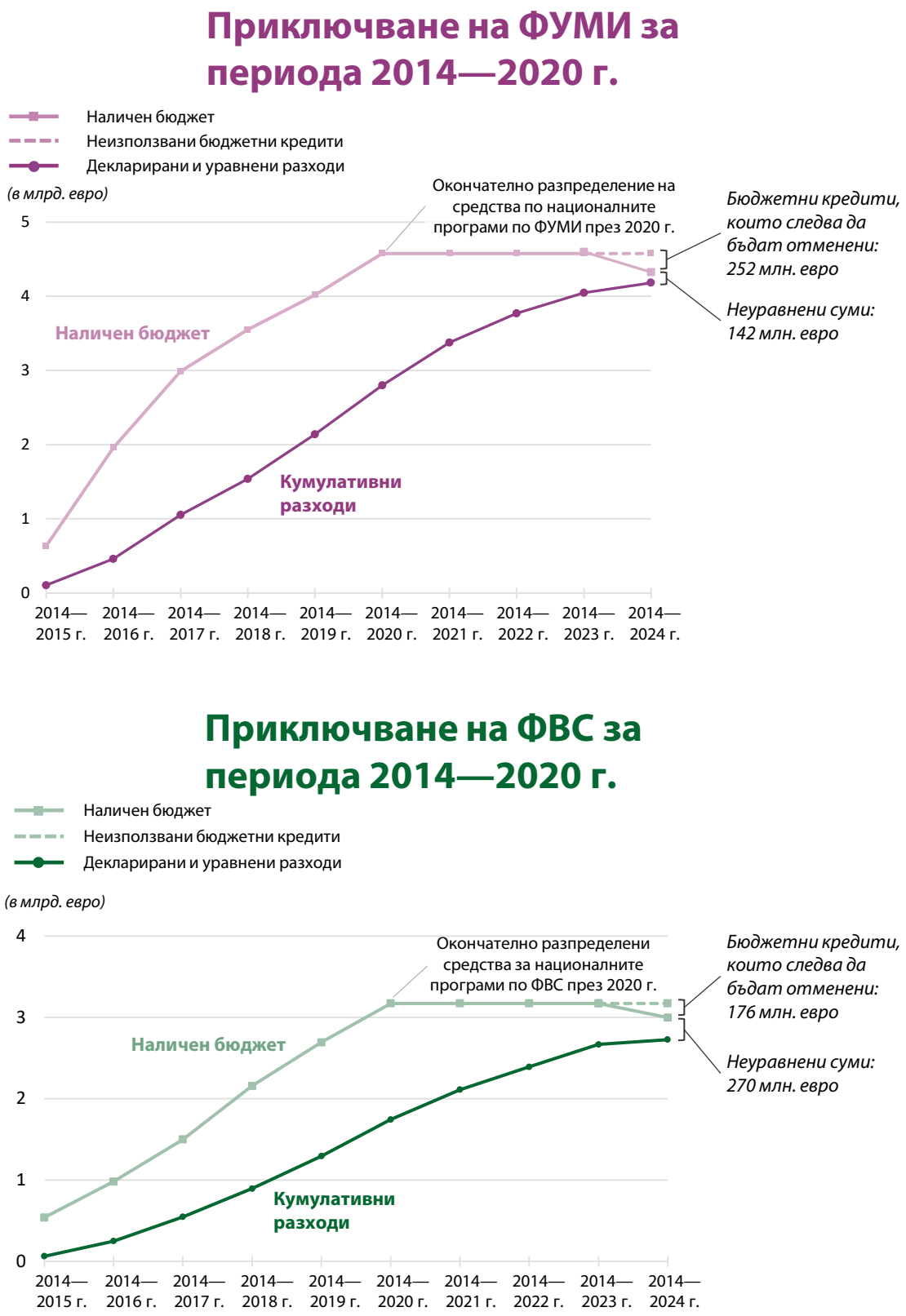
Фигура 8.4 — Споделено управление, контрол и осигуряване на увереност за програмния период 2021—2027 г. в областта на миграцията, управлението на границите и вътрешната сигурност



Източник: ЕСП.

8.5. Окончателните *бюджетни кредити* за програмите по ФУМИ и ФВС за периода 2014—2020 г. възлизат съответно на 4,576 млрд. евро и 3,172 млрд. евро. До *приключването* на програмите държавите членки са декларирали кумулативни разходи в размер на 4,324 млрд. евро за ФУМИ и 2,996 млрд. евро за ФВС. Бюджетни кредити на обща стойност съответно 252 млн. евро (5,5 %) и 176 млн. евро (5,5 %) не са използвани и ще бъдат отменени. Към 31 декември 2025 г. Комисията е приела разходи в размер на общо 4,182 млрд. евро и 2,726 млрд. евро съответно по ФУМИ и ФВС, като все още не са уравнени 142 млн. евро (3,3 %), декларирани по ФУМИ, и 270 млн. евро (9,0 %), декларирани по ФВС. На ***фигура 8.5*** са показани разходите, които държавите членки са декларирали за възстановяване от Комисията от началото на *програмния период* 2014—2020 г., както и настоящия етап на процедурата по приключване на програмите.

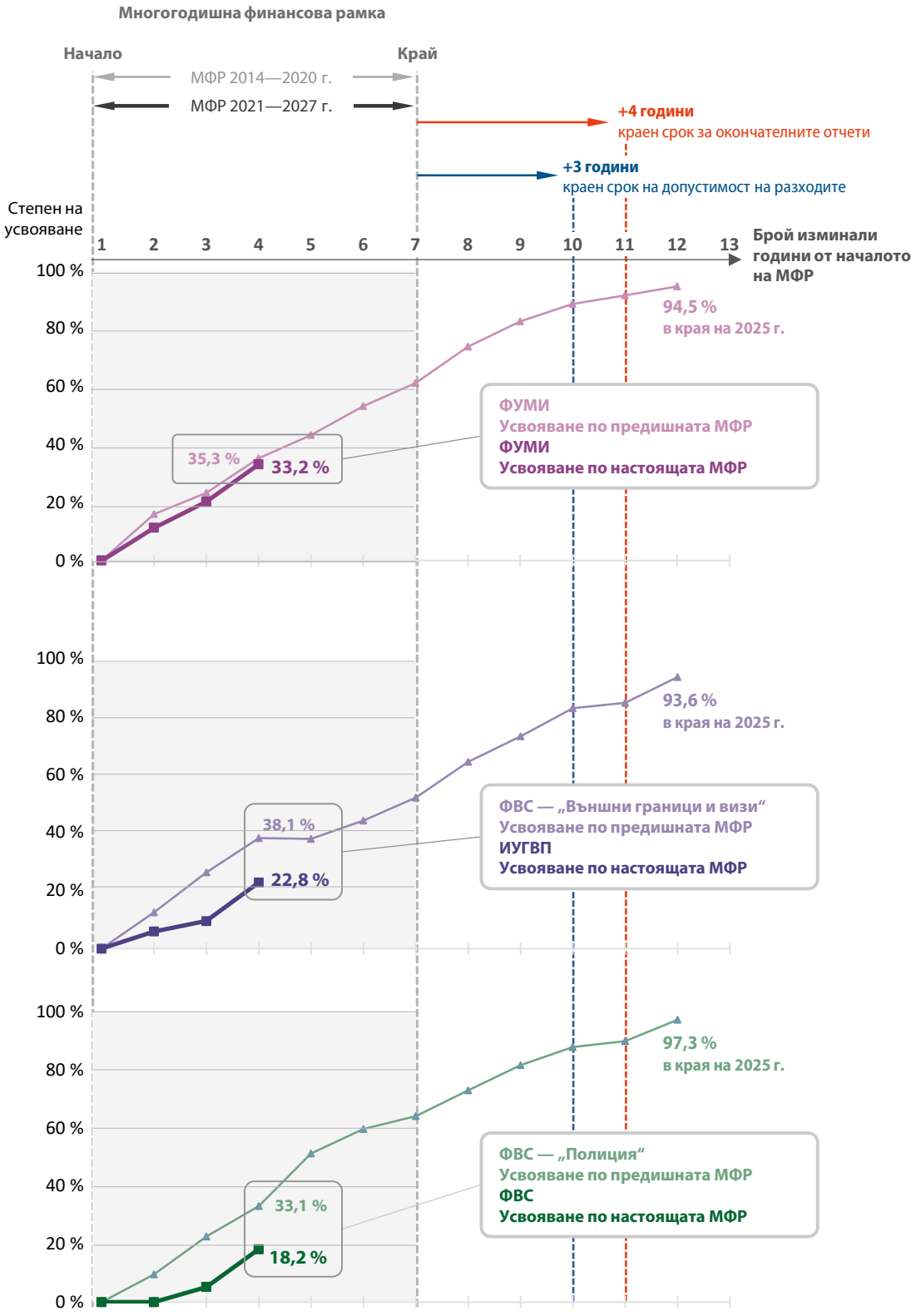
Фигура 8.5 — Напредък при изпълнението на програмите със споделено управление по ФУМИ и ФВС за периода 2014—2020 г.



Източник: ЕСП, въз основа на отчетите за 2024 г., представени от държавите членки, и на решенията на Комисията за уравняване на разходите към 31 декември 2025 г.

8.6. На ***фигура 8.6*** са представени разходите, които Комисията е приела да възстанови на държавите членки от началото на *програмния период* 2021—2027 г., както и сравнение на усвояването на средства спрямо предходния период до година на изпълнение N + 4 (2018 г. спрямо 2025 г.). Като основни причини за закъснялото изпълнение се посочват късното одобрение на законодателството и програмите за периода 2021—2027 г. и удължаването на периода на изпълнение за програмния период 2014—2020 г. Информация за изпълнението на тези програми със споделено управление е представена и в ***точка 2.13***.

Фигура 8.6 — Напредък при изпълнението на програмите със споделено управление по ФУМИ, ИУГВП и ФВС за периода 2021—2027 г. в сравнение с предходния период



Източник: ЕСП, въз основа на приетите от Комисията суми съгласно портала за поддръжка на системата за управление на фондове в Европейския съюз (SFC) към 12 април 2026 г.

Обхват и подход на одита

8.7. За своя одит на функции 4 и 5 от МФР за 2025 г. ЕСП приложи описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи. ЕСП извърши проверка на извадка от 28 *операции*, резултатите от която бяха използвани при изготвянето на цялостната *Декларация за достоверност*. Тази извадка обаче не е представителна за разходите по съответните функции от МФР и поради това не позволява *изчисляването на процент грешки* по тези функции. Извадката се състои от:

а) 11 операции при *споделено управление* с държави членки — България, Германия, Франция, Нидерландия и Обединеното кралство по функция 4 от МФР и Чехия по функция 5 от МФР;

б) 14 операции при *пряко управление* от Комисията (пет по функция 4 от МФР и девет по функция 5 от МФР);

в) три операции при *непряко управление* (две по функция 4 от МФР и една по функция 5 от МФР).

8.8. ЕСП провери също избрани системи за контрол, като разгледа:

а) годишните *доклади за контрола* на националните *одитни органи* на България, Чехия и Франция, представени заедно с годишните отчети за 2024 г. за ФВС по МФР за периода 2021–2027 г.;

б) дейността на тези одитни органи във връзка с годишните отчети за ФВС за 2024 г., представени от тези държави членки;

в) дали тези одитни органи[1]:

i) са въвели подходящи процедури за изготвяне на надеждни одитни становища и годишни доклади за контрола;

ii) са използвали подходяща методология за формиране на извадки;

iii) са включили в извадката достатъчно на брой операции, за да могат да направят заключения относно цялата популация;

iv) са изчислили правилно процента грешки.

[1] Както се изисква от Регламент (ЕС) 2021/1060.

8.9. ЕСП провери също така приключването на програмите по ФУМИ за периода 2014–2020 г. в Нидерландия и Обединеното кралство и разгледа действията на Комисията за проверка на допустимостта на разходите, декларирани в окончателните отчети.

8.10. Освен това ЕСП анализира редовността на информацията, изложена в *годишните отчети за дейността* (ГОД) на генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ (HOME) и генерална дирекция „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ (DEFIS). Тази информация включва след това в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*, изготвян от Комисията.

Редовност на операциите

8.11. От проверените 28 операции 14 са засегнати от *грешки*. ЕСП остойности 9 грешки, които имат финансово отражение върху разходите, отнесени към бюджета на ЕС. Тези грешки за свързани с недостатъци в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и неправилно изменение на договори или договори за безвъзмездна финансова помощ, както и с други видове недопустими разходи. В ***каре 8.1*** са представени примери за остойностени от ЕСП грешки.

Каре 8.1

Примери за недостатъци в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

ЕСП одитира два проекта при споделено управление по ФУМИ във Франция. По единия проект се предлагат задължителни курсове по гражданско образование, а по другия — подкрепа при първоначалното приемане на търсещи убежище лица. ЕСП провери изпълнението на публикуваната през 2022 г. отворена покана за представяне на предложения, в резултат на която е отпусната *безвъзмездната финансова помощ*. Съгласно поканата от кандидатите се изисква да предоставят услуги, които да улеснят интеграцията на граждани от страни извън ЕС във Франция.

ЕСП установи, че потенциалните кандидати не са били надлежно информирани за процедурата на оценяване. *Управляващият орган* е приложил критерии за оценка, които се различават от публикуваните в поканата (например въвел е един нов критерий и различна скала за оценка по точки за друг). Това представлява нарушение на принципа на прозрачност.

ЕСП счита, че и двата проекта (с приети разходи в размер съответно на 34,7 и 43,1 млн. евро) са засегнати от грешки в размер на 10 %.

Пример за промени в договор без провеждане на състезателна процедура за обществена поръчка

ЕСП одитира проект при споделено управление по ФУМИ в Обединеното кралство. Проектът е изпълнен в периода от февруари 2021 г. до декември 2023 г. от отговорния национален орган. Той включва превоз на търсещи убежище непридружени деца, възрастни и семейства, нуждаещи се от закрила, до различни места в Обединеното кралство, както и тяхното безопасно настаняване в рамките на Националната програма за прехвърляне.

През ноември 2021 г., след провеждането на процедура за възлагане на *обществена поръчка*, *бенефициентът* е сключил договор за услуги на стойност 3,3 млн. британски лири с доставчик на транспортни услуги. ЕСП установи, че бенефициентът е изменил този договор три пъти без провеждане на състезателна процедура, като е удължил неговия срок и е разширил обхвата на предоставяните услуги, което в крайна сметка е довело до увеличаване на стойността на договора до 9,7 млн. британски лири. Това съществено изменение на договора нарушава приложимите правила за възлагане на обществени поръчки.

Ето защо ЕСП счита, че 71 % от приетите разходи (на обща стойност 1,3 млн. британски лири) са недопустими за финансиране от ЕС.

Пример за съществено изменение на договор за военна мобилност, засягащо условията за възлагане на поръчката

ЕСП извърши одит на транспортен проект за военна мобилност, който се изпълнява при пряко управление. Проектът е реализиран от публичен орган в Латвия и включва придобиването на съвременна ледоразбивателна техника за двойна употреба за граждански и военни цели в Рижкия залив. Комисията е приела всички разходи с изключение на последното плащане, което е извършено извън периода на изпълнение.

ЕСП установи, че бенефициентът е изменил съществено договора за доставка в хода на проекта, нарушавайки принципите на прозрачност и равно третиране. Икономическото равновесие на поръчката е било изместено в полза на доставчика, тъй като с ново междинно плащане три четвърти от крайната сума са били изплатени пет месеца по-рано, графикът за доставка на кораба е бил удължен, а първоначалните клаузи за неустойки при закъснение на доставката не са били приложени.

Ето защо ЕСП счита, че 25 % от приетите разходи (на обща стойност 10,1 млн. евро) са недопустими за финансиране от ЕС.

8.12. ЕСП установи също 17 случая на неспазване на правните и финансовите изисквания (без финансово отражение за бюджета на ЕС). Тези случаи се отнасят например до недостатъчна *одитна следа*, липса на доказателства за мерки за предотвратяване на конфликт на интереси и недостатъци при безвъзмездната финансова помощ, изплащана под формата на *еднократни суми*. В ***каре 8.2*** са представени примери за разкритите грешки.

Каре 8.2

Пример за недостатъчна одитна следа

ЕСП одитира проект при споделено управление по ФУМИ в Нидерландия. Проектът се реализира в рамките на Регламента относно FAST CARE в периода от юни до декември 2023 г. Той предвижда частично възстановяване на разходите на отговорните холандски органи във връзка с приемането и настаняването на разселени лица, на които е предоставена временна закрила в контекста на руската военна агресия срещу Украйна.

ЕСП изиска свързаната с проекта документация, за да извърши проверка дали предоставената от бюджета на ЕС подкрепа е била отпусната за лица, разселени в резултат на военната агресия. Компетентните нидерландски органи обаче не са поддържали задоволителна одитна следа. Насоките на Комисията не изискват одитната следа да се поддържа до нивото на отделните лица освен ако в резултат на извършена оценка на риска е установен конкретен риск от *нередности* или *измами*. Това затруднява проверката на изискванията за допустимост, предвидени в законодателството на ЕС по отношение на броя на настанените лица и продължителността на техния престой. При липса на такава документация за ЕСП не беше възможно да потвърди, че съответните разходи са свързани с лица, разселени в резултат на военната агресия.

Ето защо ЕСП заключава, че проектът е бил засегнат от количествено неизмерима грешка.

Примери за липса на документация относно мерките за предотвратяване на конфликт на интереси

ЕСП извърши одит на два проекта по ФУМИ, изпълнявани при споделено управление с Франция. Единият от тях предвижда задължителни курсове по гражданско образование, а другият – подкрепа при първоначалното приемане на търсещи убежище лица.

И при двата проекта услугите по изпълнението на безвъзмездната финансова помощ са осигурени чрез две различни процедури за обществена поръчка. ЕСП разгледа тези процедури, за да провери дали възлагането на договорите е било в съответствие с изискванията за обществени поръчки.

ЕСП извърши одит и на транспортен проект за военна мобилност, който се изпълнява при пряко управление. Проектът се изпълнява от публичен орган в Швеция и включва изграждането на нов тунел с две релсови линии за двойна употреба за граждански и военни цели.

ЕСП установи, че и при трите процедури за възлагане на обществена поръчка, проведени от бенефициентите, не е била поддържана адекватна одитна следа по отношение на самоличността на членовете на комисията за оценка. Също така не са били подадени декларации за липса на конфликт на интереси. Поради това ЕСП не можа да потвърди липсата на такъв конфликт.

Ето защо ЕСП заключава, че трите проекта са били засегнати от количествено неизмерими грешки.

Пример за недостатъци в модела на безвъзмездната финансова помощ, изплащана от Комисията под формата на еднократни суми

ЕСП извърши одит на проект по *Акта в подкрепа на производството на боеприпаси (ASAP)*, изпълняван при пряко управление, чиято цел е да подпомогне разширяването на производствените мощности на частно предприятие в Германия за производство в областта на отбраната. Към момента на одита на ЕСП проектът все още не беше приключил. ЕСП извърши одит на първото междинно плащане.

Проектът се финансира чрез безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума, чийто размер е определен въз основа на прогнозния бюджет, представен в предложението на кандидата. ЕСП счита, че прогнозният бюджет не е достатъчно точен, тъй като се е предвиждало той да бъде доуточнен, както се изисква, едва в хода на неговото изпълнение.

В няколко случая резултатите, които представляват условие за плащане, не са били точно определени. Поради това за ЕСП не беше възможно да провери дали документите, които бенефициентът е представил на Комисията за тези резултати, действително отговарят на изискванията, посочени в договора за безвъзмездна финансова помощ.

Ето защо ЕСП заключава, че проектът е бил засегнат от количествено неизмерима грешка.

Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Преглед на дейността на одитните органи

8.13. Трите одитни органа, проверени от ЕСП (вж. точка ***8.8***, буква а), са разработили и въвели подробни процедури с достатъчно добро качество за целите на докладването на резултатите от дейността си в годишния доклад за контрола.

8.14. ЕСП избра да провери документацията за одитната дейност на тези органи по шест проведени одита и анализира дали тя е обхванала три конкретни ключови изисквания (КИ)[2].

- КИ 12 — подходящи одити на системите;
- КИ 13 — подходящи одити на операциите; и
- КИ 15 — подходящи процедури за осигуряването на надеждно одитно становище и за изготвянето на годишния контролен доклад.

8.15. Беше установено, че одитните органи са разполагали с подробни одитни програми и са използвали контролни листове, за да обосноват своите заключения. ЕСП обаче установи недостатък в дейността на един одитен орган, при която част от одитираните разходи не са били подкрепени с документни доказателства (вж. ***каре 8.3***).

Каре 8.3

Пример за недостатъци в работата на одитните органи

Фонд	Недостатъци	Потенциално отражение
Чехия ФВС	Одитният орган не е получил цялата необходима документация, за да провери дали конкретните разходи са допустими.	Риск от неразкриване на недопустими разходи.

[2] Приложение XI към Регламент (ЕС) 2021/1060.

Преглед на действията на Комисията по приключване на програмния период

8.16. ЕСП разгледа също така действията на Комисията за проверка на допустимостта на разходите на две държави членки при приключването на програмния период 2014—2020 г. Беше установен един недостатък при приключването на сметките на Обединеното кралство, тъй като Комисията не е изключила от своето решение за уравняване сума, която преди това ЕСП е определила като недопустима[3].

[3] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., каре 8.1.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

8.17. За финансовата 2025 година ЕСП разгледа годишните отчети за дейността (ГОД) на ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“. В анализа си ЕСП акцентира върху това дали в своя ГОД тези генерални дирекции са представили информацията относно редовността в съответствие с указанията на Комисията и дали са приложили последователно методологията за изчисляване на бъдещите корекции.

8.18. ЕСП установи, че оценките на генералните дирекции за общия *риск при плащане* и при приключване на програмите са изчислени и са отчетени в ГДУИ в съответствие с методологията. За разходите за 2025 г. (3,782 млрд. евро) ГД „Миграция и вътрешни работи“ е изчислила общата сума, изложена на риск при плащане, на 40,3 млн. евро (1,1 %), а общият риск при приключване е оценен на 36,9 млн. евро (1,0 %), отчитайки и очакваните бъдещи корекции. Основните разходи на ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ по функция 5 от МФР през 2025 г. възлизат на 490,7 млн. евро и са свързани с безвъзмездна финансова помощ, която се отпуска при пряко и непряко управление по програмите на ЕС в областта на отбраната (като например *Европейския фонд за отбрана* и неговите предшестващи програми — Акта в подкрепа на производството на боеприпаси и Акта за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни обществени поръчки). При липсата на резултати от последващи проверки, за тази област все още не са изчислени конкретни проценти грешки въз основа на извършен одит. Поради това ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ е счела, че консервативният подход в този случай е да докладва изчислен риск при плащане с единен процент в размер на 2,0 %.

8.19. Генералните директори на ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ са декларирали достатъчна увереност, че ресурсите, предвидени за описаните в ГОД дейности, са използвани по предназначение и в съответствие с принципите на добро управление, като ГД „Миграция и вътрешни работи“ е изразила и някои *резерви*. Тъй като броят на одитираните от ЕСП операции представлява само малка част от операциите под отговорността на тези генерални дирекции, не беше възможно да се проверят тези изявления въз основа на резултатите от одитната дейност на ЕСП.

Заключение и препоръки

Заключение

8.20. При проверката на операциите и системите ЕСП откри три области, в които има възможност за подобрение — въвеждане на подходящи мерки за избягване на конфликт на интереси, задоволително управление на обществените поръчки и запазване на необходимата одитна следа. ЕСП не одитира достатъчно операции, за да изчисли процент грешки за функциите от МФР, разгледани в настоящата глава (вж. точка ***8.7***), но одитните резултати показват, че това е област, изложена на висок риск, предвид честотата на откритите грешки. Резултатите от тестовете на операциите се използват за изготвянето на Декларацията за достоверност на ЕСП.

Препоръки

8.21. В ***приложение 8.1*** са представени констатациите от последващия преглед на Европейската сметна палата на две препоръки, отправени в Годишния доклад за 2023 г., и една препоръка, отправена в Годишния доклад за 2024 г., за които срокът за изпълнение е бил до края на 2025 г. Комисията е изпълнила изцяло две препоръки. Въпреки че третата препоръка не е била приета, Комисията все пак я е изпълнила в известна степен.

8.22. Въз основа на своите констатации и заключения за 2025 г. ЕСП отправя следните препоръки към Комисията:

Препоръка 8.1 — Да се подобри осведомеността на управляващите органи в държавите членки относно техните задължения

Комисията следва да предприеме мерки за подобряване на осведомеността на националните управляващи органи относно техните задължения във връзка с отпускането на безвъзмездна финансова помощ и възлагането на обществени поръчки, особено по отношение на:

а) мерките, необходими за предотвратяване на конфликт на интереси, и правилното документиране на тези мерки;

б) потенциалните последици от нарушаването на националните правила или правилата на ЕС относно изменението на договори за обществени поръчки;

в) задължението на бенефициентите да съхраняват достатъчна документация в подкрепа на декларираните разходи.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Препоръка 8.2 — Да се преразгледат процедурите за контролни проверки

За проектите, изпълнявани при пряко управление, Комисията следва да разгледа и, когато е необходимо, да засили проверките, чиято цел е да се установи дали:

а) бенефициентите са предприели мерки за установяване на липсата на конфликт на интереси и са документирали надлежно тези мерки;

б) бенефициентите са спазили националните правила и правилата на ЕС относно изменението на договори за обществени поръчки;

в) документацията, съхранявана от бенефициентите, е достатъчна, за да обоснове декларираните разходи.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Приложение

Приложение 8.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Степен на приемане на препоръките: изцяло приета; частично приета; не е приета; няма данни.
Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не е направено заключение или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
2023	Европейската сметна палата препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** Комисията следва да предостави на органите на държавите членки, отговарящи за разходването на средствата на ГД „Миграция и вътрешни работи“ при споделено управление, допълнителни насоки относно: а) спазването на правилата за съхраняване на подходящи			Препоръката е изпълнена изцяло. През юни 2024 г. Комисията е провела уебинар с органите на държавите членки, отговарящи за усвояването на финансирането от ГД „Миграция и вътрешни работи“, за да разгледа част а) от препоръката относно задължението за съхраняване на подходящи оправдателни документи, които да могат да бъдат представени при евентуални проверки или одити.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
	оправдателни документи, които могат да бъдат представени при евентуални проверки или одити; б) задължението за спазване на националните правила и правилата на ЕС относно прозрачността и равното третиране при отпускането на безвъзмездна финансова помощ по покани за представяне на предложения при открита процедура.			Комисията е предприела действия по част б) от препоръката, като на 27 октомври 2025 г. е организирала сесия с насоки за националните органи, отговарящи за усвояването на средства при споделено управление с ГД „Миграция и вътрешни работи“, на която са разгледани недостатъците в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и е потвърдена необходимостта от спазване на принципите на прозрачност и равно третиране.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
2023	**Препоръка 2:** Комисията следва внимателно да проверява и документира техническите аспекти на заявленията за безвъзмездна финансова помощ за военна мобилност по Механизма за свързване на Европа по време на процедурата за отпускане на помощта. По-специално тя следва да установи дали проектите за инфраструктура с двойна употреба отговарят на условията за допустимост и да следи за това финансовата подкрепа от ЕС да не надвишава нивото на необходимите изисквания за двойна употреба.	⊗		Препоръката не е приета от Комисията. Въпреки това ЕСП отбелязва, че след одита Комисията е напомнила на бенефициента да опише по-точно съществуващите инфраструктурни елементи, които трябва да бъдат модернизирани или заменени, както и бъдещите параметри, които трябва да бъдат постигнати чрез строителните работи, така че те да могат да бъдат правилно оценени спрямо изискванията на *TEN-T*/*MCE*.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
2024	**Препоръка 2:** Комисията следва да предостави допълнителни насоки на *управляващите органи* в държавите членки, изпълняващи програми при споделено управление, относно техните задължения за спазване на принципите на равно третиране и прозрачност при провеждането на процедури за набиране на предложения за проекти, за да се преодолеят недостатъците в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.			Препоръката е изпълнена изцяло. Комисията е предприела действия по препоръката, като на 27 октомври 2025 г. е организирала сесия с насоки за националните органи, отговарящи за усвояването на средства при споделено управление с ГД „Миграция и вътрешни работи“, на която са разгледани недостатъците в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ и е потвърдена необходимостта от спазване на принципите на прозрачност и равно третиране, както е посочено по-горе.

Източник: ЕСП.

Глава 9

Съседните региони и светът

Съдържание

	Точки
Въведение	9.1.—9.10.
Кратко описание	9.2.—9.8.
Обхват и подход на одита	9.9.—9.10.
Редовност на операциите	9.11.—9.23.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	9.24.—9.29.
Годишен отчет за дейността на ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“	9.24.—9.27.
Годишен отчет за дейността на ГД „Международни партньорства“	9.28.
Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС (ГДУИ)	9.29.
Други елементи	9.30.
Заключение и препоръки	9.31.—9.33.
Заключение	9.31.
Препоръки	9.32.—9.33.

Приложения

Приложение 9.1 — Плащания към отделни държави от ГД „Международни партньорства“, ГД „Разширяване и източно съседство“ и ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“

Приложение 9.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Въведение

9.1. В настоящата глава са представени резултатите от извършения от Европейската сметна палата (ЕСП) одит на функция 6 от многогодишната финансова рамка (МФР) „Съседните региони и светът“. На ***фигура 9.1*** са представени обобщено основните дейности, разходите и одитната популация по тази функция през 2025 г.

Фигура 9.1 — Плащания и одитна популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2025 г.

Кратко описание

9.2. ЕС прилага инструменти за външна дейност в целия свят, често в трудна геополитическа и организационна среда. Тези инструменти се осъществяват в различни региони с различни правни и институционални рамки, които изискват способност за адаптиране към съответните нормативни и оперативни условия. Разходите в тази област се извършват чрез няколко инструмента, по-големите от които са Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа („ИССРМС — Глобална Европа“)[1], бюджетът за хуманитарна помощ (HUMA) и Инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП III)[2].

9.3. Общата цел на ИССРМС — Глобална Европа е да утвърждава и насърчава ценностите, принципите и основните интереси на ЕС в световен мащаб, както и да подкрепя развитието на многостранно сътрудничество и засилено партньорство с държавите извън ЕС.

9.4. Също така ЕС предоставя съобразена с конкретните потребности хуманитарна помощ за хора, пострадали от естествени природни бедствия или такива, причинени от човека, като обръща специално внимание на най-уязвимите лица.

9.5. Целта на Инструмента за предприсъединителна помощ е да подпомага държавите *бенефициенти* в приемането и осъществяването на необходимите реформи за постигане на съответствие с ценностите на ЕС с оглед на бъдещото им членство, като по този начин допринася за тяхната стабилност, сигурност и просперитет.

9.6. За първи път през 2025 г. функция 6 включва плащания, свързани с Механизма за сътрудничество по заемите за Украйна (МСЗУ)[3]. МСЗУ използва приходи от блокирани руски държавни активи, за да обслужва и изплаща заеми за макрофинансова помощ на Украйна от ЕС и Г-7.

---

[1] Регламент (ЕС) 2021/947 за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа.

[2] Регламент (ЕС) 2021/1529 за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП III).

[3] Регламент (ЕС) 2024/2773 за създаване на механизъм за сътрудничество по заемите за Украйна и за предоставяне на извънредна макрофинансова помощ на Украйна.

9.7. Основни отговорности за изпълнение на външните дейности на ЕС през 2025 г. имат генерална дирекция „Международни партньорства“ (INTPA), генерална дирекция „Разширяване и източно съседство“ (ENEST), генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ECHO), генерална дирекция „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ (MENA) и Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI).

9.8. През 2025 г. плащанията по функция „Съседните региони и светът“ възлизат на 17,2 млрд. евро (авансово финансиране, междинни и окончателни плащания). Те са извършени чрез няколко инструмента (фигура ***9.1***) и чрез различни методи на изпълнение. Използвани са договори за строителство, доставки и услуги, безвъзмездна финансова помощ, специални заеми, гаранции по заеми и финансово подпомагане, *бюджетна подкрепа* и други целеви форми на бюджетна помощ в държави извън ЕС (***приложение 9.1***). Общият размер на плащанията по тази функция през 2024 г. е 15,4 млрд. евро.

Обхват и подход на одита

9.9. ЕСП извърши своя одит с цел да изчисли процента грешки за тази функция от МФР и да използва получените резултати при изготвянето на своята *Декларация за достоверност*. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи от тази функция на МФР за 2025 г.:

а) статистически представителна извадка от 138 *операции*, обхващаща всички разходи по тази функция от МФР. ЕСП включи в извадката 57 операции от INTPA, 30 от ENEST, 21 от ECHO, 13 от FPI, 12 от MENA, както и пет операции от други генерални дирекции (ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN, 2 операции), ГД „Образование, младеж, спорт и култура“ (EAC), ГД „Търговия и икономическа сигурност“ (TRADE), както и Европейската изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA);

б) една операция, финансирана извън годишния таван на МФР, свързана с механизма за Украйна[4]. Резултатите от одита на ЕСП във връзка с тази операция нямат отражение върху *изчисления процент грешки* за функция 6 от МФР, но се отразяват върху общия изчислен процент грешки.

[4] Регламент (ЕС) 2024/792 за създаване на механизъм за Украйна.

9.10. ЕСП провери и информацията относно редовността, изложена в *годишните отчети за дейността* (ГОД) на генералните дирекции MENA и INTPA, която след това се включва в изготвяния от Комисията *Годишен доклад за управлението и изпълнението* (ГДУИ).

Редовност на операциите

9.11. В 52 (37,7 %) от проверените 138 операции се съдържат грешки. Въз основа на 43-те грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки се изчислява на 2,5 % (*фигура 9.2*).

Фигура 9.2 — Резултати от тестването на операциите



Размер на извадката (операции)

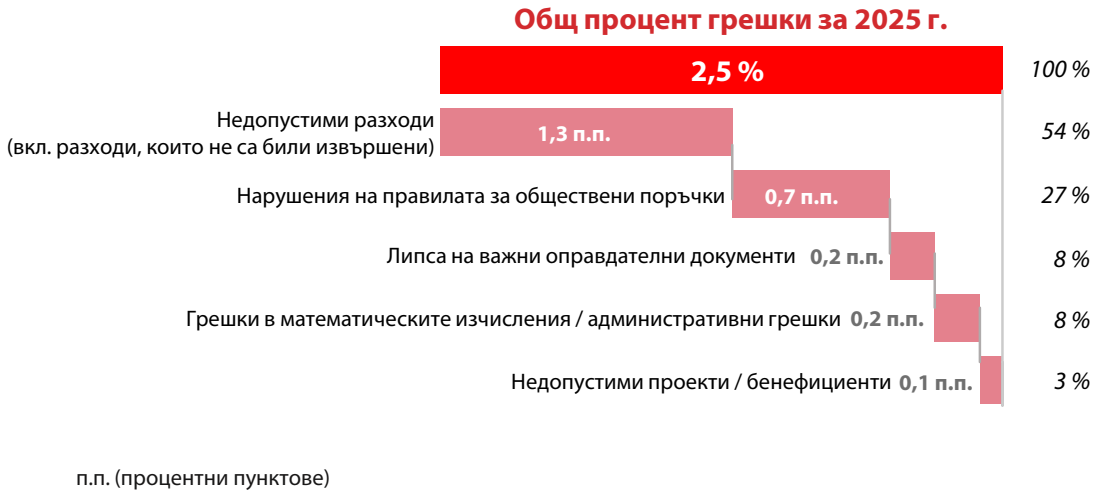
2024 г.	2025 г.
137	138

Източник: ЕСП.

9.12. Плащанията, свързани с МСЗУ, възлизат на 1,53 млрд. евро (12 % от одитната популация на ЕСП, вж. *фигура 9.1*). Този инструмент е временен и свързаните с него операции (плащания за Украйна с извънредно получени приходи) са коренно различни от останалата одитна популация по тази функция. ЕСП одитира две операции, свързани с МСЗУ, на обща стойност 1,23 млрд. евро.

9.13. На ***фигура 9.3*** е представена разбивка на изчисления от ЕСП процент грешки за 2025 г. по видове грешки.

Фигура 9.3 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



Източник: ЕСП.

9.14. ЕСП установи различни видове грешки, засягащи множество операции, които се повтарят при одитите в продължение на години (***каре 9.1*** и ***каре 9.2***). Основните видове грешки са:

- включване на *непреки разходи* като *преки разходи* в исканията за възстановяване на разходи за заплати;
- нарушения на правилата за *обществени поръчки*;
- прилагане на неправилни обменни курсове; и
- завишено *уравняване* на авансови плащания.

9.15. Както и в предходни години, редица установени от ЕСП грешки се отнасят до договори, изпълнявани при *непряко управление* от *организации, подлежащи на оценка по стълбове* (международни организации, международни финансови институции и държавни агенции в държавите членки на ЕС). За такива договори Комисията е приела разходите въз основа на финансов отчет и декларация за управлението. Последната представлява собствена декларация от организацията, подлежаща на оценка по стълбове, в която се удостоверява, че съдържащата се финансова информация е правилно представена, пълна и точна и е изготвена в съответствие със задълженията, определени в договора. От остойностените от ЕСП 43 грешки (точка ***9.11***) 14 са свързани с такива договори и представляват 0,6 процентни пункта от изчисления процент грешки.

9.16. Тази година международните организации дадоха пълен достъп на ЕСП до оправдателни документи за одитираните операции. Това е подобрение спрямо предишни години, когато беше предоставян временен достъп до документите, ограничаващ се само до разглеждането им в електронен вид, без възможност за прехвърлянето им, което затрудняваше планирането и извършването на одита, както и контрола за качество. Миналата година ЕСП препоръча на Комисията да предприеме допълнителни действия, за да гарантира, че международните организации предоставят пълен, неограничен и навременен достъп на ЕСП до документите, необходими за изпълнение на одитната дейност на ЕСП в съответствие с ДФЕС, и по-специално, да направи необходимото за това договореностите с международни организации да бъдат ясно формулирани и да зачитат изцяло правото на ЕСП да получава, при поискване, всички документи или информация, необходими за изпълнението на одитните ѝ функции[5]. ЕСП ще продължи да наблюдава и докладва по този въпрос.

9.17. Примери за някои от грешките, остойностени от ЕСП, могат да бъдат намерени в ***каре 9.1***.

Каре 9.1

Пример за експерт, който не отговаря на изискванията за професионален опит

ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“

ЕСП провери фактура по договор на стойност 1,88 млн. евро за подпомагане на гражданското общество в държава от Северна Африка.

Одиторите провериха изплатения хонорар за услугите на старши експерт, нает по проекта. Те заключиха, че експертът не отговаря на изисквания минимален професионален опит, за да бъде считан за старши експерт съгласно условията на договора. Предвид продължителността на професионалния му опит експертът е трябвало да бъде считан за младши експерт. Освен това изпълнителят и възлагащият орган не са следвали правилна процедура за подбор и одобрение.

Поради това ЕСП счита, че частта от хонорара, която е равна на разликата в ставките за старши и за младши експерт, е недопустима.

[5] Точка 8.13 и препоръка 8.1 от Годишния доклад на ЕСП за 2024 г. относно изпълнението на бюджета на ЕС.

Пример за непреки разходи, включени в разходите за заплати

ГД „Международни партньорства“

ЕСП провери фактура по *споразумение за финансов принос* в размер на 7,94 млн. евро с международна организация в държава от Западна Африка за насърчаване на регионалното икономическо управление.

При проверката на разходите, свързани с персонала, ЕСП установи, че тази организация е включвала като преки разходи също и такива, които са непреки — например разходи за администриране на работни заплати, сигурност, ИТ и обучение. Непреките разходи, включени във *възнагражденията* на международната организация (до 7 % от преките разходи), не могат да бъдат декларирани като допустими преки разходи.

Освен това ЕСП не получи оправдателни документи, които да потвърдят, че тези разходи са били действително извършени или че са били изчислени правилно. Поради тази причина ЕСП счита тези разходи за недопустими.

Подобни проблеми бяха посочени и в предходни години (каре 9.3 от Годишния доклад на ЕСП за 2024 г.).

Пример за недопустимост на разходи за транспорт поради липса на оправдателни документи

ГД „Международни партньорства“

ЕСП провери фактура по споразумение за финансов принос на ЕС в размер на 19,20 млн. евро за дейности по опазване на околната среда в държава от Централна Африка.

Бенефициентът е начислил транспортни разходи, като е заявил, че изминатите километри са свързани с финансирания от ЕС проект. По време на одита обаче не бяха предоставени подходящи оправдателни документи, като например командировъчни заповеди, пътни дневници или дневници за дейността, за да се докаже, че пътуванията действително са свързани с изпълнението на финансираното действие на ЕС.

При липсата на надеждни доказателства, че тези транспортни разходи се отнасят до проекта, ЕСП счита, че те са недопустими.

Пример за използване на дадено оборудване за цели, различни от първоначално предвидените, както и за недостатъчното му използване

ГД „Международни партньорства“

ЕСП провери фактура по договор за *безвъзмездна финансова помощ* в размер на 2,56 млн. евро за насърчаване на използването на слънчева енергия в държава от Югоизточна Азия.

По време на посещението си на място одиторите провериха 15 слънчеви панела, закупени със средства по проекта. Тези панели са били предназначени за създаване на демонстрационни обекти, представящи практически приложения за слънчевата енергия за малки предприятия.

Одитът установи, че бенефициентът е съхранявал панелите в продължение на пет години, без да ги използва. След това ги е дарил на държавна гимназия, което не е било предвидено в договора и за което няма одобрено изменение на бюджета. Поради тази причина ЕСП счита тези разходи за недопустими.

Освен това по време на посещението си в гимназията ЕСП установи, че се използват само два от панелите. Останалите тринадесет все още се съхраняваха, без да се използват.

Пример за критерии за оценка, които не са приложени съгласно публикуваната обява

ГД „Международни партньорства“

ЕСП провери фактура по договор за безвъзмездна финансова помощ в размер на 2,57 млн. евро с неправителствена организация (НПО) за дейности в отговор на COVID-19 в държава от Югоизточна Азия.

ЕСП провери обществена поръчка за консултантски услуги, възложена от неправителствената организация чрез процедура на договаряне. Беше констатирано, че комисията за оценка не е приложила посочените в тръжната документация критерии за избор на изпълнител и метод за оценяване — не са оценени някои изисквания за квалификация, въведени са допълнителни критерии, които не са предвидени в тръжната документация, и са използвани различни скали за оценяване. Това е в нарушение на принципа на прозрачност и равностойно третиране на кандидатите.

Поради това ЕСП счита, че процедурата за възлагане на обществена поръчка е нередовна. Това се е отразило на допустимостта на разходите.

9.18. В 19 случая на количествено измерими грешки, допуснати от крайните бенефициенти, Комисията е разполагала с достатъчно информация, за да предотврати или да открие и коригира грешките преди одобряването на разходите. Ако Комисията беше използвала правилно цялата информация на свое разположение, размерът на изчисления процент грешки за настоящата глава щеше да бъде с 1,1 процентни пункта по-нисък.

9.19. ЕСП установи също 33 случая на неспазване на правните и финансовите изисквания, въпреки че това няма пряко финансово отражение за бюджета на ЕС. В ***каре 9.2*** са представени примери за грешки, които не са остойностени от ЕСП.

Каре 9.2

Пример за неправилно изчислени разходи за персонал

ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“

ЕСП одитира декларираните разходи чрез седем различни фактури по договори за безвъзмездна финансова помощ с неправителствени организации (НПО) при пряко управление.

Съгласно условията на тези договори разходите за персонал е трябвало да бъдат изчислени или чрез използване на дневни ставки въз основа на действителните годишни разходи и предварително определен брой работни дни, или чрез прилагане на единични разходи в съответствие с установените счетоводни практики на НПО за отчитане на разходите.

При всички одитирани операции обаче разходите за персонал не бяха изчислени по нито един от тези методи.

Въпреки че според ЕСП този подход не е в съответствие с приложимите правила, тя не разполага с достатъчно информация, за да изчисли съответната недопустима сума.

Пример за отчитане по проект на разлики във валутните курсове

ГД „Разширяване и източно съседство“

ЕСП провери фактура по споразумение за финансов принос в размер на 2,03 млн. евро за подкрепа на гражданското общество в държава от Южен Кавказ.

Съгласно условията на това споразумение разходите, свързани с колебания на валутните курсове, могат да бъдат покрити само ако в бюджета е заложен резерв за непредвидени разходи, какъвто не е бил предвиден. ЕСП констатира, че въпреки това загубите и печалбите от превалутирането са били отчетени като разходи по проекта.

ЕСП счита, че този подход не е в съответствие с приложимите правила, но не разполага с достатъчно информация, за да изчисли съответната недопустима сума.

Пример за неспазване на изискванията на ЕС за публичност

ГД „Разширяване и източно съседство“

ЕСП провери фактура по договор за безвъзмездна финансова помощ в размер на 1,0 млн. евро за интегрирано териториално развитие в държава от Южен Кавказ. Одитът включваше проверка на място на избрани строителни работи.

По време на посещението си одиторите установиха липса на видимо обозначение, че спортно-здравният комплекс и системата за външно осветление са финансирани от ЕС.

ЕСП заключи, че това е в нарушение на задълженията за публичност, предвидени в договора, съгласно които от бенефициентите се изисква да популяризират финансирането от ЕС и да поставят логото на ЕС върху финансираната инфраструктура.

9.20. През годините ЕСП констатира непрекъснато намаляващ брой грешки в две разходни области поради специфичните им условия за плащане. Това са i) *бюджетна подкрепа* и ii) проекти, изпълнявани при т.нар. *„условен подход“*. През 2025 г. ЕСП одитира четири операции за бюджетна подкрепа (три през 2024 г.) и 10 операции, извършени при „условен подход“ (подобно на 2024 г.).

9.21. Бюджетната подкрепа подпомага общия бюджет на дадена държава или бюджета ѝ за изпълнение на конкретна политика или цел. През 2025 г. плащанията за бюджетна подкрепа от общия бюджет на ЕС са в размер на 58 млн. евро. ЕСП провери дали Комисията е спазила условията за извършване на плащания за бюджетна подкрепа за държавите партньори и дали е проверила изпълнението на условията за допустимост от страна на тези държави, като например задоволително подобрение във финансовото управление на публичния сектор. Обхватът на одита на ЕСП относно редовността не включва етапите след изплащането на помощта от Комисията за държавата получател, тъй като след това тези средства се обединяват със средствата от националния бюджет на държавата.

9.22. При „условния подход“, когато финансовото участие на Комисията в проекти с множество донори се обединява със средствата от другите донори и не се заделя целево за конкретни и определими разходи, Комисията приема, че разходите са в съответствие с правилата за допустимост на ЕС, ако общият размер на финансирането включва достатъчно допустими за подпомагане разходи, които да покрият частта на ЕС. Където беше уместно, ЕСП взе предвид този подход при извършването на проверките по същество.

9.23. При проверката на редовността на операциите бяха открити и примери за ефективен контрол от страна на Комисията. Един такъв пример е представен в ***каре 9.3***.

Каре 9.3

Пример за ефективно използване на безвъзмездна финансова помощ

ГД „Международни партньорства“

ЕСП провери фактура, свързана с договор за безвъзмездна финансова помощ за НПО с общ бюджет 0,65 млн. евро в държава от Западна Африка. Целите на проекта са да се подобри качеството на живот на хората с увреждания и да се насърчи интеграцията и приобщаването на децата и младите хора, засегнати от такива състояния.

По време на посещението си на място одиторите провериха оборудването и материалите, доставени на няколко рехабилитационни центъра през 2022 г. и 2023 г. Те провериха закупените стоки и установиха, че са в отлично състояние. Оборудването се използва активно и значително е повишило капацитета на центровете за предоставяне на рехабилитационни услуги.

Събраните по време на одита доказателства сочат, че механизмите за контрол на Комисията са допринесли за това средствата да се използват по предназначение и действието да постигне очакваните резултати.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Годишен отчет за дейността на ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“

9.24. ЕСП провери Годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ за финансовата 2025 година. Одиторите разгледаха по-специално дали в своя ГОД тази генерална дирекция е представила информацията относно редовността в съответствие с указанията на Комисията и дали е приложила последователно методологията за изчисляване на бъдещи корекции и събиране на вземания.

9.25. От общия размер на приетите разходи през 2025 г. (1,15 млрд. евро) ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ оценява общата сума, изложена на *риск при плащане*, на 11,92 млн. евро (1,04 %). Бъдещите корекции и намаления на разходите се оценяват на 0,01 % от общия размер на съответните разходи, а рискът при приключване — на 1,03 %, което е под определения *праг на същественост*.

9.26. Рискът при приключване за тази генерална дирекция се основава на проучване относно *процента остатъчни грешки* (RER), извършено от външен изпълнител. В проучването се прави оценка на процента грешки, които не са открити при проверките на управлението от страна на дирекцията в нейната област на отговорност. Този процент грешки служи като основа за оценка на ефективността на тези проверки. Проучването относно RER не представлява *ангажимент за изразяване на увереност* или одит. За 2025 г. чрез него е проверена извадка от 138 приключени договора.

9.27. Генералният директор на ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ декларира, че финансовият риск на генералната дирекция е под прага на същественост на Комисията от 2 % от общия размер на приетите разходи, който е 1,15 млрд. евро. Тъй като броят на проверените от ЕСП операции представлява само малка част от операциите под отговорността на тази генерална дирекция (вж. точка ***9.9***), одиторите не могат да потвърдят тази оценка въз основа на резултатите от извършения от тях одит.

Годишен отчет за дейността на ГД „Международни партньорства“

9.28. Извършеният от ЕСП преглед на ГОД на ГД „Международни партньорства“ за 2025 г. е представен подробно в Годишния доклад на ЕСП относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие.

Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС (ГДУИ)

9.29. ЕСП разгледа информацията в ГДУИ на Комисията за 2025 г. относно изчисления риск при плащане в областите на политика по функция „Съседните региони и светът“. Комисията не е представила оценката си за риска при плащане за тази функция от МФР.

Други елементи

9.30. ЕСП одитира една операция, свързана с разходи извън годишните тавани на МФР (вж. точка ***9.9***). Тя е свързана с безвъзмездна финансова помощ, предоставена по линия на механизма за Украйна. Одиторите не установиха грешки по отношение на тази операция. Тъй като разходите не попадат в обхвата на функция 6 от МФР, съответните одитни резултати нямат отражение върху изчисления процент грешки за тази функция, но се отразяват върху общия изчислен процент грешки.

Заключение и препоръки

Заключение

9.31. Като цяло одитните доказателства, които ЕСП получи и представя в настоящата глава, показват, че процентът грешки при разходите в областта „Съседните региони и светът“ е съществен. По отношение на тази функция от МФР извършеното от ЕСП тестване на операциите показва, че изчисленият общ процент грешки е в размер на 2,5 %.

Препоръки

9.32. В ***приложение 9.2*** са представени констатациите от последващата проверка на ЕСП на изпълнението на четирите препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2022 г. В своя Годишен доклад за 2024 г. ЕСП вече докладва по три препоръки, които Комисията е изпълнила изцяло. Четвъртата препоръка не е била приета и следователно по нея не са били предприети действия.

9.33. Въз основа на своите констатации и заключения за 2025 г. ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 9.1 — Да се подобри процедурата за подбор на експерти

Комисията следва да усъвършенства своята процедура за одобрение на експерти по договори за услуги, така че тя да включва проверка дали техният професионален опит отговаря на техническото задание по отношение на продължителността и конкретната област на този опит.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Препоръка 9.2 — Да се засили контролът с оглед недопускане на разходи за възнаграждения да бъдат приемани като преки разходи

За да намали риска при споразуменията за финансов принос от неправилно приемане като преки разходи за заплати на онези разходи, които може да са включени във възнагражденията, Комисията следва да предостави допълнителни указания, които да прецизират:

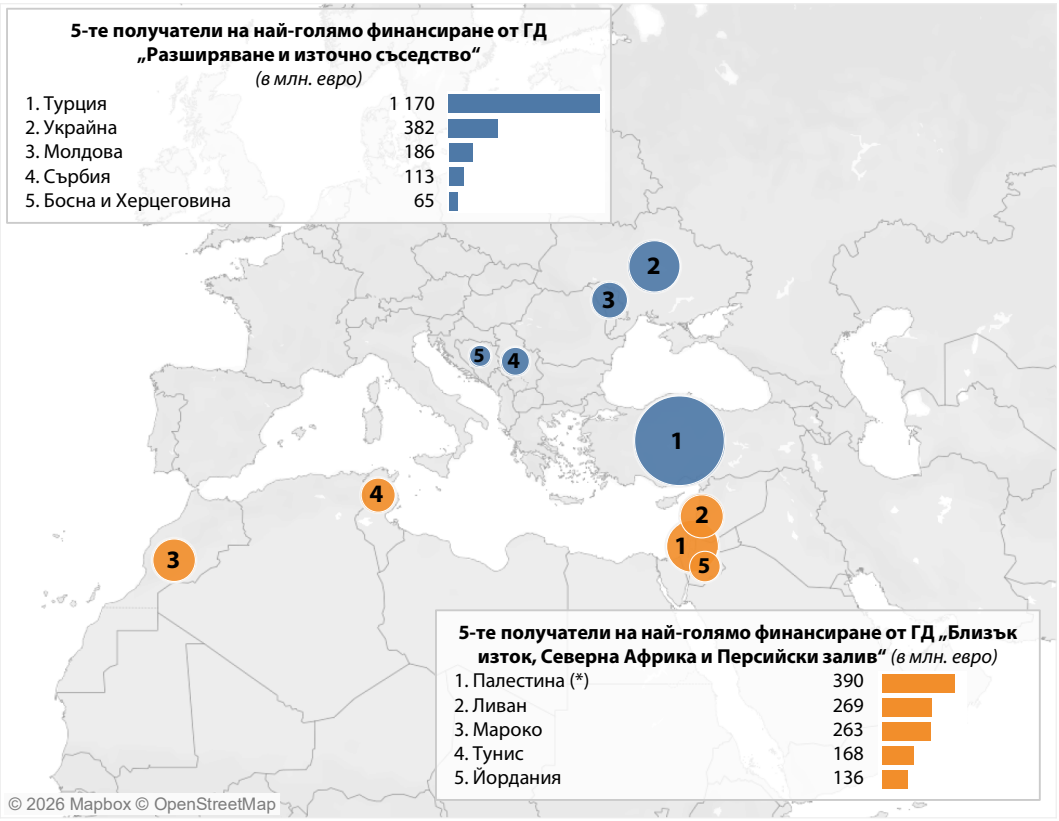
а) разграничението между преки разходи и възнаграждения; и

б) необходимостта да се изключват от исканията за възстановяване на разходи за заплати онези разходи, които не са преки допустими разходи, но които може вече да са включени във възнагражденията.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Приложения

Приложение 9.1 — Плащания към отделни държави от ГД „Международни партньорства“, ГД „Разширяване и източно съседство“ и ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“



Източник: Карта за фон ©Mapbox и ©OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (NEAR)[6]: 5-те най-големи държави бенефициенти в предишни години (*в млн. евро*)

2021 г.		2022 г.		2023 г.		2024 г.	
Турция	127	Украйна	714	Турция	992	Турция	1 077
Молдова	109	Тунис	268	Украйна	399	Украйна	736
Мароко	106	Египет	124	Сърбия	338	Палестина (*)	429
Египет	88	Палестина (*)	120	Палестина (*)	223	Тунис	263
Йордания	70	Мароко	102	Мароко	195	Мароко	228

(*) Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга отделните позиции на държавите членки по този въпрос.

[6] От 1 февруари 2025 г. ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ е разделена на две отделни генерални дирекции: ГД „Разширяване и източно съседство“ и ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“.



Източник: Карта за фон ©Mapbox и ©OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Освен това ГД „Международни партньорства“ е извършила плащания за регионални програми, включващи няколко държави. През 2025 г. тези плащания възлизат на 1,1 млрд. евро за Африка, 197,1 млн. евро за Азия и 142,8 млн. евро за Северна и Южна Америка.

ГД „Международни партньорства“: 5-те най-големи държави бенефициенти в предишни години (*в млн. евро*)

2021 г.		2022 г.		2023 г.		2024 г.	
Бангладеш	140	Афганистан	200	Афганистан	135	Бангладеш	166
Ирак	103	Конго (Киншаса)	79	Бангладеш	120	Афганистан	120
Пакистан	89	Пакистан	76	Ирак	81	Сомалия	88
Непал	85	Етиопия	76	Пакистан	79	Замбия	82
Афганистан	77	Йемен	69	Конго (Киншаса)	76	Нигерия	7

Приложение 9.2 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Степен на приемане на препоръките: изцяло приета; частично приета; не е приета; няма данни.

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 1:** да засили контрола с цел да се предотврати неправомерно изменение на предложенията на етапа на сключване на договора при отпускането на безвъзмездна финансова помощ въз основа на покана за представяне на предложения. Целеви срок за изпълнение — юни 2024 г.			
2022	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 2:** Според практическото ръководство Комисията следва да извършва оценка на риска, за да може плащания за авансово финансиране на стойност между 60 000 и 300 000 евро да се извършват без банкова гаранция, само ако рискът е оценен като нисък. Целеви срок за изпълнение — до края на 2024 г.			

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	ЕСП препоръчва на Комисията: **Препоръка 3:** Комисията следва да въведе подходящ срок, за да може докладите от проверките на разходите, изготвени от външните одитори за договорите за безвъзмездна финансова помощ, да са готови преди обработката на плащанията или уравняването на разходите. Целеви срок за изпълнение — до края на 2025 г.			
2022	ЕСП отправя следната препоръка към ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“: **Препоръка 4:** да засили контрола, за да се изключат нарежданията за събиране на вземания, свързани с неизразходвано авансово финансиране, от изчислението на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ за *корективния капацитет*. Целеви срок за изпълнение — от Годишния отчет за дейността за 2023 г. и всички следващи			

Източник: ЕСП.

Глава 10

Европейска публична администрация

Съдържание

	Точки
Въведение	10.1.—10.3.
Кратко описание	10.2.
Обхват и подход на одита	10.3.
Редовност на операциите	10.4.—10.21.
Европейски парламент	10.7.—10.9.
Съвет на Европейския съюз	10.10.—10.11.
Европейска комисия	10.12.—10.19.
Европейска сметна палата	10.20.
Европейска служба за външна дейност	10.21.
Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол	10.22.—10.23.
Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението	10.24.
Заключение и препоръки	10.25.—10.27.
Заключение	10.25.
Препоръки	10.26.—10.27.
Приложения	
Приложение 10.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки в област „Европейска публична администрация“	

Въведение

10.1. В настоящата глава са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) по отношение на функция 7 от многогодишната финансова рамка (МФР) „Европейска публична администрация“. На ***фигура 10.1*** са представени обобщено разходите на институциите и органите на ЕС по тази функция през 2025 г.

Фигура 10.1 — Плащания и одитна популация



Източник: ЕСП, въз основа на данни от *консолидираните отчети* на Европейския съюз за 2025 г.

Кратко описание

10.2. В административните разходи се включват разходи за човешки ресурси, в т.ч. пенсии, които през 2025 г. представляват около 71 % от общия размер на изплатените средства, и разходи за сгради, оборудване, комуникации и информационни технологии. Дългогодишната работа на ЕСП показва, че разходите в тази област като цяло се характеризират с ниско ниво на риск.

Обхват и подход на одита

10.3. Прилагайки описаните в ***приложение 1.1*** одитен подход и методи, ЕСП провери следните елементи от тази функция на МФР за 2025 г.:

а) статистически представителна извадка от 70 *операции*, обхващаща пълния набор от разходи по тази функция и всички институции и органи на ЕС. Целта на ЕСП беше да изчисли процента *грешки* и да използва получените резултати при изготвянето на своята цялостна *Декларация за достоверност*.

б) системите за наблюдение и контрол на Службата за управление и плащане по индивидуални права (PMO), по-специално прилагането на стандартите за вътрешен контрол, управлението на риска и ключовите контроли.

в) информацията относно *редовността*, съдържаща се в *годишните отчети за дейността* на всички институции и органи на ЕС, вкл. на генералните дирекции и службите на Комисията, които са основно натоварени с административните разходи[1]. Тази информация се отразява в *Годишния доклад за управлението и изпълнението* на Комисията.

[1] Генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“ (HR), генерална дирекция „Цифрови услуги“ (DIGIT), Служба за управление и плащане по индивидуални права (PMO) и Служби за инфраструктура и логистика в Брюксел (OIB) и Люксембург (OIL).

Редовност на операциите

10.4. От проверените 70 операции 18 (26 %) съдържат грешки. Въз основа на деветте грешки, остойностени от ЕСП, изчисленият процент грешки е под *прага на същественост*.

10.5. Установените от ЕСП *количествено измерими грешки* се отнасят до разходите на Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия и *Европейската служба за външна дейност*. Те са свързани най-вече с недостатъци в процедурите за възлагане на *обществени поръчки*, като например липса на основна документация. ЕСП установи количествено неизмерими грешки по отношение на Европейския парламент, Европейската комисия, Съда на Европейския съюз и Европейската служба за външна дейност. Не бяха открити съществени проблеми по отношение на Европейския икономически и социален комитет, Европейския комитет на регионите, Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните. Външният одитор на Европейската сметна палата е докладвал за един проблемен въпрос (вж. точка ***10.20***). Когато грешките са свързани с процедури за обществени поръчки, ЕСП докладва за тях главно в раздела относно институцията, която е управлявала съответната процедура.

10.6. Една количествено неизмерима грешка засяга всички институции със седалище в Люксембург. Тя е свързана с плащане за транспортни разходи, изплатени на сдружение на родителите, което управлява превоза на деца до Европейските училища в Люксембург. ЕСП установи липсата на писмена договорна рамка, определяща правата и задълженията на участващите страни, както и условията за изчисляване, проверка и извършване на такива плащания. Това създава несигурност по отношение на отговорностите и може да затрудни разрешаването на спорове или коригирането на грешки при фактурирането.

Европейски парламент

10.7. ЕСП провери 15 операции и установи, че две от тях са засегнати от количествено измерими грешки. Една грешка е свързана с плащане, извършено към политическа група. Един договор е възложен от политическата група, без да са потърсени достатъчно оферти, както се изисква от правилата на Европейския парламент[2]. Това е ограничило конкуренцията. За друг договор, свързан с това плащане, не е имало ясно разграничение между критериите за подбор и критериите за възлагане, а тежестта на критериите за възлагане не е била достатъчно подробно определена. Това е намалило прозрачността на процеса на оценка.

10.8. Другата грешка се отнася до *процедура за възлагане на обществена поръчка*, включваща шестгодишно рамково споразумение в областта на информационните технологии, чиято продължителност не е била достатъчно добре обоснована. *Финансовият регламент* ограничава продължителността на рамковите споразумения до 4 години, освен в надлежно обосновани случаи.

10.9. Освен това ЕСП установи една операция за плащане от Европейската комисия, засегната от количествено неизмерима грешка, която е свързана с процедура за възлагане на обществена поръчка, управлявана от Европейския парламент. В процедурата липсва документация, изисквана съгласно Финансовия регламент.

Съвет на Европейския съюз

10.10. ЕСП провери четири операции и установи, че две от тях са засегнати от количествено измерими грешки. Едната се отнася до плащане за ИТ услуги от външен изпълнител, при което един критерий за определяне на почасовата ставка на консултант не е бил приложен правилно.

10.11. Втората количествено измерима грешка се отнася до договор, управляван от Европейската комисия, както е посочено в точка ***10.16***.

---

[2] Правила относно бюджетна позиция 400, последно изменени на 15 юли 2024 г.

Европейска комисия

10.12. ЕСП провери 25 операции и установи, че три от тях са засегнати от количествено измерими грешки.

10.13. Една от тези грешки се отнася до неправомерното изплащане на надбавка за пренастаняване на пенсиониран служител. ЕСП заключи, че в този случай съществуващите механизми за контрол са били недостатъчни, за да се предотврати неправилното установяване на правата на пенсионирания служител.

10.14. Другите грешки се отнасят до две операции, свързани със сгради, при които бяха открити слабости в процедурите за възлагане на обществени поръчки и липса на основни документи. За първата от тези операции ЕСП не получи доказателства за наличието на основна документация — като например покана за представяне на оферти, тръжни спецификации или потвърждение за назначаването на комисия за отваряне и оценка на офертите — както се изисква от Финансовия регламент при провеждането на процедури на договаряне.

10.15. Втората операция включва плащане за дейности за оборудване на център за данни, което възлиза на над 50 % от общите разходи по договора за наем на този център. Проучването на пазара, предхождащо процедурата на договаряне за договора за наем, е било до голяма степен непълно, тъй като е обхванало само разходите за наем, но не и за дейностите за оборудване. Това означава, че за тези дейности не е била извършена независима оценка или сравнителен анализ на разходите. Поради това ЕСП счита, че процедурата на договаряне не е в съответствие с изискванията на Финансовия регламент. ЕСП също така отбеляза липсата на основна документация, подобно на случаите, описани в точка ***10.14***.

10.16. Освен това ЕСП установи количествено измерими грешки в три операции от извадката, изпълнени от други институции, за които процедурите за възлагане на обществени поръчки се управляват от Европейската комисия. Една операция, плащането по която е извършено от Съвета на Европейския съюз, се отнася до закупуването на офис оборудване. Съответното рамково споразумение съдържа клауза за преразглеждане на цената, която не съответства на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки, тъй като не включва позоваване на независим индекс, формула или проверим референтен показател. Следователно тази клауза не осигурява обективност и прозрачност съгласно изискванията на Финансовия регламент.

10.17. За втората операция, плащането по която е извършено от Европейската служба за външна дейност, поканата за представяне на оферти не включва критерии за подбор и възлагане, както се изисква от Финансовия регламент.

10.18. Третата операция, за която плащането е извършено от Европейската сметна палата, е свързана с договор за закупуване на оборудване и предоставяне на професионални услуги. Определеният 6-годишен срок на договора не е достатъчно добре обоснован. Този случай е подобен на случая, посочен в точка ***10.8***.

10.19. Друга операция, свързана със сгради и определена като количествено неизмерима грешка, се отнася до договор, управляван от Европейския парламент, както е посочено в точка ***10.9***.

Европейска сметна палата

10.20. Независимият външен одитор на институцията извърши проверка на две операции и установи една количествено измерима грешка, свързана с договор, управляван от Европейската комисия, както е посочено в точка ***10.18***.

Европейска служба за външна дейност

10.21. ЕСП провери 15 операции. Беше установена една количествено измерима грешка, която се отнася до договор, управляван от Европейската комисия, както е посочено в точка ***10.17***.

Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

10.22. ЕСП провери системите за наблюдение и контрол на Службата за управление и плащане по индивидуални права (PMO), както е посочено в точка ***10.3***, буква б). ЕСП установи, че само един от осемте отдела на Службата е извършил скорошен преглед на длъжностите, определени като *чувствителни*. Освен това стратегията на Службата за периода 2022—2024 г. не е била актуализирана и не е извършена официална и навременна оценка на изпълнението на действията, включени в свързания със стратегията план за действие.

10.23. От 2019 г. насам Службата постепенно автоматизира своите проверки на това дали пенсионираните служители отговарят на условията за продължаване на пенсионните плащания. При проверката на функцията, използвана за поддържане на регистрите на удостоверенията за живот на пенсионираните служители в ИТ системата на Службата, ЕСП отбеляза липсата на:

а) редовни прегледи на правата за достъп на потребителите;

б) процедура за мониторинг, чрез която да се откриват пенсионираните служители без съответни удостоверения и да се проследяват техните случаи; и

в) официални процедури за служителите, въвеждащи и валидиращи данните, относно обработването на удостоверенията за живот на пенсионираните служители и относно проверката на самоличността на тези служители чрез лични посещения или телефонни обаждания.

Това може да подкопае *ефективността* на автоматизираните проверки на Службата и да увеличи риска от недължими плащания и необходимостта от последващото им събиране.

Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

10.24. В проверените от ЕСП годишни отчети за дейността не се посочват съществени нива на грешки, което съответства и на резултатите от извършения от ЕСП одит (вж. точка ***10.4***).

Заключение и препоръки

Заключение

10.25. Като цяло одитните доказателства, получени от ЕСП и представени в настоящата глава, показват, че нивото на грешки при разходите по функция „Европейска публична администрация“ не е съществено.

Препоръки

10.26. В ***приложение 10.1*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на препоръката ѝ към Европейския парламент в нейния Годишен доклад за 2022 г. ЕСП счита, че тази препоръка е изпълнена в известна степен. Извършеният от ЕСП одит за 2025 г. (вж. точка ***10.7***) показва, че тази препоръка продължава да бъде актуална.

10.27. Въз основа на извършения одит ЕСП отправя следните препоръки:

Препоръка 10.1 — Да се подобрят проверките на допустимостта на пенсионираните служители за по-нататъшно получаване на пенсионни плащания

Службата за управление и плащане по индивидуални права (PMO) следва:

а) да подобри процедурите си за мониторинг с цел откриване и проследяване на липсващи удостоверения за живот на пенсионирани служители; и

б) да въведе официални процедури за обработване на удостоверенията за живот в своята информационна система, както и за проверка на самоличността на пенсионираните служители.

Целеви срок за изпълнение — средата на 2027 г.

Приложения

Приложение 10.1 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки в област „Европейска публична администрация“

Степен на приемане на препоръките: изцяло приета; частично приета; не е приета; няма данни.
Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	ЕСП отправя следните препоръки: **Препоръка 1:** ЕСП препоръчва на администрацията на Европейския парламент да подобри насоките си относно усвояването на бюджетни кредити от страна на европейските политически групи и да предложи на Бюрото на Парламента действия, чрез които да задължи политическите групи да прилагат ефективно вътрешните правила и да следят за спазването на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Срок за изпълнение — до края на 2024 г.			Администрацията на Европейския парламент е предприела действия за подобряване на насоките за усвояване на *бюджетни кредити* от страна на европейските политически групи, като е организирала няколко обучения и е предоставила помощ на политическите групи във връзка с прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки. Администрацията обаче не е предложила на Бюрото на Парламента действия, с които да се въведе задължение за политическите групи да прилагат ефективно вътрешните правила на Парламента и да осигурят спазването на изискванията за възлагане на обществени поръчки.

Източник: ЕСП.

Глава 11

Механизъм за възстановяване и устойчивост

Съдържание

	Точки
Въведение	**11.1.—11.10.**
Кратко описание на Механизма за възстановяване и устойчивост	**11.1.—11.5.**
Цели на политиката	**11.2.**
Рамка за управление и контрол	**11.3.—11.4.**
Етап на изпълнение	**11.5.**
Обхват и подход на одита	**11.6.—11.10.**
Оценка на изпълнението на условията за плащане и допустимост	**11.11.—11.21.**
Незадоволително изпълнение на ключовите етапи и целите	**11.13.—11.14.**
Мерки, започнали преди началото на периода на допустимост	**11.15.—11.17.**
Двойно финансиране	**11.18.—11.21.**
Проверка на избрани системи за мониторинг и контрол	**11.22.—11.38.**
Слабости в предварителната оценка на Комисията	**11.22.**
Неизпълнените препоръки от съществено значение, издадени в резултат на одитите на Комисията, са по-малко, но за голяма част от тях крайният срок за изпълнение е изтекъл	**11.23.—11.28.**
Системите за контрол на държавите членки все още не са достатъчно ефективни	**11.29.—11.38.**
Продължават да са необходими ключови етапи, свързани с контрола	**11.29.—11.32.**
Слабости в системите на някои държави членки за осигуряване на съответствие с правилата за обществени поръчки и за държавна помощ	**11.33.—11.37.**
Слабости в исканията за плащане	**11.38.**

Анализ на измененията на РИС 11.39.—11.48.

Няколко РИС са били изменени след подаване на искането за плащане, за да отговорят на действителните постижения 11.41.—11.42.

Обективните обстоятелства невинаги са достатъчно добре обяснени и често не са подкрепени с подходящи доказателства 11.43.—11.44.

С някои изменения са премахнати важни етапи от изпълнението на съответната мярка по МВУ 11.45.

Слабости по отношение на отражението на измененията върху прогнозните разходи 11.46.—11.48.

Въпроси, свързани с разработването на мерки, ключови етапи и цели 11.49.—11.53.

Годишни отчети за дейността и Годишен доклад за управлението и изпълнението 11.54.—11.59.

Заключения и препоръки 11.60.—11.62.

Заключения 11.60.—11.61.

Препоръки 11.62.

Приложения

Приложение 11.1 — Подход и методология на одита

Приложение 11.2 — Резултати от одита на плащания на безвъзмездна финансова помощ на държавите членки

Приложение 11.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Въведение

Кратко описание на Механизма за възстановяване и устойчивост

11.1. МВУ е създаден с Регламент (ЕС) 2021/241 (наричан по-нататък „Регламентът“), който влиза в сила на 19 февруари 2021 г. Регламентът е претърпял две изменения: първото, направено през февруари 2023 г., дава възможност на държавите членки да включат глава за плана *REPowerEU* в своите национални планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ)[1]; а второто, въведено през февруари 2024 г.[2], позволява на държавите членки да включат като прогнозни разходи в своите НПВУ сумата на своя финансов принос за създаването на *платформа за стратегически технологии за Европа (STEP)*. МВУ подкрепя реформи и инвестиции в държавите членки от началото на пандемията от COVID-19 през февруари 2020 г. (от 1 февруари 2022 г. в случая на REPowerEU) и ще продължи да се изпълнява до 31 декември 2026 г.

Цели на политиката

11.2. Основната цел на МВУ е да се смекчат икономическите и социалните последици от пандемията от COVID-19, като същевременно се подпомогнат икономиките на държавите членки да станат по-устойчиви и по-добре подготвени за бъдещи предизвикателства, включително чрез ускоряване на техния напредък към екологичния и цифровия преход. Планът REPowerEU — отговорът на ЕС на смущенията на световния енергиен пазар, причинени от военната агресия на Русия срещу Украйна — добавя още една цел, а именно да се сложи край на зависимостта от руски изкопаеми горива чрез преобразуване на енергийната система на ЕС.

---

[1] Регламент (ЕС) 2023/435.

[2] Регламент (ЕС) 2024/795.

Рамка за управление и контрол

11.3. Комисията изпълнява МВУ в режим на *пряко управление*, което означава, че тя носи пряка отговорност за изпълнението на инструмента. Плащанията по МВУ зависят от задоволителното изпълнение от държавите членки на *ключовите етапи* и *целите*, определени в приложенията към съответното *Решение за изпълнение на Съвета (РИС)*, с което се одобрява техният НПВУ[3]. Изисква се също така да не са отменени мерки, свързани с вече изпълнени ключови етапи или цели, както и да не е нарушен принципът на избягване на двойно финансиране. Условията за допустимост, определени в Регламента, включват спазване на периода на допустимост и на *принципа за ненанасяне на значителни вреди*, както и изискване да не се заместват периодични национални бюджетни разходи (освен в надлежно обосновани случаи)[4]. Държавите членки са длъжни да следят за това средствата да се усвояват в съответствие с приложимото право на ЕС и националното право, по-специално по отношение на предотвратяването, разкриването и коригирането на *измами*, корупция и конфликти на интереси. Държавите членки могат да поискат плащания до два пъти годишно, придружени от обобщение на извършените одити и декларация за управлението по отношение на предоставената информация.

11.4. Както се изисква в Регламента, Комисията проверява дали изпълнението на ключовите етапи и целите е задоволително, което е условието за извършване на плащания по МВУ. Спазването на правилата на ЕС и националните правила при разходването на средства не е условие за получаване на плащания по МВУ от държавите членки. Поради това, както беше докладвано през предходните години, одитната дейност на ЕСП по МВУ се различава значително[5] от тази в други области на бюджета на ЕС, в които тя проверява спазването на приложимите европейски и национални правила до равнището на крайния получател (напр. допустимостта на направените разходи или спазването на правилата за *държавна помощ* и за възлагане на *обществени поръчки*[6]).

---

[3] Член 24, параграф 2 от Регламента — консолидирана версия на измененията на Регламент (ЕС) 2021/241.

[4] Пак там, член 5, член 9, член 17, параграф 2 и член 24, параграф 3.

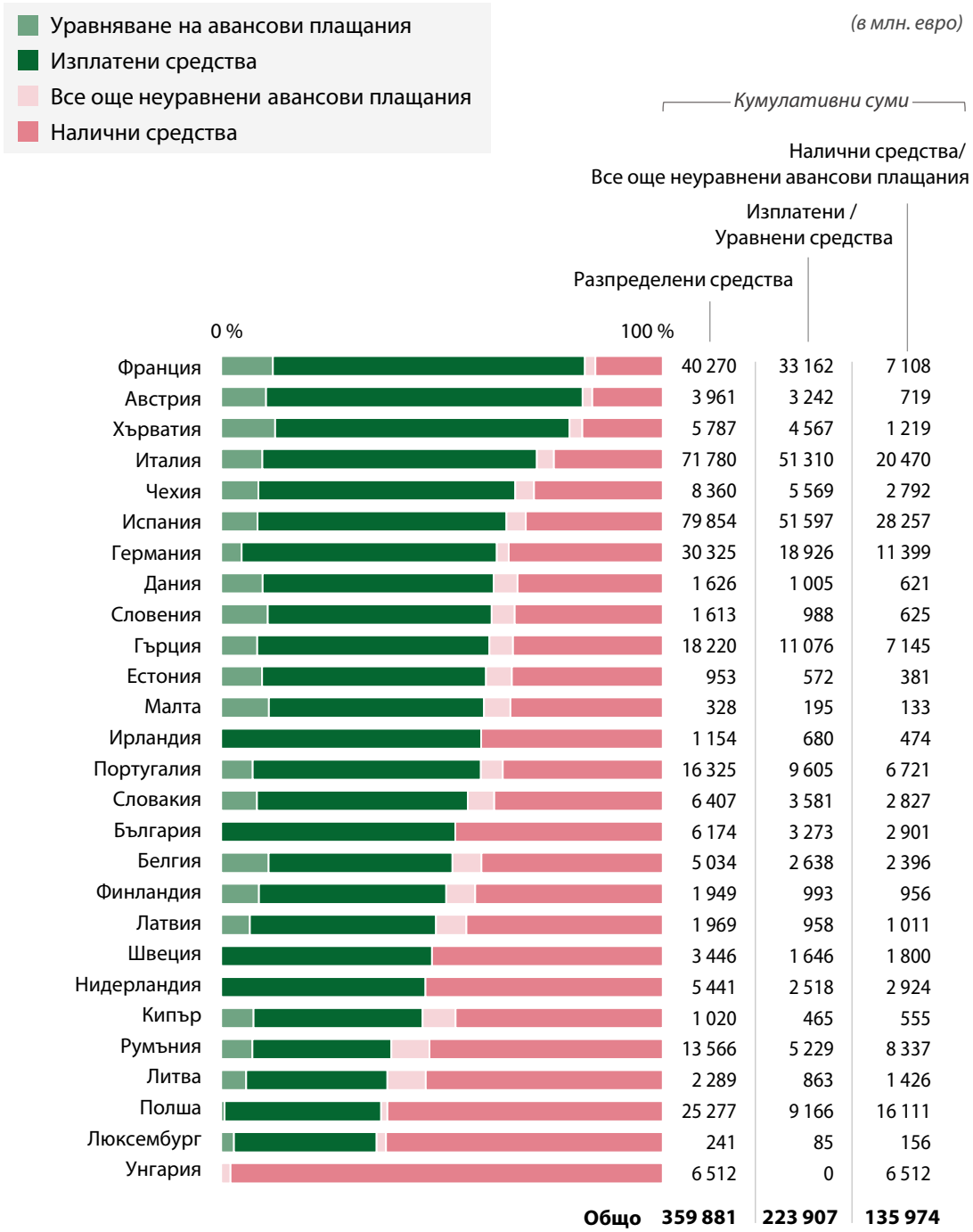
[5] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка XXXVIII.

[6] Пак там, точка 11.13.

Етап на изпълнение

11.5. До края на 2025 г. Комисията е извършила 102 плащания на *безвъзмездна финансова помощ* (едно през 2021 г., 13 през 2022 г., 23 през 2023 г., 28 през 2024 г. и 37 през 2025 г.), като разходите са на обща стойност 223,9 млрд. евро. Това означава, че през последната година от изпълнението на МВУ остава да бъдат изплатени 38 % от общата сума на средствата (за безвъзмездна финансова помощ) (вж. ***фигура 11.1***). ЕСП отбелязва, че до края на 2025 г. Унгария все още не е подала искания за плащане.

Фигура 11.1 — Напредък при плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към 31 декември 2025 г. по държави членки



	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	Общо
Авансови плащания	36 373	271	1 692	2 412	0	**40 748**
Изплатени средства	10 000	46 897	46 326	53 484	40 078	**196 785**
Уравнени средства	1 494	6 803	7 150	6 370	5 305	**27 122**

Източник: ЕСП.

Обхват и подход на одита

11.6. Разходите за безвъзмездна финансова помощ по МВУ за 2025 г. възлизат на 45,4 млрд. евро и одитът на ЕСП обхвана всички 37 плащания на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 40,1 млрд. евро и *уравняването* на авансовото финансиране в размер на общо 5,3 млрд. евро.

11.7. В съответствие с описания в ***приложение 11.1*** одитен подход, за да изготви своето становище относно редовността на разходите по МВУ за 2025 г., ЕСП провери следните елементи:

а) 200 ключови етапа и 220 цели, включени в исканията за 37-те плащания на безвъзмездна финансова помощ, извършени през 2025 г., за да прецени дали те отговарят на условията за плащане и допустимост (вж. ***фигура 11.2***). ЕСП обхвана 40 % от общата одитна популация от ключови етапи и цели. Оценката на одиторите включи:

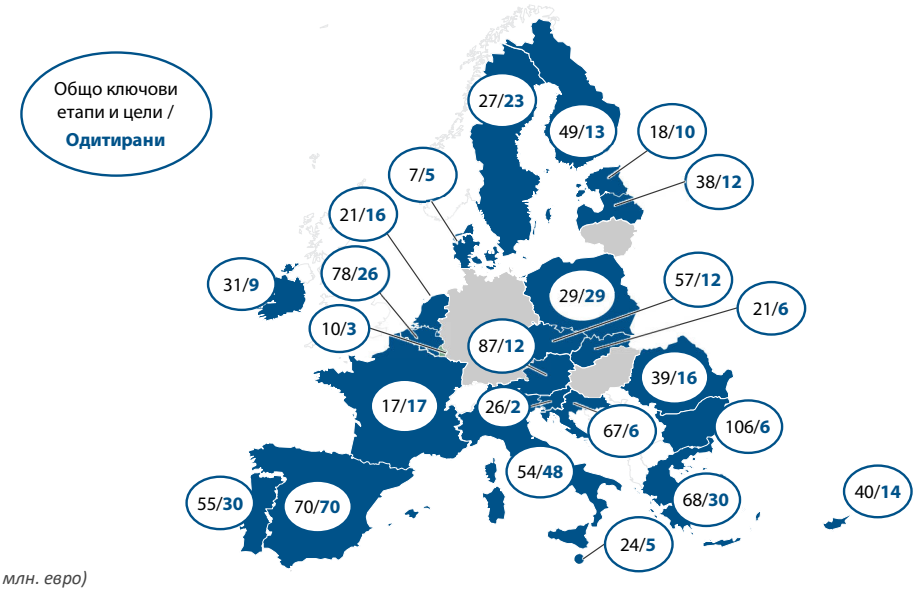
   i) документна проверка на предварителните оценки на Комисията и на осемте ключови етапа, свързани със системите за одит и контрол на държавите членки;

   ii) посещения на място в пет държави членки във връзка с 27 ключови етапа и цели (Белгия, Испания, Латвия, Австрия и Полша).

б) последващите одитни доклади на Комисията с цел преглед на извършената одитна работа и изразените от нея констатации, в т.ч. изпълнението на препоръките, отправени в рамките на тези одити; и

в) докладването от ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN) относно редовността на разходите по МВУ за 2025 г. в нейния *Годишен отчет за дейността (ГОД)* и начина, по който тази информация се представя в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ)*.

Фигура 11.2 — Общ брой и брой на одитираните ключови етапи и цели, свързани с разходите по МВУ за 2025 г.



(в млн. евро)

		Одитирана популация		Одитна извадка		Процент одитирани ключови етапи и цели
Държава членка	Разходи	**Общо ключови етапи**	**Общо цели**	**Одитирани ключови етапи**	**Одитирани цели**	
Белгия (*)	1 695	55	23	**10**	**16**	33 %
България (*)	1 904	96	10	**2**	**4**	6 %
Чехия (*)	2 003	31	26	**2**	**10**	21 %
Дания	148	5	2	**3**	**2**	71 %
Естония	143	13	5	**6**	**4**	56 %
Ирландия (*)	356	19	12	**2**	**7**	29 %
Гърция (*)	3 997	58	10	**20**	**10**	44 %
Испания (*)	8 136	28	42	**28**	**42**	100 %
Франция	3 776	7	10	**7**	**10**	100 %
Хърватия (*)	1 204	29	38	**2**	**4**	9 %
Италия (*)	8 836	31	23	**25**	**23**	89 %
Кипър (*)	220	30	10	**8**	**6**	35 %
Латвия	339	27	11	**7**	**5**	32 %
Люксембург	60	6	4	**1**	**2**	30 %
Малта	57	12	12	**3**	**2**	21 %
Нидерландия	1 185	15	6	**10**	**6**	76 %
Австрия (*)	2 438	63	24	**6**	**6**	14 %
Полша	2 266	19	10	**19**	**10**	100 %
Португалия (*)	2 176	31	24	**6**	**24**	55 %
Румъния	1 044	34	5	**11**	**5**	41 %
Словения	463	20	6	**1**	**1**	8 %
Словакия	569	15	6	**4**	**2**	29 %
Финландия (*)	720	39	10	**7**	**6**	27 %
Швеция	1 646	14	13	**10**	**13**	85 %
Общо	45 383	**697**	**342**	**200**	**220**	40 %

(*) През 2025 г. е извършено повече от едно плащане.
За повече информация относно подбора на ключовите етапи и целите, вж. ***приложение 11.1***, точки ***9) —11)***. Обхватът на одитната работа на ЕСП се различава в отделните държави, тъй като одитът е съсредоточен върху големи по размер плащания.

Източник: ЕСП.

11.8. В обхвата на одита на ЕСП не са включени редовността на разходите, извършени от крайните получатели, и компонентът за заеми на МВУ.

11.9. Предвид големия брой изменения на РИС и тяхното значение за ефективното изпълнение на МВУ, ЕСП извърши също така преглед на основана на риска извадка от 32 такива изменения (свързани с 20 ключови етапа и цели). ЕСП провери дали държавите членки са обосновали необходимостта от измененията с обективни обстоятелства (член 21 от Регламента). Беше разгледан и последващият анализ на Комисията. Освен това понастоящем ЕСП извършва отделен одит, за да провери дали последните преразглеждания на ПВУ през 2025/2026 г., които са преминали през оценка от Комисията и са одобрени от Съвета, продължават да съответстват на общото равнище на амбиция на предходните планове.

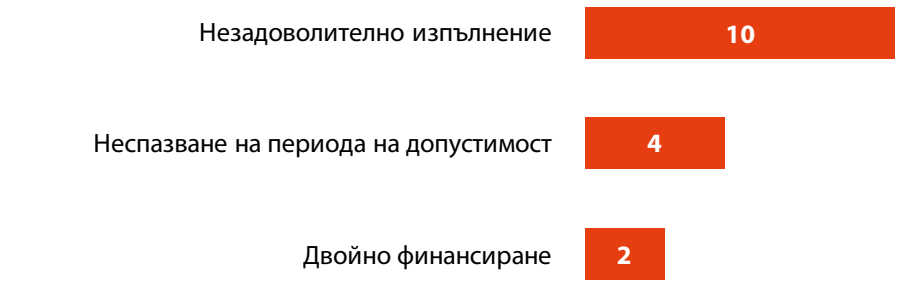
11.10. В допълнение към това ЕСП провери основана на риска извадка от 20 процедури за възлагане на обществени поръчки в пет държави членки (Белгия, Испания, Франция, Португалия и Румъния) и 10 случая на държавна помощ в четири държави членки (Дания, Франция, Кипър и Швеция), свързани с плащания по МВУ, извършени през 2025 г. Целта на тази проверка беше да се направи заключение дали те са били изпълнени в съответствие с правилата на ЕС и националните правила.

Оценка на изпълнението на условията за плащане и допустимост

11.11. ЕСП установи, че по отношение на 16 от проверените 420 ключови етапа и цели са направени констатации с финансово отражение (вж. ***приложение 11.2***). Те се отнасят до девет от 37-те плащания по МВУ (и свързаното с тях уравняване на авансово финансиране) в девет държави членки. ЕСП заключава, че минималното финансово отражение на тези констатации надхвърля определения от нея *праг на същественост*.

11.12. Предвид естеството на модела на разходване на средства по МВУ и факта, че методологията на Комисията за спиране на плащанията[7] зависи от редица оценки, които потенциално могат да доведат до различни тълкувания, ЕСП не изчислява процент *грешки*, подобен на този за други разходни области на ЕС (вж. ***приложение 11.1***). На ***фигура 11.3*** са представени видовете констатации, които имат финансово отражение.

Фигура 11.3 — Видове констатации с финансово отражение



Източник: ЕСП.

[7] COM (2023) 99, приложение II към съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Механизмът за възстановяване и устойчивост: две години по-късно — единствен по рода си инструмент в основата на екологичната и цифровата трансформация на ЕС“.

Незадоволително изпълнение на ключовите етапи и целите

11.13. При проверките на ЕСП бяха установени 10 ключови етапа и цели в седем държави членки, които не са изпълнени задоволително. Одиторите констатираха, че не всички елементи, изисквани за съответния ключов етап или цел, са били изпълнени, и че тези липсващи елементи са над допустимото минимално отклонение (вж. примера в ***каре 11.1***). Въпреки това Комисията е извършила съответните плащания.

Каре 11.1

Пример за ключов етап, който не е изпълнен задоволително

Полша — описание на ключов етап B5G: „Регламентът определя стандарти за качество за твърдите горива от биомаса, предназначени за битова употреба, включително дървесни пелети.“

През май 2025 г. Полша е приела регламент за определяне на стандарти за качество само за дървесни пелети (12 стандарта) и брикети (8 стандарта), с които работят 14,9 % от всички отоплителни системи в полските домакинства, използващи биомаса като гориво. Другите видове биомаса (предимно дърва за огрев), които захранват 85,1 % от всички отоплителни системи, не са обхванати от този регламент.

Комисията е оценила ключовия етап като задоволително изпълнен и третира изключването на другите видове биомаса като „минимално отклонение“. Тя счита, че не е необходимо да се определят стандарти за качество за другите видове биомаса, тъй като те са обхванати от стандартите, установени в решенията за борба със смога.

Тези решения обаче представляват регионални законодателни актове, а не национално законодателство, както се изисква от РИС. Освен това такива решения са приети само в 14 от 16-те региона в Полша и определят само един стандарт (максимално допустима влажност), приложим за всички видове биомаса, включително дървесни пелети и брикети.

ЕСП не счита, че това отклонение е минимално, тъй като по-голямата част от горивата от биомаса, използвани от домакинствата, не са обхванати от регламента, свързан с този ключов етап. Поради тази причина ЕСП заключи, че този ключов етап не е изпълнен задоволително.

ЕСП установи също така незадоволително изпълнени ключови етапи/цели във връзка с плащания, извършени към България, Ирландия, Гърция, Испания, Италия и Швеция.

11.14. Миналата година ЕСП взе решение да не изрази заключение относно това дали изпълнението на два *ключови етапа, свързани с контрола,* във връзка с първото плащане към Полша, е задоволително[8]. Тези ключови етапи, чието изпълнение е предварително условие за всички плащания по МВУ към Полша, имат за цел да се укрепи независимостта и безпристрастността на съдилищата чрез реформиране на дисциплинарния режим за съдиите. Въпреки че ЕСП изтъкна сериозни слабости при назначаването на съдии, тя реши да не формулира заключение на този етап поради текущо преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (Съд на ЕС) по дело C-517/24, пряко свързано с този въпрос. Впоследствие Съдът на ЕС е обявил преюдициалното запитване за недопустимо, тъй като е счел, че то надхвърля неговата компетентност да се произнася по преюдициални запитвания. Това означава, че той не е разгледал по същество въпросите, поставени от запитващата юрисдикция. Въпреки това делото все още не е приключено пред националния съд. ЕСП обаче отбелязва, че други дела, свързани с тези ключови етапи, все още предстои да бъдат разгледани от Съда на ЕС (например дело C-555/24). Поради това ЕСП ще изчака обявяването на окончателните решения на Съда на ЕС по тези дела, преди да формулира заключение относно това дали изпълнението на тези ключови етапи, както и на още един пряко свързан с тях ключов етап, е задоволително.

Мерки, започнали преди началото на периода на допустимост

11.15. В Регламента се предвижда, че по МВУ могат да бъдат финансирани само мерки, които са започнали да се изпълняват от 1 февруари 2020 г. нататък[9], но не се посочват допълнителни критерии по отношение на това кога изпълнението на една мярка се счита за „започнало“. През октомври 2024 г. Комисията е издала насоки[10], в които се пояснява, че тя счита за начало на дадена мярка момента, в който започва нейното изпълнение на място и извършването на разходи във връзка с мярката.

---

[8] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точка 11.16.

[9] Член 17, параграф 2 от Регламента.

[10] COM (2024) 474, приложение II към доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост.

11.16. ЕСП остава на мнение[11], че за начало на дадена мярка следва да се счита датата на поемане на първото (правно) задължение (напр. под формата на договор, поръчка за покупка или решение за финансиране), тъй като това представлява първото действие, което се предприема във връзка със съответната мярка. С подписването на договор или решение за финансиране се установява задължение, в резултат на което започва икономическа и производствена дейност на равнище изпълнител и подизпълнител, а впоследствие това води до извършване на плащания.

11.17. ЕСП установи, че изпълнението на проектите по четири цели, свързани с две плащания (към Белгия и Швеция), е започнало преди февруари 2020 г. Поради тази причина тези четири проекта не е следвало да бъдат финансирани от МВУ.

Двойно финансиране

11.18. Избягването на двойно финансиране е ключов критерий за допустимост на разходите на ЕС[12] и е от основно значение за защитата на финансовите интереси на ЕС[13].

11.19. Регламентът се позовава на традиционното основано на разходите определение за двойно финансиране, въпреки че плащанията по МВУ не се извършват с цел възстановяване на направените допустими разходи, а за възнаграждаване на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите. ЕСП счита, че при МВУ случай на двойно финансиране възниква, когато за едни и същи разходи, свързани с даден ключов етап или цел, се отпуснат средства два пъти и/или когато едни и същи резултати се декларират и следователно се финансират два пъти. Един резултат не следва да бъде финансиран два пъти от бюджета на ЕС дори ако един от приложимите за него инструменти за финансиране не се основава на извършените разходи.

---

[11] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 11.22.

[12] Член 191, параграф 3 от Финансовия регламент.

[13] Член 1 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета.

11.20. В своя Специален доклад 22/2024 ЕСП заключи, че системите, създадени и прилагани от Комисията и държавите членки, все още не са достатъчни, за да се намали ефективно повишеният риск от двойно финансиране от МВУ и други фондове на ЕС.

11.21. ЕСП установи два случая на двойно финансиране (вж. примера в ***каре 11.2***), които не е следвало да бъдат финансирани от МВУ.

Каре 11.2

Пример за ключов етап, финансиран от МВУ и други фондове на ЕС

Латвия — описание на ключов етап 144: *Картографирането на човешките ресурси в областта на здравеопазването включва подробна информация за броя на здравните специалисти, работещи в различни дисциплини, в публичния и в частния сектор, на всички равнища на грижи.*

Комисията счита, че не може да възникнат случаи на двойно финансиране, ако МВУ не покрива същите разходи, а за да определи дали това е така или не, тя се позовава на разходите, посочени от съответната държава членка в ПВУ.

ЕСП установи, че резултатът от ключовия етап, свързан с картографирането на човешките ресурси в здравеопазването, вече е бил изцяло финансиран, разработен и приет в рамките на проект по линия на Инструмента за техническа подкрепа на ЕС.

Това е един от двата случая на двойно финансиране, установени в Латвия.

Проверка на избрани системи за мониторинг и контрол

Слабости в предварителната оценка на Комисията

11.22. При 12 от 16-те констатации с финансово отражение ЕСП установи слабости в оценката на Комисията. Освен това бяха установени други 28 случая на слабости в тази оценка, които не засягат задоволителното изпълнение на съответните ключови етапи/цели. В тези случаи Комисията не е извършила задоволителен контрол за оценка на надеждността на данните, придружаващи искането за плащане, и ЕСП получи допълнителна информация от държавите членки (вж. примера в ***каре 11.3***).

Каре 11.3

Пример за слабост в предварителната оценка на Комисията

Кипър — описание на цел 193: *Намаляване на броя на неприключените дела за издаване на нотариални актове… От тези общо 20 000 текущи дела 80 % следва да се приключат в резултат на издаването на нотариални актове или отхвърляне на делото.*

Комисията е основала оценката си на доклад за напредъка, представен от отговорните органи в Кипър, и на дистанционно извършена проверка на системата. Тя обаче не е проверила надеждността на обобщената информация.

По-конкретно Комисията не е поискала списък на текущите или приключените дела, нито е изготвила извадка от отделни заявления, за да провери точността на докладваните данни, както се изисква в насоките ѝ относно използване на извадки.

Това означава, че Комисията не е разполагала с достатъчни и подходящи доказателства, за да потвърди дали е постигната целта за приключване на 80 % от 20 000-те дела за издаване на нотариални актове за недвижими имоти.

Неизпълнените препоръки от съществено значение, издадени в резултат на одитите на Комисията, са по-малко, но за голяма част от тях крайният срок за изпълнение е изтекъл

11.23. В съответствие с *Финансовия регламент*[14] и споразуменията за финансиране, подписани с държавите членки, Комисията извършва последващи одити, които имат за цел да установят и коригират грешките, свързани с операциите, след като последните са били разрешени.

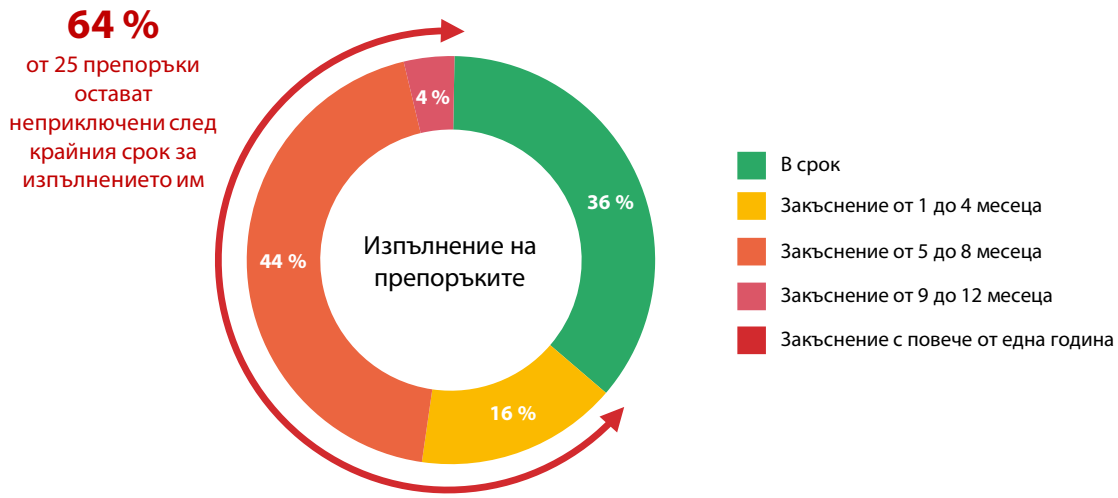
11.24. От 2021 г. насам Комисията е изготвила 37 окончателни одитни доклада, съдържащи 852 препоръки към 21 държави членки. Към 11 май 2026 г. според Комисията 758 (89 %) от препоръките са изпълнени, а неизпълнените са 94 (11 %). Докладването на Комисията се извършва на три основни етапа (експресен доклад, проект на доклад и окончателен доклад). Тя е определила вътрешен срок от 40 дни от датата на приключване на одитната работа на място за изготвяне на проекта на одитния доклад. ЕСП отбелязва, че към края на май 2026 г. 34 одита са останали на етап „експресен доклад“ средно девет месеца след тази дата, което води до по-късното приемане на потенциални препоръки.

11.25. Комисията категоризира констатациите си като „критични“, „много важни“, „важни“ или „желателни“. Издадените критични или много важни констатации могат да доведат до необходимост от въвеждане на ключови етапи, свързани с контрола (вж. точка ***11.29***), или до изразяване на *резерва* в ГОД на Комисията, ако държавите членки все още не са ги приели, ако са ги отхвърлили или ако още не са ги изпълнили. Тези критични или много важни констатации може също да представляват сериозно нарушение на задълженията по споразумението за финансиране.

[14] Член 74, параграф 6 от Финансовия регламент.

11.26. Броят на все още неизпълнените препоръки, свързани с критични или много важни констатации, е намалял от 136 през 2025 г. до 25 през 2026 г. Въпреки това подобрение през последната година от изпълнението на МВУ 64 % от препоръките в тези категории все още не са приключени (към декември 2025 г.), а определеният за това краен срок е изтекъл (вж. ***фигура 11.4***).

Фигура 11.4 — Закъснения при изпълнението на препоръките, свързани с критични и много важни констатации от одитите на Комисията



Източник: ЕСП.

11.27. В *таблица 11.1* е представен броят на препоръките, свързани с критични и много важни констатации относно системите за контрол на държавите членки, както и подробна информация за тяхното изпълнение.

Таблица 11.1 — Крайният срок за изпълнение на повечето неприключени препоръки, свързани с критични и много важни констатации, е изтекъл

	Критични			**Много важни**		
	Неприключени		Приключени	Неприключени		Приключени
	Неприключени (преди крайния срок)	Неприключени (след крайния срок)		Неприключени (преди крайния срок)	Неприключени (след крайния срок)	
Слабости в системите на държавите членки за контрол и защита на финансовите интереси на ЕС						
Слабости при проверките за конфликт на интереси, двойно финансиране, измами и корупция	-	5	22	-	1	65
Неподходящи или недостатъчни проверки на спазването на правилата на ЕС и националните правила (включително за обществените поръчки и държавната помощ) или на принципа на ненанасяне на значителни вреди	-	-	8	-	4	43
Случаи на предполагаема измама	-	-	2	-		7
Неизползване или ограничено използване на Arachne като инструмент за откриване на рискове	-	-	-	2	-	7

Слабости в искането за плащане						
Недопустими декларирани проекти или елементи	-	-	2	-	-	3
Слабости в одитите на националните одитни органи (напр. неправилна оценка, методологични слабости)	-	-	-	6	-	26
Неподходяща или недостатъчна *одитна следа* или процес на управление на данните	-	-	43	-	1	78
Други слабости						
Незадоволително събиране на данни в нарушение на член 22, параграф 2, буква г) от Регламента	-	-	14	-	4	27
Липса на административен капацитет / обучение или ясна организационна структура	-	-	1	-	-	28
Неспазване на правилата за осигуряване на публичност	-	-	4	1	1	43
Общо (Брой препоръки / държави членки)	**-**	**5/2**	**96/12**	**9/1**	**11/6**	**327/19**

Източник: ЕСП.

11.28. ЕСП състави извадка от осем приключени критични и много важни препоръки, за да провери дали те действително са изпълнени. Беше установено, че Комисията е счела две препоръки за приключени, въпреки че не е разполагала с необходимите доказателства за тяхното изпълнение. Тези две препоръки са били издадени във връзка с констатации относно неприлагане на процедурите за защита на финансовите интереси на ЕС (ЗФИС). Предоставените доказателства не демонстрират прилагането на тези процедури на практика.

Системите за контрол на държавите членки все още не са достатъчно ефективни

Продължават да са необходими ключови етапи, свързани с контрола

11.29. Ако по време на своите одити Комисията установи слабости в системата за контрол на дадена държава членка, тя може да добави *ключови етапи, свързани с контрола*, при преразглеждането на НПВУ на тази държава. Добавянето на ключови етапи, свързани с контрола, блокира всички бъдещи плащания по МВУ, докато държавата членка не ги изпълни задоволително. ЕСП счита, че въвеждането на ключови етапи, свързани с контрола, е положителна стъпка за подобряване на системите за контрол на държавите членки[15]. Фактът, че такива ключови етапи са необходими, показва също така обаче, че системите на държавите членки не са напълно ефективни.

11.30. Проверките на ЕСП нямат за цел да предоставят становище относно цялостната *ефективност* на системите за контрол на държавите членки. Въпреки това, оценката на ЕСП на това дали ключовите етапи, свързани с контрола, са задоволително изпълнени, ѝ позволява да анализира ключовите компоненти на тези системи. През 2025 г. (предпоследната година от периода на действие на МВУ) държавите членки все още са в процес на прилагане на ключови етапи, свързани с контрола, като целта е да се осигури ефективното функциониране на системите за контрол с оглед на успешното изпълнение на инструмента. Общото заключение на ЕСП е, че всички осем ключови етапа, свързани с контрола, отнасящи се до плащания на безвъзмездна финансова помощ за 2025 г., са изпълнени задоволително.

11.31. В държавите членки, чието второ или следващо плащане е обвързано с постигането на ключови етапи, свързани с контрола, слабостите в системите за контрол пораждат риск за ЗФИС, докато тези ключови етапи не бъдат изпълнени, и могат да имат отражение върху редовността на разходите. ЕСП установи, че от горепосочените осем ключови етапа, свързани с контрола, пет (два в Белгия и по един в Ирландия, Австрия и Финландия) са добавени при второто искане за плащане, а останалите три (всички от тях в Швеция) са свързани с първото искане за плащане.

---

[15] Преглед 02/2025 на ЕСП „Ориентираност към резултатите, отчетност и прозрачност — какви поуки могат да бъдат извлечени от недостатъците на МВУ“, точка 63.

Системите за контрол на някои държави членки показват трайни слабости

11.32. Въз основа на прегледа на докладите от одитите на Комисията и изпълнението на съответните препоръки ЕСП установи следното:

- По отношение на двойното финансиране докладът от съответния одит на Комисията във връзка със *ЗФИС* съдържа констатация, класифицирана като „много важна“. Тя е свързана с проверките за риск от двойно финансиране, които засягат значителна част от системата за контрол на една от разгледаните държави членки. Следователно не е сигурно, че тази държава членка е разполагала с достатъчно защитни мерки срещу двойно финансиране при изпълнението на своя НПВУ през периода от формулирането на констатацията от одита (декември 2023 г.) до приключването на препоръката през януари 2025 г.

- По отношение на конфликта на интереси, докладите от последващите одити на Комисията съдържат констатации, оценени като „много важни“, които се отнасят до две държави членки. Това означава, че няма увереност, че двете държави членки са изпълнявали своите НПВУ с адекватни защитни мерки срещу конфликти на интереси, поне от момента на изготвяне на одитните констатации нататък (съответно през август 2023 г. и май 2024 г.). Констатациите все още не бяха приключени към момента на проверките на ЕСП. Комисията също така е установила (през октомври 2023 г. и август 2024 г.) съществена слабост в системите за контрол на друга държава членка, която е довела до издаването на критични и много важни констатации. Следователно няма гаранции, че тази държава членка е изпълнявала своя НПВУ с подходящи защитни мерки срещу конфликти на интереси. Това се отнася най-малко за периода от формулирането на констатациите от одита до приключването на препоръките през ноември 2025 г.

ЕСП не може да оповестява информация за държавите членки, тъй като Комисията счита горепосочените одитни доклади за поверителни до приключването на процедурата за проследяване на изпълнението на всички нейни препоръки.

Слабости в системите на някои държави членки за осигуряване на съответствие с правилата за обществени поръчки и за държавна помощ

11.33. Въпреки че спазването на правилата за обществени поръчки и за държавна помощ не представлява условие за изплащане на средства от МВУ, с оглед на защитата на финансовите интереси на ЕС държавите членки трябва да следят за съответствието на проектите по МВУ с тези правила. Тъй като Комисията е институцията, която носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета, тя следва да се увери, че системите на държавите членки отговарят на изискванията. В своя Специален доклад 09/2025[16] ЕСП установи слабости в системите на държавите членки, които следва да осигуряват спазването на правилата за обществените поръчки и държавната помощ. Одиторите отбелязват, че нарушаването на тези правила е траен проблем в областта на сближаването и други разходни области на бюджета.

11.34. ЕСП установи следните случаи на нарушаване на правилата за обществени поръчки:

а) в два случая (в Испания и Румъния) възлагащият орган не е обосновал решението си да не разделя поръчките на обособени позиции;

б) в един случай в Румъния възлагащият орган е избрал опростена процедура в разрез с правилата и не е осигурил надлежно публикуване на обявлението за обществена поръчка;

в) в един случай в Румъния възлагащият орган неправомерно е използвал процедура на договаряне без предварително обявление.

11.35. Освен това ЕСП установи други проблеми по отношение на съответствието, които нямат отражение върху редовността на съответните процедури като цяло. Те се отнасят до липсата на проверки за предотвратяване/разкриване на конфликти на интереси (четири случая в Белгия и Франция) и непубликуването на обявление за възложена поръчка (четири случая във Франция).

---

[16] Специален доклад 09/2025 на ЕСП „Системи за гарантиране на съответствието на разходите по МВУ с правилата за обществените поръчки и държавната помощ — подобрение, но все още недостатъчно“.

11.36. По отношение на правилата за държавна помощ ЕСП установи следните нередности:

а) изкуствено разделяне на проекти с цел избягване на праговете за уведомяване[17] (вж. примера в ***каре 11.4***) и неправилно изчисляване на допустимите разходи (два случая/проекта в Швеция);

б) неизпълнение на условията за изключване (четири случая/проекта във Франция) и късно публикуване на информация за целите на прозрачността (един случай/проект във Франция); и

в) слабости в оценката на спазването на праговете *de minimis*[18] (два случая/проекта в Дания).

[17] Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора и последващите изменения — консолидираният текст е публикуван в Официален вестник на Европейския съюз от 1 юли 2023 г. (Общ регламент за групово освобождаване (ОРГО) и съответните му изменения).

[18] Регламент (ЕС) 2023/2831 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта *de minimis*.

Каре 11.4

Пример за нарушение на изискванията във връзка с държавната помощ

Цел 1 в Швеция — Възлагане на проекти за намаляване на емисиите на въглероден диоксид, възлизащо според очакванията на 300 000 тона.

На 9 декември 2021 г. Агенцията за опазване на околната среда в Швеция е предоставила държавна помощ на едно и също дружество получател чрез 24 отделни решения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ[19]. Общите допустими разходи за всички 24 решения възлизат на 506,9 млн. шведски крони (което се равнява на 49,5 млн. евро), а общата стойност на помощта, предоставена съгласно всички 24 решения, е 354,9 млн. шведски крони (или 34,6 млн. евро).

ЕСП установи, че всички решения се отнасят до помощ, предоставена на един и същ получател по една и съща схема от един и същ предоставящ орган и са одобрени на една и съща дата. Подробният преглед на заявлението, подадено от единствения получател, и на докладите за напредъка показва намерение за изграждане на мрежа от станции за зареждане с водород.

Въз основа на гореизложеното ЕСП счита, че 24-те решения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ следва да се разглеждат като един проект. Тъй като общият размер на допустимите разходи и общата стойност на предоставената помощ надвишават праговете за уведомяване[20], помощта не е следвало да бъде предоставяна, без Комисията да е уведомена за нея.

ЕСП отбелязва, че 13 от 24-те решения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по-късно са били отменени, което е довело до събирането на недължимо изплатени средства в размер на 192,3 млн. шведски крони.

11.37. ЕСП установи и други проблеми по отношение на съответствието, които нямат отражение върху редовността на засегнатите процедури или случаи като цяло. Те се отнасят до случаи на неспазване на ОРГО по отношение на статута „малко и средно предприятие“[21], но без съществен ефект (един случай/проект във Франция), и слабости във връзка със задължението за водене на регистри за помощта *de minimis* (два случая/проекта в Дания).

---

[19] Съгласно член 56 от ОРГО.

[20] Съгласно член 4, параграф 1, буква вв) от ОРГО.

[21] Препоръка на Комисията от 6 май 2003 г. относно определението за микро-, малки и средни предприятия (текст от значение за ЕИП), нотифицирана под номер C (2003) 1422, 2003/361/ЕО.

Слабости в исканията за плащане

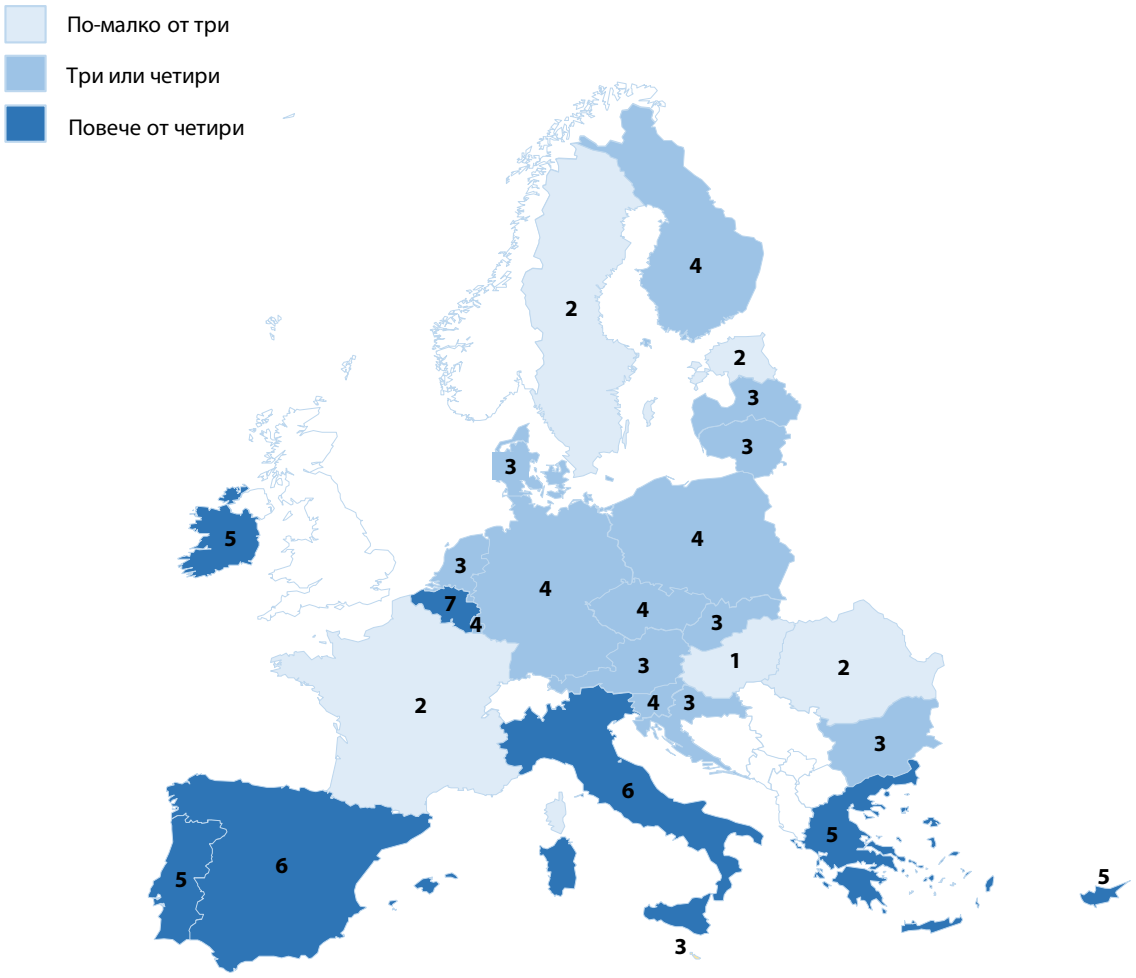
11.38. ЕСП установи неточности в исканията за плащане в четири държави членки (Италия, Полша, Словакия и Швеция). В две от тях (Италия и Швеция) бяха установени проблеми в декларациите за управлението. Целта на тези декларации е да се предостави увереност, че информацията, съпътстваща исканията за плащане, е пълна, точна и надеждна[22]. В своите декларации за управлението, които представят пред Комисията, държавите членки следва да изразяват *резерви*, с които сигнализират за липсата на доказателствена информация, когато е необходимо. ЕСП констатира, че при представянето на своите искания за плащане тези две държави членки са били наясно, че не разполагат с достатъчно информация, която да доказва задоволителното изпълнение на някои ключови етапи и цели. Нито една от тези две държави членки обаче не е изразила резерва в своята декларация за управлението, с която да посочи, че дадени ключови етапи/цели са били само частично изпълнени към момента на подаване на искането за плащане.

[22] Член 22, параграф 2, буква в) от Регламента.

Анализ на измененията на РИС

11.39. Държавите членки могат да поискат[23] изменение на своите НПВУ, ако един или повече ключови етапи и цели вече не могат да бъдат постигнати поради обективни обстоятелства. В случай че извършената от нея оценка е положителна, Комисията предлага изменение на РИС, което трябва да бъде одобрено от Съвета. През юни 2025 г. Комисията[24] е публикувала съобщение, в което представя на държавите членки различни възможности да оптимизират своите ПВУ, като същевременно запазят разпределените им по тези планове средства и осигурят съответствието им с всички критерии за оценка, определени в Регламента. От началото на изпълнението на МВУ до края на декември 2025 г. Съветът е приел 99 изменения, чийто брой варира от едно в Унгария до седем в Белгия (вж. ***фигура 11.5***). Проверките на ЕСП обхванаха ключовите етапи и целите в 18 изменения на РИС.

Фигура 11.5 — Изменения на РИС, приети до края на 2025 г.



Към 31.12.2025 г.

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

11.40. ЕСП разгледа 32 изменения на 20 ключови етапа и цели, които са били включени в 18 изменения на РИС в осем държави членки[25]. Одиторите анализираха дали държавите членки са обосновали надлежно обективните обстоятелства, въз основа на които е отправено искането за изменения на РИС. Те провериха също дали Комисията е извършила оценка на измененията въз основа на достатъчно доказателства в подкрепа на обосновката, предоставена от държавите членки.

Няколко РИС са били изменени след подаване на искането за плащане, за да отговорят на действителните постижения

11.41. За 13 анализирани ключови етапа и цели (отнасящи се до 13 от общо 32 изменения) ЕСП установи, че изискванията на РИС са били изменени, след като държавите членки са подали съответното искане за плащане до Комисията (вж. примера в ***каре 11.5***). В девет случая искането за промяна на РИС е подадено едва след искането за плащане. РИС са били приети по време на предварителната оценка за задоволително изпълнение, като са изменени така, че да съответстват на действително постигнатите *крайни продукти*, което е дало възможност да бъде извършено съответното плащане.

11.42. Регламентът не определя краен срок за подаване на искания за изменения. ЕСП счита, че практиката да се изменят изискванията, включени в ключовите етапи и целите, с които е обвързано дадено плащане, намалява ефективността на финансовите лостове, с които разполага ЕС, и създава впечатление, че незадоволителното изпълнение може да бъде преодоляно чрез изменение на РИС, което да позволи извършването на плащането.

---

[23] Член 21, параграф 1 от Регламента.

[24] COM (2025) 310 final/2, Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „NextGenerationEU — пътят към 2026 г.“

[25] Ирландия, Гърция, Испания, Италия, Латвия, Нидерландия, Полша и Словакия.

Обективните обстоятелства невинаги са достатъчно добре обяснени и често не са подкрепени с подходящи доказателства

11.43. Държавите членки трябва да предоставят надлежна обосновка и да покажат ясно защо обективните обстоятелства правят невъзможно да се изпълни съответната мярка съгласно планираното, или да докажат необходимостта от намаляване на административната тежест[26]. За да се обосноват, държавите членки следва да представят доказателства за настъпването на посоченото обстоятелство.

11.44. По отношение на 17 от 32-те изменения ЕСП установи, че обективните обстоятелства са описани достатъчно подробно, но не са придружени от необходимите доказателства. По отношение на 12 други беше констатирано, че държавите членки не са обяснили задоволително обективните обстоятелства и не са предоставили достатъчно доказателства (вж. примера в ***каре 11.5***).

С някои изменения са премахнати важни етапи от изпълнението на съответната мярка по МВУ

11.45. ЕСП установи пет изменения на РИС, с които изцяло или частично е премахнат елемент от мярката, свързан с етапа на изпълнение, например чрез замяна на изискването за осъществяване на определени крайни продукти с подготвителни стъпки. В преразгледаните ключови етапи и цели плащанията са обвързани с *вложени ресурси* или процеси, а крайни продукти, които са съществени, остават извън периода на изпълнение на МВУ. Тези случаи показват, че обхватът на някои изменения на РИС е надхвърлил адаптирането на сроковете или техническите спецификации, като вместо това е премахнато — изцяло или частично — изискването за реализиране на определени крайни продукти, които първоначално са представлявали ключови елементи от приключването на мерките. В насоките на Комисията[27] се подчертава, че промените, направени в НПВУ съгласно член 21, не следва да намаляват цялостното им ниво на амбиция. В насоките обаче не се разглеждат конкретно ситуациите, описани в настоящия параграф.

---

[26] Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU (2023/C 80/01); Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост (C/2024/4618).

[27] C/2024/4618, Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост (от 2024 г.).

Слабости по отношение на отражението на измененията върху прогнозните разходи

11.46. ЕСП отбеляза, че 10 от общо 32 изменения, засягащи 9 от общо 20 ключови етапа/цели, са довели до преразглеждане на прогнозните разходи. Комисията е проверила подробните разяснения относно разходите, предоставени от държавите членки. Въпреки подробната обосновка обаче подкрепящите доказателства често са ограничени до разчети, представени в описателна форма, без да са придружени от първична документация. Регламентът не изисква от държавите членки да предоставят систематично такива доказателства, но липсата на съответни данни и първични документи отслабва одитната следа и намалява увереността по отношение на надеждността на преразгледаните прогнозни разходи.

11.47. В своя Специален доклад 14/2026 относно проследимостта и прозрачността на разходите по МВУ ЕСП установи, че някои от държавите членки използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи и за да преразпределят средствата в случай на реализирани икономии. Прилаганият в различните държави членки подход обаче не е последователен, а Комисията не изисква систематично тези данни дори когато такива са налични на национално равнище. ЕСП заключи, че липсата на всички необходими данни, на информация за действителните разходи, както и на подкрепящи документи намалява прозрачността и не позволява да се предостави необходимата увереност по отношение на използването на средствата на ЕС.

11.48. За разлика от мерките, основани на разходите, при които намаляването на изискваните крайни продукти трябва да бъде отразено чрез коригиране на прогнозните разходи, измененията на реформите с „нулеви разходи“ не водят до промяна на общите прогнозни разходи, нито засягат свързаните с тях плащания (вж. примера в ***каре 11.5***), стига критериите за оценка на плановете да са изпълнени. Това може да отслаби стимулите за запазване на първоначалния обхват и амбиция на реформите.

Каре 11.5

Пример за слабости в измененията на РИС

Реформа 2.7 в НПВУ на Ирландия включва мярка, насочена към увеличаване на броя на завършилите висше образование лица, притежаващи умения на високо ниво в областта на ИТ. След първото изменение през 2024 г. в съответната цел 75 се изисква най-малко 12 450 обучаващи се в областта на ИКТ да са завършили през 2021 г.

На 23 декември 2024 г. Ирландия е представила искане за плащане заедно с декларацията за управлението, в което се посочва, че във връзка с цел 75 се събират и ще бъдат предоставени допълнителни доказателства. Ирландия обаче е поискала изменение на НПВУ на 31 януари 2025 г., като за втори път е променила цел 75: броят на висшистите е намален с приблизително 12,5 % — от 12 450 до 10 900. Ирландия е обосновала това изменение с неоправдана административна тежест и Комисията е одобрила искането ѝ. Вследствие на това целта е изменена през 2025 г., точно в момента, когато се е извършвала оценката на това дали изпълнението ѝ е задоволително, като Комисията е извършила съответното плащане.

Не са предоставени доказателства за наличието на обективни обстоятелства, налагащи промяна, а именно че първоначалната цел е щяла да създаде неоправдана административна тежест и как тази тежест е била избегната чрез промяната. Изменението от 2025 г. е било одобрено въз основа на документи, доказващи задоволителното изпълнение на преразгледаната цел, а не въз основа на обосновката, с която то е поискано. Непосредственият риск от неизпълнение на целта е бил преодолян по време на оценката на Комисията чрез изменението на РИС. Освен това тази реформа не съдържа оценка на разходите в НПВУ (мярка с „нулеви разходи“), което означава, че намалението на целевата стойност на количествения показател не засяга общите разходи по плана и няма финансови последици за държавата членка.

Въпроси, свързани с разработването на мерки, ключови етапи и цели

11.49. В тази част от главата са представени въпроси, които не са пряко свързани с Декларацията за достоверност на ЕСП, но подчертават слабости в разработването на мерките, ключовите етапи и целите. В предишни специални доклади и един преглед[28] на ЕСП се предоставя по-пълна картина на аспектите на *доброто финансово управление*, които са от значение за МВУ.

11.50. С ключовите етапи и целите следва да се измерва напредъкът на държавите членки в изпълнението на инвестициите и реформите, съдържащи се в техните НПВУ, а оттук и постигането на целите на МВУ. За да се гарантира, че тези ключови етапи и цели са съдържателни и съответстват на принципа на добро финансово управление, е важно те да обхващат всички основни елементи на дадена реформа или инвестиция, по-специално нейното завършване[29].

11.51. ЕСП установи седем случая на реформи или инвестиции, при които не са определени ключови етапи или цели за всички елементи, или чието завършване не е предмет на ключов етап или цел. Подобни случаи бяха установени и в предходни години[30].

11.52. Освен това в Швеция е бил изменен съществуващ ключов етап, свързан с контрола, с цел да се отговори на много важните и критични констатации, установени при одита във връзка със ЗФИС, извършен от Комисията през 2023 г. Този ключов етап обаче има концептуален недостатък, тъй като не гарантира, че необходимите процедури са въведени и се прилагат ефективно от органите по изпълнението (вж. ***каре 11.6***).

---

[28] Преглед 02/2025 на ЕСП.

[29] Специален доклад 26/2023 на ЕСП „Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост — измерва се напредъкът в изпълнението, но постигнатите резултати не се отчитат в достатъчна степен“, точки 30—32.

[30] Годишен доклад на ЕСП за 2022 г., точка 11.36, Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точки 11.44—11.46 и Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точки 11.50—11.52.

Каре 11.6

Пример за концептуална слабост на ключов етап, свързан с контрола

В НПВУ на Швеция се съдържат три ключови етапа, свързани с контрола, включително ключов етап 41, който изисква от правителството да възложи правомощия на съответните органи, за да се осигури ефективното изпълнение на плана. Този ключов етап е бил изменен вследствие на констатации от съществено значение, направени в рамките на одит на Комисията.

В предварителната оценка на този ключов етап Комисията е заключила, че той е изпълнен задоволително. Оценката се основава на факта, че правителството е възложило съответните правомощия, изискващи от органите по изпълнението да въведат процедури, свързани с измами, корупция, конфликти на интереси, двойно финансиране и събиране на данни. ЕСП отчита факта, че правителството официално е предоставило правомощията, но счита, че ключовият етап е засегнат от концептуална слабост, тъй като той изисква само съответните правомощия/отговорности да бъдат официално възложени от страна на правителството, но не налага задължение на органите по изпълнението да въведат необходимите процедури и да ги прилагат ефективно.

Това означава, че ключовият етап не е насочен към отстраняване на първопричините за констатациите от одита на Комисията, вследствие на които е трябвало да бъде въведено изменението. Основните одитни препоръки все още не са изпълнени и при последващ одит на Комисията са били установени същите проблеми.

11.53. ЕСП също така констатира шест случая на неясно определени ключови етапи или цели. Тя отбелязва, че такива ключови етапи и цели увеличават риска от необективна оценка относно това дали изпълнението им е задоволително.

Годишни отчети за дейността и Годишен доклад за управлението и изпълнението

11.54. Годишните отчети за дейността (ГОД) са основният инструмент, чрез който генералните дирекции на Комисията докладват относно това дали разполагат с достатъчна увереност, че прилаганите процедури за контрол гарантират редовността на разходите.

11.55. Комисията не изчислява количествено измерим *риск при плащане*, но определя ниво на риска (нисък, среден или висок) за редовността на всяко плащане по МВУ. Тя е оценила плащането към Полша като високорисково, поради което генералният директор на ГД „Икономически и финансови въпроси е изразил финансова резерва в своята декларация за достоверност. Едно плащане към Италия е оценено като среднорисково, а останалите 35 плащания — като нискорискови. Като цяло тази оценка не съответства на констатациите на ЕСП.

11.56. За да определи ниво на риск за всяко плащане по МВУ, Комисията използва, наред с другото, информация от своите доклади от последващи одити, включително експресни доклади и проекти на доклади, в зависимост от степента на зрялост на констатациите към момента на оценката. По отношение на ГОД за 2025 г. Комисията е класифицирала всички плащания, свързани с 24-те експресни доклада, като нискорискови, въпреки че девет от тези доклади съдържат индикации, че редовността на съответните плащания може да е засегната. ЕСП отчита факта, че този подход дава възможност на Комисията да вземе предвид цялата налична информация, но отбелязва, че той може да доведе до занижаване на оценката на риска при тези девет плащания. Например през 2023 г. Комисията е изготвила експресен доклад след проведено посещение в държава членка, който включва констатация относно редовността на разгледаното плащане, а същевременно е оценила това плащане в ГОД за 2023 г. като нискорисково. През 2026 г. обаче в окончателния доклад от последващия одит се заключава, че един ключов етап не е бил изпълнен, което означава, че първоначалната оценка на риска, свързан с плащането, е била занижена.

11.57. Що се отнася до увереността в областта на обществените поръчки и държавната помощ, Комисията е класифицирала 12 плащания като такива със среден риск. В тези случаи одитите на Комисията са довели до критични или много важни констатации по отношение на повече от един орган по изпълнението, за които няма доказателства, че държавата членка е предприела препоръчаните коригиращи действия. Подходът за достигане до заключение относно нивото на риска не е в съответствие с отправената по-рано препоръка на ЕСП[31] и има вероятност да доведе до занижаване на изчисленото ниво на риск, тъй като няма гаранция, че държавите членки ще предприемат коригиращи действия.

11.58. ЕСП препоръча[32] на Комисията също така да оповести в ГОД обхвата на проверките, т.е. какъв дял от органите по изпълнението във всяка държава членка, които извършват инвестиции, свързани с обществени поръчки и държавна помощ, е включен в нейните одити. Комисията не е приела препоръката, поради което тази информация не е оповестена в ГОД.

11.59. Що се отнася до случаите на сериозни нередности, които не са били коригирани от държавите членки, генералният директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ е изразил финансова резерва в своята декларация за достоверност по отношение на две плащания към Чехия, свързани с два отделни случая на конфликт на интереси. Комисията е оценила също така, че 25 плащания са със среден риск, а 10 — с нисък риск. Тъй като подходът за оценка на риска е сходен с този, прилаган по отношение на проверките в областта на обществените поръчки и държавната помощ, ЕСП счита, че тази оценка също води до занижаване на нивото на риска.

---

[31] Специален доклад 09/2025 на ЕСП.

[32] Пак там.

Заключения и препоръки

Заключения

11.60. Правилата, приложими за разходите по МВУ, се различават значително от правилата за разходите от общия бюджет на ЕС. В рамките на МВУ редовността на разходите, извършени от крайните получатели, не представлява условие за плащане от Комисията към държавите членки. Това оказва влияние върху обхвата на одита на ЕСП относно редовността и степента на увереност, която тя може да предостави. Одитните доказателства, получени при дейността на ЕСП и представени в настоящата глава, като цяло показват следното:

а) при 16 от проверените от ЕСП 420 ключови етапа и цели условията за плащане и допустимост не са били спазени. Те са свързани с девет плащания към девет държави членки (вж. точки ***11.13***—***11.21***). Минималното финансово отражение на тези 16 констатации надхвърля определения от ЕСП *праг на същественост*;

б) ЕСП установи недостатъци в предварителната оценка на Комисията. В 40 случая Комисията е разчитала на информацията и проверките от държавите членки, без самата тя да провери в достатъчна степен изпълнението на всички изисквания по РИС (вж. точка ***11.22***);

в) Броят на неизпълнените препоръки от последващите одити на Комисията, свързани с критични и много важни констатации, е намалял, но договорените срокове за изпълнение на повечето от тях (64 %) вече са изтекли (вж. точки ***11.23***—***11.27***);

г) през предпоследната година от изпълнението на МВУ продължават да съществуват слабости в системите за контрол на държавите членки, включително нередности в областта на обществените поръчки и държавната помощ (вж. точки ***11.33***—***11.37***);

д) информацията, която държавите членки са включили в своите искания за плащане, невинаги е надеждна (вж. точка ***11.38***);

е) бяха установени седем реформи и инвестиции, за които ключовите етапи/целите не обхващат всички елементи на съответната мярка. Това ограничава резултатите, които могат да бъдат постигнати от МВУ по тези мерки (вж. точка ***11.51***);

ж) в шест случая ключовите етапи/целите не са ясно определени, което е увеличило риска от необективна оценка на това дали са задоволително изпълнени (вж. точка ***11.53***); и

з) декларацията, представена от генералния директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“, не съответства на констатациите и заключенията на ЕСП (вж. точки ***11.54***—***11.59***).

11.61. До края на 2025 г. Съветът е приел 99 изменения на мерки в рамките на РИС. Няколко ключови етапа и цели са били преразгледани по време на предварителната оценка на Комисията, като са изменени така, че да съответстват на действителните постижения. Това е довело до улесняване на плащанията по МВУ. Анализът на ЕСП на преразгледаните ключови етапи и цели показва, че тези промени често са извършвани без достатъчна обосновка или задоволителни подкрепящи доказателства за обективните обстоятелства, налагащи промените, както се изисква в член 21, параграф 1 от Регламента. В резултат на някои изменения са премахнати важни етапи от изпълнението на мерките по МВУ, което означава, че понякога плащанията са били извършвани въз основа на подготвителни входни данни или процеси, а не на първоначално планираните крайни продукти. Освен това ЕСП установи, че когато са засегнати реформи с „нулеви разходи“, измененията в низходяща посока невинаги имат финансово отражение (вж. точки ***11.39***—***11.48***).

Препоръки

11.62. В ***приложение 11.3*** са представени констатациите от проверката на ЕСП на изпълнението на препоръките, отправени в нейните годишни доклади за ***2022 г.***, за ***2023 г.*** и за ***2024 г.*** Комисията е изпълнила една препоръка изцяло и три в известна степен, а пет все още не са изпълнени или не са приети. Тъй като изпълнението на МВУ ще приключи до декември 2026 г., ЕСП няма да издава допълнителни препоръки. Тя обаче изразява позицията си относно използването на финансиране, което не е обвързано с разходите, и рисковете, свързани с такива инструменти, в поредица от становища относно законодателните предложения на Комисията за МФР за периода 2028—2034 г.[33]

[33] „ЕСП за бюджета на ЕС за периода 2028—2034 г. — предложени са много промени, но това не гарантира по-добър бюджет“.

Приложения

Приложение 11.1 — Подход и методология на одита

Обща информация

1) Настоящото приложение обхваща одитния подход и методологията на ЕСП по отношение на Декларацията за достоверност относно редовността на разходите по МВУ.

2) ЕСП изготвя отделно становище относно редовността на разходите по МВУ като част от своята Декларация за достоверност относно бюджета на ЕС. Това се дължи на факта, че ЕСП счита МВУ за временен инструмент с различен модел на изпълнение. С настоящото становище ЕСП се стреми да предостави достатъчна увереност относно плащанията и въз основа на него да включи подробна информация в Декларацията за достоверност.

3) ЕСП извлича увереност главно въз основа на тестовете по същество и оценката на системите за управление и контрол. Тази увереност се допълва от ГОД, ГДУИ и докладите на Службата за вътрешен одит (вж. ***фигура 11.1***).

Фигура 11.1 — Одитно становище



Източник: ЕСП.

4) При своята одитна дейност ЕСП спазва международните стандарти за одит и има за цел осигуряването на достатъчни и подходящи одитни доказателства в подкрепа на своите одитни становища.

5) Що се отнася до одитните процедури, свързани с измами, ЕСП следва подхода, описан подробно в част 3 от ***приложение 1.1***.

Редовност на *операциите*

Как ЕСП определя свързаните с отчетите операции и как се тестват те

6) Свързаните с отчетите операции, които са от значение за одитната дейност за целите на Декларацията за достоверност на ЕСП относно МВУ, са плащанията на безвъзмездна финансова помощ към държавите членки и/или уравняванията на извършените по-рано авансови плащания. За разлика от повечето разходи по *многогодишната финансова рамка*, исканията за плащане по МВУ не се основават на извършени разходи, а на задоволително изпълнение на ключови етапи и цели, за което е представена обосновка. Тъй като заемите по МВУ не се признават като разходи в отчетите на ЕС, те не се включват в одита на ЕСП.

7) Извършваните от ЕСП тестове по същество се състоят главно в оценка на това дали плащанията по МВУ са направени в съответствие с условията за плащане, определени в Регламента[34]. Когато е възможно, ЕСП обхваща в своя одит проверката дали вече изпълнени мерки не са били отменени, както и дали е налице двойно финансиране. ЕСП също така оценява изпълнението на други условия за допустимост, като например незаместването на периодични национални бюджетни разходи, както и спазването на периода на допустимост и принципа на ненанасяне на значителни вреди[35].

[34] Член 24, параграф 3 от Регламента.

[35] Пак там, член 5, член 9 и член 17, параграф 2.

8) Одитът на ЕСП на редовността на плащанията на безвъзмездна финансова помощ по МВУ към държавите членки е съсредоточен върху това дали предварително определените ключови етапи и цели са изпълнени задоволително и дали са спазени условията за допустимост, определени в Регламента. Това се различава значително от одитната дейност на ЕСП в други области на бюджета на ЕС, в които тя проверява спазването на приложимите правила на ЕС и национални правила до равнището на крайния получател (напр. допустимостта на направените разходи и спазването на правилата за държавна помощ и за възлагане на обществени поръчки). На ***фигура 11.2*** е представена съпоставка на обхвата на одита на ЕСП по отношение на разходите за сближаване и по отношение на разходите по МВУ и са показани разликите между одитната дейност на ЕСП в двете области.

Фигура 11.2 — Одитна дейност на ЕСП по отношение на редовността на разходите по политиката на сближаване и по МВУ



Източник: ЕСП.

9) За да достигне до заключение, ЕСП първо използва основана на риска извадка, за да разгледа дали Комисията е събрала достатъчно и подходящи доказателства по време на предварителните оценки в подкрепа на своето заключение за това дали изпълнението е задоволително. Ако ЕСП счита, че наличните доказателства в документацията на Комисията не са достатъчни, за да се направи заключение, тя отправя искане към държавата членка директно да предостави допълнителни данни. ЕСП също така извършва посещения на място в избрани в извадката ѝ държави членки.

10) На първо място, ЕСП подбира ключови етапи, свързани с контрола, както и такива, свързани с *общия режим на обвързаност с условия* за защита на бюджета на ЕС[36]. След това ЕСП прилага редица критерии за риска, за да формира останалата част от извадката.

11) За да оцени дали отделните ключови етапи и цели са изпълнени задоволително, ЕСП се основава на рамката на Комисията[37]. В съответствие с тази рамка, ако естеството на даден ключов етап (и ако е приложимо, естеството на целта) не позволява оценка въз основа на количествени елементи, ЕСП приема минимални отклонения по отношение на съдържанието, формата и графика. За ключовите етапи или целите, за които е възможно да се направи оценка, основаваща се на количествени елементи, ЕСП приема отклонения с размер, по-малък от 5 %.

12) ЕСП може да установи случаи на измама, корупция, конфликти на интереси, двойно финансиране или нарушения на споразумението за финансиране (напр. липса на информация за крайните получатели и за финансиране от други фондове на ЕС). В тези случаи тя оценява (когато е възможно) какво е отражението на тези сериозни нередности върху законосъобразността и редовността на разходите по МВУ.

Как ЕСП оценява резултатите от тестването на *операциите*

13) ЕСП определя вида на всяка констатация:

14) Констатациите от количествен характер са свързани със случаи на неспазване на условията за плащане и допустимост, определени в Регламента, т.е. незадоволително изпълнение на ключовите етапи и целите, отмяна на вече изпълнени ключови етапи и цели, неспазване на периода за допустимост, нарушение на принципа на ненанасяне на значителни вреди и двойно финансиране.

---

[36] Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092.

[37] COM (2023) 99.

В съответствие с одитните стандарти одиторът следва да обмисли възможността да използва съществуващите критерии[38]. Предвид това съображение, за да определи количествено финансовото отражение на тези констатации, ЕСП се основава на методологията на Комисията за спиране на плащанията[39]. Тази методология включва тристепенен подход за изчисляване на сумата, която трябва да бъде спряна:

i) определяне на единичната стойност на включения в плана ключов етап или цел;

ii) коригиране на единичните стойности чрез прилагане на коефициент;

iii) преизчисляване на коригираните единични стойности.

ЕСП не оценява систематично финансовото отражение, когато съответните ключови етапи или цели са изпълнени задоволително в рамките на 6 месеца[40] след извършване на плащането и в рамките на одитираната година.

15) Констатациите, свързани с подозрения за измама, корупция и конфликти на интереси, се остойностяват само ако са налице достатъчно доказателства, че те имат отражение върху изпълнението на определен ключов етап или цел (т.е. случай на измама, който поставя под въпрос това дали елементите действително съществуват, или пълна липса на процедура за възлагане на обществена поръчка).

16) Когато констатациите нямат финансово отражение, те са от качествен характер.

Проверка на системите за наблюдение и контрол

17) В своята проверка на системите за наблюдение и контрол ЕСП може да установи:

i) слабости в контролната и одитната дейност на Комисията и държавите членки, чрез която се следи за редовността на разходите по МВУ и защитата на финансовите интереси на ЕС;

---

[38] МСВОИ 4000.

[39] COM (2023) 99, приложение II.

[40] Член 24, параграф 8 от Регламента.

ii) недостатъци, свързани с факта, че не е наличен списък на крайните получатели, изпълнителите, подизпълнителите и действителните собственици;

iii) слабости, свързани с липсата на информация относно мерките и размера на общото публично финансиране;

iv) слабости в документирането.

18) Тези недостатъци могат да засегнат редовността на разходите по МВУ на равнището на държавите членки и да доведат до връщане на вече отпуснати средства (т.е. намаляване на общия размер на плана), след като Комисията е извършила съответното плащане към държавата членка. В споразуменията за финансиране се предвиждат корекции с единна ставка за сериозни нарушения, като се вземат предвид честотата и тежестта на тези нарушения. За целите на своята оценка ЕСП разглежда слабостите в системите и нарушенията на споразуменията за финансиране като констатации от качествен характер.

19) Тя също така извършва оценка на последващите одити на Комисията. При тези одити може да бъде установено, че някои ключови етапи и цели не са изпълнени задоволително. Когато е възможно, за да формулира становището си, ЕСП се базира на констатациите, по отношение на които не са били предприети коригиращи действия през годината на извършване на плащането.

Формулиране на одитното становище на ЕСП

20) Прагът на същественост е понятие от фундаментално значение, тъй като определя нивото на отклонение, което ЕСП счита, че е вероятно да повлияе върху решенията на заинтересованите страни.

21) ЕСП определя прага на същественост както на количествена, така и на качествена основа.

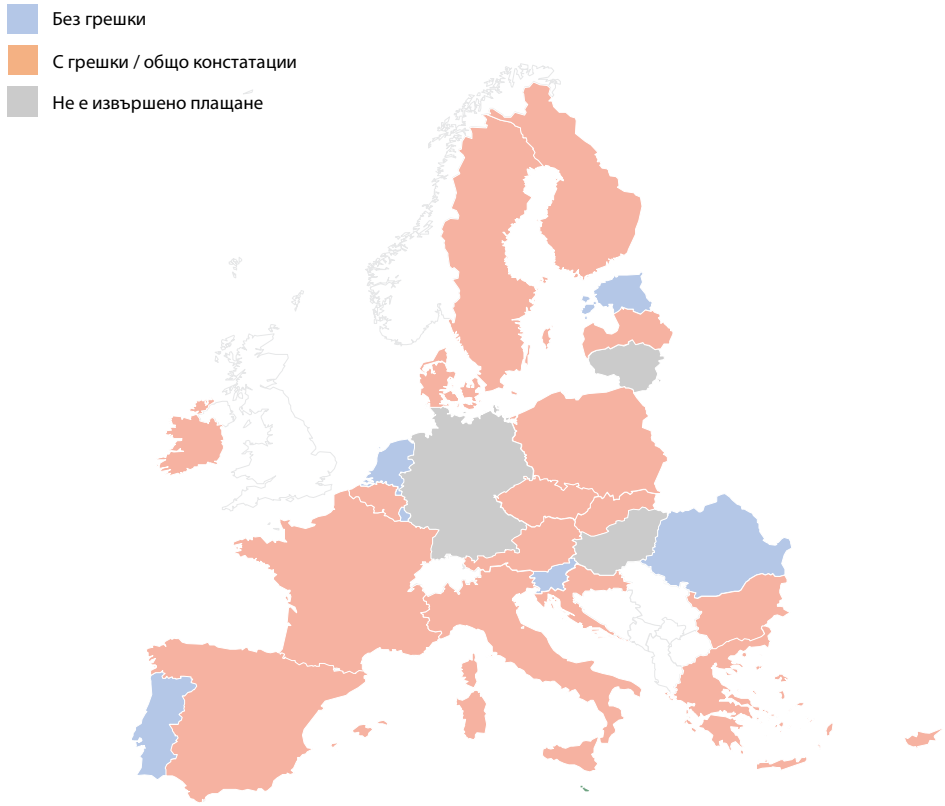
22) По аналогия с други одити, за своето становище ЕСП прилага праг на същественост от 2 %, като взема предвид също така естеството, размера и контекста на грешките и друга налична информация.

23) Констатациите от количествен характер са важен елемент в обосноваването на заключенията на ЕСП. За да оцени редовността на разходите по МВУ, ЕСП формулира заключение въз основа на констатациите от количествен характер относно това какъв е размерът на изчисления процент на грешките в сравнение с прага на същественост. За да изчисли цялостното отражение на констатациите от количествен характер (включително тези, които са били направени първоначално при последващите проверки на Комисията), ЕСП използва като основа методологията на Комисията за спиране на плащанията.

24) ЕСП разглежда също така отражението на констатациите от качествен характер и слабостите на системите. ЕСП се основава на професионалната преценка на своите одитори, като отчита също така броя на тези констатации и доколко е съществен размерът на засегнатите плащания.

25) В одитното становище на ЕСП не се оповестява размерът/процентът на грешките. Поради модела на разходване на средства по МВУ не е възможно да се изчисли процент грешки, сравним с докладвания в други глави относно МФР. Това се дължи на факта, че плащанията по МВУ не са обвързани с разходите, направени от крайните получатели. Освен това естеството на ключовите етапи и целите и това, че извадката се формира въз основа на риска, не позволява екстраполация на резултатите на ЕСП. Това означава, че резултатите от тестването на ЕСП предоставят само приблизителна оценка на минималния размер на грешките.

Приложение 11.2 — Резултати от одита на плащания на безвъзмездна финансова помощ на държавите членки



Държава членка	Общо одитирани ключови етапи и цели	Брой на ключовите етапи и целите, обект на констатации	Констатации от количествен характер	Слабости в предварителната оценка на Комисията	Неясно определени ключови етапи и цели	Слабости в системите	Общо констатации
Белгия (*)	26	3	2	1	0	0	3
България (*)	6	3	1	2	1	0	4
Чехия (*)	12	1	0	1	0	0	1
Дания	5	1	0	1	0	1	2
Естония	10	0	0	0	0	0	0
Ирландия (*)	9	1	1	1	0	1	3
Гърция (*)	30	6	3	5	1	0	9
Испания (*)	70	3	1	3	0	1	5
Франция	17	3	0	3	0	0	3
Хърватия (*)	6	1	0	0	1	0	1
Италия (*)	48	7	1	6	0	1	8
Кипър (*)	14	1	0	1	0	0	1
Латвия	12	2	2	2	0	0	4
Люксембург	3	0	0	0	0	0	0
Малта	5	0	0	0	0	0	0
Нидерландия	16	0	0	0	0	0	0
Австрия (*)	12	4	0	4	1	0	5
Полша	29	6	2	4	0	3	9
Португалия (*)	30	0	0	0	0	0	0
Румъния	16	0	0	0	0	0	0
Словения	2	0	0	0	0	0	0
Словакия	6	3	0	2	2	1	5
Финландия (*)	13	2	0	2	0	0	2
Швеция	23	4	3	2	0	2	7
Общо	**420**	**51**	**16**	**40**	**6**	**10**	**72**

(*) През 2025 г. е извършено повече от едно плащане.

Източник: ЕСП.

Приложение 11.3 — Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

Степен на приемане на препоръките: приета; частично приета; не е приета; няма данни.

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
2022	**Препоръка 1, буква а):** При своите предварителни оценки и последващи одити Комисията следва да обхване спазването на периода на допустимост и на принципа на незаместване на периодични национални бюджетни разходи;			Предварителните оценки и последващите одити на Комисията включват някои проверки на спазването на периода на допустимост, но не и на спазването на принципа на незаместване на периодични национални бюджетни разходи. Критерият, прилаган от Комисията за оценка на това кога дадена мярка се счита за започнала, обаче, се основава на момента на стартиране на физическите дейности, а не на поемането на първото правно задължение.
	Препоръка 1, буква б): Комисията следва да преразгледа своите процедури за последващ одит с оглед на включването в тях на проверки, чрез които да се установява дали одитираните цели, които преди това са били оценени като изпълнени, не са отменени след плащането.			Комисията е актуализирала стратегията си за последващ одит с цел да включи проверки, свързани с отмяната на мерки.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 2: Въз основа на опита, придобит при изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост, Комисията следва да провери дали в преразгледаните планове ясно се определят всички ключови етапи и цели, както и дали всички съществени елементи на дадена мярка са обхванати от ключови етапи и цели.	✓		В своя одит за 2025 г. ЕСП установи шест случая, в които ключовите етапи/целите не са ясно определени, което е увеличило риска от необективна оценка на това дали са задоволително изпълнени (вж. точка ***11.53***). ЕСП констатира също така седем случая на реформи или инвестиции, за които не са определени ключови етапи или цели за всички елементи, или чието завършване не е предмет на ключов етап или цел (вж. точка ***11.51***).
2023	**Препоръка 1:** Да се прилагат по-строги критерии за оценка на спазването на периода на допустимост	✗	✗	Не е приета и не е изпълнена.
	Препоръка 2: Да се определят специфични критерии за идентифициране на случаи на заместване на периодични национални бюджетни разходи	✓		В приложение III към годишния доклад относно МВУ за 2024 г. се посочват критериите, прилагани от Комисията за оценка на случаи на заместване на периодични национални бюджетни разходи.
	Препоръка 3: Да се предприемат действия по отношение на продължаващите слабости в системите за контрол на държавите членки	✓		Броят на все още неизпълнените препоръки, свързани с критични или много важни констатации, е намалял от 136 през 2025 г. до 25 през 2026 г. (вж. точка ***11.26***). Въпреки това ЕСП докладва, че системите за контрол на някои държави членки показват трайни слабости, например системите, които следва да осигуряват спазването на правилата на ЕС и националните правила (вж. точки ***11.32***—***11.37***).

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък	
			Степен на изпълнение	Забележки
	Препоръка 4: Да се предостави увереност относно ефективното функциониране на системите за контрол на държавите членки	⊗	✕	Не е приета и не е изпълнена.
2024	**Препоръка 1:** Да се разшири обхватът на проверките, извършвани в рамките на предварителните оценки.	✓		В своя одит от 2025 г. ЕСП установи 40 случая, в които Комисията е извършила ограничени проверки (вж. точка ***11.22***).
	Препоръка 2: Да се предприемат мерки във връзка със закъсненията на държавите членки при изпълнението на препоръките от одитите на Комисията.	✓		Въпреки че общият брой на неизпълнените препоръки и препоръките, оценени като „много важни“, е намалял, за 64 % от неприключените препоръки, свързани с критични и много важни констатации относно системите за контрол на държавите членки, крайният срок за изпълнение е изтекъл (вж. точка ***11.26***).

Източник: ЕСП.

Глава 12

Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2022 г.

Съдържание

	Точки
Въведение	**12.1.—12.3.**
Кратко описание	12.1.
Обхват и подход	12.2.—12.3.
Констатации и оценки	**12.4.—12.17.**
Дялът на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки като цяло е останал непроменен	12.4.—12.5.
74 % от препоръките на ЕСП към Европейската комисия са изпълнени изцяло или в значителна степен	12.6.—12.10.
78 % от препоръките на ЕСП към други одитирани обекти са изпълнени изцяло или в значителна степен	12.11.—12.13.
Дялът на изпълнените в срок препоръки се е увеличил незначително	12.14.—12.15.
Препоръките, свързани с етапа на разработване на политики или *програми,* показват най-висока степен на изпълнение и спазване на срока	12.16.—12.17.
Заключение	**12.18.**
Приложения	
Приложение 12.1 — Проследяване на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2022 г. — Европейска комисия	
Приложение 12.2 — Проследяване на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2022 г. — други одитирани обекти	

Въведение

Кратко описание

12.1. Всяка година ЕСП проверява до каква степен одитираните обекти са предприели действия в отговор на препоръките, отправени от нея 3 години преди това. Това проследяване е важна стъпка от цикъла на одита. То дава обратна информация дали одитираните обекти са осъществили препоръчаните действия и дали поставените от ЕСП въпроси са били взети под внимание. То е важно и с оглед на разработването и планирането на одитната дейност на ЕСП в бъдеще, както и за проследяването на рисковете.

Обхват и подход

12.2. Тази година одиторите анализираха изпълнението на препоръките от всичките 28 специални доклада, публикувани през 2022 г. Бяха проследени общо 226 препоръки, като 194 от тях (86 %) са отправени към Европейската комисия. Останалите 32 (14 %) са насочени към Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Съда на Европейския съюз, Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията, Европейския орган за ценни книжа и пазари, Агенцията на Европейския съюз за киберсигурност и Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост.

12.3. За проследяването на препоръките ЕСП използва документни проверки и събеседвания с одитираните обекти. С цел да извърши обективен и балансиран преглед, ЕСП изпрати своите констатации до одитираните обекти и взе предвид отговорите им в окончателния си анализ. За да се избегне повтарянето им, по-долу препоръките са групирани по одитираните обекти, към които главно са насочени. Резултатите от работата на ЕСП отразяват ситуацията в края на април 2026 г.

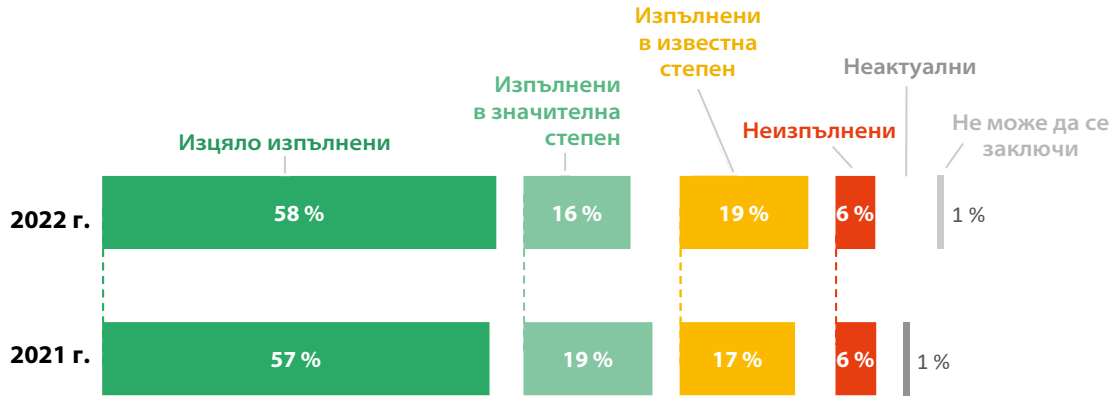
Констатации и оценки

Дялът на изпълнените изцяло или в значителна степен препоръки като цяло е останал непроменен

12.4. За четири от общо 226-те проверени от одиторите препоръки срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на прегледа на ЕСП. От останалите 222 препоръки одитираните обекти са изпълнили изцяло или в значителна степен 165 (74 %, както е показано на ***фигура 12.1***). Този дял е останал почти непроменен спрямо предходната година (76 %).

12.5. Делът на неизпълнените препоръки е останал непроменен — 6 %. В около една трета от случаите, в които одитираният обект не е изпълнил препоръките на ЕСП, причината за това е, че той не ги е приел. За два случая (1 %) одиторите не можаха да направят заключение, тъй като ситуацията, спомената в препоръките, все още не беше настъпила[1]. В ***приложение 12.1*** е представен етапът на изпълнение на препоръките, отправени към Комисията, а в ***приложение 12.2*** са показани препоръките, насочени към други одитирани обекти. В приложенията е представено и кратко описание на извършените подобрения и съществуващите слабости.

Фигура 12.1 — Изпълнение на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2022 г. и 2021 г. от одитираните обекти



Източник: ЕСП.

[1] Вж ***приложение 12.1*** относно препоръка 1, буква а) и препоръка 2, буква б) от Специален доклад 25/2022.

74 % от препоръките на ЕСП към Европейската комисия са изпълнени изцяло или в значителна степен

12.6. При четири от 194-те препоръки към Комисията от 2022 г. срокът за изпълнение все още не беше изтекъл към момента на одита. От останалите 190 препоръки Комисията е изпълнила изцяло 110 (58 %) — вж. примера в ***каре 12.1***. Други 30 препоръки (16 %) е изпълнила в значителна степен. В сравнение с предходната година процентът на препоръките, изпълнени изцяло или в значителна степен, е намалял от 77 % на 74 %.

Каре 12.1

Пример за препоръка, изпълнена изцяло от Европейската комисия

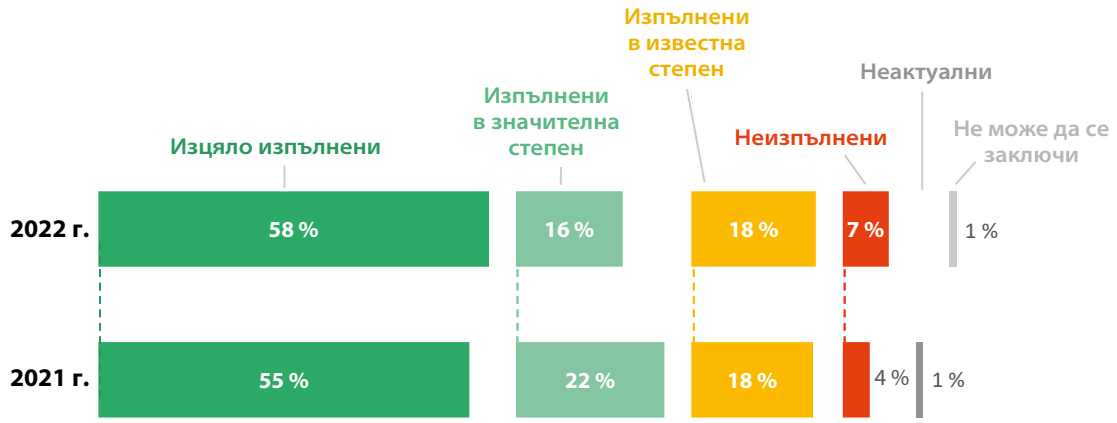
В Специален доклад 01/2022 на ЕСП относно подкрепата от ЕС за върховенството на закона в Западните Балкани одиторите препоръчват на Комисията да подпомогне гражданското общество и независимите медийни организации за разработване на специални инструменти за наблюдение на проблемите с корупцията. Препоръката е приета от Комисията, която впоследствие е подкрепила регионалните инициативи за борба с корупцията, например чрез договора ‘Integrity Watch in the Western Balkans and Turkey: civil society combating corruption with political integrity data’. Тази подкрепа ще помогне на наблюдателите от държавните органи, гражданското общество и медиите да предотвратяват и откриват рискове от политическа корупция чрез използването на свободно достъпни данни.



Източник: © Proxima Studio, stock.adobe.com.

12.7. В допълнение, Комисията е изпълнила 35 препоръки (18 %) в известна степен, а 13 (7 %) не е изпълнила изобщо (вж. ***фигура 12.2***). В сравнение с предходната година процентът на препоръките, които не са изпълнени изобщо, се е увеличил от 4 % на 7 %.

Фигура 12.2 — Изпълнение на препоръките от специалните доклади на ЕСП от 2022 г. и 2021 г., отправени към Комисията

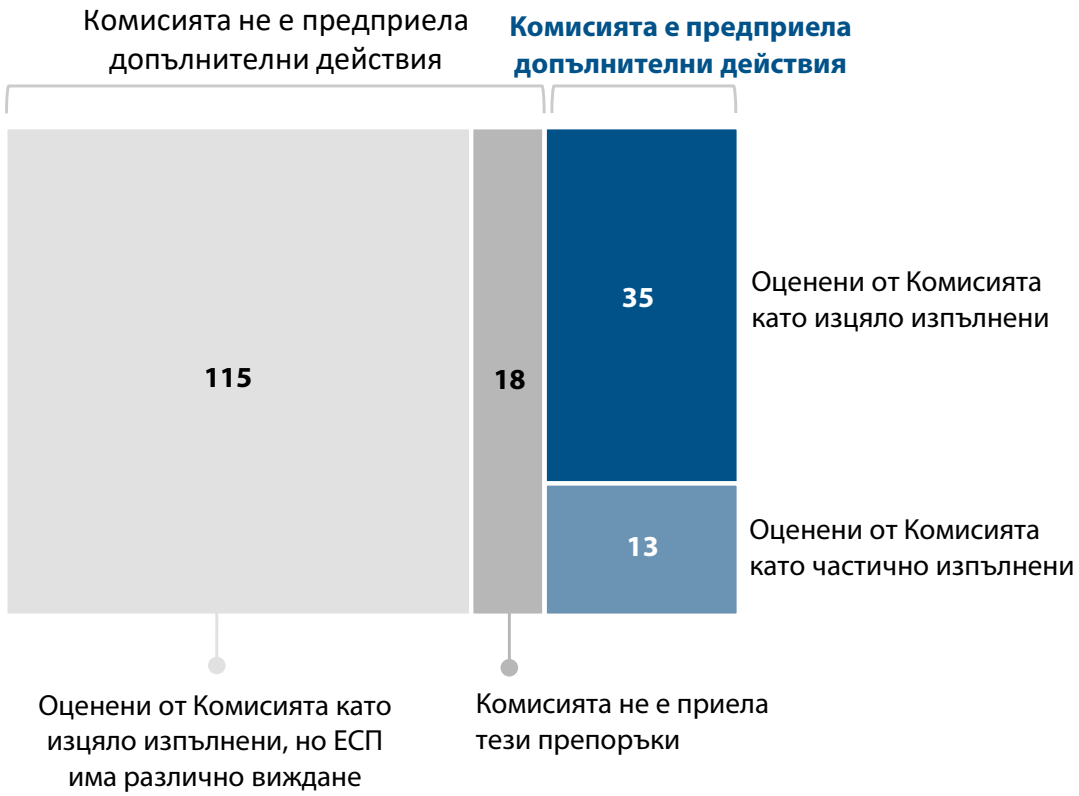


Източник: ЕСП.

12.8. ЕСП измерва равнището на изпълнение въз основа на отправените препоръки, докато Комисията го измерва въз основа на приетите от нея препоръки. В резултат на това понякога съществуват различия в оценката на Комисията и тази на ЕСП по въпроса дали препоръките са изпълнени и в каква степен. Ако Комисията счете, че дадена препоръка е изцяло изпълнена, тя обикновено спира да проследява нейното изпълнение, дори ако оценката на ЕСП относно степента на изпълнение е различна. ЕСП продължава да наблюдава неизпълнените препоръки от предходните две проверки на изпълнението (отправени в специалните доклади на ЕСП от 2020 г. и 2021 г.), като анализира данни от Комисията, което означава, че те не са проверени подробно.

12.9. В тази връзка ЕСП провери 89 препоръки от специалните доклади от 2020 г. и 92 препоръки от специалните доклади от 2021 г., които одиторите са оценили като неизпълнени при предишните проверки на изпълнението през 2023 г. и 2024 г.[2] От базата данни на Комисията става ясно, че при 133 от тези 181 препоръки Комисията не е предприела допълнителни действия за изпълнението им (***фигура 12.3***). В своите отговори във връзка със специалните доклади Комисията посочва, че не приема 18 от тези 133 препоръки. Според нея останалите 115 препоръки са били изцяло изпълнени към момента на проверките за проследяване на изпълнението на препоръките за предходните 2 години, въпреки че оценката на ЕСП е различна.

Фигура 12.3 — Проследяване на препоръките от специалните доклади, публикувани през 2020 г. и 2021 г., които не бяха изпълнени изцяло от Комисията по време на проверките на ЕСП за проследяване на препоръките през предходните две години



Източник: ЕСП.

[2] Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точки 3.73—3.76, и Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точки 12.10—12.12.

12.10. Комисията е предприела допълнителни действия по отношение на останалите 48 препоръки, които не са били изпълнени изцяло. Според нея оттогава насам тя е завършила изпълнението на 35 от тези 48 препоръки.

78 % от препоръките на ЕСП към други одитирани обекти са изпълнени изцяло или в значителна степен

12.11. Специални доклади на ЕСП 04/2022, 05/2022, 06/2022, 13/2022 и 18/2022 съдържат общо 32 препоръки, отправени към одитирани обекти, различни от Европейската комисия (точка ***12.2***).

12.12. Тези одитирани обекти са изпълнили изцяло 20 препоръки (62 %). В ***каре 12.2*** е представен пример за такава препоръка. Други 5 препоръки (16 %) са изпълнени в значителна степен, а 7 препоръки (22 %) — в известна степен.

Каре 12.2

Пример за препоръка към други одитирани обекти, която е изпълнена изцяло

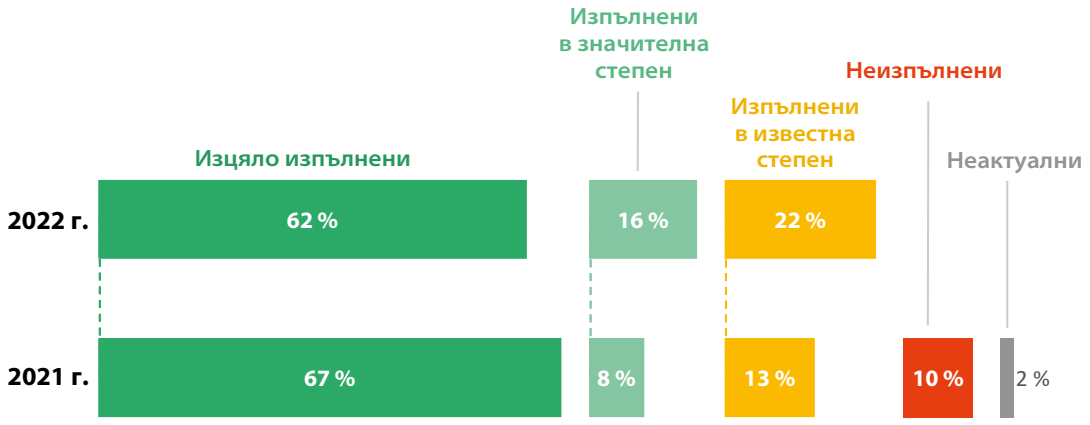
В Специален доклад 18/2022 относно действията на европейските институции в отговор на COVID-19 ЕСП препоръча на Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия и Съда на Европейския съюз да ускорят внедряването на работни процеси без документи на хартиен носител и да използват в по-голяма степен електронни подписи. Тази препоръка е приета от всички институции, което е довело до значително по-голямо използване на квалифицирани електронни подписи в рамките на инструмента EU Sign. Европейският парламент не използва този инструмент, но от 2022 г. насам използва много по-широко усъвършенствани електронни подписи, а въвеждането на сертифициран електронен подпис през 2023 г. следва да улесни допълнително електронните процедури.



Източник: © WrightStudio, stock.adobe.com.

12.13. В сравнение с предходната година общият дял на препоръките, изпълнени изцяло или в значителна степен, е нараснал от 75 % на 78 %, а общият дял на препоръките, изпълнени в известна степен или неизпълнени изобщо, е спаднал леко от 23 % на 22 % (фигура ***12.4***).

Фигура 12.4 — Изпълнение на препоръките в специалните доклади на ЕСП от 2022 г. и 2021 г., отправени към одитирани обекти, различни от Европейската комисия



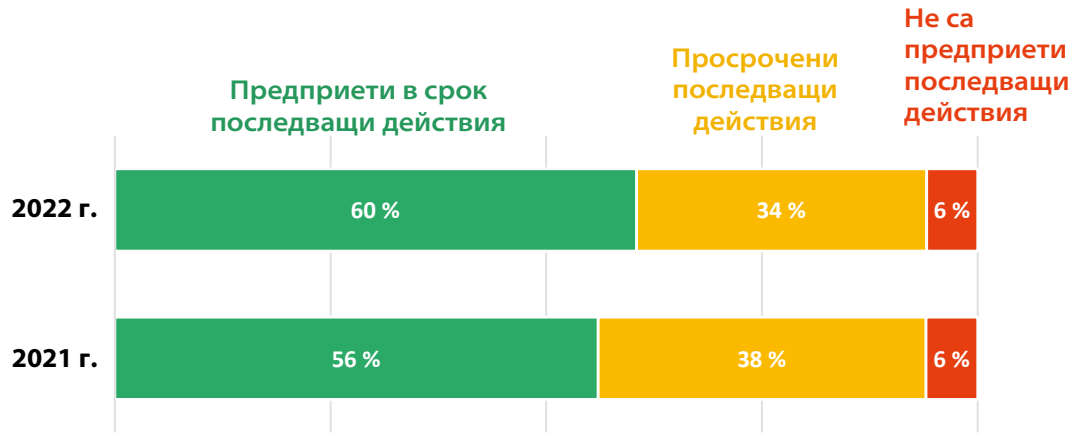
Източник: ЕСП.

Дялът на изпълнените в срок препоръки се е увеличил незначително

12.14. Сроковете за изпълнение на препоръките се обсъждат и съгласуват с одитираните обекти и се посочват в специалните доклади на ЕСП.

12.15. Спрямо предходната година дялът на изпълнените в срок препоръки се е увеличил от 56 % на 60 %, а дялът на препоръките, по които са предприети действия със забавяне, е намалял от 38 % на 34 % (вж. ***фигура 12.5***).

Фигура 12.5 — Спазване на срока за предприемане на действия от страна на одитираните обекти в отговор на препоръките от специалните доклади на ЕСП от 2022 г. и 2021 г.



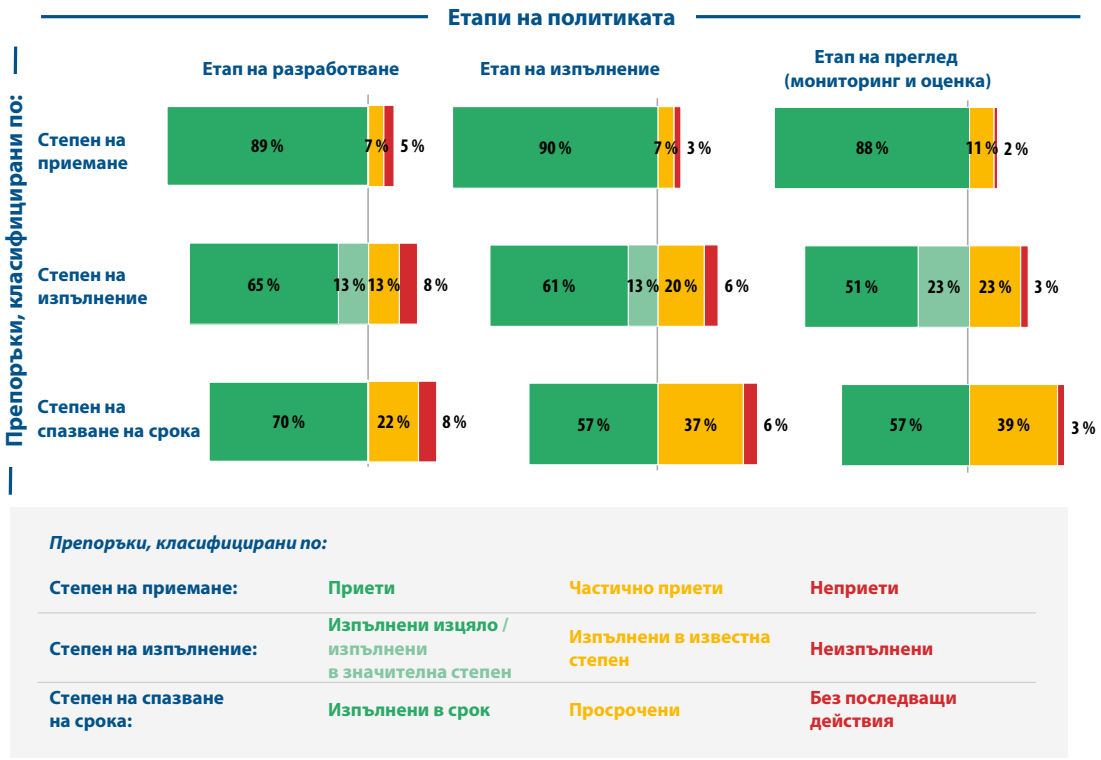
Източник: ЕСП.

Препоръките, свързани с етапа на разработване на политики или *програми,* показват най-висока степен на изпълнение и спазване на срока

12.16. ЕСП класифицира препоръките от своите специални доклади от 2022 г. според етапа от цикъла на политика, към който са насочени: етап на разработване, етап на изпълнение или етап на преглед (мониторинг и оценка). Тази класификация позволи на одиторите да анализират дали има разлики между трите етапа на политика по отношение на степента на приемане, степента на изпълнение и спазването на срока за предприемане на коригиращи действия в отговор на препоръките.

12.17. По отношение на етапите на политика, близо половината от препоръките на ЕСП са насочени към слабости в етапа на изпълнение (45 %), една четвърт — в етапа на разработване (27 %) и една четвърт — в етапа на преглед (28 %). Равнището на приемане на препоръките е почти еднакво за всички етапи на политика (в диапазона 95 %—98 %). Дялът на препоръките, които са били изпълнени изцяло или в значителна степен, е най-висок за етапа на изпълнение (78 %). Спазването на срока за предприемане на действия от одитираните обекти в отговор на препоръките на ЕСП е значително по-ниско за етапите на изпълнение и преглед (57 % и при двата), отколкото за етапа на разработване (70 %). Подробните резултати от анализа на ЕСП са показани на ***фигура 12.6***.

Фигура 12.6 — Степен на приемане, изпълнение и спазване на срока на препоръките според етапа от цикъла на политика



Бележка: Данните са представени като цели числа с цел по-голяма разбираемост, което може да доведе до разлики при закръглянето.

Източник: ЕСП.

Заключение

12.18. ЕСП заключи, че 74 % от препоръките, публикувани в специалните доклади от 2022 г., са изпълнени изцяло или в значителна степен (спрямо 76 % за предходната година). Дялът на изпълнените в срок препоръки е нараснал от 56 % за предходната година на 60 % за настоящата година. Близо половината от препоръките на ЕСП са насочени към етапа на изпълнение на политики или програми (45 %). Най-високо равнище на изпълнение (78 %) и на спазване на срока на препоръките (70 %) се наблюдава при препоръките, насочени към етапа на разработване на политики и програми.

Приложения

Приложение 12.1 — Проследяване на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2022 г. — Европейска комисия

Степен на приемане на препоръките: приета; частично приета; не е приета.

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Степен на спазване на срока на препоръките: в срок; просрочена; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за изпълнението в срок.

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 01/2022 „Довела ли е до очакваните резултати подкрепата от ЕС за върховенството на закона в Западните Балкани?“	1	72				
	2, буква а)	75				
	2, буква б)	75			Комисията подкрепя организации на гражданското общество (ОГО) и медийни организации чрез Механизма за подкрепа на гражданското общество и програма „Медии“ за Западните Балкани и Турция. Общият размер на средствата, разпределени за механизма, се е увеличил значително — от 48,1 млн. евро годишно през периода 2014—2020 г. На 70,18 млн. евро годишно през периода 2021—2027 г. Комисията е публикувала насоки за подкрепата на ЕС за гражданското общество в региона, обхванат от политиката на разширяване (2021—2027 г.) с цел подпомагане на	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					служителите на ЕС при разработването и прилагането на подкрепата на ЕС за гражданското общество. Всяка година се извършва оценка на тези насоки. Финансирането се е увеличило, но освен проектното финансиране няма други доказателства за дългосрочна подкрепа за ОГО и независимите медийни организации.	
	2, буква в)	75				
	2, буква г)	75				
	3	77				
	4, буква а)	80				
	4, буква б)	80				
	4, буква в)	80				

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 02/2022 „Енергийна ефективност в предприятията — има известни икономии на енергия, но са налице слабости при планирането и подбора на проектите“.	1, буква а)	125	✗	✗	Все още няма систематична оценка на потенциалния принос на фондовете на ЕС за енергийната ефективност в предприятията на етапа на програмиране, нито е налице структурирана връзка между разпределените средства по политиката на сближаване и нуждите от финансиране, определени в националните планове в областта на енергетиката и климата. В резултат на това решенията за програмиране продължават да се основават предимно на собствените обосновки на държавите членки, без оценка на равнище ЕС дали мащабът и структурата на планираните инвестиции в енергийна ефективност в предприятията съответстват на установените нужди.	✗
	1, буква б)	125	✓	✓		!
	2	134	✓	✓		✓
СД 03/2022 „Въвеждане на 5G в ЕС — забавяне в изграждането на мрежите и нерешени въпроси, свързани със сигурността“	1, буква а)	83	✓	!	Комисията е предприела първоначални стъпки, но все още няма общо определение на равнище ЕС за очакваното качество на услугата на 5G мрежите, което да обхваща аспекти като минимална скорост или максимални прагове на закъснение.	!
	1, буква б)	83	✓	✓		✓
	1, буква в)	83	✓	✓		✓
	2, буква а)	91	✓	✓		✓

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2, буква б)	91	✓			
	2, буква в)	91	✓		Комисията, заедно с държавите членки, е разгледала за кои аспекти на сигурността на 5G мрежите е необходимо да се определят задължителни изисквания. В началото на 2026 г. Комисията е предложила преразгледан Акт за киберсигурността, в който се определя механизъм за преодоляване на стратегическите рискове във веригите за доставки в областта на информационните и комуникационните технологии (ИКТ). Комисията възнамерява да публикува актове за изпълнение, в които се определят приложими изисквания. Тези актове за изпълнение обаче все още не са приети.	
	3, буква а)	93	✓		Комисията е наблюдавала и докладвала редовно за приетите или предложените от държавите членки правни рамки, чрез които се предоставя време на операторите на мобилни мрежи да заменят оборудването от високорискови доставчици. В *оценката на въздействието* на преразгледания Акт за киберсигурността са анализирани финансовите разходи за замяна на оборудването за 5G от високорискови доставчици. Липсва информация, тъй като не всички държави членки са предприели действия по всички съответни въпроси, и няма конкретна информация как да се третират разходите на операторите на мобилни мрежи за замяна на оборудване за 5G мрежи, закупено от високорискови доставчици.	
	3, буква б)	93	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 04/2022 „Инвестиционни фондове — ЕС все още не е успял да създаде истински единен пазар от полза за инвеститорите“	1, буква а)	129	⊗		Комисията е провела целева консултация, за да събере обратна информация от заинтересованите страни относно пречките за интеграцията на финансовите пазари в целия ЕС. На 4 декември 2025 г. Комисията е представила пакета за Съюза на спестяванията и инвестициите (ССИ), с който частично се преразглеждат Директивата относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове, и Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа и се предлагат подобрения, по-специално в областта на трансграничното разпространение и *сближаването* на надзорните практики. Наскоро постигнатият компромис относно стратегията за инвестициите на дребно е бил подкрепен от три допълнителни оценки на въздействието. Целевата консултация е разгледала специфичните пречки за трансграничната дейност, произтичащи от регулаторната рамка, която не е напълно хармонизирана. Структурните фактори — като търсене, разпределителни мрежи и системи за надзор — не са били взети предвид или са взети предвид само частично. Пакетът за ССИ допринася само до известна степен за по-ефективното постигане на целите на единния пазар по отношение на инвестиционните фондове, тъй като не разглежда структурните фактори за концентрация на седалищата на фондовете, като например системите за надзор или клъстерите за обслужване на фондове. В допълнение, много *разпоредби* все още се основават на директиви, а не на регламенти.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	1, буква б)	129			Комисията не е подобрила набора показатели за измерване на *резултатите от изпълнението* на инвестиционните фондове в плана за управление за 2025 г. на генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“ (FISMA). Единственият нов показател в плана не осигурява добавена стойност за оценката на това дали регулаторната рамка на Комисията е постигнала планираните цели в областта на инвестиционните фондове.	
	2, буква а)	132				
	3, буква а)	134			Предложението на Комисията относно стратегията за инвестициите на дребно е подобрило информацията за разходите и прозрачността. То има за цел да ограничи прилаганите стимули и подчертава вече съществуващия принцип на действие „в най-добрия интерес на клиента“. Прилагането на стимули е забранено при плащания за поток от нареждания (PFOF). Това се отнася главно за дружества, които просто изпълняват нареждания (просто изпълнители). Брокерите-консултанти могат да продължат да продават продукти с високи такси. В предложението си Комисията е въвела също забрана на стимулите по някои канали и е наложила по-строги задължения за защита на най-добрия интерес на клиента, докато съзаконодателите са въвели нов тест за стимулите във временното споразумение относно стратегията, който позволява стимулите да останат, ако са обосновани (създават осезаема полза).	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	5, буква а)	138	✓			
	5, буква б)	138	✓			
СД 05/2022 „Киберсигурност в институциите, органите и агенциите на ЕС — нивото на подготвеност като цяло не съответства на заплахите“	1, буква а)	98	✓			
	1, буква б)	98	✓			
	1, буква в)	98	✓			
	1, буква г)	98	✓			
	1, буква д)	98	✓			
	1, буква е)	98	✓			
	1, буква ж)	98	✓			
	2, буква а)	99	✓			
	2, буква б)	99	✓			
	2, буква в)	99	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 06/2022 „Права върху интелектуална собственост в ЕС — все още не е постигната пълна защита“	1, буква а)	96	✓			
	1, буква б)	96	✓		Комисията е разширила обхвата на правата, свързани с регистрираните дизайни и е включила в него фалшифицираните стоки, преминаващи транзитно през ЕС или по митнически процедури. Тя обаче не е въвела праг за намеса по отношение на действията по правоприлагане от страна на митническите органи за защита на правата върху интелектуална собственост (ПИС), нито е разширила определението за малки пратки, както е препоръчано.	
	2	97	✓	✗	Комисията не е представила доказателства, че е разгледала — в рамките на своята оценка по член 210 от Регламент (ЕС) 2017/1001 — правилата за управление и липсата на ясна методология за определяне на таксите.	
	4	100	✓			
	5, буква а)	101	✓		За да изпълни препоръката, Комисията е започнала няколко проучвания и оценки и е сформирала работни групи. *Резултатите* ще послужат при изготвянето на бъдещо законодателство. До момента обаче не е изготвен проект на предложение за стратегия за контрол, основана на управление на риска, свързан с правата върху интелектуална собственост.	
	5, буква б)	101	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	5, буква в)	101	✓	✗	Комисията е започнала проучване за стандартизиране на съответните дейности по докладване, но докладът все още не е готов и не е започната законодателна процедура.	⊗
СД 07/2022 „Инструменти за интернационализация на МСП — предприети са редица действия за подкрепа, но те не са напълно съгласувани и координирани“	1, буква а)	90	✓	▨		✓
	1, буква б)	90	✓	▨		✓
	1, буква в)	90	✓	▨		✓
	1, буква г)	90	✓	▨		✓
	2, буква а)	90	✓	▨		!
	2, буква б)	90	✓	▨		!
	2, буква в)	90	✓	▨		!
	2, буква г)	90	✓	▨		✓
	3, буква а)	90	✓	▨	За проектите по инициатива Startup Europe са въведени *ключови показатели за изпълнение* (КПИ). Липсата на съгласувани практики за докладване на КПИ и дългосрочен мониторинг обаче затруднява оценката на стартиращите предприятия на проектно равнище, както и цялостната *ефективност* и устойчивост на инициативата Startup Europe.	!
	3, буква б)	90	✓	▨		✓

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	3, буква в)	90	✓		Критериите за измерване на приноса на стартиращите предприятия за растежа и създаването на работни места в ЕС са обхванати в поканите за представяне на предложения като критерии за подбор. Понастоящем обаче липсват критерии за определяне на степента, в която предложено стартиращо предприятие би имало полза от участието си във финансирания проект — по-специално по отношение на пълното разгръщане на неговия потенциал и конкурентоспособността.	
СД 08/2022 „Подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие за конкурентоспособността на МСП — недостатъци при планирането на мерките за подпомагане намаляват ефективността на финансирането“	1, буква а)	80	✓			
	1, буква б)	80	✓			
	1, буква в)	80	✓			
	2, буква а)	80	✗		Комисията не е приела тази препоръка. Тя не е приканила държавите членки да преразгледат процедурите за подбор по линия на *Европейския фонд за регионално развитие* (ЕФРР) — особено за *безвъзмездната финансова помощ* — с цел да се подбират проекти с процедура без състезателен принцип само ако е надлежно обосновано, нито е насърчила държавите членки за такова преразглеждане.	
	2, буква б)	80	✓			
	3, буква а)	80	✓			
	3, буква б)	80	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 09/2022 „Разходи от бюджета на ЕС в областта на климата за периода 2014—2020 година — действителните стойности са по-ниски от докладваните“	1	58	✓		През януари 2026 г. Комисията е публикувала проучване относно проследяването на разходите от приноса на общата селскостопанска политика към разходите в областта на климата. Въпреки че проучването показва завишаване с 24 % в настоящата методология за проследяване на разходите в областта на климата спрямо методологията, разработена за проучването, Комисията е решила да не извършва корекции.	
	2, буква а)	60	✗	✗	Комисията не е приела и не е изпълнила препоръката за определяне и докладване на разходите на ЕС, които имат потенциално отрицателно *въздействие* върху климата.	
	2, буква б)	60	✓			
	2, буква в)	60	✓			
	3	63	✓		В своите *годишни доклади за управлението и изпълнението* (ГДУИ) за 2023 г. и 2024 г. Комисията е докладвала стойности за показателите за икономии в резултат на енергийната ефективност, избегнати емисии и инсталиран капацитет за енергия от възобновяеми източници. Общата селскостопанска политика обаче, която е основен елемент от разходите на ЕС в областта на климата, не е отразена в нито една от стойностите, докладвани в ГДУИ. Отрицателните последици за климата в резултат на разходваните от ЕС средства също не са взети предвид.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 10/2022 „Подходът LEADER за водено от общностите местно развитие насърчава ангажираността на местно равнище, но няма достатъчно данни за допълнителните ползи“	1, буква а)	84	✓	▰▰▰		✓
	1, буква б)	84	✓	▰▰▰		✓
	1, буква в)	84	✓	▰▰▱		✓
	1, буква г)	84	✓	▰▰▰		✓
	1, буква д)	84	✓	▰▱▱	През 2023 г. Комисията е публикувала проучване с цел изготвяне на оценка на разходите и ползите от прилагането на LEADER. LEADER е подход, при който местните общности са ангажирани в разработването и изпълнението на стратегии и разпределението на ресурси за развитието на селските райони. Въпреки че при определянето на обхвата на оценката е договорено, че ще бъде проверено доколко средствата по LEADER са използвани за финансиране на законоустановените дейности на органите на ЕС и националните, регионалните или местните органи, такава проверка не е извършвана систематично и с остойностяване, тъй като са липсвали достатъчно подробни и сравними данни.	!
	2	84	✓	▰▱▱	Комисията е започнала две оценки: една за политиката на сближаване и една за *Европейския фонд за морско дело и рибарство* (ЕФМДР). Предвид наличните доказателства (напр. публикувана оценка за политиката на сближаване и спецификации, както и публикации на Мрежата за мониторинг, оценка и местна подкрепа в областта на рибарството и аквакултурите за оценка на ЕФМДР) оценките	!

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					обхващат само част от аспектите, описани подробно в буква а) до буква д) от препоръка 1. Оценката на ЕФМДР все още не е публикувана.	
СД 11/2022 „Защита на бюджета на ЕС — необходимо е по-добро използване на практиката на включване в „черен списък“	1	90	✓			
	2 (1)	93	✓			
	2 (2)	93	✓		Комисията е постигнала напредък в подобряването на корпоративния надзор върху системата за ранно откриване и отстраняване (EDES), като е създала механизми за мониторинг на информацията от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) и Европейската прокуратура и е формализирала централните проверки чрез изменените вътрешни правила. Интегрирането на надзора във вътрешните правила представлява значително подобрение, тъй като създава отчетност и последователност при решенията, налагащи отстраняване. Въвеждането на системи за мониторинг за препоръките на ОЛАФ и на Европейската прокуратура позволява да се извършва процес на проследяване по по-систематичен и основан на доказателства начин. Въпреки подобренията обаче продължават да съществуват значителни слабости. По-специално Комисията не е предоставила доказателства, че извършва мониторинг на равнище организация на нито един от ключовите източници на данни, изрично посочени в препоръката, в т.ч. на записи от системата за управление на нередностите (СУН), окончателни резултати от одити, решения в областта на конкуренцията и уведомления на	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					партньорите по изпълнението. Въпреки обяснението, че използването на тези източници попада предимно в обхвата на отговорността на *разпоредителите с бюджетни кредити*, в съответствие с децентрализираното управление на бюджета на ЕС, тя не е доказала как тяхното използване се контролира на равнище организация, за да могат последователно да се откриват потенциални случаи по EDES във всички служби. Тези пропуски ограничават способността на Комисията да идентифицира правилно потенциалните случаи за отстраняване и представляват основен недостатък при изпълнението на препоръка 2 (2). Освен това, въпреки че рамката на Европейската прокуратура за мониторинг е създадена наскоро и през 2025 г. са проведени първите дейности по нея, нейната ефективност на практика все още не е доказана.	
	2 (3)	93			Изискването за проверка на информацията от базата данни на EDES на множество етапи от възлагането на обществени поръчки и вградените предупреждения в счетоводната система *ABAC* (и по-късно в *SUMMA*) показват систематичен подход за намаляване на рисковете от договорни споразумения с изключени субекти. Позоваването на подробни вътрешни документи с насоки показва институционализирането на тези проверки. Въпреки че тези предпазни мерки вече са включени в актуализираните насоки и новата система SUMMA, Комисията не е въвела съществени нови последващи проверки извън тези, които вече бяха въведени към момента на одита на ЕСП. Въпреки че Комисията е разработила уеб услуга за улесняване на	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					достъпа на външни системи до базата данни на EDES, тази функция не функционира на практика. Освен това все още не са извършени засилени аналитични проверки и не са създадени ефективни взаимовръзки с други корпоративни инструменти.	
	2 (4)	93	✓		Комисията е разработила насоки в подкрепа на функционирането на EDES и е предоставила по-ясна подкрепа на разпоредителите с бюджетни кредити, особено във връзка с процедурите, свързани с ОЛАФ. Насоките от 2024 г. относно използването на докладите на ОЛАФ имат за цел да осигурят последователно и прозрачно обработване на информацията на равнище ЕС от разпоредителите с бюджетни кредити. Всички тези действия подобряват цялостното управление и отчетността на системата и представляват значим напредък в областта, обхваната от препоръката. Въпреки постиженията обаче обхватът на официалните насоки остава ограничен предимно до свързаните с ОЛАФ процедури в рамките на EDES. За останалите източници на данни на равнище ЕС (като например записи от СУН, дела на Европейската прокуратура, одитни констатации, дела в областта на конкуренцията или уведомления от партньори по изпълнението) Комисията разчита на вече съществуващи *ad hoc* договорености, които не са стандартизирани в съгласувана рамка. Ето защо целта на препоръката за осигуряване на всеобхватни, стандартни процедури за източниците на данни на равнище ЕС все още не е изцяло изпълнена.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2 (5)	93	✓		Комисията е постигнала напредък в институционализирането на осведомеността относно EDES. Стартирането на ежегоден семинар на EDES и платформа с експерти на EDES показва преход от *ad hoc* инициативи за повишаване на осведомеността към по-структуриран, устойчив и основан на сътрудничество подход за вътрешните участници. Въпреки че в рамките на Комисията е постигнат значителен напредък, не са документирани дейности за повишаване на осведомеността при партньорите по изпълнението при непряко управление и тези дейности са ограничени за органите на държавите членки. Тъй като тези групи управляват значителни области от бюджета на ЕС, тяхното пълно или частично изключване от усилията за повишаване на осведомеността представлява сериозна слабост в изпълнението на препоръката.	
	3	95	✓		Комисията е актуализирала образеца на декларацията за управлението и образците на *споразуменията за финансов принос* и по този начин е усъвършенствала официалната рамка и следи за това партньорите да изпълняват задължението си за докладване на случаи на *измама,* нередности и случаи, налагащи отстраняване. Комисията разчита на административната автономност на партньорите и не е допълнила този подход с дейности за мониторинг или проверка, за да следи, че партньорите спазват задължението си да докладват случаите, налагащи отстраняване.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4	96	✓		Предложението на Комисията за преразглеждане на *Финансовия регламент* е в отговор на препоръката, като обхватът на EDES е разширен, така че да включва *споделеното управление* и фондовете, изпълнявани при пряко управление с държавите членки. Окончателният обхват на приетия Финансов регламент по този въпрос обаче е по-ограничен поради компромисите със съзаконодателите по време на законодателния процес.	
	5 (1)	97	✓			
	5 (2)	97	✓			
	5 (3)	97	✓		Според Регламент 2024/2509 всички субекти, изпълняващи бюджета на ЕС, следва да захранват данни в инструмента за извличане на данни и измерване на риска, като така засилват капацитета на Комисията за установяване на рискове и защита на бюджета на ЕС. В регламента също така се предвижда нов инструмент за въвеждането на модерна ИТ архитектура, като се използват *оперативната съвместимост* и изкуственият интелект и се модернизират механизмите за финансово управление и надзор в целия ЕС. Комисията все още не е приключила разработването на общия инструмент за извличане на данни и измерване на риска. В допълнение, тъй като инструментът ще се използва на доброволни начала, неговата ефективност може да бъде ограничена, докато предложеният преглед през 2027 г. не разгледа възможността за въвеждане на задължителното му	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					използване. До 2028 г. се очаква постигането на пълна оперативна съвместимост с националните системи.	
	5 (4)	97	✓		Комисията е предприела стъпки за насърчаване на координацията на равнище организация по отношение на обмена на данни, включително редовни срещи на работните групи и целеви прояви, като например семинара за *Arachne* през 2025 г. Тези инициативи са повишили осведомеността за Arachne и са предоставили форум, където генералните дирекции (ГД) могат да обменят информация относно свързаните с данните нужди и тенденции. Въпреки тези усилия основният инструмент за извличане на данни и измерване на риска, който е в основата на събирането и споделянето на данни на равнище организация, все още не е развит в пълна степен по отношение на усъвършенстваните функционалности и оперативната съвместимост. Вследствие на това използването му от генералните дирекции продължава да бъде нееднакво, а обменът на данни все още не е систематичен и пълен. Тези ограничения са от ключово значение, тъй като произтичат от по-широките предизвикателства, установени в препоръка 5 (3), които засягат цялостната способност на Комисията да гарантира пълна наличност и споделяне на данни на равнище организация.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	5 (5)	97			Финансовият регламент (преработеният текст) предоставя правна рамка, с която се засилват изискванията към Комисията за повишаване на достъпността на данните, интегрирането и механизмите за оценка на риска, използвани в програмите, финансирани от ЕС. Текущото развитие на програма Arachne, която вече разполага с допълнителни характеристики и показатели, показва ясен ангажимент за модернизиране на финансовия надзор, извършван въз основа на данни. Въпреки че с Финансовия регламент (преработения текст) се създава рамка, която подкрепя използването на цифрови, достъпни и оперативно съвместими данни, Комисията все още не е разработила всеобхватна стратегия, за да осигури стандартизираност и оперативна съвместимост на данните на държавите членки и на ЕС за контрагентите от ЕС, както се препоръчва. Рамката все още не включва конкретни механизми или правила за управление, с които да координира хармонизирането на данните между държавите членки. В резултат на това целта за оперативна съвместимост зависи отчасти от степента, в която държавите членки съгласуват националните си системи и споделят съответните данни в съвместим формат.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 12/2022 „Дълготрайност в развитието на селските райони — повечето проекти функционират през целия изискуем период, но е възможно да се постигнат по-дългосрочни резултати“	1	69	✓			
	2, буква а)	69	✓			
	2, буква б)	69	✓			
	3, буква а)	70	✓		Комисията е провела проучване сред държавите членки, за да установи надеждни източници на информация относно продължаващото функциониране на финансираните от ЕС проекти. Действията на Комисията обаче не са успели да открият надеждни източници на информация по този въпрос след края на законоустановения период на дълготрайност на проектите. Нито една държава членка не е предоставила данни за такива източници.	
	3, буква б)	70	✓	✗	Изпълнението на препоръка 3, буква а) (т.е. откриването на надеждни източници на информация относно продължаването на функционирането на финансираните от ЕС проекти) е предварително условие за изпълнението на препоръка 3, буква б) (т.е. използването на тази информация за изготвяне на списък с рискови фактори). Тъй като препоръка 3, буква а) е била изпълнена само в известна степен, Комисията не е могла да изготви списък на рисковите фактори въз основа на примери за проекти, които не са дълготрайни.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 13/2022 „Свободно движение в ЕС по време на пандемията от COVID-19 – ограничен надзор върху извършвания контрол по вътрешните граници и некоординирани действия на държавите членки“	1, буква а)	80	✓	▬		✓
	1, буква б)	80	✓	▬		✓
	1, буква в)	80	✓	▬		✓
	1, буква г)	80	✓	▬		✓
	1, буква д)	80	✗	✗	Комисията не е приела тази препоръка, нито е разработила ясен подход за подобряване на оценката на съответствието и за прилагане на санкции.	✗
	2	82	✓	▬		✓
	3, буква а)	83	✓	▬		✓
	3, буква б)	83	✓	▬		✓
СД 14/2022 „Европейската комисия и борбата с измамите в областта на общата селскостопанска политика — необходими са по-задълбочени усилия“	1, буква а)	112	✓	▬		✓
	1, буква б)	112	✓	▬		✓
	1, буква в)	112	✓	▬		✓
	2, буква а)	112	✓	▬		✓
	2, буква б)	112	✓	▬		✓
	2, буква в)	112	✓	▬	Комисията е организирала различни дискусии с държавите членки по темата за изкуствения интелект и машинното	!

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					самообучение, въпреки че тези обсъждания са се провели в общ контекст (т.е. не конкретно за *общата селскостопанска политика* (ОСП). Специално във връзка с ОСП Комисията е започнала хоризонтална оценка на риска от измами, обхващаща, наред с другото, използването на изкуствен интелект и други усъвършенствани инструменти на равнище *разплащателни агенции.* Комисията все още не е финализирала и разпространила информация от хоризонталната оценка на риска от измами. Работната програма на Комисията за борба с измамите за 2024 г. включва финансиране за *техническа помощ* в подкрепа на закупуването на системи за изкуствен интелект и инструменти за извличане на данни от националните или регионалните публични органи. ЕСП обаче не откри доказателства, че финансирането за техническа помощ се използва за подкрепа на проекти в рамките на ОСП.	
СД 15/2022 „Мерките за разширяване на участието в *„Хоризонт 2020“* са добре планирани, но постигането на трайна промяна ще зависи предимно от усилията на националните органи“	1, буква а)	90	✓			
	1, буква б)	90	✓			
	2	92	✓			
	3	94	✓		Комисията е приела документ относно полезните взаимодействия между програмите по ЕФРР и *„Хоризонт Европа“,* в което се насърчава интегрираният подход и се засилват полезните взаимодействия между „Хоризонт Европа“ и ЕФРР, за да се увеличи въздействието на финансирането за научни изследвания и иновации.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					По отношение на допълнителното финансиране за проекти за сформиране на екипи за високи постижения, в известието относно полезните взаимодействия се пояснява, че съфинансирането на проекти за сформиране на екипи е освободено от задължението за уведомяване на Комисията за *държавна помощ.* С него също така се въвежда единна оценка на предложението за проект, която обхваща и двете части на проекта (т.е. частта по „Хоризонт Европа“ и частта, свързана с избрания източник на допълнително финансиране, като например програма в областта на политиката на сближаване). В известието относно полезните взаимодействия не се предоставя подробна информация за начина, по който единните оценки следва да се извършват на практика, нито се изясняват отговорностите. Освен това то не уточнява как националните ресурси могат да бъдат разпределени за проектите за разширяване на участието и разпространяване на високите научни постижения. Другите документи, посочени от Комисията — като например новият образец на декларация за допълнително финансиране за проектите за сформиране на екипи за високи постижения за 2025 г., документът относно етапа на изпълнение на тези проекти, както и новите образци на доклади за изпълнението — се отнасят до мониторинга и проверката за спазване на ангажиментите. Тяхната основна цел не е да насърчават *управляващите органи* да следват опростен процес на одобряване на безвъзмездната финансова помощ, както се препоръчва.	
	4, буква а)	96	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4, буква б)	96	✓			
	4, буква в)	96	✓		Комисията е актуализирала редовно резултатите от проектите в платформата за резултатите от програма „Хоризонт“ и е направила необходимото, за да бъдат те публично достъпни, и така е повишила публичността на проектите на платформите на ЕС. *Бенефициентите,* подпомагани по механизма widerAdvance Facility, се насърчават да направят резултатите си публично достъпни чрез такива инструменти. Проектът widerAdvance Facility е започнал през януари 2025 г., така че е твърде рано да се оцени цялостното му въздействие за популяризирането на проектите. В своя специален доклад ЕСП заключи, че информацията за резултатите от проектите за разширяване на участието не е била достатъчно актуална в базата данни на Информационния портал на Общността за научноизследователска и развойна дейност (CORDIS) и че е била само частично надеждна. Оттогава Комисията не е предоставила информация за промени.	
	5, буква а)	99	✓	✗	ЕСП препоръча на Комисията да определи конкретни цели и подходящи КПИ на равнище мерки, за да наблюдава ефективно мерките за разширяване на участието и тяхното въздействие. Одиторите отбелязват, че Комисията е актуализирала образците на докладите за изпълнение на проектите за сформиране на екипи за високи постижения и е определила по-добри КПИ. Тя обаче не е предоставила доказателства, че е определила цели и е наблюдавала тяхното постигане на равнище мерки, т.е. доколко мерките	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					за сформиране на екипи и за председатели на ЕНП са повишили резултатите от научните изследвания и технологичното развитие в държавите, участващи в проекти за разширяване на участието.	
	5, буква б)	99	✓		За изпълнението на тази препоръка Комисията е въвела само една мярка: проучване във връзка със сформирането на екипи, в което са получени отговори от 25 % от участниците по проекти за сформиране на екипи. Проучването показва, че само 38 % от участниците по проектите за сформиране на екипи за високи постижения считат, че са постигнали дългосрочна устойчивост, а 50 % от респондентите посочват финансирането и финансовата стабилност като основните пречки за постигането на дългосрочна устойчивост. Комисията не е разработила систематичен подход за събиране на последваща информация относно проектите за сформиране на екипи след края на периода на финансиране, което е необходимо, за да се оцени тяхното средносрочно и дългосрочно въздействие.	
СД 16/2022 „Използването на данни в Общата селскостопанска политика – нереализиран потенциал на големите информационни масиви	1	87	✓			
	2, буква а)	87	✓			
	2, буква б)	87	✓			
	2, буква в)	87	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
при оценяването на политиката“						
СД 17/2022 „Използване на външни консултанти в Европейската комисия – необходими са известни реформи“	1, буква а)	87	✓			
	1, буква б)	87	✓			
	1, буква в)	87	✓			
	2, буква а)	89	✓			
	2, буква б)	89	✓			
	2, буква в)	89	✓			
	2, буква г)	89	✓			
	3, буква а)	90	✓			
	3, буква б)	90	✓			
	3, буква в)	90	✓			
	4	91	✓			
СД 18/2022 „Институциите на ЕС в контекста на пандемията от COVID-19 — предприети са бързи действия, но все	1	96	✓			
	2, буква а)	99	✓			
	2, буква б)	99	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
още не се използват пълноценно иновативните и гъвкави решения, създадени в резултат на кризата“	3, буква а)	101	✓			
	3, буква б)	101	✓			
	3, буква в)	101	✓			
	3, буква г)	101	✓			
СД 19/2022 „Обществени поръчки за ваксини срещу COVID-19 в ЕС — достатъчно осигурени дози след първоначалните затруднения, но липсва задълбочена оценка на ефективността на процеса“	1	78	✓			
	2, буква а)	81	✓		При изготвянето на насоки за възлагане на обществени поръчки при кризи са включени елементи от оценката на риска. Комисията обаче все още не е извършила оценка на риска на подхода на ЕС за възлагане на обществени поръчки, нито е предложила подходящи мерки за преодоляване на установените слабости.	
	2, буква б)	81	✓		Комисията е подписала единния рамков договор, необходим за провеждането на стрес тестовете и симулационните учения. Тя все още не е провела изпитвания на всички части на своята актуализирана рамка за възлагане на обществени поръчки при пандемия, включително събиране на информация и разузнавателни данни, за да установи слабостите и областите, в които е необходимо подобрение.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 20/2022 „Действия на ЕС за борба с незаконния риболов — въведени са системи за контрол, но те невинаги са ефективни поради различия в нивото на проверки и санкции в държавите членки“	1, буква а)	98	✓			
	1, буква б)	98	✓		Комисията е преразгледала критериите за риска и задълженията за докладване, въведени съгласно Регламент (ЕО) № 1010/2009 на Комисията относно незаконния, недекларирал и нерегулиран риболов, като е приела Регламент за изпълнение (ЕС) 2025/1522 на Комисията. Това следва да осигури еднакво използване на критериите за риск от страна на държавите членки и да позволи на Комисията да наблюдава дали проверките и верификациите съответстват на тези преразгледани критерии. Комисията ще може да наблюдава дали проверките, извършвани от държавите членки, са съсредоточени върху преразгледаните критерии за риска едва след като получи първите им двугодишни доклади през 2028 г., които ще обхващат периода 2026—2027 г.	
	1, буква в)	98	✓		Комисията е публикувала доклад относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета въз основа на своя анализ на докладите за периода 2018—2021 г., представени от държавите членки, и е започнала *производство за установяване на нарушение* срещу една от тях. Комисията все още не е приключила анализа на докладите на държавите членки относно незаконния, недекларирал и нерегулиран риболов за периода 2022—2023 г. Едва след като това бъде направено, тя ще може да предприеме подходящи действия и да отстрани недостатъците.	
	2, буква а)	103	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	2, буква б)	103				
	2, буква в)	103				
	2, буква г)	103				
СД 21/2022 „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“	1, буква а)	113			С актуализираните насоки за *REPowerEU* през 2023 г. и актуализацията на насоките от 2024 г. се въвеждат допълнителни критерии за оценка на измененията на *националните планове за възстановяване и устойчивост* (НПВУ) с цел стандартизиране на подхода във всички държави. В този смисъл с тези насоки се създава общ набор от критерии за оценка за всяко преразглеждане на НПВУ. Актуализираните вътрешни насоки от 2024 г. включват приложение II А и приложение II Б, които могат да се считат за контролен списък за качествена оценка на преразглежданията на НПВУ, който следва да бъде изпълнен. ЕСП счита, че това е важно подобрение. По отношение на изменените планове структурата на *работния документ на службите на Комисията,* придружаващ предложението на Комисията за изменение на *Решението за изпълнение на Съвета,* представя резултата от оценките на Комисията, като следва структурата на критериите за оценка, посочени в приложения II А и II Б. По отношение на попълването на приложения II А или II Б за изменените планове ЕСП установи разлики в нивото на качество и пълнота/изчерпателност. В някои случаи мотивираната	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					обосновка за оценките е недостатъчна и/или липсват съответните доказателства.	
	1, буква б)	113	✓	✗	Комисията не е променила или подобрила начина, по който документира оценката на преразглежданията на НПВУ или процеса на извличане на подкрепящите документи. В резултат на това продължават да съществуват същите трудности при проследяването и бързото извличане на ключови документи.	✗
	2	114	✓	▬		✓
	3, буква а)	116	✓	▬		✓
	3, буква б)	116	✓	▬	Като цяло докладите, изготвени от държавите членки за цикъла на европейския семестър, предоставят достатъчно *информация* на Комисията, за да може тя да проследява изпълнението на мерките по *Механизма за възстановяване и устойчивост* (МВУ) и връзката им с някои специфични за всяка държава подпрепоръки (СДП). Различните подходи и свободата на преценка, с която разполагат екипите по държави, обаче не гарантират, че всички доклади по държави предоставят ясен и пълен списък на мерките по МВУ, допринесли за напредъка в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки. Освен това докладите не показват до каква степен тези мерки са изиграли ключова роля за този напредък във всяка държава членка.	!

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4, буква а)	117				
	4, буква б)	117				
	5, буква а)	119				
	5, буква б)	119			Комисията е положила усилия да изпълни тази препоръка по време на процеса на одобрение на преразгледаните НПВУ и е прецизирала редица неясно определени или непълни *ключови етапи* и *цели.* При своите одити на *съответствието* и на изпълнението ЕСП продължава да открива мерки с ключови етапи и цели, които не обхващат изцяло основните етапи от фазата на изпълнението или всички съществени елементи на дадена мярка, особено по отношение на нейното приключване. Освен това ЕСП установи случаи, в които Комисията е приложила различаващи се практики в държавите членки по отношение на ключовите етапи и целите на сходни видове мерки.	
	6, буква а)	121				
	6, буква б)	121				
СД 22/2022 „Подкрепа от ЕС за въгледобивните региони – ограничен фокус върху социално-	2	63			Приет е Регламент (ЕС) 2024/1787 за намаляване на емисиите на метан в сектора на енергетиката. Съгласно регламента е сформирана експертна група, която е решила да проведе обсъждане на добрите практики за измерване и управление на емисиите на метан от закрити или	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
икономическия и енергийния преход“					изоставени въглищни мини. Няма яснота кога ще се състои срещата на експертната група за обмяна на добри практики.	
СД 23/2022 „Полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и *европейските структурни и инвестиционни фондове* — все още непълноценно използван потенциал“	1, буква а)	80	✓			
	1, буква б)	80	✓			
	2, буква а)	83	✓			
	2, буква б)	83	✓		Комисията е стартирала информационното табло „Печат за високи постижения“ на Европейския съвет по иновациите (ЕСИ) и създаването на новата подгрупа „Достъп до високи постижения“ към Форума на ЕНП — Мрежа на управляващите органи, които отговарят за НИИ и сближаването (RIMA). Така Комисията е предоставила примери за инструментите, които използва за наблюдение на съществуващите полезни взаимодействия и за идентифициране и популяризиране на примери за добри практики. Въпреки това новоразработеният модул на информационното табло „Печат за високи постижения“ на ЕСИ и инструментът за извличане на информация CORTEX обхващат само частично средствата и полезните взаимодействия. Информационното табло „Печат за високи постижения“ на ЕСИ обхваща само взаимодействията с финансиране от други източници, а CORTEX е ограничен до европейските средства при *пряко управление.* Работата по *eGrants,* извършена от Комисията, е била еднократно усилие и няма доказателства, че резултатите от нея са били	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					използвани за популяризиране на примери за добри практики сред органите на държавите членки.	
	3, буква а)	89	✓			
	3, буква б)	89	✓			
	3, буква в)	89	✓		Комисията е финансирала проекта widerAdvance Facility в рамките на поканата за представяне на предложения „Механизъм за подкрепа на разпространението и експлоатацията (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05)“. Тя е приела и стратегическия план за „Хоризонт Европа“ за периода 2025—2027 г. Това са два примера за действия на Комисията, които са добро начало, но те само частично отговарят на препоръка 3, буква в). Следва да се отбележи, че проектът widerAdvance Facility е започнат едва през януари 2025 г., поради което за одиторите е твърде рано да оценят цялостното въздействие на проекта. В допълнение, географският обхват на проекта е ограничен до държавите, които разширяват участието си, и въпреки че тези държави обикновено получават значителни структурни фондове, повечето бенефициенти по „Хоризонт“ (т.е. основните обекти на препоръката на ЕСП) са установени в държави, които са извън региона на разширяването на участието. Също така стратегическият план за „Хоризонт Европа“ за периода 2025—2027 г. понастоящем съществува само като план и още не е довел до конкретни действия. В допълнение, въпреки че платформата за резултатите от проектите по програма „Хоризонт“ може да служи като	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					източник на информация за (потенциалните) бенефициенти по ЕФРР, не е ясно как тази платформа ще предоставя на бенефициентите по „Хоризонт Европа“ информация за възможностите за финансиране по ЕФРР, което е смисълът на препоръката на ЕСП.	
	4	90	✓			
СД 24/2022 „Дейности в областта на електронното управление, насочени към предприятията — действията на Комисията са изпълнени, но все още са налице различия в предлагането на електронни услуги в отделните държави от ЕС“	1, буква а)	93	✓			
	1, буква б)	93	✓			
	1, буква в)	93	✓			
	2	97	✓		Комисията е постигнала известен напредък, като е приела Акта за оперативно съвместима Европа, въвела е рамка за управление и е внедрила единен портал за достъп, който е насочен главно към служителите по политиките, съответните служители в публичната администрация, инженерите в областта на данните, ИТ специалистите и бизнес архитектите. Порталът предоставя достъп до редица механизми и инструменти (напр. обучение, конференции, информационни табла, софтуер с отворен код). Комисията продължава да насърчава сътрудничеството и обмена на добри практики между държавите членки по различни начини (напр. експертни групи, платформи, работни срещи, семинари). Тя обаче не е изготвила задълбочена стратегия за популяризиране на наличните услуги за електронно управление сред най-важните крайни потребители (предприятията и гражданите) на равнище ЕС	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					и за координиране на услугите с действията, предприети на равнище държавите членки. Не са проведени специални проучвания сред крайните потребители за оценка на тяхното равнище на осведоменост. Освен това националните стратегически пътни карти за цифровото десетилетие не са включвали последователно подобни мерки за разпространение на резултатите, които да бъдат приложени от държавите членки.	
СД 25/2022 „Верификация на данните за *брутния национален доход,* използвани за финансиране на бюджета на ЕС — адекватно обхващане на рисковете при събирането на данни като цяло, но следва да се подобри приоритизацията на действията“	1, буква а)	106	✓		ЕСП препоръча при разглеждането на множество хоризонтални въпроси Евростат да приоритизира тези, които може да имат много голямо въздействие в повечето държави членки. Въпреки това, поради малкия брой проблеми (три), установени от Евростат за цикъла на верификация за 2025—2029 г., не е необходимо приоритизиране, тъй като всички те ще бъдат разгледани. Ето защо ЕСП не можа да оцени препоръчаното приоритизиране на работата.	↻
	1, буква б)	106	✓			✓
	1, буква в)	106	✓			✓
	1, буква г)	106	✓			✓
	2, буква а)	107	✓			✓
	2, буква б)	107	✓		ЕСП препоръча на Евростат в случаите, когато трябва да се вземе решение за ограничаване на срока на действие за бъдещи *резерви,* да извършва надежден анализ на	↻

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					ефективността на разходите въз основа на достатъчно количествена или качествена информация и на специфичния риск във всяка съответна държава членка. ЕСП обаче все още не може да оцени изпълнението на тази препоръка, тъй като решенията за ограничаване на срока на прилагане на резервите се основават на отделни технически аспекти и не изискват анализ на разходната ефективност.	
	3, буква а)	109	✓	▬		✓
	3, буква б)	109	✓	▬		✓
	3, буква в)	109	✓	▬		✓
СД 26/2022 „Европейска статистика — съществува потенциал за още подобрения в качеството“	1	92	✓	✗	Комисията не е предприела стъпки за осигуряване на по-балансирано представителство на всички ползватели на данни в рамките на Европейския статистически консултативен комитет.	✗
	2, буква а)	93	✓	▬		✓
	2, буква б)	93	✓	▬		✓
	3, буква а)	98	✓	▬		✓
	3, буква б)	98	✓	▬		✓
	4, буква а)	100	✗	✗	Комисията не е приела и не е изпълнила препоръката за оценка на нуждите и добавената стойност от предоставянето на достъп до данни преди тяхното оповестяване.	✗

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
	4, буква б)	100	✓	▬		⏱!
	5	103	✗	✗	Комисията не е приела препоръката и не е предприела действия за оценка на осъществимостта и целесъобразността на разширяването на настоящия мандат на Европейския консултативен съвет за статистическо управление, така че той да включва вземането на решения по всички ключови елементи при изготвянето на партньорските проверки.	⏱✗
СД 27/2022 „Финансиране от ЕС за трансгранично сътрудничество със съседните държави — ценна подкрепа, но са налице значителни закъснения в изпълнението и проблеми с координацията, които трябва да се преодолеят“	1, буква а)	91	✓	▬		⏱✓
	1, буква б)	91	✓	▬		⏱✓
	2	92	✓	▬		⏱✓
	3	95	✓	▬		⏱!
	4	99	✓	▬		⏱✓
	5	101	✓	▬		⏱!
	6	102	✓	▬		⏱✓

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
СД 28/2022 *„Подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE)* — финансирането по SURE е помогнало за запазване на работните места по време на кризата, свързана с COVID-19, но няма данни за цялостното му въздействие“	1	70	✓			

Източник: ЕСП.

Приложение 12.2 — Проследяване на препоръките от специалните доклади на ЕСП, публикувани през 2022 г. — други одитирани обекти

Степен на приемане на препоръките: приета; частично приета; не е приета.

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Степен на спазване на срока на препоръките: в срок; просрочена; срокът не е изтекъл; без последващи действия; без оценка за изпълнението в срок.

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Европейски орган за ценни книжа и пазари (ESMA)						
СД 04/2022 „Инвестиционни фондове — ЕС все още не е успял да създаде истински единен пазар от полза за инвеститорите“	2, буква б)	132				
	2, буква в)	132			По отношение на партньорските проверки Европейският орган за ценни книжа и пазари (ESMA) е направил преглед на наблюдаваните практики на националните компетентни органи (НКО) и ги е сравнил с очакванията. Стратегическите надзорни приоритети на Съюза и общите надзорни действия също могат да предоставят информация за степента на сближаване на НКО. ESMA е започнал да картографира практиките и подобренията на НКО на равнище инструмент или тема (напр. партньорски проверки, обсъждания на случаи, преглед на стратегическите надзорни приоритети на Съюза). Няма всеобхватен план за това как и в кои области систематично да се картографират различаващите се практики в рамките на други инструменти и теми. ESMA все още не е доказал, че е използвал знанията,	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					получени от дейности извън партньорските проверки и стратегическите надзорни приоритети на Съюза, за систематично картографиране на степента на сближаване и проследяване на различията. ESMA не е адаптирал своите ключови показатели за изпълнение (КПИ), за да оценява различаващите се практики на НКО и цялостното сближаване. Въпреки че ESMA е подобрил своите КПИ, за да измерва промените в рисковете при надзора, той все още не измерва степента на сближаване в своята рамка за изпълнение. Вместо това тази оценка се извършва на *ad hoc* основа в контекста на стратегическите надзорни приоритети на Съюза в избрани райони.	
	3, буква б)	134	✓			
	3, буква в)	134	✓		ESMA е насърчил активно създаването на инструмент за сравнение на разходите и е допринесъл за законодателния процес. В по-късен анализ е посочено, че за разработването на инструмента ще са необходими законодателни промени. Идеята е включена като част от преговорната позиция на Комисията относно стратегията за инвестициите на дребно. Този инструмент все още не съществува. Съзаконодателите ще вземат решение за неговото разработване.	
	4	136	✓		ESMA и Европейският съвет за системен риск (ESRB) са постигнали измерим напредък в изграждането на съгласувана система за *стрес тестове* в сектора на инвестиционните фондове. Годишният цикъл на стрес тестове на Фонда на паричния пазар се е превърнал в установена практика.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					За член 25 от Директивата относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове, е създадена процедура за редовен мониторинг. Съвместният междусекторен стрес тест на фондовете, проведен от Международния валутен фонд и ESMA в рамките на Програмата за оценка на финансовия сектор в еврозоната (FSAP), е направил анализа по-задълбочен. Разработването от ESRB на междусекторен модел „от горе надолу“ е важна стъпка към използването на последователна макропруденциална рамка за целия ЕС. Въпреки осезаемия напредък все още съществуват някои основни слабости. Липсва хармонизирана рамка за целия ЕС, която да определя кои видове фондове изискват стрес тестове за надзор. Разпокъсаността на данните в различните сектори и ограничените споразумения за обмен на данни продължават да възпрепятстват прилагането на моделите за цялата система в пълна степен. Тези въпроси са част от консултацията на Комисията относно макропруденциалната рамка за небанковите финансови институции. Продължава да съществува несигурност по отношение на използването за целите на надзора на стойностите, изложени на риск, за силно задлъжнели предприятия за колективни инвестиции в прехвърлими ценни книжа. Непълното публикуване на резултатите от стрес тестовете намалява прозрачността и ограничава пазарната дисциплина.	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Агенция на Европейския съюз за киберсигурност (ENISA)						
СД 05/2022 „Киберсигурност в институциите, органите и агенциите на ЕС — нивото на подготвеност като цяло не съответства на заплахите“	3, буква а)	100	✓			
	3, буква б)	100	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Служба на Европейския съюз за интелектуална собственост (EUIPO)						
СД 06/2022 „Права върху интелектуална собственост в ЕС — все още не е постигната пълна защита“	3, буква а)	99	✓			
	3, буква б)	99	✓			
	3, буква в)	99	✓			
Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC)						
СД 13/2022 „Свободно движение в ЕС по време на пандемията от COVID-19 – ограничен надзор върху извършвания контрол по вътрешните граници и некоординирани действия на държавите членки“	4	86	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Европейски парламент						
СД 18/2022 „Институциите на ЕС в контекста на пандемията от COVID-19 — предприети са бързи действия, но все още не се използват пълноценно иновативните и гъвкави решения, създадени в резултат на кризата“	1	96	✓			
	2, буква а)	99	✓			
	2, буква б)	99	✓			
	3, буква а)	101	✓			
	3, буква б)	101	✓			
	3, буква в)	101	✓		Резултатите от новите начини на работа са докладвани в годишните декларации за околната среда, като са подчертани екологични аспекти като консумацията на вода и консумацията на хартия в офисите. Въздействието от новите начини на работа не е изчислено финансово, което ограничава възможността за оценка на финансовия ефект, постигнат в резултат на тяхното прилагане.	
	3, буква г)	101	✓			

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
Съвет на Европейския съюз						
СД 18/2022 „Институциите на ЕС в контекста на пандемията от COVID-19 — предприети са бързи действия, но все още не се използват пълноценно иновативните и гъвкави решения, създадени в резултат на кризата“	1	96	✓		По отношение на междуинституционалното сътрудничество институциите на ЕС са актуализирали процедурните правила на Подготвителния комитет за въпроси във връзка с Правилника за длъжностните лица, за да възложат на този комитет да следи за сътрудничеството между институциите по време на криза. Плановете за непрекъснатост на дейността включват нов раздел за сътрудничество между институциите на ЕС в периоди на по-дългосрочни нарушения, както и за мерки в периоди на по-кратки нарушения. Въпреки че Генералният секретариат на Съвета на ЕС е приел препоръката и е отговорил, че плановете ще бъдат актуализирани в частта за по-дългосрочните периоди на криза, в плановете не са посочени мерки за такива периоди.	
	2, буква а)	99	✓			
	2, буква б)	99	✓			
	3, буква а)	101	✓			
	3, буква б)	101	✓			
	3, буква в)	101	✓		В проучването, проведено от Консултативния управителен съвет на Съвета през 2022 г., са оценени потенциалните икономии при различни сценарии с различни равнища на дистанционна работа. В докладите за корпоративния въглероден отпечатък за 2023 г. и 2024 г. пътуването до работното място (т.е. ежедневното пътуване на персонала до и от офиса) и мобилността са посочени като източници на	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					емисии. Емисиите, генерирани при дистанционната работа, са включени в тези данни. Проучването, проведено от Консултативния управителен съвет през 2022 г., се основава на сценарии, а не на действителни данни. В двата доклада, посочени по-горе, данните не са разбити по вид потребление (напр. отопление, електричество, потребление на вода или хартия), нито са посочени в парично изражение. Поради това действителното въздействие на новите начини на работа не е остойностено в парично изражение, което ограничава способността за оценка на финансовите последици от новите начини на работа.	
	3, буква г)	101			В проучването, проведено от Консултативния управителен съвет на Съвета през 2022 г., са оценени потенциалните емисии на CO2 и намалението на въглеродния отпечатък при различни сценарии и различни равнища на дистанционна работа. В докладите за корпоративния въглероден отпечатък за 2023 г. и 2024 г. пътуването до работното място (т.е. ежедневното пътуване на персонала до и от офиса) и мобилността са посочени като източници на емисии. Емисиите, генерирани при дистанционната работа, са включени в тези данни. И в двата доклада се посочва стойност за допълнителната консумация на газ и електричество в резултат на дистанционната работа на служителите от къщи. Проучването, проведено от Консултативния управителен съвет през 2022 г., се основава на сценарии, а не на действителни данни. В двата доклада, посочени по-горе, емисиите в резултат на дистанционната работа са посочени само като обща стойност, която отразява допълнителната консумация на газ и електричество в домовете	

Номер и заглавие на доклада	№ на препоръката	Точка от СД	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката		
				Степен на изпълнение	Бележки	Степен на спазване на срока
					на служителите. Не е направена разбивка по вид консумация (напр. отопление, електричество, потребление на вода или хартия в офиса), която би дала възможност да се оцени екологичното въздействие на новите начини на работа.	
Съд на Европейския съюз						
СД 18/2022 „Институциите на ЕС в контекста на пандемията от COVID-19 — предприети са бързи действия, но все още не се използват пълноценно иновативните и гъвкави решения, създадени в резултат на кризата“	1	96	✓	▬		✓
	2, буква а)	99	✓	▬		✓
	2, буква б)	99	✓	▬		✓
	3, буква а)	101	✓	▬		✓
	3, буква б)	101	✓	▬		✓
	3, буква в)	101	✓	▬		!
	3, буква г)	101	✓	▬		✓

Източник: ЕСП.

Допълнение

Доклад

(съгласно член 92, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 806/2014)

относно условните задължения, възникнали в резултат на изпълнението на задачите на Комисията и на Съвета за финансовата 2025 година съгласно посочения Регламент

Въведение

Правно основание

01 Член 92, параграф 4 от Регламента за Единния механизъм за преструктуриране (ЕМП) задължава Европейската сметна палата (ЕСП) да изготвя доклад за всички условни задължения (на Единния съвет за преструктуриране (СП), на Съвета на ЕС, на Европейската комисия или на друг орган), възникнали в резултат на изпълнението на задачите на СП, Съвета на ЕС или Европейската комисия съгласно този Регламент. Настоящото допълнение обхваща условните задължения на Комисията и на Съвета съгласно ЕМП, а условните задължения на Единния съвет за преструктуриране са разгледани в Годишния доклад на ЕСП относно агенциите на ЕС за финансовата 2025 година. Условните задължения на Комисията и Съвета съгласно ЕМП се разглеждат също и в становището на ЕСП относно надеждността на консолидираните отчети на ЕС (вж. точка II на Декларацията за достоверност, предоставяна от ЕСП на Европейския парламент и на Съвета — доклад на независимия одитор).

Условни задължения — дефиниция и критерии за признаване

02 „Условно задължение“ се определя като:

- евентуално задължение, произтичащо от минали събития и чието съществуване може да се потвърди само от настъпването или ненастъпването на едно или повече несигурни бъдещи събития, които не могат да бъдат изцяло контролирани от Европейския съюз, или
- настоящо задължение, произтичащо от минали събития, което не е признато поради това, че за погасяването на задължението не е вероятно да възникне необходимост от изходящ поток от икономически ресурси, съдържащи икономически ползи или потенциал за услуга, или поради това че размерът на задължението не може да бъде оценен достатъчно надеждно.

03 За да се определи дали е необходимо дадено условно задължение да бъде оповестено или да бъде призната провизия, трябва да се оцени вероятността от изходящ поток от икономически ресурси (в най-честия случай парични средства). Ако възникването на изходящ поток от ресурси в бъдеще е:

- вероятно, трябва да бъде призната провизия;
- възможно, трябва да бъде оповестено условно задължение;
- малко вероятно, не е необходимо оповестяване.

Обща информация за условните задължения, свързани с Единния механизъм за преструктуриране

04 В контекста на изпълнението на функциите си съгласно Регламента за ЕМП, Единният съвет за преструктуриране, Съветът и Комисията могат да създадат условни задължения във връзка с текущи съдебни производства (пред ЕС или национални съдилища) по отношение на:

- **своите решения за преструктуриране или непреструктуриране.** В решението си от 18 юни 2024 г. (Дело C-551/22 P) Съдът на ЕС посочва, че само решенията на Комисията за одобряване на дадена схема подлежат на обжалване пред съдилищата на ЕС. И двата вида решения могат да бъдат оспорени по съдебен ред.
- **принципа за справедливо третиране на кредиторите**. За да се гарантират основните права на собственост, съгласно Регламента за ЕМП никой кредитор не трябва да понесе по-големи загуби при преструктурирането, отколкото при обичайното производство по несъстоятелност. Въз основа на този принцип всички кредитори, които биха получили по-добро третиране при обичайно производство по несъстоятелност, трябва да бъдат обезщетени от Единния фонд за преструктуриране. За да се оцени третирането на кредиторите и акционерите, трябва да се извърши оценка на разликата в третирането.

Констатации и оценки

Част I: Условни задължения на Комисията

05 В ***таблица 1*** е показан броят на свързаните с ЕМП съдебни производства, които потенциално засягат Комисията предвид изпълнението на нейните задачи съгласно Регламента за ЕМП, и съответните условни задължения в размер на 0 евро, оповестени в отчетите на Комисията, както и съответните провизии в размер на 0 евро, признати в тези отчети.

Таблица 1 — Съдебни производства, свързани с ЕМП, които потенциално засягат Комисията, и съответни условни задължения и провизии

Дела относно	Брой дела пред съдилищата на ЕС	Условни задължения, оповестени в отчетите на Комисията *(в млн. евро)*	Провизии, признати в отчетите на Комисията *(в млн. евро)*
	(Данните в скоби са от доклада на ЕСП за 2024 г.)		
Решения за преструктуриране или непреструктуриране	**2 (6)**	**0 (0)**	**0 (0)**
Преструктуриране на Banco Popular Español S.A. (BPE)	*0 (4)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Преструктуриране на Sberbank d.d и Sberbank banka d.d. и непреструктуриране на Sberbank Europe AG	*2 (2)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Решения съгласно принципа за справедливо третиране на кредиторите	**2 (2)**	**0 (неприложимо)**	**0 (неприложимо)**
ОБЩО	**4 (8)**	**0 (0)**	**0 (0)**

Източник: Отчетите на Комисията за 2025 г. и допълнителна информация, предоставена от Комисията, както и информация от curia.europa.eu.

06 На 7 юни 2017 г. Комисията е одобрила решението на СП за преструктуриране относно **Banco Popular Español S.A.** (BPE). В средата на 2026 г. няма неприключени съдебни дела, докато в средата на 2025 г. в съдилищата на ЕС е имало четири такива дела[1] по този въпрос, засягащи Комисията. И за четирите дела Общият съд се е произнесъл с решение от 21 юли 2025 г., че исковете са явно неоснователни.

07 На 1 март 2022 г. Комисията е одобрила решението на СП за преструктуриране относно **Sberbank banka d.d.** и **Sberbank d.d.** В същия ден СП приема решение да не преструктурира **Sberbank Europe AG**. В своя доклад за 2024 г. ЕСП посочва, че в средата на 2025 г. в съдилищата на ЕС има две[2] неприключени дела по този въпрос, засягащи Комисията. По отношение на тези дела Общият съд с решение от 26 ноември 2025 г. е отхвърлил предявените от жалбоподателите искове. След това през февруари 2026 г. са подадени две жалби[3] срещу решението на Общия съд от 26 ноември 2025 г. относно дело T-523/22 и дело T-524/22, които все още не са приключени в средата на 2026 г.

08 През март 2025 г. са подадени два иска[4] относно решенията на СП съгласно принципа за справедливо третиране на кредиторите по отношение на Sberbank banka d.d. и Sberbank d.d., които още не са приключени в средата на 2026 г. Комисията се намесва, за да защити законосъобразността на Регламента за ЕМП и на решенията на СП.

09 Комисията счита, че вероятността от неблагоприятен резултат в тези случаи е малка и поради това не е оповестила условни задължения, нито е признала провизии в това отношение.

---

[1] Дела T-678/17, T-600/17, T-499/17 и T-498/17.

[2] Дела T-523/22 и T-524/22.

[3] Дела C-61/26 P и C-62/26 P.

[4] Дела T-147/25 и T-149/25.

Част II: Условни задължения на Съвета

10 В ***таблица 2*** е показан броят на свързаните с ЕМП съдебни производства, които потенциално засягат Съвета предвид изпълнението на неговите задачи съгласно Регламента за ЕМП, и съответните условни задължения в размер на 0 евро, оповестени в отчетите на Съвета, както и съответните провизии в размер на 0 евро, признати в тези отчети.

Таблица 2 — Съдебни производства, свързани с ЕМП, които потенциално засягат Съвета, и съответни условни задължения и провизии

Дела относно	Брой дела пред съдилищата на ЕС	Условни задължения, оповестени в отчетите на Съвета *(в млн. евро)*	Провизии, признати в отчетите на Съвета *(в млн. евро)*
	(Данните в скоби са от доклада на ЕСП за 2024 г.)		
Решения за преструктуриране или непреструктуриране	**0 (0)**	**Не е приложимо**	
Решения съгласно принципа за справедливо третиране на кредиторите	**0 (0)**	**Не е приложимо**	
ОБЩО	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Източник: Отчетите на Съвета за 2025 г. и допълнителна информация, предоставена от Съвета, както и информация от curia.europa.eu.

11 Съветът не е оповестил условни задължения (и не е признал провизии), възникнали в резултат на изпълнението на неговите задачи съгласно Регламента за ЕМП, тъй като няма неприключени дела пред съдилищата на ЕС, по които Съветът е ответник и по които биха могли да възникнат условни задължения.

Отговори на институциите във връзка с Годишния доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2025 година

Съдържание

		Страница
Глава 1	Декларация за достоверност и съпътстваща информация	
	Отговори на Европейската комисия	485
Глава 2	Бюджетно и финансово управление	
	Отговори на Европейската комисия	498
Глава 3	Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС	
	Отговори на Европейската комисия	504
Глава 4	Приходи	
	Отговори на Европейската комисия	513
Глава 5	Единен пазар, иновации и цифрова сфера	
	Отговори на Европейската комисия	519
Глава 6	Сближаване, устойчивост и ценности	
	Отговори на Европейската комисия	528
Глава 7	Природни ресурси и околна среда	
	Отговори на Европейската комисия	545
Глава 8	Миграция и управление на границите Сигурност и отбрана	
	Отговори на Европейската комисия	551

Глава 9	**Съседните региони и светът**	
	Отговори на Европейската комисия	**556**
Глава 10	**Европейска публична администрация**	
	Отговори на Европейския парламент	**560**
	Отговори на Съвета на Европейския съюз	**563**
	Отговори на Европейската комисия	**564**
	Отговори на Съда на Европейския съюз	**568**
	Отговори на Европейската сметна палата	**569**
Глава 11	**Механизъм за възстановяване и устойчивост**	
	Отговори на Европейската комисия	**571**
Глава 12	**Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2022 г.**	
	Отговори на Европейския парламент	**583**
	Отговори на Европейската комисия	**584**
	Отговори на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA)	**612**

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г., ГЛАВА 1: Декларация за достоверност

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

1. Надеждност на отчетите

Комисията признава основателността на общите заключения на Европейската сметна палата (ЕСП) относно надеждността на отчетите, изложени в глава 1. Комисията вече е предприела стъпки или в момента въвежда промени, за да вземе предвид много от тези констатации.

В окончателните отчети Комисията е коригирала всички съществени грешки, посочени в писмата за съгласуване на предварителни одитни констатации, адресирани до членовете на Комисията, по отношение на операциите и програмите, изпълнявани в тяхната сфера на отговорност. Това се отнася по-специално за грешките, свързани с многогодишните програми, при които изискваните правни задължения не са били надлежно отразени в предварителните отчети, както и за коригирането на грешките в окончателните отчети. Комисията ще въведе системни контроли, за да предотврати повторното допускане на грешките в съответните програми.

Комисията би искала да подчертае, че много от констатациите на ЕСП, направени въз основа на одита на информационните технологии (ИТ) по отношение на SUMMA, произтичат от изключителния и преходен контекст, в който функционираше SUMMA през 2025 г. Обстоятелството, че 2025 г. беше преходна година, по никакъв начин не намалява значението на констатациите на ЕСП, които Комисията има твърдото намерение да вземе предвид. Комисията обаче би искала да припомни накратко, че осъществяването на мащабна промяна в нейната система за финансово отчитане неизбежно налага адаптиране.

Като предвиди предизвикателствата, които неизбежно щяха да възникнат от подобна мащабна трансформация на системата, Комисията въведе системни и засилени контроли с цел гарантиране на надеждността на първите годишни отчети въз основа на финансовата информация, докладвана чрез SUMMA.

През първите няколко месеца, след като системата SUMMA беше пусната в експлоатация, бяха докладвани голям брой грешки и инциденти, тъй като голяма част от служителите във финансовите и счетоводните екипи на Комисията и на изпълнителните агенции се запознаваха с новите процедури, въведени от SUMMA. Тази ситуация доведе до голямо натоварване на техническата поддръжка за крайните потребители и увеличи както времето за реакция, така и необходимостта да се помага на потребителите при прилагането на временни решения.

Екипът по внедряването на SUMMA бързо внедряваше целенасочени подобрения, когато това беше възможно, в случаите, когато първоначалният опит показваше необходимост от корекции в конфигурациите на SUMMA. Документирането на промените в процесите също беше забавено в този изпълнен с предизвикателства и динамичен контекст.

Трудностите, свързани с преходния период, се преодоляват постепенно, като подобренията се постигат чрез поетапно въвеждане на подобрения и актуализации на системата SUMMA през 2026 г. В съответствие с отправената от ЕСП препоръка през 2026 г. се предприемат по-

нататъшни действия за подобряване на качеството на данните, за подобряване на системата SUMMA и нейната архитектура, както и на поддържащите я процеси в областта на ИТ и непрекъснатостта на дейността.

2. Редовност на операциите

Наред с многобройните предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз, Комисията продължи да дава приоритет на възможно най-доброто използване на средствата на данъкоплатците, като гарантира, че бюджетът на ЕС се изразходва отговорно и правилно. Като цяло Комисията се стреми да постигне правилния баланс между ниско ниво на грешки, бързи плащания, разумни разходи за контрол и своевременно постигане на всички цели на политиката си.

Като част от своите контролни стратегии Комисията и държавите членки извършват всяка година хиляди проверки като част от рамката за вътрешен контрол с цел предотвратяване, откриване и коригиране на грешки и слабости в системите за управление и контрол за изпълнението на бюджета на ЕС. Всички извършени проверки и одити предоставиха на Комисията подробна и надеждна информация относно диференцираната степен на риска за разходите и приходите в бюджета на ЕС. Поради това Комисията смята, че през 2025 г. бюджетът на ЕС е бил добре защитен като цяло. Това се потвърждава и от общото заключение на вътрешния одитор.

Комисията отбелязва докладваното изчислено от ЕСП ниво на грешки (3,8 %) при разходите, вж. ***раздел II.2 по-долу***. Комисията приветства оценката на ЕСП, че както и през предходните години, нивото на грешки при приходите и административните разходи не е съществено.

Подходът на Комисията в качеството ѝ на управляващ бюджета на ЕС се различава от подхода, следван от ЕСП в ролята ѝ на външен одитор.

В качеството си на независим одитор на ЕС ЕСП разполага с мандат да изчисли нивото на грешки, засягащо всички разходи на ЕС, което се отчита към определен момент на годишна база и се основава на статистическа извадка (**точка 1.22**).

Комисията и държавите членки изпълняват бюджета в съответствие с принципите на добро финансово управление на средствата на ЕС, посочени във Финансовия регламент на ЕС. За да защити финансовите интереси на Съюза, Комисията изгражда системи за управление и контрол с цел предотвратяване, откриване и коригиране на нередности и измами. С оглед на **многогодишния характер** на програмите и действията, финансирани от бюджета на ЕС, коригиращи мерки могат да бъдат предприети една или повече години, след като се е проявил и е бил открит риск от нередност или измама. Поради това Комисията установява нивата на грешки с цел измерване на риска при плащането (и при приключването) като един от инструментите за управление с цел предотвратяване на неправомерни разходи.

От 2024 г. насам Комисията представя своето заключение относно степента на защита на бюджета на ЕС на равнището на функциите от многогодишната финансова рамка (МФР). Това се дължи на прехода към модели за изпълнение, в по-голяма степен основани на изпълнението, в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП) за периода 2023—2027 г., както и, считано от 2025 г., в рамките на механизмите за Украйна, Западните Балкани и Молдова, където Комисията вече не може да определи количествено измерим риск при плащането (и при приключването). По отношение на **функциите „Природни ресурси и околна среда“** и **„Съседните региони и светът“** това доведе до използването на нов показател: **дял на разходите, които се считат за нискорискови**. Този показател се основава на класификацията „нисък/среден/висок“ за основаните на изпълнението разходи. По отношение

на **всички останали функции от МФР рисковете при плащането и при приключването** продължават да се изчисляват количествено. Следва да се отбележи, че през 2025 г. — за първи път от началото на програмния период 2021—2027 г. — плащанията, свързани с този програмен период, са били по-високи от плащанията, свързани с периода 2014—2020 г.

През 2025 г. по отношение на функциите от МФР, за които се определя **количествено измерим риск при плащането и при приключването**, **рискът при приключването е останал под прага на същественост от 2 % за всички функции.** По отношение на всички функции от МФР, за които се определя количествено измерим риск при плащането, Комисията определя **риск при приключването**, който измерва оставащото ниво на грешки след извършването на всички последващи проверки и корекции. Това съответства на **многогодишния характер на разходите на Комисията** и на нейните диференцирани контролни стратегии, съгласно които, заедно с държавите членки в рамките на споделеното управление, тя полага значителни усилия за извършване на проверки и за налагане на корекции след осъществяването на плащанията и до края на програмния цикъл. Комисията счита риска при приключването за най-представителния показател за нейните собствени действия и за действията, предприети от държавите членки. **Рискът при плащането е останал под 2 %, с изключение на функциите „Сближаване, устойчивост и ценности“** и **„Единен пазар, иновации и цифрова сфера“**.

Продължават да съществуват разлики между изчисленото от ЕСП ниво на грешки и риска при плащането, изчислен от Комисията (**точка 1.42**). Например ЕСП остойностява грешките, когато са засегнати условията за плащане, независимо дали съгласно действащия регламент са приложими финансова корекция или събиране на вземания (**точка 1.43**). При нередности, дължащи се на слабост в нейните собствени процедури, Комисията не извършва събиране на вземания; при сериозни процедурни грешки при обществените поръчки обаче грешката се остойностява и се включва в риска при плащането. Тази разлика в начина на остойностяване на грешките продължава да оказва влияние за функцията „Сближаване, устойчивост и ценности“ в допълнение към специфичните характеристики на одитната съвкупност в областта на сближаването през 2025 г., а оттам и върху извадката на ЕСП (**точки 6.14** и **6.15**). И накрая, Комисията счита, че е необходимо допълнително сътрудничество с ЕСП по отношение на тълкуването на приложимите правила и методологическите подходи, тъй като Комисията все още е на различно мнение при оценката на някои от одитираните от ЕСП отделни случаи.

За „**Природни ресурси и околна среда“** делът на нискорисковите разходи е бил 64 %, което съответства на диапазона между 50,6 % и 77,6 % за годините 2020—2024. За „**Съседните региони и светът“** делът на нискорисковите разходи е бил 89,6 %, което също съответства на диапазона между 76,6 % и 100 % за годините 2020—2024.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Надеждност на отчетите

Финансовият резултат за годината е отрицателен, а бюджетният резултат е положителен

Комисията отбелязва определянето от страна на ЕСП на бюджетното третиране на сумите, заети в рамките на NextGenerationEU (NGEU), като „необичайно“. NGEU беше изключителен отговор на временни, но екстремни обстоятелства, осигуряващ извънредни и временни допълнителни средства за справяне с последиците от кризата с COVID-19 съгласно член 5 от Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053. NGEU беше създаден поради спешната необходимост от справяне с кризата и нейните икономически последици, при пълно спазване на правилата на ДФЕС, които позволяват предприемането на мерки в такива извънредни ситуации и кризи.

Разликата между бюджетния резултат и финансовия резултат, посочена от ЕСП в **точка 1.6,** е нормално следствие от различните концептуални принципи, залегнали в основата на бюджетното счетоводство и счетоводството на базата на текущо начисляване. Докато в бюджетното счетоводство входящите парични потоци и изходящите парични потоци се балансират взаимно в рамките на бюджетната година, при счетоводството на базата на текущо начисляване — и въз основа на международно признатите счетоводни стандарти — частта под формата на безвъзмездна финансова помощ (която е безвъзмездна по Механизма за възстановяване и устойчивост) не поражда право на активи и поради това увеличава отрицателните нетни активи (т.е. пасиви, които все още не са покрити от бюджета).

Както отбелязва ЕСП, правното основание изисква сумите, заети в рамките на NGEU, които са насочвани за безвъзмездна финансова помощ по NGEU и за допълване на програмите на ЕС, да се третират като външни целеви приходи, които се отчитат извън годишния бюджет. Счетоводните отчети на основата на текущо начисляване представят вярно икономическата реалност, че сумите, заети и изплатени под формата на безвъзмездна подкрепа, създават отрицателни нетни активи, представляващи суми, които трябва да бъдат финансирани от бъдещи бюджети.

Констатации във връзка с консолидираните годишни отчети за 2025 г. и свързаната с тях рамка за вътрешен контрол

Консолидираните годишни отчети за 2025 г. са първите отчети, изготвени с помощта на SUMMA, като при такъв мащабен проект е възможно да възникнат трудности, свързани с преходния период, както е изтъкнато от ЕСП в **точка 1.11.**

Както ЕСП отбелязва в **точка 1.12**, общата стойност на правните задължения по многогодишните договори като цяло не е била налична в SUMMA — както за договорите, мигрирани от ABAC в SUMMA, така и за новосъздадените в SUMMA договори. В резултат на това начислените разходи, отразени в отчетите в рамките на процедурата по разграничаване на периодите в края на годината, трябваше да бъдат коригирани за окончателните отчети. Комисията идентифицира техническо решение за коригиране на тези липсващи данни в SUMMA, като това решение вече се внедрява. Комисията работи също така за повишаване на осведомеността сред службите (генерални дирекции, служби и изпълнителни агенции) относно

съществуващото решение и за издаване на инструкции за неговото правилно използване. Целта е да се предотврати повторното допускане на този проблем в бъдеще.

Проблемът, свързан с прехвърлянето на фактури от eGrants в SUMMA (**точка 1.13**), беше открит от Комисията достатъчно рано през 2025 г., преди приключването на годишните отчети за финансовата 2025 г., благодарение на надеждността на системата за вътрешен контрол на Комисията. Това позволи на Комисията своевременно да инструктира службите да отразят сумата на липсващите фактури в рамките на процедурата по разграничаване на периодите в края на годината. През февруари 2026 г. с ГД „Научни изследвания и иновации“ (ГД „НИИ“) беше съгласуван план за действие за решаване на проблема, посочен в забележката на ЕСП, което позволи от май 2026 г. в SUMMA да се въвеждат правилните суми по фактурите.

Комисията признава, че е имало погрешна параметризация (**точка 1.14**) на инструмента за групово отчитане в SUMMA, довело до отразяването на несъществена сума като салдо по сметки на трети страни вместо като вътрешногрупово салдо. Тази грешка в параметризацията беше коригирана незабавно. Въведени са допълнителни контроли с цел предотвратяване на повторното допускане на подобни проблеми.

Във връзка с бележката на ЕСП в **точка 1.15** относно цялостното валидиране на местните счетоводни системи на Комисията, Комисията би искала да подчертае, че Финансовият регламент (ФР) не изисква от Счетоводителя да извършва цялостно валидиране на всички местни счетоводни системи.

В съответствие с ФР всички съществуващи местни системи са били валидирани при тяхното разработване и внедряване в ABAC, като извършената от Комисията работа е оценявана положително от ЕСП през последното десетилетие. Тъй като въвеждането на SUMMA засегна начина, по който финансовата информация от местните счетоводни системи се изпраща до централната счетоводна система на Комисията (до SUMMA, а не до ABAC), Счетоводителят предприе необходимите стъпки за получаване на подходяща степен на увереност както преди, така и след пускането в експлоатация на SUMMA.

С цел намаляване на рисковете по време на прехода и гарантиране на правилното функциониране на местните системи всички генерални дирекции, отговорни за тези системи, трябваше да извършат съществени проверки и да представят резултатите на Счетоводителя преди пускането в действие на SUMMA. Този процес съставляваше неделима част от документирането на решението за пускане в експлоатация, като цялата свързана с това документация от тестването е на разположение.

Освен това, с цел допълнително намаляване на рисковете, през 2025 г. службите на Счетоводителя извършиха целеви прегледи на трите основни системи, интегрирани със SUMMA (обхващащи повече от 90 % от плащанията на Комисията през 2025 г.), като се съсредоточиха специално върху рисковете, произтичащи от въвеждането на SUMMA. Комисията приема, че едно цялостно валидиране на всички местни счетоводни системи би било от полза. Извършената работа обаче — въз основа на подход, основан на риска — е била достатъчна за намаляване на рисковете за надеждността на отчетите.

Увеличеният брой грешки е неизбежен при прехода към нова счетоводна система, както е установено от ЕСП в **точка 1.16**, поради изключителния и преходен контекст, в който функционираше SUMMA през 2025 г. През първата година от използването на SUMMA голяма част от служителите във финансовите и счетоводните екипи на службите трябваше да се запознаят със SUMMA. Същевременно екипът по внедряването на SUMMA вече беше извършил голям брой целеви подобрения за отстраняване на повтарящи се проблеми и подобряване на функционирането на системата. Комисията ще продължи да работи за отстраняването на тези

проблеми с цел намаляване на честотата на грешките и в крайна сметка тяхното пълно премахване.

Констатации от одита на ИТ по отношение на SUMMA

Както отбелязва ЕСП в **точка 1.18**, Комисията пусна в експлоатация SUMMA в началото на 2025 г., като се съсредоточи върху основните функционални възможности, за да сведе до минимум риска при подобно мащабно внедряване. Останалите несъществени функционални възможности бяха отложени и се въвеждат постепенно в експлоатация от 2025 г. насам. Това е стандартен подход при внедряването на широкомащабни информационни системи. Целта е да се сведат до минимум оперативният риск и прекъсването на дейността чрез ограничаване на обхвата във възможно най-голяма степен и насочване на първоначалното внедряване към основните характеристики.

След пускането в действие на SUMMA Комисията работи за по-нататъшното подобряване на системата чрез въвеждане на нови елементи за повишаване на ефективността на финансовите процеси в Комисията. Временните решения, необходими през преходния период, се преустановяват поетапно в периода до 2027 г.

Същевременно се подобряват контролните механизми при управлението на техническия достъп и управлението на промените в областта на ИТ. С цел ограничаване на рисковете от 2025 г. насам — преди приключването на годишните отчети за 2025 г. — са въведени мерки за смекчаване, наблюдение чрез информационни табла, процес за управление на версиите, както и съветът за контрол на промените в качеството му на оперативен орган на управление. Одобренията изискваха спазването на принципа на „четирите очи“ с участието на най-малко две различни звена, като през годината не беше установено неправомерно внедряване на промени. Слабостите в управлението на разрешаването на инциденти, констатирани от ЕСП (**точка 1.19**), бяха отстранени чрез предоставянето на широкообхватна поддръжка за крайните потребители и успешно изградени канали за редовна комуникация.

В този контекст бяха въведени няколко съпътстващи мерки: всички заявки за поддръжка се регистрираха в специално предназначен за целта инструмент; създаде се общност от местни координатори по SUMMA и експерти по SUMMA в службите, което им осигури директен достъп до Генерална дирекция по бюджетни въпроси чрез специализирани канали, включително модерирани чат стаи и специални обучителни курсове; в допълнение се изгради широкообхватна структура за поддръжка на крайните потребители с ежеседмично докладване пред висшето ръководство на Генералната дирекция по бюджетни въпроси; срещите за поддръжка на крайните потребители се провеждаха най-малко веднъж седмично въз основа на принципа на отворените врати и с участието на експерти от Генерална дирекция по бюджетни въпроси, готови на място да окажат съдействие на потребителите; и накрая, организираха се допълнителни обучителни сесии за по-широка аудитория по специфични теми, като например приключването на годината, но също така и по всяка функционална възможност, към която потребителската общност проявяваше по-широк интерес към оказването на подкрепа. Съпоставянето на тази фаза със стандартните практики за управление на инциденти при една стабилна система не отразява реалната същност на тази сложна ситуация, нито предприетите мерки за смекчаване.

2. Редовност на операциите

Приходи

По отношение на приходната част на бюджета на ЕС Комисията приветства факта, че ЕСП счита, че приходите не съдържат съществени грешки и че системите за управление на приходите като цяло са били ефективни (**точка 1.24, буква а)**.

Комисията остава изцяло ангажирана с разглеждането и разрешаването на оставащите висящи въпроси в областта на собствените ресурси на база ДДС и на традиционните собствени ресурси. През първото тримесечие на 2026 г. Комисията приключи първия цикъл на проверките на приходите от отпадъци от опаковки от пластмаса, които не се рециклират, и следи отблизо идентифицираните проблеми съвместно с държавите членки (вж. също ***подробния отговор по глава 4***).

Разходи

Комисията отбелязва общото увеличение на изчисленото от ЕСП ниво на грешки за 2025 г. на 3,8 % (**точка 1.24, буква б)** спрямо 3,6 % за 2024 г. Като цяло изчисленото от ЕСП ниво на грешки, което е свързано с правилата, системите и структурите за изпълнение по отношение на разходите по настоящата МФР, е в границите на диапазона от предходните години (вж. **фигура 1.7** Изчислено ниво на грешки (2021 г. и 2025 г.).

В областта „**Сближаване, устойчивост и ценности“ (точка 1.27**) Комисията отбелязва, че изчисленото от ЕСП ниво на грешки се основава на одитна извадка, която отразява специфичните характеристики на една атипична и значително по-малка одитна съвкупност в сравнение с предходните години, както е обяснено от ЕСП в **глава 6** (**точки 6.8—6.15**). Това ограничава възможността за пряко съпоставяне с резултатите, отчетени за предходните години.

Освен това ЕСП се върна към своя одитен подход отпреди 2017 г., който включва подбор на операции директно от пълната одитна съвкупност (отчетите, представени от държавите членки и приети от Комисията), вместо да одитира изключително операции, които преди това са били одитирани от одитните органи. В резултат на това управляващите органи (вместо одитните органи) станаха основните партньори в диалога по одитираните операции, но те невинаги бяха в състояние да предоставят своевременно всички изискани от ЕСП одитни доказателства (**точка 6.14**). Комисията смята, че това може да е оказало влияние върху изчисленото от ЕСП ниво на грешки. Комисията ще се стреми да повиши осведомеността на управляващите органи относно новия подход, както и относно поуките, извлечени от тази първа проверка, така че в бъдеще те да са по-добре подготвени да отговарят на исканията на одиторите от ЕСП.

Това изчисляване от ЕСП на цялостно ниво на грешки за годишните плащания в областта на сближаването се различава от подхода на Комисията, която прилага оценка за всяка програма поотделно. Изчислението на Комисията се основава на агрегиране на всички специфични за отделните програми нива на грешки, докладвани от одитните органи и произтичащи от извършените от тях одити на над 9 000 (части от) операции като част от представителни извадки, подбрани за всяка програма (или група от програми). Целта на „подхода на единния одит“, прилаган от Комисията, е намаляване на административната тежест и получаване на разумна увереност чрез подробни прегледи на резултатите от националните одити и становищата, докладвани всяка година за всички програми, допълнени от нейни собствени одити, основани на риска.

Както всяка година Комисията предприема съответните последващи действия по отношение на всички докладвани от ЕСП грешки и изисква корективни мерки или финансови корекции, доколкото това се счита за необходимо и е правно осъществимо. Комисията също така препоръчва на съответните управляващи органи да подобрят в още по-голяма степен системите за управление и контрол, когато това е необходимо, с оглед на изпълнението на програмите за периода 2021—2027 г. (вж. също ***отговорите по глава 6***).

В областта **„Природни ресурси и околна среда“** (**точка 1.30**) Комисията приема за сведение констатациите на ЕСП относно **условието за „разполагане със земята“**, което е важно изискване за допустимост за директно подпомагане. Проверката му е системно обхванатa в одитите на Комисията и на сертифициращите органи с оглед на неговото значение за защитата на финансовите интереси на ЕС и за гарантирането на това, че подпомагането се предоставя в съответствие с приложимите правила. В момента Комисията провежда процедури по съответствие за отстраняване на слабостите в системите за контрол по отношение на разполагането със земята в същите държави членки, в които ЕСП откри грешки. Тези процедури по съответствие започнаха преди посещенията на ЕСП. По отношение на екосхемите и ангажиментите за агроекология и климат оценката на ЕСП съответства на собствената оценка на Комисията, в която също се посочва по-висок риск от допускане на грешки при тези мерки поради тяхната сложност, разнообразните условия за допустимост, а що се отнася до екосхемите — и поради неотдавнашното им въвеждане в рамките на ОСП за периода 2023—2027 г. Комисията продължава да оказва подкрепа на държавите членки чрез насоки, обмен на добри практики и препоръки, за да им помогне да разработват, контролират и изпълняват ефективно тези мерки и условия за допустимост, като същевременно предприема последващи действия по отношение на идентифицираните рискове чрез процедури по съответствие, когато това е необходимо за защита на бюджета на ЕС (вж. също ***отговорите по глава 7***).

Комисията споделя становището на ЕСП, че начинът на отпускане на средствата оказва влияние върху риска от допускане на грешки (**точка 1.28**), и по-специално, че рискът от допускане на грешки е по-нисък при разходите, основаващи се на предоставянето на права, при които бенефициерите трябва да отговарят на определени условия (като например безвъзмездните средства по програма „Еразъм+“). По-голямата част от плащанията от бюджета на ЕС обаче са **плащания, основаващи се на възстановяване на разходи**, при които бенефициерите трябва да докажат спазването на **правилата за допустимост** и, когато е приложимо — на правилата за възлагане на обществени поръчки или правилата за държавна помощ. Тези плащания са по-податливи на грешки (**точки 1.32—1.35**), тъй като с оглед на постигането на целите на програмата приложимите правила за допустимост и за възстановяване на разходите често са сложни.

Комисията продължава да насърчава използването на схеми, които допринасят за по-просто изпълнение на финансирането от ЕС, като по този начин се намалява рискът от допускане на грешки. Това включва, наред с другото, насърчаване на опростените варианти за разходите и на финансирането, което не е свързано с разходите. В резултат на това се използват все по-често опростени схеми за финансиране в различни области на политиката, включително чрез прилагането на еднократни суми в рамките на **инициативите в областта на научните изследвания и здравеопазването**. По отношение на **политиката на сближаване** Комисията продължи да насърчава използването на опростените варианти за разходите или на финансирането, което не е свързано с разходите, в рамките на програмите за периода 2021—2027 г. Освен това преходът, считано от 2026 г., към модели, в по-голяма степен основани на изпълнението (ОСП за периода 2023—2027 г., механизмите в областта на външната дейност или Социалният фонд за климата), съответства на тази тенденция към рационализирани подходи за финансиране.

За „**Единен пазар, иновации и цифрова сфера**“ Комисията признава, че **недопустимите разходи за персонал** са останали основният източник на грешки, което е очаквано, тъй като тези разходи все още съставляват най-голям дял от общия размер на разходите, декларирани от бенефициерите по програма „Хоризонт Европа“. Комисията остава изцяло ангажирана с по-нататъшното опростяване на правилата и процедурите чрез по-широко прилагане на еднократни суми и единични разходи с цел намаляване както на административната тежест за бенефициерите, така и на риска от допускане на грешки. По отношение на останалите директни разходи, както и при грешките в разходите за персонал, Комисията продължава да намалява риска от допускане на грешки, като се свързва с бенефициерите чрез информационни събития и уебинари, като предоставя насоки в Обяснителното типово споразумение за отпускане на безвъзмездни средства по програма „Хоризонт 2020“ и Обяснителното споразумение за отпускане на безвъзмездни средства по програма „Хоризонт Европа“, и като насърчава използването на Службата за информация в областта на научните изследвания (вж. също ***отговорите по глава 5***).

Освен това Комисията приветства по-**диференцирания** и **пропорционален подход на количествено определяне на грешките в областта на обществените поръчки** (**точка 1.36**), който е приведен в съответствие с подхода, използван от Комисията и държавите членки в рамките на споделеното управление, по-специално в областта на сближаването, където това доведе до значително намаляване на докладваните от ЕСП свързани с това грешки.

Комисията отбелязва, че от 2025 г. насам ЕСП прилага тази методология и по отношение **на останалите функции от МФР и на всички процедури за възлагане на обществени поръчки и за предоставяне на безвъзмездни средства**. За някои функции от МФР, по-специално за „Европейска публична администрация“ (**фигура 1.14**), новият подход доведе до увеличение на нивото на грешки поради грешки в операциите, които в миналото не са се считали за остойностими (като например процедурни проблеми при процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, вж. ***отговорите към глава 10***). Поради това повсеместното прилагане на новия метод от страна на ЕСП води до остойностяване на процедурни грешки при обществените поръчки, които не са причинили никакви загуби за бюджета на ЕС.

Информация на Комисията относно редовността

Оценка на Комисията за степента на риск при разходите

Комисията основава своята **увереност** на подход „отдолу нагоре“ и на адаптиран подход, т.е. по програми или други съответни сегменти от разходите, тъй като изпълнението не е еднородно в отделните програми и държави членки. Хилядите проверки, извършвани всяка година от Комисията и от държавите членки в рамките на споделеното управление, се използват за определяне на **рисковете при плащането** и на **рисковете при приключването,** както и на **дела на разходите, считани за нискорискови, среднорискови и високорискови**, които представляват най-добрата приблизителна оценка на службите на Комисията за риска от допускане на грешки.

Така получената надеждна, проверена и обоснована с доказателства информация позволява също на Комисията да покаже, че не всички плащания, основаващи се на възстановяване на разходи, са високорискови, както и че степента на риска не е еднородна и може да се различава в рамките на една и съща област на политиката и дори в рамките на една и съща разходна програма.

Това позволява на Комисията да класифицира съответните разходи в три категории на риск:

- **по-нисък риск:** разходи с риск при плащането под 2 %, или в категорията за „нисък риск“ въз основа на качествена оценка (разходи в рамките на ОСП) за периода 2023—2027 г. и механизмите в областта на външната дейност), представляващи **58,6 %** от общия размер на разходите по бюджета на ЕС през 2025 г. (54,7 % през 2024 г.);

- **среден риск:** разходи с риск при плащането между 2 % и 2,5 %, или в категорията за „среден риск“, представляващи **25,2 %** от общия размер на разходите (24,5 % през 2024 г.); и

- **по-висок риск:** разходи с риск при плащането над 2,5 %, или в категорията за „висок риск“, представляващи **16,2 %** от общия размер на разходите (20,8 % през 2024 г.).

Намаляването на дела на по-високорисковите разходи в сравнение с 2024 г. се дължи основно на: i) намаляване на програмите с високорискови разходи в областта на сближаването; независимо дали за периода 2014—2020 г., за който окончателните отчети бяха представени с множество корекции, извършени предварително от държавите членки, или за периода 2021—2027 г., за който на този етап нивото на грешките остава по-ниско в сравнение с предходния програмен период; и ii) намаляване на високорисковите разходи в селското стопанство.

Оценки на Комисията, основани на изпълнението

В **Годишния доклад за управлението и изпълнението** са представени резултатите от проверките по функции и без количествен показател за Комисията като цяло (**точка 1.40**). **Липсва количествена оценка на риска при плащането и на риска при приключването** за функцията **„Природни ресурси и околна среда“** от 2024 г. насам**,** както и за функцията **„Съседните региони и светът“** от 2025 г. насам поради въвеждането на инструменти, основани на изпълнението (вж. ГДУИ за 2025 г.,т. I, стр. 22, т. II, приложение 2, стр. 23 и 24).

Оценка на Комисията за „Сближаване, устойчивост и ценности“

Във връзка с **политиката на сближаване** Комисията отбелязва оценката на ЕСП относно нивото на грешки на Комисията (**точка 1.40** и **фигура 1.15**) и факта, че **системите за управление и контрол на държавите членки** невинаги са ефективни при предотвратяването или откриването на всички нередности (**точки 1.47—1.48**). Въз основа на всички налични резултати от одити, включително от нейните собствени одити, Комисията извърши оценка и докладва в своите годишни отчети за дейността (ГОД), че системите за управление и контрол функционират добре по отношение на 85 % от програмите за периода 2014—2020 г. и на 92 % от програмите за периода 2021—2027 г., като благодарение на своя целеви одитен подход за всяка отделна програма тя е изискала необходимите подобрения за всички програми или части от програми, за които е установено, че са засегнати от сериозни недостатъци. Комисията е уверена, че многогодишният коригиращ капацитет на политиката на сближаване ще позволи рискът при приключването да бъде сведен под прага на същественост. След изпълнението на всички коригиращи мерки Комисията направи приблизителна оценка в своите ГОД, че на този етап рискът при приключването е под 2 % за всички счетоводни години до 2024 г. включително, като същевременно продължават да се прилагат по-нататъшни коригиращи действия като част от оценката на законосъобразността и редовността при приключването, когато това се счита за необходимо.

Въз основа на констатациите и препоръките на ЕСП и на своите собствени констатации и препоръки през изминалите години, в края на 2024 г. Комисията съгласува с националните одитни и управляващи органи план за действие за по-нататъшно засилване на техния капацитет за откриване на нередности и за решаване на висящите въпроси преди

приключването на програмния период 2014—2020 г. Положителните промени, произтичащи от изпълнението на плана за действие, се наблюдават редовно и бяха докладвани в ГОД (за повече подробности вж. ***отговорите по глава 6, раздел II.2***).

Комисията също така преразгледа своята одитна стратегия, за да: i) извършва повече одити за съответствие с цел повторно изпълнение на работата на одитните органи на по-ранен етап от програмния период, като до края на 2026 г. обхване най-малко веднъж всички основни одитни органи; и ii) да преразглежда превантивно одитните въпросници, използвани от одитните органи за периода 2021—2027 г. На равнището на одитните органи резултатите започват да се проявяват, тъй като за първи път докладваното от одитните органи ниво на грешки възлиза съответно на 3,9 % за фондовете на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и на 3,7 % за фондовете на ГД „Регионална и селищна политика“, което доказва повишена ефективност.

Въпреки това Комисията смята, че са необходими по-нататъшни усилия по отношение на надеждността и проследимостта на проверките на управлението, основани на риска. Неотдавна тя обяви покана за представяне на оферти относно изграждането на административен капацитет за бъдещата политика на сближаване, за да анализира коренните причини за най-често срещаните грешки и предизвикателствата при изпълнението и да ги превърне в приоритети за изграждане на капацитет.

Комисията интегрира всички извлечени поуки в структурата на програмния период след 2027 г., като предложи модел на плащане, основан на постигането на целите, и по-опростен и по-надежден модел за предоставяне на увереност, като по този начин гарантира, че Комисията продължава да има засилена надзорна роля и че декларираните разходи съответстват на приложимото законодателство.

Комисията продължава да предприема действия за подобряване на ефективността на *последващите* проверки. Тя припомня обаче, че за да останат икономически целесъобразни, проверките трябва да бъдат целеви и основани на риска, а одитният подход трябва да остане пропорционален и в съответствие с исканията на програмните органи и бенефициерите за опростяване и за намаляване на одитната тежест.

3. Докладване на съмнение за измама

Комисията припомня, че само малка част от нередностите или случаите на неспазване на правилата съставляват измама.

Комисията приветства оценката на ЕСП в глава 6 (**точка 1.55**), че препоръка 5.2 от годишния доклад за 2020 г. (относно проследяването на риска от измами при извършваните от одитните органи проверки на операциите) и препоръка 6.6 от годишния доклад за 2022 г. (относно повишаването на осведомеността на управляващите органи относно риска от измами) са изпълнени изцяло.

Във връзка със специалния доклад относно **органите на ЕС за борба с измамите** (**точка 1.56**), Комисията приветства констатацията на ЕСП, че мандатите на съответните субекти на ЕС, участващи в борбата с измамите, са ясно определени и не се припокриват (**точка 3.25**), и признава, че обменът на информация и надзорът от страна на Комисията могат да бъдат засилени, за да се гарантира по-съгласувана архитектура за борба с измамите. Комисията прие препоръките на ЕСП в това отношение, както е подробно описано в ***отговорите по глава 3*** (*Част 1, Резултати от одитите на изпълнението, извършени от ЕСП: основни послания)* и ще продължи да обмисля съответните последващи действия.

В Специален доклад № 06/2026 на ЕСП се признава, че Комисията е предприела стъпки за подобряване на **рамката за борба с измамите на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)** (**точка 1.57**), както и че одитите на Комисията са допринесли за подобрения в националните системи за борба с измамите. По отношение на констатациите на ЕСП относно откриването, докладването и коригирането на измами Комисията припомня, че съгласно член 22 от Регламента за МВУ държавите членки носят основната отговорност за предотвратяването, откриването и коригирането на измами, както и че Регламентът за МВУ позволява на държавите членки да използват обичайните си национални системи за управление на бюджета, което по естествен път може да доведе до разнообразие от подходи. Комисията вече изпълни приетите препоръки, свързани с МВУ, актуализира своите насоки[1] и публикува подробни инструкции относно задълженията на държавите членки след изтичането на срока на действие на МВУ, включително задълженията за докладване на случаи на съмнения за измама[2].

Поради това разнообразието от подходи при докладването на измами е логично следствие от правната рамка на МВУ. Държавите членки са в най-добра позиция да определят най-ефективните и подходящи действия за предотвратяването и откриването на измами в рамките на своя конкретен контекст и в съответствие с приложимата национална правна рамка. Ако обаче дадена държава членка открие конкретни нередности, тя трябва да предприеме действия за тяхното коригиране и да информира съответно Комисията, по-специално в декларацията за управлението.

Комисията от своя страна проверява дали националните системи функционират ефективно и дали съответстват на основните изисквания на правната рамка, наблюдава изпълнението и предприема коригиращи мерки или мерки за събиране на вземания, когато това е необходимо за защита на бюджета на Съюза.

По отношение на **специалния доклад относно стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ)** Комисията поддържа становището, че СКБИ отразява подходяща степен на амбиция и включва ориентирани към бъдещето действия за борба с измамите. Въпреки това Комисията ще използва доклада, за да засили в още по-голяма степен СКБИ и стратегиите за борба с измамите, приети от службите на Комисията и изпълнителните агенции. Комисията подчертава, че нейната институционална оценка на риска от измами се основава на цялостен процес, включващ надеждни и съответстващи на нуждите данни, което подпомага ефективния институционален надзор върху рисковете от измами. Това се постига чрез съчетаване на различни източници на информация за идентифициране на институционалните рискове от измами. И накрая, Комисията признава значението на общите показатели за резултатите с цел наблюдение на постигнатите резултати и ще определи съответен набор от такива показатели в следващата стратегия на Комисията за борба с измамите.

[1] Насоки до държавите членки за изготвяне на резюмето на одитите в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост; насоки относно оценката на системите за вътрешен контрол, изградени от държавите членки в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост.

[2] Насоки за държавите членки относно оперативните аспекти, свързани с финалната фаза и приключването на Механизма за възстановяване и устойчивост.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 1.1 — Отстраняване на функционалните пропуски и засилване на контролните механизми в SUMMA

Въз основа на извършения одит на информационните технологии по отношение на SUMMA препоръчваме на Комисията да:

а) идентифицира оставащите функционални пропуски, да ги подреди по приоритет въз основа на потенциалното им въздействие върху надеждността на финансовите операции и да отстрани тези с висок приоритет;

б) гарантира, че временните решения са ефективни, осигуряват проверките, необходими за предотвратяване на финансови грешки, са обект на строг надзор и са придружени от план за навременното завършване на трайни решения;

в) определи приоритети и да отстрани недостатъците в областта на вътрешния контрол, свързани с внедряването и функционирането на SUMMA.

Целеви срок на изпълнение: края на 2026 г.

Комисията **приема** препоръки 1.1, букви а), б) и в).

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 2 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г.: Бюджетно и финансово управление

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

През 2025 г. бюджетът на ЕС продължи да играе жизненоважна роля за подпомагане на ЕС **да постигне своите приоритети на политиката**. Наред с приноса за укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване, подкрепата за земеделските стопани и подобряването на производителността на селското стопанство, той укрепи също така външните граници и отбранителните способности на ЕС, допринесе за намаляването на миграционния натиск и осигури непоколебима подкрепа за Украйна, като това са само част от приоритетите.

Както посочи и ЕСП (**§ 2.25**—**§ 2.29**), **нивото на неразплатените поети задължения** (RAL, *„reste à liquider“*) продължи да намалява през 2025 г. Повече от половината от оставащите RAL (с изключение на средствата по NextGenerationEU (NGEU) са свързани с политиката на сближаване, при която Комисията подкрепя държавите членки за засилване на административния капацитет и отстраняване на пречките пред инвестициите. Комисията ще **продължи да наблюдава изпълнението** на програмите и инструментите на ЕС, като публикува информация за прогнозите за изпълнението на годишния бюджет и доклад за напредъка по отношение на неразплатените поети задължения.

По отношение на **RAL** за **NGEU** много държави членки преразгледаха своите планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ), преразпределиха средства към по-напреднали проекти, коригираха ключовите етапи и целите и предприеха действия за преодоляване на закъсненията в изпълнението, като същевременно запазиха първоначалните амбиции на плановете. **Преразглеждането** имаше **за цел адаптиране към новите обстоятелства** и гарантиране на своевременното приключване на плащанията по МВУ до края на 2026 г.

През юли 2025 г. Комисията представи своето предложение за амбициозна, гъвкава и ориентирана към бъдещето **многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2028—2034 г.** Тя надгражда силните страни, фундаменталните принципи и поуките, извлечени от настоящата МФР, като същевременно я прави по-проста, по-гъвкава и с по-голямо въздействие. Комисията работи в тясно сътрудничество с Парламента и Съвета за постигане на амбициозно, балансирано и навременно споразумение по следващата МФР и секторните програми.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Бюджетно управление през 2025 г.

Изпълнение на бюджета на ЕС

Комисията подчертава, че **бюджетните кредити по NGEU** следва да се разграничават от гласувания бюджет. Поради естеството на кредитите по NGEU (външни целеви приходи, които могат да бъдат пренасяни) всяко сравнение между усвояването на бюджетните кредити за поети задължения и за плащания следва да се тълкува предпазливо.

По отношение на **фондовете в областта на политиката на сближаване усвояването** на нетните суми се публикува редовно на платформата за свободно достъпни данни с цел прозрачност и точен финансов мониторинг.

Комисията отбелязва, че ЕСП е включила всички видове бюджетни кредити в анализа (**§ 2.2—§ 2.9**). При анализирането на окончателните проценти на **изпълнение на бюджета на ЕС** Комисията припомня, че Финансовият регламент и някои от правните основания **предвиждат възможност за пренасяне** за следващата година на бюджетни кредити за поети задължения и за плащания, които не са били изпълнени в края на годината. Това е особено често срещано при целевите приходи.

Както ЕСП също посочва (**§2.6**), беше пренесена сума в размер на приблизително 1,9 милиарда евро под формата на бюджетни кредити за поети задължения. Като се вземат предвид тези пренасяния, **изпълнението на гласувания бюджет за поети задължения достигна 99,4 %**. Около 100 милиона евро от неизпълнените бюджетни кредити за поети задължения бяха отменени в края на годината, като едва 50 милиона евро от тях произтичат от раздела на Комисията от бюджета (13,8 милиона евро от Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, който не беше мобилизиран; оставащата сума се дължи на ограничените суми, останали неизползвани след финализирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки или за предоставяне на безвъзмездни средства).

По отношение на **бюджетните кредити за плащания** (**§ 2.7 и § 2.8**) Комисията добавя, че поради пренасянето на бюджетни кредити от 2025 г. за 2026 г. процентът на изпълнение достигна 99,9 % от общата сума на наличните плащания. Поради това 111 милиона евро от гласуваните бюджетни кредити за плащания останаха неизползвани в края на годината, като едва 55,4 милиона евро произтичат от раздела на бюджета, предназначен за Комисията.

Бюджетно изпълнение на фондовете със споделено управление по РОР за периода 2021—2027 г.

Що се отнася до процента на усвояване (**§ 2.13—§ 2.17, фигури 2.7—2.9**), Комисията припомня, че **програмите** за периода 2021—2027 г. **бяха приети 7 месеца по-късно** от тези за програмния период 2014—2020 г. поради външни фактори. Освен това МВУ също оказа влияние върху началото на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., тъй като отклони част от планираните инвестиции за сближаване и оказа допълнителен административен натиск върху изпълняващите органи, както и поради факта, че инвестициите по МВУ често бяха определяни като приоритетни поради по-ранния краен срок за изпълнение.

Що се отнася до **големия обем на представените в края на годината заявления за плащане**, които са останали неизплатени, това е положителен сигнал, че поради нарастващия темп на подбор на проекти изпълнението на програмите ясно се е ускорило. Неизплатените суми по плащанията в края на 2025 г. действително бяха резултат от **по-високото от очакваното ниво на изпълнение** и огромната концентрация на заявления за плащане, представени в самия край на годината. Рекордно висок дял от 32 % от общия обем заявления за плащане за всички фондове в областта на **политиката на сближаване** по РОР (**около** 14 милиарда евро) бяха представени през последните две седмици на декември 2025 г. Обикновено това са искания, за които би се очаквало да бъдат платени от бюджета за следващата година.

Един от факторите, довели до толкова **късно представяне на исканията за плащане,** може да бъде разпоредбата на член 91, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР), която ограничава броя на заявленията за плащане, които могат да бъдат представяни по дадена програма на годишна база. Това може да доведе до **отлагане на заявленията за плащане** към края на всеки период за представяне, с нарастваща концентрация на представянето на искания за плащане през последното тримесечие на годината.

Изпълнение на безвъзмездната финансова помощ по МВУ и NGEU

Комисията отбелязва констатациите на ЕСП относно **усвояването на плащанията под формата на безвъзмездни средства по МВУ** (**§ 2.19—§ 2.24**). Вследствие на съобщението на Комисията от миналата година[1] всички държави членки преразгледаха своите ПВУ, за да улеснят успешното им изпълнение до края на 2026 г. Комисията **работи в тясно сътрудничество с държавите членки** за постигането на тази цел и предприема всички необходими мерки за обработването на оставащите плащания по МВУ през 2026 г.

2. Финансово управление през 2025 г.

Комисията отбелязва констатацията на ЕСП относно **увеличаването на неразплатените заеми на ЕС** (**§ 2.30—§ 2.47**). Това съответства по-специално на профила на **NextGenerationEU,** за който **погасяването ще започне през 2028 г.**, както и на новите програми, предоставящи заеми, финансирани чрез заемни операции, които бяха приети през последните години. Както се подчертава в доклада на ЕСП, падежите са структурирани за дълъг период от време, за да се избегне голяма концентрация на облигации с настъпващ падеж в рамките на отделни години.

По отношение на бележките, направени от ЕСП в **§ 2.43**, включително тези относно липсата на публикувана информация за въздействието на конкретни събития — като конфликта в Близкия изток или войната в Украйна — върху **разходите за финансиране на Инструмента на ЕС за възстановяване**, Комисията подчертава, че непрекъснато наблюдава бюджетното въздействие на своите емисии на пазара — не само за конкретни събития, но и по отношение на общите пазарни условия. Това впоследствие се отразява в бюджетни предложения и може да доведе до изменения, ако някое събитие окаже значително влияние върху **прогнозираните разходи по заеми**. Комисията също така подчертава, че има времево забавяне между дадено пазарно събитие и неговото отразяване в разходите за финансиране. Разходите за финансиране отразяват пазарните условия към момента, в който е било

[1] Съобщение COM(2025) 310 final/2

финансирано подпомагането, и Комисията прилага **стабилна стратегия за емитиране,** която ограничава идиосинкратичното въздействие на конкретно събитие върху нейните средни разходи по заеми. Поради това въздействието на конфликта в Близкия изток върху разходите за финансиране ще бъде отразено главно в следващата МФР и само частично през 2027 г.

Комисията подчертава, че **нивото на очакваните разходи по заеми за NGEU** за настоящата МФР ще зависи от действителните плащания по NGEU до края на третото тримесечие на 2026 г. Както беше отбелязано през изминалите години, е доста трудно да се предвидят сумите, които ще бъдат изплатени до края на третото тримесечие на финансовата година. Освен това съществува несигурност около развитието на **лихвените проценти**. Комисията **наблюдава пазара отблизо** и коригира своите прогнози въз основа на ориентирани към бъдещето показатели. Тя ще **продължи да предоставя редовна актуализирана информация** за плащанията и разходите за лихви чрез своето докладване относно заемните операции и отпускането на заеми[2].

Освен това Комисията отбелязва извършената от ЕСП оценка на експозициите, гарантирани от **маржа на бюджетните кредити на ЕС** (**§ 2.60—§ 2.65**) и припомня, че редовно оценява **устойчивостта на условните пасиви,** покрити от маржа, и докладва за това в годишен доклад в съответствие с член 256 от Финансовия регламент. При въвеждането на нова програма Комисията допълнително оценява устойчивостта на маржа на бюджетните кредити, включително при неблагоприятни сценарии.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 2.1 — Намаляване на риска от неизплатени суми по плащанията за фондовете в областта на политиката на сближаване

Комисията следва да предприеме своевременни действия съвместно с държавите членки, за да гарантира адекватно планиране и изпълнение на нуждите от плащания в рамките на годишния бюджет и в съответствие с таваните на МФР, със специален акцент върху фондовете в областта на политиката на сближаване. Целта следва да бъде да се намали всякакъв риск от натрупване на неизплатени суми поради недостатъчни бюджетни кредити за плащания в годишния бюджет, за да се ограничи натискът върху бюджетните кредити за плащания през следващите бюджетни години.

Целеви срок за изпълнение: края на 2026 г.

Комисията **приема** препоръката и вече е започнала нейното изпълнение.

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/analyses-and-reports_en#report.

Макар че представянето на искания за плащане в самия край на годината е нещо нормално и очаквано, рязкото увеличаване на исканията за плащане през втората половина на декември 2025 г. беше много по-високо от обичайното. Този по-висок от очакваното обем на неизплатените суми по политиката на сближаване в края на 2025 г. подложи на натиск бюджета за 2026 г. Поради това на 9 юни 2026 г. Комисията вече предложи проект на коригиращ бюджет, за да подсили бюджета за сближаване за 2026 г. и да гарантира своевременното възстановяване на средствата по заявленията за плащане, представени от държавите членки. Комисията ще продължи да следи отблизо ситуацията и да предприема действия, ако е необходимо, въз основа на актуализираните прогнози на държавите членки.

Препоръка 2.2 — Разработване на стратегия за управление на пасивите и за погасяване на дълга по NGEU

Комисията следва да разработи стратегия за управление на пасивите и за погасяване на свързания с NGEU дълг, обхващаща периода на погасяване до 2058 г., като вземе предвид макроикономическите и финансовите рискове, включително риска от рефинансиране, лихвения риск, ликвидния и пазарния риск. По отношение на периода, обхванат от текущата и предстоящата МФР, тя следва да вземе предвид приложимите бюджетни ограничения, включително годишния таван за погасяване на главницата и наличните бюджетни кредити за плащания. По отношение на безвъзмездната подкрепа, тъй като свързаните с нея разходи за финансиране ще бъдат поети от бюджета на ЕС, Комисията следва да определи критериите и приоритетите за вземане на решение каква част от дълга с настъпващ падеж да бъде рефинансирана с цел ограничаване на разходите за финансиране, като същевременно се поддържа ефективен достъп до пазара и оперативна гъвкавост.

Целеви срок за изпълнение: края на 2027 г.

Комисията **приема** препоръката.

Комисията **споделя мнението** за значението на отчитането на профилите на погасяване на различните програми при планирането на нови заемни операции и потвърждава, че това вече е интегрирано на равнището на нейните полугодишни планове за финансиране. Що се отнася до дълга, свързан с безвъзмездната подкрепа по NGEU, предложението на Комисията за МФР за периода 2028—2034 г. включва разпоредби за фиксиран годишен размер от 24 милиарда евро по текущи цени за обслужването на дълга по NGEU между 2028 г. и 2034 г. (включително както лихвите, така и главницата) в рамките на таваните на МФР. Това предложение отразява стабилно и предвидимо намаляване на пасивите и осигурява предвидимост за бюджетното планиране и за вноските на държавите членки в бюджета, като се вземат предвид рисковете, свързани с лихвените проценти. Комисията ще продължи да изготвя своите предложения за погасяване на дълга, свързан с безвъзмездната подкрепа, като взема предвид тези съображения. Бюджетният орган взема решение относно сумите, които трябва да бъдат погасени. Условията за погасяване на дълга, свързан със заемите по NGEU, са определени в съответните споразумения за заем.

Комисията **споделя мнението** за значението на ограничаването на разходите за финансиране, като същевременно се поддържа ефективен достъп до пазара и оперативна гъвкавост. Действащата в момента правна рамка осигурява рамката за погасяване на дълга, емитиран за финансиране на NGEU. По отношение на заемите по МВУ съгласуваният график за погасяване със съответните държави членки гарантира, че заемите ще бъдат възстановени на ЕС най-късно до 2058 г. Дългът, съответстващ на безвъзмездната подкрепа по NGEU, трябва да бъде погасен чрез бюджета на ЕС по стабилен и предвидим начин, с пълно погасяване до

края на 2058 г., в съответствие с решенията на бюджетния орган. Сумите, които следва да бъдат заделени за разходите за финансиране на NGEU в следващата МФР, в момента са обект на преговори в контекста на гореспоменатото предложение на Комисията за следващия дългосрочен бюджет на ЕС за периода 2028—2034 г. Комисията подчертава, че предложеният подход би осигурил естествен хеджиращ ефект: ако през дадена година лихвените проценти са по-високи от прогнозираните към момента на приемане на МФР, действителното погасяване през същата година ще бъде малко по-ниско, което ще наложи по-голям роловър, докато, ако разходите по заеми са по-ниски от очакваното, действителното погасяване ще се увеличи.

Комисията ще продължи да представя своите полугодишни съобщения относно плановете си за финансиране по структуриран и прозрачен начин. Тези съобщения гарантират предвидимост за инвеститорите, като по този начин се ограничават разходите за финансиране и същевременно се поддържат ефективен достъп до пазара и оперативна гъвкавост, в съответствие с препоръката на ЕСП.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 3 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г.: Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС

ЧАСТ 1 — РЕЗУЛТАТИ ОТ ОДИТИТЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЕСП: ОСНОВНИ ПОСЛАНИЯ

Заключенията, представени в част 1 от глава 3, са извлечени от специалните доклади на Европейската сметна палата (ЕСП), публикувани през 2025 г. В съответствие с изискванията на Финансовия регламент тези специални доклади бяха подложени на широкообхватни изяснителни и съгласувателни процедури. Подробните отговори на Комисията, отразяващи нейната позиция по специалните доклади и препоръките, отправени в тях, са публикувани заедно с докладите и са на разположение на обществеността.

Комисията взема под внимание обобщенията на ЕСП на изявленията на Европейския парламент и на Съвета, направени след публикуването на специалните доклади през 2025 г. и изброени в част 1 от глава 3.

Комисията подчертава, че процентът на приемане на препоръките на ЕСП, отправени през 2025 г., както е отразено в част 1 (**§ 3.4**), като цяло е много висок (94 % са приети изцяло или частично), което илюстрира нейния конструктивен подход за разрешаване на проблемите, установени от ЕСП. Само 6 % от препоръките на ЕСП не бяха приети от Комисията.

По-конкретно Комисията припомня своята позиция по някои специални доклади, споменати от ЕСП в част 1 от глава 3.

Специален доклад № 11/2025:Прозрачност на финансирането от Съюза за неправителствени организации (НПО)[1]

По отношение на препоръка 1 Комисията[2] се съгласи да проучи дали настоящото определение за неправителствени организации (НПО) би могло да бъде допълнително прецизирано. Същевременно тя изтъкна необходимостта да не се увеличава административната тежест за НПО и да не се ограничава достъпът им до средства от ЕС, тъй като няма индикации, че статутът на НПО представлява по-висок риск за бюджета на ЕС в сравнение с други видове структури. Освен това наличието на статут на НПО като цяло не е предварително условие за получаване на финансиране от Съюза. През 2025 г. Комисията проучи дали настоящото определение за НПО, и по-специално понятието за „независимост от правителството“, както и въпросът дали дадено НПО може да преследва търговските интереси на своите членове, би могло да бъде допълнително прецизирано. Тя заключи, че могат да бъдат предоставени допълнителни разяснения. Понастоящем насоките се финализират и ще бъдат публикувани в най-кратки срокове.

По отношение на препоръка 2 Комисията ще проучи възможността за постепенно увеличаване на честотата на актуализациите в Системата за финансова прозрачност (СФП). Освен това, в съответствие с член 38 и член 277, параграф 6 от Финансовия регламент (ФР), Комисията ще

[1] Вж. отговорите на Комисията на Специален доклад № 11/2025 на ЕСП:Прозрачност на финансирането от ЕС за НПО, COM-Replies-SR-2025-11_EN.pdf.

направи достъпна в СФП информацията за получателите на средства от ЕС при всички режими на управление за програмите, които са приети и които се финансират от многогодишните рамки след 2027 г.

По отношение на препоръка 3 Комисията подчертава, че в доклада от одита не са доказани нарушения на ценностите на ЕС. Комисията обаче изрази готовност да проучи възможността за въвеждане на допълнителни показатели за риск с цел засилване на проверките на спазването на ценностите на ЕС, при условие че това е технически осъществимо и е в съответствие с приложимите правила.

Специален доклад № 12/2025: Стратегия на ЕС в областта на интегралните схеми[3]

Комисията приема изразената от ЕСП оценка относно предизвикателствата пред постигането на целта на Програмата за политиката „Цифрово десетилетие“ за дял на ЕС в размер на 20 % от глобалния пазар на полупроводници (**§ 3.17**). Същевременно Европейският акт за интегралните схеми вече доведе до значителни резултати, като мобилизира обявени инвестиции в размер на над 80 милиарда евро и ускори изпълнението на трите си стълба. Тези инвестиции укрепват екосистемата на полупроводниците в Европа, повишават нейната устойчивост и засилват конкурентната позиция на ЕС на силно динамичния глобален пазар.

В съответствие с втората препоръка на ЕСП, въз основа на натрупания опит при прилагането на Европейския акт за интегралните схеми и след мащабни консултации със заинтересованите страни, спомагателни проучвания, работа по оценка и оценка на въздействието, на 3 юни 2026 г. Комисията прие ревизирана стратегия за полупроводниците („Европейски акт за интегралните схеми 2.0“). Това предложение отразява променящия се пазарен и геополитически контекст, взема предвид извлечените поуки и има за цел по-нататъшно засилване на дългосрочната конкурентоспособност, устойчивост и технологично лидерство на европейската екосистема на полупроводниците.

Специален доклад № 9/2025: Системи за контрол по МВУ[4]

ЕСП установи, че Комисията не е била в състояние да предостави достатъчна увереност относно това дали държавите членки разполагат с ефективни системи за контрол, за да гарантират, че разходите по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) съответстват на правилата за обществените поръчки и за държавната помощ (**§ 3.8**). Комисията не споделя становището на ЕСП относно съществуването на липса на увереност на равнище ЕС по отношение на спазването на правилата на ЕС и на националните правила от страна на държавите членки. Комисията счита, че от самото начало на изпълнението на Механизма разполага с достатъчна степен на увереност относно спазването от страна на държавите членки на задължението за редовна проверка на съответствието с правилата за обществените поръчки и за държавната помощ.

В Регламента за МВУ ясно е предвидено, че първостепенната отговорност за гарантиране на съответствието с правото на ЕС и с националното право, и по-специално с правилата за обществените поръчки и за държавната помощ, се носи от държавите членки. Комисията извършва одити, за да гарантира, че държавите членки изпълняват своите задължения. Комисията също така припомня, че законосъобразността и редовността на плащанията по МВУ към държавите членки се основават единствено на задоволителното изпълнение на ключовите

[3]Вж. отговорите на Комисията на Специален доклад № 12/2025 на ЕСП:„Стратегия на ЕС в областта на интегралните схеми“ |Европейска сметна палата, COM-Replies-SR-2025-12_EN.pdf

[4] Вж. отговорите на Комисията на Специален доклад № 09/2025 на ЕСП:Системи за гарантиране на съответствието на разходите по МВУ с правилата за обществените поръчки и за държавната помощ |Европейска сметна палата, COM-Replies-SR-2025-09_EN.pdf

етапи и целите. От самото начало Комисията разглежда въпроса дали системите за контрол на държавите членки гарантират спазването на националното право и правото на ЕС.

Вследствие на предишни препоръки на ЕСП Комисията изпълни всички приети препоръки, свързани с обществените поръчки и държавната помощ. Комисията засили одитната си дейност. През 2023 г. тя актуализира одитната си стратегия, за да проверява системно при всички видове одити дали държавите членки редовно проверяват спазването на правилата за обществените поръчки и за държавната помощ, включително ефективността на тези проверки. Въз основа на тази разширена одитна дейност Комисията разполага с достатъчна степен на увереност, че държавите членки изпълняват правните си задължения за редовна проверка на съответствието с правилата за обществените поръчки и за държавната помощ, включително ефективността на тези проверки.

Специален доклад № 18/2025: Гъвкавост на бюджета на ЕС[5]

По отношение на препоръка 1, с която от Комисията се изисква да предостави допълнителна информация в подкрепа на разработването на рамката за гъвкавост за бъдещата МФР, Комисията вече е разгледала този въпрос в работния документ на службите на Комисията (РДСП), придружаващ предложението за многогодишната финансова рамка (МФР) за 2025 г. Препоръка 2, с която се предлага опростяване на рамката за гъвкавост за следващата МФР, беше изцяло изпълнена чрез предложението за МФР за периода 2028—2034 г. през юли 2025 г., преди целевата дата през 2026 г. И накрая, що се отнася до препоръка 3, Комисията преразгледа вътрешната си процедура, за да покаже ясно и по по-структуриран начин, че преди да използва специални инструменти, тя винаги проучва възможностите за преразпределяне и определяне на нови приоритети при възникване на нови нужди. Същевременно Комисията отбелязва, че преразпределенията често отразяват промени в политическите приоритети и поради това може невинаги да е възможно да се документира повторното задействане на ресурси, тъй като те могат да включват избор на политики и компромиси, решени на политическо равнище (например от Европейския съвет).

Специален доклад № 26/2025: Сътрудничество между органите на ЕС за борба с измамите[6]

Комисията приветства заключението на ЕСП, че мандатите на съответните органи на ЕС за борба с измамите са ясно определени и не се припокриват (**§ 3.25**). Комисията също така признава, че няколко области в цикъла за борба с измамите могат да бъдат засилени, за да се гарантира по-съгласувана архитектура за борба с измамите. Комисията признава, че процедурите в подкрепа на консултациите и обмена на информация относно твърдения за измами между OLAF и Европейската прокуратура са сложни. Поради това тя приветства препоръка 1 за създаване на оперативно съвместима ИТ система за борба с измамите с цел ефективен обмен на информация относно твърдения за измами. В изпълнение на препоръка 2 Комисията ще анализира разликите в докладването на измами от страна на държавите членки и на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС (ИОСА), като вземе предвид присъщите причини, които биха могли да обяснят различните нива на докладване. Комисията прие препоръка 3 с цел разработване на съгласувана методология за измерване на всички установени, предотвратени и действително възстановени суми от измами или нередности въз основа както на административни, така и на наказателни процедури на равнище ЕС и на национално равнище, като се надграждат съществуващите системи.

[5]Вж. отговорите на Комисията на Специален доклад № 18/2025 на ЕСП: Гъвкавост на бюджета на ЕС | Европейска сметна палата, COM-Replies-SR-2025-18_EN.pdf

[6] Вж. отговорите на Комисията на Специален доклад № 26/2025 на ЕСП: Органи на ЕС за борба с измамите |Европейска сметна палата, COM-Replies-SR-2025-26_EN.pdf

Специален доклад № 22/2025: Финансови корекции в политиката на сближаване[7]

Специалният доклад е много важен, тъй като се отнася до коригиращия капацитет на Комисията в рамките на политиката на сближаване. В доклада на ЕСП се приема, че само нетните финансови корекции имат възпиращ ефект за защита на бюджета на ЕС и че всяка финансова корекция е следвало да доведе до загуба на приноса от ЕС, за да се „накаже“ съответната държава членка (**§ 3.36**). Въпреки това Комисията счита, че всички видове финансови корекции, а не само нетните финансови корекции, имат за цел да защитят бюджета на ЕС. Бюджетът на ЕС е защитен независимо от това дали финансовите корекции се извършват от Комисията, или от държавите членки, или дали водят, или не, до намаляване на приноса от ЕС, тъй като нередовните разходи се изключват от бюджета на ЕС.

Освен това, въпреки строгите условия на правната рамка за нетните финансови корекции през периода 2014—2020 г., Комисията прие първото си решение за нетна финансова корекция през септември 2025 г., като три други процедури са в досъдебна фаза.

Макар в доклада да се признава, че собствените проверки на Комисията са довели до значителен обем финансови корекции (над 1,578 милиарда евро до април 2026 г.), в него не се споменава безпрецедентният коригиращ капацитет на държавите членки, които сами са оттеглили 22,9 милиарда евро от годишните счетоводни отчети (включително 3,4 милиарда евро под формата на окончателни корекции). Поради това правните разпоредби за финансовите корекции, които защитават бюджета на ЕС, имат превантивен ефект, а възможността за налагане на нетни финансови корекции има възпиращ ефект и засилва капацитета за откриване и коригиране.

И накрая, правната рамка за периода 2021—2027 г. опростява и оптимизира незабавното прилагане на нетни финансови корекции, независимо от това дали е доказан сериозен недостатък в системата, като по този начин се увеличават стимулите за стабилни национални процедури за контрол на първо място. В допълнение към това Комисията вече е изготвила вътрешни насоки и е актуализирала подхода си относно начина за внимателно прилагане на тези разпоредби за периода 2021—2027 г.

В доклада си ЕСП отправи четири препоръки, от които три бяха приети, а една беше частично приета от Комисията, като понастоящем те се изпълняват.

[7] Вж. отговорите на Комисията на Специален доклад № 22/2025 на ЕСП:Финансови корекции в политиката на сближаване |Европейска сметна палата, COM-Replies-SR-2025-22_EN.pdf

Специален доклад № 16/2025: Финансиране от Съюза за борба с горските пожари[8]

Комисията приветства специалния доклад на ЕСП относно финансирането от Съюза за борба с горските пожари (**§ 3.29**). Що се отнася до липсата на цялостен преглед на разходите на ЕС за мерки за борба с горските пожари, Комисията отбелязва, че по отношение на фондовете, изпълнявани при споделено управление, Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз постигнаха съгласие за ограничен брой показатели. Твърдението на ЕСП относно начина на разпределяне на финансирането по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)[9] се основава на ограничен брой случаи, които не могат да се считат за представителни за всички съответни мерки по МВУ. Предложението на Комисията за регламент за създаване на рамка за проследяване на бюджетните разходи и за качеството на изпълнението съдържа област на интервенция 276 „Мерки за предотвратяване с цел намаляване на риска от горски пожари“ със съответните специфични показатели за продукт и за резултат.

Комисията прие всички препоръки на ЕСП и ще насърчава добрите практики за насочване към проекти с най-голямо потенциално въздействие. На практика това се изразява в използването на ясни и актуални карти на риска, вземане предвид на дългосрочната устойчивост и използване по взаимно допълващ се начин както на географското покритие, така и на критериите, основани на риска.

Комисията публикува ново съобщение относно интегрираното управление на риска от горски пожари (2026 г.), в което се очертава всеобхватен подход на ЕС за предотвратяване, готовност, реагиране и възстановяване с действия, които следва да бъдат изпълнени от Комисията и от държавите членки.

[8] Вж. отговорите на Комисията на Специален доклад № 16/2025 на ЕСП:Финансиране от Съюза за борба с горските пожари |Европейска сметна палата, COM-Replies-SR-2025-16_EN.pdf

[9]Вж. подзаглавието на ЕСП, предхождащо параграф 29, параграфи 10 и 32, каре 2 и каре 3.

ЧАСТ 2 — ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ В РАМКИТЕ НА ПЕРО 2 ОТ МНОГОГОДИШНАТА ФИНАНСОВА РАМКА

Рамка за отчитане на резултатите от изпълнението

Комисията приветства оценката на ЕСП, че докладването на Комисията относно изпълнението за функция 2 от МФР в годишния доклад за управлението и изпълнението (AMPR) за 2024 г. следва корпоративните инструкции и че не са установени съществени грешки в докладваните поети задължения или плащания (**§ 3.45—§ 3.46**).

Показатели за изпълнението

Комисията приветства извършената от ЕСП оценка, че показателите за изпълнението, докладвани за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г., са дефинирани в голяма степен в съответствие с принципа SMART (**§ 3.50**).

Основните показатели за изпълнението, докладвани в отчетите за изпълнението на програмите (приложение 4 към AMPR), са показателите, определени в съответните законодателни рамки на програмите, приети със съдействието на Европейския парламент и на Съвета, като например рамката за качеството на изпълнението в рамките на политиката на сближаване.

Комисията счита, че в контекста на годишния мониторинг и докладване относно изпълнението на програмите от бюджета на ЕС, показателите за продукти и резултати са най-подходящите и полезни показатели за оценка на изпълнението. Тези показатели позволяват своевременен мониторинг на напредъка по изпълнението и са пряко свързани с финансираните от ЕС интервенции (**§ 3.52—§ 3.54**).

Комисията споделя мнението за значението на оценката на въздействието на финансирането от Съюза в контекста на оценките. Въпреки това, както е признато в инструментариума за по-добро регулиране, използването на показатели за въздействие при годишния мониторинг е ограничено от съществени методологически ограничения, по-специално трудността за установяване на връзки между финансираните дейности и наблюдаваните промени, както и от присъщото времево забавяне за получаване на измерими ефекти. Това ограничение е особено актуално в областите на заетостта, образованието и обучението, както и на социалното приобщаване. По отношение на интервенциите, насочени към отделни лица, надеждното измерване на въздействието като цяло изисква съпоставителни оценки на въздействието, както и използването на данни за контролни групи и усъвършенствани аналитични методологии.

Рамката за качеството на изпълнението за периода 2021—2027 г. отразява поуките, извлечени от предходния програмен период, и урежда идентифицираните ограничения, включително ограничената наличност на показатели за резултати в рамките на структурата на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.

Избор на показатели за изпълнението в отчетите за изпълнението на програмите

Отчетите за изпълнението на програмите включват подбор от до девет показателя за изпълнението измежду основните показатели за изпълнението, определени в съответните регламенти за програмите. Подборът се основава преди всичко на релевантността на показателите и тяхната способност да осигурят съдържателно покритие на целите на програмата. В допълнение към това пълният набор от основни показатели за изпълнението остава публично достъпен в специален PDF файл, публикуван на уебсайта за отчетите за изпълнението на програмите.

За Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ) показателите бяха подбрани въз основа на честотата на тяхното използване в държавите членки и техния принос за съответните цели на политиката на ЕС. В резултат на това докладваните стойности осигуряват представителен преглед на напредъка, постигнат по отношение на постигането на целите на програмите на ЕС.

Раздел „Конкретни примери за постижения“

Отчетите за изпълнението на програмите съдържат няколко допълващи се раздела, представящи информация относно изпълнението на програмите (**§ 3.49**). Един от тези раздели е „Конкретни примери за постижения“, който предоставя илюстративни примери за изпълнението и резултатите от програмите. В зависимост от характера на програмата и нейния етап на изпълнение, тези примери могат да се отнасят както до вече постигнати резултати на място, така и до други съответни етапи от изпълнението, включително продукти и резултати, очаквани от избраните операции. Това е особено актуално за програми с по-дълги цикли на изпълнение, като например ЕФРР и Кохезионния фонд (КФ). Включените в този раздел описания указват по прозрачен начин характера и етапа на докладваните постижения.

Оценка на напредъка по отношение на целите за показателите

Комисията приветства извършената от ЕСП оценка, че фактът, че методологията за оценка на напредъка на показателите по отношение на техните цели е останала непроменена, е осигурил стабилност в цялостната рамка за качеството на изпълнението (**§ 3.78**).

Комисията признава, че в някои случаи съществуват разлики между оценките на ЕСП и на Комисията относно това дали показателите за изпълнението са напът да постигнат своите цели. Тези разлики произтичат от прилагането на различни методологически подходи, които могат да доведат до различни заключения. Оценката на Комисията взема предвид не само минали докладвани резултати, но и допълнителна важна информация, включително актуалното състояние на избраните и изпълняваните операции, финансовото изпълнение, както и поуките, извлечени от предходни програмни периоди.

По отношение на ограничения брой междинни цели за ЕФРР и КФ Комисията отбелязва, че настоящата структура на системата за мониторинг на изпълнението е напълно съобразена с приложимата рамка, установена от Европейския парламент и от Съвета.

Във връзка с показателите по програма „Еразъм+“ ранното постигане на някои цели отразява контекста, в който са били определени те. Някои цели бяха определени в началото на програмата въз основа на предпазливи предположения в период, белязан от възстановяването на мобилността с цел учене след пандемията от COVID-19, което напредна по-бързо от първоначално очакваното. Комисията ще преразгледа целевите стойности за оставащия период на изпълнение, когато това е целесъобразно.

Комисията също така подчертава, че за цялостната оценка на изпълнението на програмите се изисква комбиниран анализ на данните за показателите заедно с други количествени и качествени доказателства.

Проследимост на докладваните данни

Комисията приветства оценката на ЕСП, че по-голямата част от количествените препратки към програмите се основават на съответните разплащателни документи, както и че проследимостта на докладваните данни за изпълнението е добра (**§ 3.47, § 3.55—§ 3.57**).

Във връзка с показателите по програма „Еразъм+“ Комисията приветства извършената от ЕСП оценка, че програмата е пример за добра практика в областта на мониторинга и оценката на изпълнението (**§ 3.76**). В този контекст Комисията приветства положителната оценка на ЕСП относно мониторинга на показателите за изпълнението и изразява своя ангажимент да продължи да следи отблизо техния напредък, включително да гарантира пълно съответствие с инструкциите за AMPR в бъдещите цикли на докладване (**§ 3.55, § 3.76**).

Комисията счита, че гарантирането на надеждността, последователността и качеството на данните за изпълнението е от ключово значение за стабилния мониторинг и докладването на изпълнението на програмите. Тя обръща специално внимание на този аспект по време на целия цикъл на докладване на изпълнението.

Препоръка 3.1 — Подобряване на докладването на изпълнението

Комисията следва да:

а) определи показатели за въздействието с цел улесняване на оценката на дългосрочното изпълнение на програмите, която може да се използва за последващите оценки на МФР за периода 2021—2027 г.,

б) актуализира целевите стойности за програма „Еразъм+“ въз основа на текущите постижения и оставащия период на изпълнение.

Целеви срок за изпълнение: AMPR за 2026 г.

Комисията **не приема** препоръка 3.1, буква а).

Комисията счита, че мониторингът на изпълнението следва да се основава главно на показатели за продукти и резултати, които са пряко свързани с финансираните интервенции и могат да бъдат измерени своевременно. От друга страна, в повечето области въздействията могат да бъдат оценени по съществен начин само чрез оценки, извършвани в рамките на по-доброто регулиране, които често изискват специална аналитична дейност, основана на усъвършенствани методологии, включително контрафактуален анализ на въздействието. Тази аналитична дейност често се основава на множество източници на данни и се подкрепя от допълнителна информация, включително качествени данни, както и от специализирани проучвания. В допълнение към това публикуването на подобни показатели в контекста на годишното докладване на бюджета би могло да се възприеме като внушение за тясна връзка между промените в тези показатели и свързаното с тях финансиране. Определянето на показатели за въздействие в този контекст крие риск от въвеждане на показатели, които не отразяват по съществен начин причинно-следствените ефекти, и може да доведе до прекомерно опростяване на оценките.

Комисията **приема** препоръка 3.1, буква б).

Препоръка 3.2 — Подобряване на резюмето, представящо основните постижения на програмата

Комисията следва да посочва в уводното заглавие „Конкретни примери за постижения“ от отчетите за изпълнението на програмите единствено действително постигнати резултати.

Целеви срок за изпълнение: AMPR за 2026 г.

Комисията **приема частично** тази препоръка.

Комисията приема, че информацията, представена в уводното заглавие, показващо конкретни примери, следва да включва действително постигнати резултати. За някои програми при споделено управление докладването относно избрани проекти, които са в процес на изпълнение, остава релевантно, тъй като много инвестиции са многогодишни по своя характер и изискват значително време за своето изпълнение. Комисията ще продължи да гарантира прозрачно докладване в приложение 4 към годишния доклад за управлението и изпълнението, като посочва ясно кога докладваните данни се отнасят до избрани или текущи проекти, които все още не са изцяло изпълнени. С напредването на изпълнението докладването все повече ще се основава на данни и резултати от действителното изпълнение.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГЛАВА 4 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г.: ПРИХОДИ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства констатацията на Европейската сметна палата (ЕСП), че приходните операции продължават да не са засегнати от съществени грешки и че проверените от нея системи, свързани с приходите, като цяло са ефективни. Комисията ще предприеме последващи действия по проблемите, установени от ЕСП, както и в рамките на собствената си контролна и одитна дейност.

По отношение на **собствените ресурси на база брутния национален доход (БНД)** Комисията отдава голямо значение на внимателното следене за това дали държавите членки съобщават своевременно за предприетите от тях действия по резервите във връзка с БНД. Тя въведе система за мониторинг на спазването на правните изисквания от държавите членки и информира по прозрачен начин заинтересованите страни за актуалното състояние на резервите.

По отношение на **собствения ресурс на база ДДС** Комисията приветства констатацията на ЕСП, че са налице значително намаляване на броя на резервите по отношение на ДДС, както и напредък при оттеглянето на резервите, останали нерешени в продължение на повече от пет години. Комисията продължава усилията си за намаляване на броя на отворените резерви. Комисията остава изцяло ангажирана с разглеждането и разрешаването на нерешените проблеми.

По отношение на **традиционните собствени ресурси** (ТСР) Комисията ще продължи да следи отворените въпроси, свързани с ТСР, и е включила проверката на обикновената и отделната отчетност като второстепенна тема в програмата за инспекции за 2026 г. за 19 държави членки.

Що се отнася до **приходите на ЕС от нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса**, през първото тримесечие на 2026 г. Комисията приключи първия цикъл от инспекции на този нов собствен ресурс. Комисията наложи резерви на държавите членки, които не използват двата метода за съставяне, както и в други случаи, при които бяха установени слабости.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

Редовност на операциите

Комисията приветства извършената от ЕСП оценка (**§ 4.8**) на извадка от 65 нареждания за събиране, при която бе установено, че нито едно от тях не е засегнато от количествено измерима грешка.

1. Проверка на елементи на системите за управление и контрол

Закъснения от страна на някои държави членки при работата по резервите по отношение на БНД

Комисията отдава голямо значение на внимателното следене за това дали държавите членки съобщават своевременно за предприетите от тях действия по резервите във връзка с БНД (**§ 4.10—§ 4.11**). Комисията е въвела система за мониторинг на спазването от страна на държавите членки на правните изисквания в това отношение (включително изпращане на напомняния и начисляване на лихви за забава, при необходимост) и информира заинтересованите страни по прозрачен начин за актуалното състояние на резервите.

Ограничения при начисляването на лихви за резервите по отношение на БНД

Във връзка с констатациите на ЕСП относно начисляването на лихви за забава (**§ 4.12—§ 4.13 и § 4.15**) Комисията не е съгласна с твърдението, че използва ограничено този законодателен инструмент.

Както вече беше споменато в отговора ѝ на доклада на ЕСП за 2023 г.[1], Комисията подчертава, че по отношение на всички оттеглени резерви тя е оценила дали са приложими правните разпоредби, свързани с лихвите за забава. През 2025 г. Комисията оттегли 19 резерви в 10 държави членки и начисли лихва за онези 2 резерви, за които се дължеше лихва за забава.

Комисията подкрепя констатацията на ЕСП (**§ 4.16**), че лихва за забава стимулира държавите членки да работят по резервите в необходимия срок. Комисията пояснява, че към всички държави членки се прилага един и същ подход. В случаите, когато е възможно да се измери количествено въздействието на резервите, за които се дължат лихви, лихвите за забава винаги се налагат еднакво и без каквато и да било дискриминация спрямо всички държави членки.

Опростяване на системата за собствените ресурси на база ДДС

Комисията приветства оценката на ЕСП (**§ 4.17**), че опростяването на собствените ресурси на база ДДС за Многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. е довело до значително намаляване на броя на резервите по отношение на ДДС.

Управление и отчетност за ТСР от страна на държавите членки

По отношение на предприетите последващи действия във връзка с отворените въпроси, свързани с ТСР (§ 4.18), Комисията подчертава, че увеличението (14 %) на броя на нерешените отворени въпроси, свързани с ТСР, в края на 2025 г. се дължи главно на факта, че през 2025 г. са издадени два пъти повече доклади от инспекции в сравнение с 2024 г. в резултат на нововъведеното приложение TORMIS, което е позволило на Комисията да финализира повече

[1] Годишни доклади за 2023 г. относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2023 година и относно дейностите, финансирани от деветия, десетия и единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2023 година.

доклади в рамките на самата година на инспекцията. По-големият брой доклади е довел до над два пъти повече нови въпроси през 2025 г. в сравнение с 2024 г.

По отношение на намаляването на броя на затворените въпроси през 2025 г. в сравнение с 2024 г. и на отворените въпроси, свързани с TCP, които не са решени от дълго време (§ 4.19), Комисията изтъква, че сложността и разнообразието на отворените въпроси, свързани с TCP, изискват оценка за всеки конкретен случай. В повечето случаи тези въпроси се отнасят до много сложни ситуации или се изчаква изхода от висящи съдебни производства в държавите членки или изменения в техните вътрешни процедури, ИТ системи или законодателство.

Данни на държавите членки относно пластмасите и свързаните с тях резерви

Както е посочено и в отговора ѝ на Специален доклад № 16/2024 (COM-Replies-SR-2024-16_EN.pdf), по време на своите инспекции Комисията извършва проверки на изходните данни за изчисляване на нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса (§ 4.25—§ 4.27) с цел да гарантира, че данните са подходящи, с достатъчно качество и обхват, че се събират по целесъобразен начин, че методите за изчисляване на нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса са надеждни и проследими и че резултатите са съгласувани. За установените слабости Комисията наложи резерви, когато това беше необходимо, и определи срокове, в рамките на които тези резерви следва да бъдат разгледани. До юни 2026 г. Комисията беше наложила 52 резерви въз основа на извършените до момента инспекции, обхващащи, наред с други теми, изчисляването на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса и двата метода, използвани за неговото оценяване. През първото тримесечие на 2026 г. Комисията приключи първия цикъл от инспекции на този нов собствен ресурс, като посети останалите пет държави членки. Комисията потвърждава отново значението на механизма за резерви в процеса на подобряване на данните и е уверена, че данните ще достигнат изискваните нива на качество, точност и съответствие, преди резервите да бъдат оттеглени.

Митнически орган на ЕС и Център за митнически данни на ЕС

ЕСП докладва, че Комисията е предприела стъпки в процеса на възлагане на обществени поръчки за избор на разработчик за фазата на електронната търговия на Центъра за митнически данни на ЕС (**§ 4.28—§ 4.30**). Първият прототип беше разработен в периода от второто тримесечие на 2025 г. до четвъртото тримесечие на 2025 г. с цел да се моделират основните основополагащи елементи на Центъра за митнически данни на ЕС и да се потвърди тяхната осъществимост. Успоредно с това беше разработено преходното решение за премахване на прага de minimis за пратки с ниска стойност в електронната търговия и за прилагане на мита в размер на 3 евро и такса за обработка, като то се внедрява и е в готовност за експлоатация (считано от 1 юли 2026 г. за митата в размер на 3 евро и от 1 ноември 2026 г. за таксата за обработка).

На 8 юни 2026 г. беше публикувана пълна тръжна процедура за възлагане на обществена поръчка за Центъра за данни за електронната търговия чрез състезателен диалог.

Успоредно с това на различни срещи от четвъртото тримесечие на 2025 г. насам ad hoc работната група с държавите членки извършва партньорска проверка на работата на Комисията и интегрира коментари. Подобни паралелни дискусии се провеждат и с основните доставчици на услуги в областта на електронната търговия. Очаква се тръжната процедура да приключи до първото тримесечие на 2027 г. Това ще остави една година и три месеца за разработване, тестване и внедряване на Центъра за митнически данни на ЕС за електронната търговия, преди той да започне да функционира на 1 юли 2028 г. Предвид присъщата сложност на подобен проект винаги съществува риск от малки закъснения, но следва да се отбележи, че митническата такса в размер на 3 евро за пратки с ниска стойност (дължима считано от 1 юли 2026 г.) и таксата на ЕС за обработка в областта на електронната търговия (дължима считано от 1 ноември 2026 г.) се управляват извън този договор и ще започнат да функционират в очакваните срокове.

Въз основа на придобития опит с Центъра за данни за електронната търговия пълният Център за митнически данни на ЕС ще бъде разработен под управлението на Митническия орган на ЕС, който ще бъде официално създаден. Очаква се пълният Център за данни на ЕС да започне да функционира до 2030 г., преди 2031 г., когато ще влязат в сила съответните разпоредби (комбинация от членове 39 и 208 от окончателното споразумение[2]).

Преход към цифрова и оперативно съвместима митническа среда на ЕС

Комисията е съгласна, че пълните ползи от настоящата дигитализация на Митническия кодекс на Съюза (МКС) могат да бъдат постигнати изцяло едва след като всички държави членки приключат внедряването на съответните системи и започнат да предават на Комисията пълни масиви от данни (**§ 4.31—§ 4.34**). Такова внедряване ще улесни бързото интегриране на всички ИТ системи за митата на ЕС и ще осигури хармонична ИТ среда за частните компании и заинтересованите страни.

Комисията отбелязва, че цялостното изпълнение на електронната среда по МКС е напреднало значително и че по-голямата част от системите, предвидени в работната програма по МКС, функционират, като държавите членки работят в напълно интегрирана цифрова среда по МКС и се възползват от реалните предимства, предлагани от МКС. Оставащите закъснения засягат ограничен брой държави членки и в няколко случая се отнасят само до последните етапи от миграцията към новите системи. Днес са внедрени 100 % от всички централни системи и 97 % от всички национални системи. За децентрализираните трансевропейски системи степента на завършеност възлиза на 93 %; като пет държави членки все още срещат закъснения по отношение на една или повече несъществени функционалности на AES (Автоматизирана система за износ), единадесет държави членки все още не са внедрили пълния обхват на проекта за централизирано оформяне при внос, а три държави членки изпитват закъснения с националния компонент на системата за управление на гаранциите. Останалите трансевропейски системи, изискващи национално разработване, междувременно са внедрени, включително Система 2 за контрол на вноса (ICS2) — версии 1, 2 и 3, Нова компютъризирана система за транзит (NCTS) — фази 5 и 6, Автоматизирана система за износ (AES) — етап 1 или основни функции, Доказателство за съюзен статус (PoU) — фази 1 и 2 (въпреки че последната все още не съдържа интерфейса с Европейската среда за морско единично прозорче, за която е предоставена дерогация до 1 март 2027 г.).

През 2025 г. бяха задействани процедури за нарушение срещу държави членки, които все още не бяха изпълнили задълженията си по отношение на внедряването на националните системи

[2]Политическото споразумение на Европейския парламент и на Съвета от 26 март 2026 г. по предложението на Комисията от 2023 г. за цялостна реформа на Митническия съюз на ЕС https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-reform_en .

за внос (НСВ), системата за временно складиране на превозвани по въздух стоки (TS Air) и предаването на данни за Surveillance III. По отношение на НСВ и системата TS Air бяха задействани процедури за нарушение срещу осем държави членки за всяка от двете електронни системи съответно поради закъснения в изпълнението. Няколко държави членки вече постигнаха съответствие вследствие на намесата на Комисията, като Комисията очаква процедурите за нарушение да бъдат прекратени в много близко бъдеще. Няколко други държави членки в момента финализират внедряването и са поели ангажимент да постигнат пълно съответствие в рамките на 2026 г. под строгия надзор на Комисията. По отношение на НСВ и TS Air само при много ограничен брой случаи все още се изисква преминаване към следващ етап от процедурата за нарушение.

По отношение на Автоматизираната система за износ (AES) в момента тече процедура за нарушение, като службите на Комисията проверяват съответствието за още няколко държави членки, до които се изпращат административни писма. В зависимост от отговорите Комисията може да реши да започне допълнителни процедури за нарушение в близко бъдеще.

По подобен начин, що се отнася до Surveillance III, бяха задействани процедури за установяване на нарушение срещу тринадесет държави членки, които не предаваха пълния масив от данни съгласно приложение 21-03. След започването на тези процедури няколко държави членки постигнаха съответствие, като понастоящем е предложено съответните процедури за нарушение да бъдат прекратени. Сред останалите случаи другите държави членки са поели ангажимент да приключат прехода към пълния масив от данни през първата половина на 2026 г., като вече е отбелязан значителен технически напредък. Комисията следи отблизо тези ангажименти и има готовност да предприеме по-нататъшни принудителни мерки, ако това е необходимо.

Поради това Комисията счита, че процедурите за нарушение са се доказали като ефективен инструмент за ускоряване на постигането на съответствие. По отношение на текущите процедури за нарушение настоящите планове за изпълнение показват, че в повечето случаи пълно съответствие би могло да бъде постигнато, преди да се наложи преминаване към следващия процесуален етап от процедурата за нарушение.

Комисията продължава да следи отблизо внедряването на всички електронни системи по МКС и да оказва подкрепа на държавите членки, когато е необходимо.

Очаква се до края на 2026 г. прогнозният общ процент на завършеност на дигитализацията по МКС да достигне около 99 %. Внедряването на трансевропейските системи следва да достигне 99,3 %, а оперативната готовност на националните системи следва да достигне 98,5 %. Някои закъснения най-вероятно ще продължат и след 2026 г.; те са известни, идентифицирани са и се управляват. Държавите членки със срокове за завършване след 2026 г. се насърчават да ги изтеглят напред, доколкото е възможно.

Комисията ще продължи да се стреми към пълното изпълнение на работната програма по МКС и при необходимост ще използва всички налични инструменти за принудително изпълнение, включително сезиране на Съда на Европейския съюз, за да гарантира еднаквото прилагане на митническото законодателство на Съюза.

2. Годишни отчети за дейността

Комисията приветства оценката на ЕСП (**§ 4.35—§ 4.36**), че информацията относно редовността на собствените ресурси, предоставена в публикуваните от ГД „Бюджет“ и Евростат годишни доклади за дейността за 2025 г., като цяло потвърждава нейните констатации и заключения.

3. Заключение и препоръки

Вж. отговора на Комисията в раздел III по отношение на **§4.41**, препоръка 4.1.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 4.1 — Да се предложат по-ясни правила за начисляване на лихви за забава

В своето предложение за Регламент за предоставяне на разположение по отношение на БНД следва да включи ясни и пълни правила за лихвите за забава, така че да се начисляват лихви, когато държавите членки не предоставят необходимата информация в рамките на определения срок.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2027 г.

Комисията **приема частично** препоръка 4.1.

Комисията системно оценява прилагането на лихви, когато държавите членки не предоставят необходимата информация в рамките на определения срок, и налага лихви във всички случаи, когато са изпълнени условията за тяхното изчисляване.

В своето предстоящо предложение за Регламент за предоставяне, което в момента е предмет на вътрешни обсъждания, Комисията възнамерява да опрости и хармонизира прилагането на лихви за забава по отношение на БНД в случаите, когато държавите членки не предоставят изискваната информация. Комисията обаче подчертава, че на този етап не е в състояние да поема конкретни ангажименти във връзка с евентуални законодателни предложения и изхода от законодателните преговори с Парламента и Съвета.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г., ГЛАВА 5:
Единен пазар, иновации и цифрова сфера

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Плащанията през 2025 г. по функция 1 „Единен пазар, иновации и цифрова сфера“ от многогодишната финансова рамка (МФР 1) обхващат няколко програми, като например „Хоризонт Европа“, която е настоящата водеща рамкова програма за научни изследвания и иновации в Европейския съюз, предшестващата я програма „Хоризонт 2020“ и Механизма за свързване на Европа (МСЕ). Поради обикновено многогодишния характер на научноизследователските проекти две трети от одитираните плащания за научни изследвания през 2024 г. все още са свързани с „Хоризонт 2020“.

Комисията взема под внимание процента грешки, изчислен от Европейската сметна палата (ЕСП) (**§5.11**), който попада в диапазона, регистриран през последните години, но е малко по-нисък, отколкото през 2024 г.

Начинът, по който се отпускат средствата, оказва пряко въздействие върху риска от грешки и опростяването на правилата може да намали този риск. Комисията припомня също, че „Хоризонт Европа“ вече използва корпоративния образец за договор за безвъзмездна финансова помощ (MGA), приложен към вътрешните правила на Комисията, за всички програми на ЕС за финансиране, и предвижда широко използване на опростени варианти на разходите (единични разходи, единна ставка и еднократни суми), като прилага опростени схеми за възстановяване на разходите в съответните области. Допълнителни насоки относно образеца на договор за безвъзмездна финансова помощ са посочени в Анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ. Комисията остава изцяло ангажирана с по-нататъшното опростяване на правилата и процедурите, за да се намалят както рискът от грешки, така и тежестта за бенефициентите.

В този контекст целта на Комисията е до 2027 г. да предостави около 50 % от бюджета на поканата за представяне на предложения в публикувани работни програми под формата на еднократни суми. Комисията се ангажира постоянно да наблюдава и оценява използването на еднократните суми, за да са налице качество и почтеност, и редовно актуализира своите насоки в тази област.

Анализът на Комисията на извадка от безвъзмездна финансова помощ (120 случая на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократни суми, избрани от втори стълб на „Хоризонт Европа“) показва, че няма значителна разлика в общите разходи за персонал като дял от общите разходи при сравнението на безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократни суми с тази, предоставяна въз основа на действителните разходи. От нашия анализ също така не се установява, че ставките за разходи за персонал са систематично по-високи при използването на еднократни суми.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Комисията взема под внимание процента грешки от 2,9 %, изчислен от ЕСП (**§5.11**), и ще предприеме последващи действия във връзка с установените от ЕСП проблеми (**§5.11—§5.27**), представени в раздела по-долу.

Комисията взема под внимание случаите на количествено измерими грешки, посочени от ЕСП с цел предприемане на последващи действия.

Разходите за персонал са засегнати от грешки в най-голяма степен

Комисията признава, че разходите за персонал са продължили да бъдат основният източник на грешки (**§5.16**), което е логично следствие от факта, че разходите за персонал представляват най-големият дял от общите разходи, декларирани от бенефициентите по „Хоризонт Европа“. Комисията също така отбелязва, че две грешки, които не могат да бъдат остойностени, са резултат от неправилното прилагане на правилата за изчисляване на разходите за персонал в проектите по „Хоризонт Европа“.

Декларирани разходи за време, което не е използвано за работа по проекта

По отношение на констатация **§5.17** Комисията взема под внимание констатациите, според които при някои проекти времето, използвано за изпълнение на дейността, е било неправилно декларирано. Всъщност при безвъзмездните средства, отпускани въз основа на действителните разходи, разходите за персонал, необходими за изпълнението на дейността, трябва да се измерват пряко. За целта е необходимо записване на действителния брой часове (в „Хоризонт 2020“) или дни (в „Хоризонт Европа“), използвани за изпълнението на дейността, чрез надеждни системи за отчитане на времето.

По време на минали и настоящи информационни събития постоянно се обръщаше внимание на този ключов аспект. Това важи особено за наскоро стартиралите национални събития през 2026 г. за изпълнението на „Хоризонт Европа“ („tour de capitales“), които се провеждат в различните държави от ЕС, където се обръща специално внимание на избягването на грешки в декларациите за разходи, включително грешки, свързани с разходите за персонал.

Комисията постоянно следи изпълнението на програмите на ЕС за финансиране и извлича поуки с цел да се определят най-подходящите модели на финансиране, като се отчитат целите на политиката и политическите приоритети в рамките на приложимата правна рамка. По отношение на конкретните констатации в **каре 5.1** Комисията признава важността на това моделът на финансиране да остане пригоден за използване по предназначение и ще оцени практическите последици от него за съответния бенефициент.

Неправилно изчисляване на часови и дневни ставки

По отношение на констатации **§5.19** и **§5.20** Комисията взема под внимание констатациите, според които при някои проекти часовата ставка (за „Хоризонт 2020“) и дневната ставка (за „Хоризонт Европа“) са били изчислени неправилно. Всъщност бенефициентите трябва да изчисляват разходите си за персонал, като следват приложимите формули, произтичащи от съответните споразумения за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт

2020“ и „Хоризонт Европа“, които са подробно описани и обяснени в Анотирания образец на договор за безвъзмездна финансова помощ по „Хоризонт 2020“ (H2020 AGA) и в корпоративния Анотиран договор за безвъзмездна финансова помощ, който се използва и за програмата „Хоризонт Европа“ (AGA).

В „Хоризонт 2020“ действително имаше няколко варианта за определяне на продуктивните часове, които да се използват за правилното изчисляване на часовата ставка. За разлика от това за „Хоризонт Европа“ се използва общ метод за изчисление за повечето програми на ЕС в рамките на настоящата многогодишна финансова рамка (МФР) с рационализирано изчисляване на дневната ставка на пропорционална основа от 215 дни за продължителността на отчетния период.

По отношение на конкретните констатации в **каре 5.2** относно *недопустимите разходи, включени в декларираните разходи за персонал*, Комисията отбелязва, че някои разходи не са били окончателно поети от бенефициентите, тъй като са били възстановени от национални схеми за социално осигуряване. Както правилно бе отбелязано, в съответствие с общите условия за допустимост на разходите за действителни разходи, те трябва да са реално и окончателно извършени от бенефициентите.

Комисията поставя постоянен акцент върху правилното изчисляване и формулите, които трябва да се използват в тази връзка, по време на минали и настоящи информационни събития, включително по време на неотдавна стартиралите национални събития за изпълнението на „Хоризонт Европа“ 2026 („tour de capitales“).

Други преки разходи, които не са необходими за изпълняваното действие

По отношение на констатациите в **§5.21** Комисията отбелязва, че са налице случаи, при които някои разходи не са били счетени за необходими за изпълнението на дейността. Това е едно от общите условия за допустимост на разходите, които се прилагат за всички категории разходи и които трябва да се спазват от бенефициентите (член 6.1 от приложимия образец за договор за безвъзмездна финансова помощ).

В тази връзка Комисията подчерта важността на спазването както на общите, така и на специфичните критерии за допустимост на разходите по време на минали и настоящи информационни събития, както и в отговорите на въпросите, получени от бенефициентите, например чрез бюрото за помощ на Службата за справки по отношение на научните изследвания.

Недостатъци при използването на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократни суми

Отговор на каре 5.3

Примери за недостатъци при плащанията на еднократни суми безвъзмездна финансова помощ

Липса на доказателства за надеждна предварителна оценка на бюджета

Комисията припомня, че целта на срещите за вземане на единодушно решение, в резултат на които се изготвя обобщаващият доклад за оценка, е да се постигнат общо виждане и оценка сред експертите, извършващи оценката. По време на тези заседания индивидуалните мнения на експертите се подлагат на проверка и могат да се променят. Ето защо не е необичайно

опасенията, изразени в индивидуалния доклад за оценка на даден експерт, да не бъдат включени в окончателния обобщен доклад за оценка. В случаите, когато няма консенсус сред оценителите, експертите могат да запишат мненията на малцинството или особените мнения в доклада за консенсус. В нито един от трите одитирани случая не е записано такова мнение на малцинство, което показва, че първоначалните опасения на някои експерти са били отхвърлени единодушно по време на заседанията за постигане на консенсус.

По въпроса за сравнителен анализ на предложените разходи за персонал Комисията подчертава, че организациите, които участват в множество проекти по „Хоризонт Европа“, често предвиждат в бюджета си значително различаващи се ставки на разходите за персонал и общи разходи за персонал в различните проекти. Това например може да се дължи на различното естество на тези проекти или на факта, че в тях участват различни отдели в организацията.

Информационното табло на „Хоризонт“ за оценка на еднократните суми се основава на средните ставки за разходи за персонал в предходни случаи на безвъзмездна финансова помощ, базирана на действителни преки разходи. Ето защо е нормално предвидените в бюджета ставки за висшия персонал да надвишават тези средни стойности, включително да надхвърлят 80-ия процентил. Експертите са изрично инструктирани да приемат това като причина за по-високите разходи за персонал, при условие че считат, че нивото на квалификация на висшия персонал е подходящо и необходимо. По същия начин се очаква разходите за персонал, предвидени в бюджета за следващите години, да бъдат по-високи от историческите стойности, като се имат предвид увеличенията на заплатите и инфлацията.

По отношение на трите одитирани безвъзмездни средства Комисията счита, че е било оправдано да се приемат сумите, заложени в бюджета към момента на оценката.

Неясно определяне на резултатите и недостатъчно изпълнение на работните пакети

При приемането на работните пакети се изплаща безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума, ако проектът се изпълнява съгласно описанието на дейността в приложение 1 към Анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ[1]. В програмата „Хоризонт Европа“ работните пакети се оценяват въз основа на извършените дейности, независимо от получените резултати или постигнатите цели. Не следва да има отклонение от принципа, че безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократна сума по „Хоризонт Европа“ се основава на дейности, а не на резултати или успех.

Въпреки това бенефициентите трябва не само да осъществят дейностите, но и да гарантират минимален стандарт за качество, за да бъдат дейностите приети като изпълнени. Съществува задължение за „задоволително изпълнение“, което изисква работата да бъде извършена задоволително (т.е. да е с добро качество и да отговаря на стандартите в съответната област) и в срок[2].

Минималният стандарт за качество, който се прилага, трябва да бъде един и същ за всички проекти по „Хоризонт Европа“, независимо дали се използват действителните разходи или опростени варианти за разходите.

Комисията счита, че при един от трите случая на одитирана безвъзмездна финансова помощ описанието на дейността е могло да бъде по-подробно изложено в описанието на работния пакет. Въпреки това според Комисията консорциумът е осъществил дейности на приемливо ниво

[1]Вж. корпоративното ръководство за безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума от ЕС:Как да управлявате своята безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократна сума (външно ръководство) и Ръководство за еднократни суми от А до Я (вътрешно ръководство)

[2] Анотиран договор за безвъзмездна финансова помощ(AGA), член 11

по всеки работен пакет и е представил отчети за тях, въз основа на които съответният работен пакет може да се счита за завършен.

Освен това предложенията, които са в основата на безвъзмездната финансова помощ, одитиратана от ЕСП, бяха оценени през 2022 г. Оттогава насам Комисията е предоставила на службите по изпълнението и на експертите оценители по-широки насоки за това как да се оцени бюджетът на еднократната сума и да се документира това в докладите за оценка, както и как да се оцени приключването на работния пакет, за да се задействат плащанията. Освен това през април 2024 г. бяха актуализирани и образците за предложения по „Хоризонт Европа“ по отношение на степента на подробност, с която се описват работните пакети и задачите.

Като цяло Комисията счита, че финансирането с еднократни суми в рамките на „Хоризонт Европа“ се основава на солиден подход, който гарантира добро финансово управление, като същевременно значително опростява процедурите за бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ. Комисията обаче остава напълно ангажирана с внимателното наблюдение на финансирането под формата на еднократни суми и ще адаптира насоките и методологията, ако и както е необходимо. Този процес на непрекъснато подобряване отчита препоръките на ЕСП, както и поуките, извлечени от обратната информация от потребителите, данните за изпълнението и констатациите от прегледа.

По отношение на констатация **§5.25** Комисията признава, че насоките за оценка на частичното изпълнение на работните пакети и свързаните с това финансови последици могат да бъдат допълнително изяснени, по-специално по отношение на окончателните плащания, за да отразят подхода, вече изложен в насоките за последващи технически проверки и намаляване на безвъзмездната финансова помощ. Същевременно Комисията счита, че степента на изпълнение на даден работен пакет се оценява от експертите, извършващи прегледа, а в случай на частично изпълнение произтичащият процент на намаление на безвъзмездната финансова помощ трябва винаги да се оценява за всеки отделен случай, като се отчитат спецификите на всяка безвъзмездна финансова помощ за научни изследвания и иновации.

Вероятността от допускане на грешки е по-голяма при бенефициентите от държави извън ЕС и малките и средните предприятия (МСП)

Комисията споделя оценката на ЕСП, че новите участници в програмите и МСП са бенефициентите, за които е най-вероятно да бъдат засегнати от грешки. Въпреки това се счита, че тяхното участие е жизненоважно за успеха на програмата, и се насърчава на всички равнища.

За да се намали рискът от грешки, Комисията оказва подкрепа на кандидатите за участие и бенефициентите в програмата „Хоризонт Европа“ чрез онлайн информационни и комуникационни кампании и семинари за избягване на грешки при деклариране на разходите. Тези действия са насочени към организациите, за които е най-вероятно да бъдат засегнати от грешки.

Комисията взема под внимание констатациите на ЕСП относно бенефициентите извън ЕС. Комисията все още събира и обработва доказателства и поради това на този етап не може да потвърди, че бенефициентите извън ЕС са засегнати от грешки в по-голялма степен. Комисията ще продължи активно да следи за съответствието на дейностите и операциите с бенефициенти от трети държави с цел да идентифицира евентуални допълнителни рискове.

Отговор на каре 5.4

Примери за бенефициенти в държави извън ЕС, които са декларирали недопустими разходи

Комисията признава недопустимостта на разходите, посочени в каре 5.4. Комисията е предоставила ясни насоки на бенефициентите, в които се посочва, че този вид разходи не отговарят на условията за допустимост, като това ще бъде подчертано отново пред бенефициентите. Комисията уведоми бенефициентите за констатациите на ЕСП и ще възстанови сумите, които не отговарят на условията за допустимост.

2. Системи за контрол на Комисията за предотвратяване на плагиатството и двойното финансиране в програма „Хоризонт Европа“

Комисията отчита установените слабости в системите за контрол за предотвратяване на плагиатството и двойното финансиране в програмата „Хоризонт Европа“ (**§5.32**) и планира да укрепи процедурите, като формализира процеса на валидиране и одобрение за определяне на праг на индекса на сходство и като премахне отхвърлените предложения от базата данни. Що се отнася до последния установена слабост, Комисията отбелязва, че тя възниква само когато сравняваните предложения се различават значително по дължина — особено когато изходният документ е значително по-дълъг от документа, спрямо който се оценява. На практика обаче много малко предложения имат толкова големи разлики в обема. Освен това поведението на SIMBA (системата за анализ на сходство на данните) съответства на това на другите търговски системи за проверка за плагиатство.

3. Годишни отчети за дейността и други въпроси, свързани с управлението

Комисията приветства оценката на ЕСП, според която годишните отчети за дейността на HaDEA и REA са дали обективна оценка на финансовото управление по отношение на редовността на операциите, попадащи в тяхната компетентност.

Що се отнася до еднократните суми, Комисията ще вземе предвид очакваното увеличение на дела на такава безвъзмездна финансова помощ в обхвата на програмата „Хоризонт Европа“ и въз основа на резултатите от последващите проверки на тези операции ще актуализира своя многогодишен одитен план, за да продължи да предоставя достатъчна увереност относно редовността на плащанията по „Хоризонт Европа“ на ниво програма.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 5.1 – Да се подобри рамката за контрол на финансирането с еднократни суми в областта на научните изследвания

Комисията следва да подобри рамката за контрол на финансирането с еднократни суми в областта на научните изследвания, и по-специално:

а) да следи за това експертите, извършващи предварителна оценка на бюджетните предложения, да изпълняват и документират систематично необходимите проверки;

Целеви срок за изпълнение: до края на 2027 г.

Комисията **приема** подпрепоръка 5.1, буква а).

б) да определи ясни критерии и диапазоните на ставките, които да се прилагат при евентуално намаляване на безвъзмездната финансова помощ в случай на частично приключване на работните пакети;

Целеви срок за изпълнение: до края на 2027 г.

Комисията **приема** подпрепоръка 5.1, буква б).

Комисията отбелязва, че в нейните насоки и образци за последващи технически проверки вече са очертани някои общи принципи и е посочено как да се изчисли финансовото въздействие на евентуални отрицателни констатации, произтичащи от такъв преглед. Освен това вътрешните корпоративни насоки на Комисията относно намаляването на безвъзмездните финансови помощи съдържат указания за това как да се изчислява финансовото въздействие в случаи на несъответствие с нефинансови задължения.

Комисията ще актуализира допълнително тези вътрешни насоки по отношение на оценката на частичното изпълнение на работните пакети и свързаните с това финансови последици при извършването на окончателното плащане по безвъзмездна финансова помощ под формата на

еднократна сума с цел да се определят ясни критерии и диапазони на процентите, които да се прилагат при намаляване на безвъзмездната финансова помощ. Актуализираните насоки ще включват и илюстративни примери за прилагането на критериите и ставките към работни пакети, които са общи за няколко проекта.

Въпреки това Комисията счита, че степента на завършеност на даден работен пакет трябва винаги да се оценява за всеки отделен случай.

В този контекст Комисията припомня, че изпълнението на безвъзмездна финансова помощ под формата на еднократни суми не се оценява по-стриктно от изпълнението на безвъзмездната помощ за действителни разходи. Прилагат се същите стандарти.

Според собствените данни на Комисията около 4 % от проектите, получаващи еднократни суми, се оказват не напълно завършени и поради това не са изплатени изцяло. Това е значително повече, отколкото при безвъзмездната финансова помощ за действителни разходи, което сочи, че при безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократни суми се обръща по-голямо внимание на научноизследователските дейности и тяхното качество.

в) **да определи броя на своите последващи технически проверки, за да се гарантира адекватно представителство на плащанията под формата на еднократна сума в статистически представителната извадка на ниво програма. Въз основа на това следва да бъде актуализиран многогодишният одитен план.**

Целеви срок за изпълнение: до края на 2027 г.

Комисията **приема** подпрепоръка 5.1, буква в).

Препоръка 5.2 – Да се официализират процедурите за проверки относно плагиатство и двойно финансиране (в системата SIMBA)

Комисията следва:

а) **да документира и официално да одобри избраното равнище за праг на индекса на сходство, включително неговата обосновка;**

б) **да определи процедурата за одобряване и прилагане на бъдещи промени в индексния праг, включително минимални мерки за контрол и одитна следа.**

Целеви срок за изпълнение: средата на 2027 г.

Комисията **приема** подпрепоръка 5.2(а) да документира и официално да одобри избраното равнище за праг на индекса на сходство и неговата обосновка.

Комисията **приема** подпрепоръка 5.2(б) да определи процедурата за одобряване и прилагане на бъдещи промени в индексния праг, включително минимални мерки за контрол и одитна следа.

Проследяване на изпълнението на препоръките от предишни години

(**§5.43, приложение 5.1**)

Препоръка 1(а) от 2022 г.: Комисията приветства оценката, че препоръката е изпълнена изцяло.

В бъдеще, с наличността на повече данни и натрупания опит с финансирането чрез еднократни суми, Комисията ще продължи да анализира пригодността на безвъзмездната финансова помощ под формата на еднократни суми за различни видове проекти и бенефициенти.

Препоръка 2 от 2023 г.:

Комисията счита, че тази препоръка е **изпълнена изцяло**.

Правилата на корпоративния образец за договор за безвъзмездна финансова помощ относно действителните разходи за персонал се нуждаят от допълнителни практически подробности, за да обхванат конкретни параметри и индивидуални ситуации, като например действителната продължителност на отчетния период, периода на заетост на наетото лице и режима на работа през този период. В тази връзка в Анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ се предоставят допълнителни насоки за това как да се отчитат тези елементи при изчисляването на допустимите действителни разходи за персонал.

В този контекст в Анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ се изяснява както стандартният препоръчван метод за изчисляване на дневната ставка за отчетния период, така и алтернативен метод за календарна година (въз основа на месеците от календарната година, които попадат в рамките на отчетния период). Възможността за използване на този алтернативен метод за изчисляване беше официално въведена чрез специална бележка под линия във версия 1.0 от 1 април 2023 г.

Най-новата версия на Анотирания договор за безвъзмездна финансова помощ (версия 2.0 от 1 април 2025 г.) вече включва над 20 страници, посветени на очертаването на правилата, регулиращи разходите за персонал. В него се предлагат необходимите и подробни насоки за това как да се изчисляват тези разходи и да се определят дневните ставки, подкрепени с практически примери. Освен това постоянно се предоставят разяснения относно правните норми чрез уебинари, обучения, центрове за поддръжка, национални звена за контакт, информационни събития (включително националните събития за изпълнението на „Хоризонт 2026“) и обмен на мнения със заинтересованите страни, което позволява на бенефициентите да разберат по-добре и да прилагат последователно разпоредбите за дневните ставки във всички проекти и организации.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г., ГЛАВА 6: Сближаване, устойчивост и ценности

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

През 2025 г. политиката на сближаване продължи да има ключова роля в ***насърчаването на икономическото, социалното и териториалното сближаване****, в полза на всички региони, както беше потвърдено от последващата* оценка за периода 2014—2020 г. и междинната оценка за периода 2021—2027 г.[1] **Регламентът за междинния преглед**, приет през септември 2025 г., позволи модернизирането на политиката на сближаване и преориентирането на изпълнението на програмите за периода 2021—2027 г. с помощта на държавите членки към **стратегическите приоритети на ЕС**: конкурентоспособност на ЕС, отбрана, сигурност и подготвеност на населението, ценово достъпно и устойчиво жилищно настаняване, устойчивост на водните ресурси и енергиен преход. По линия на политиката в областта на заетостта и социалните въпроси Комисията продължи да изпълнява амбициозната си програма за укрепване на конкурентоспособността и социалното сближаване в Европа, като предоставя на хората и предприятията уменията и условията, които им позволяват да просперират в променящия се свят на труда, като укрепва европейския социален модел и като допринася за една отворена към света Европа, която насърчава социалните и трудовите права в глобален мащаб.

Средствата, предназначени за икономическо, социално и териториално сближаване в ЕС, се изплащат чрез система на **споделено управление между Европейската комисия и националните органи**. Държавите членки отговарят за прилагането на системи за управление и контрол, които са пригодни за постигането на договорените цели, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности в декларираните разходи. За програмите за периода 2021—2027 г. процесът на изграждане на увереност е подобен на този за периода 2014—2020 г., но с няколко промени, въведени с цел да се увеличи опростяването, като същевременно се запази надеждна система за контрол. Изпълнението продължава да бъде обект на строг надзор и одити от страна на Комисията в сътрудничество с програмните органи, като се извличат поуки от натрупания опит и резултатите от одитите през периода 2014—2020 г. В съответствие със своята одитна стратегия **Комисията наблюдава и оценява ефективното функциониране** на тези системи въз основа на всички налични резултати от извършените одити и отправя препоръки за подобрения. Комисията също така се стреми ежегодно да получава разумна увереност, че процентът грешки за всяка програма е под прага на същественост от 2 %, като при необходимост започва процедури за финансови корекции , които могат да бъдат допълнителни към вече приложените от държавите членки.

В рамките на споделената отговорност **одитните органи на държавите членки отговарят основно** за извършването на одити на разходите в област „Сближаване“ и за докладването пред Комисията. С цел да намали одитната тежест за бенефициентите и администрациите и да използва ефективно своите ресурси, Комисията прилага **подход на единния одит** с цел да получи разумна увереност чрез цялостни прегледи на резултатите от националните одити и становищата, докладвани всяка година за всички програми, допълнени с нейни собствени одити, извършвани въз основа на оценка на риска. Тези собствени одити включват повторно

[1] SWD_2025_299_F1_SWD_EVALUATION_EN_V3_P1_4373705.pdf

извършване на контролната дейност на програмните органи, за да се оцени надеждността на тяхното докладване. Чрез непрекъснато оценяване на качеството на системата за управление и контрол на всяка програма и чрез повторно извършване на проверките или одитите, извършени от програмните органи, Комисията може да определи програмите или частите от програми, които имат недостатъци и следователно изискват прилагането на целенасочени корективни мерки за коригиране на извършени в миналото разходи и подобряване на системите за в бъдеще. Тя може също така да прецени дали такива недостатъци или нередности са възникнали в други части на програмата, в други програми на същата държава членка или в други държави членки, за да насочи одитната си дейност и корективните действия.

Този одитен подход се допълва и от **действия за изграждане на капацитет**, включително споделяне на общи методики, препоръчани корективни действия, насърчаване на партньорския обмен и обратна връзка относно откритите грешки, за да се подобри капацитетът за откриване на грешки на всички равнища, когато е необходимо. В съответствие с препоръките от одитите, извършени от Европейската сметна палата (ЕСП) и Комисията, през декември 2024 г. Комисията договори с държавите членки **план за действие за подобряване на капацитета на програмните органи за откриване на грешки**. Целта на този план за действие е да се отстранят установените слабости при откриването на грешки, да се намали рискът от оставане на съществени грешки при приключването и да се подобри законосъобразността и редовността на разходите през периода 2021—2027 г. Комисията следеше изпълнението на плана за действие през цялата 2025 г., а постиженията бяха докладвани в годишните отчети за дейността за 2025 г. Първите резултати проличаха в по-високото ниво на грешки, отчетено в пакетите от документи за предоставяне на увереност, получени през 2026 г.

През 2025 г. **популацията от разходи по политиката на сближаване беше нетипична** и значително по-малка в сравнение с предходните години, като съдържаше необичайно малък брой отчети, представени на Комисията. Въпреки че приключването на програмите за периода 2014—2020 г. официално започна през отчетната година, за над 80 % от програмите беше използвана възможността, предвидена в Регламента за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP)[2], приключването да се отложи до февруари 2026 г. Същевременно изпълнението за периода 2021—2027 г. започна да се изразява в плащания, но не за всички програми.

През 2025 г., въз основа на наличните резултати от националните одити и от одитите на Комисията, в своите годишни отчети за дейността и в годишния доклад за управлението и изпълнението Комисията направи извод, че **рискът при плащанията** за политиката на сближаване като цяло **остава съществен** (над прага от 2 %), **макар и на по-ниско равнище** от докладваното от ЕСП. Понастоящем се извършва оценка на законосъобразността и редовността на разходите в пакетите от документи за предоставяне на увереност при приключването, получени през февруари 2026 г., като тази оценка ще бъде взета предвид в бъдещите заключения относно увереността. Одитните резултати, докладвани в тези пакети от документи за предоставяне на увереност, отразяват, наред с другото, продължаващото прилагане на мерки, насочени към засилване на откриването и докладването на грешки от страна на програмните органи[3].

---

[2] Регламент (ЕС) 2024/795.

[3] Одитните органи отчетоха общ процент грешки от 3,7 % за програмите на ГД „Регионална и селищна политика“ и 3,9 % за програмите на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, в сравнение с по-ниските нива от предходните години. Вж. страници 34 и 33 от годишните отчети за дейността съответно за ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

Комисията напомня, че отчетеният от нея процент грешки **не може да бъде пряко сравняван** с този, изчислен от ЕСП, поради причините, изложени в раздел II по-долу, както и от самата ЕСП в нейния годишен доклад (**точки 1.41—1.44 и точка 6.47**). По-специално през настоящата година **нетипичната популация** от отчети и разходи, приети от Комисията, автоматично се отразява в одитната извадка на ЕСП, която е по-малка в сравнение с предходните години и се характеризира със специфични особености, по-конкретно **концентрация в три държави членки**: Чехия, Германия и Обединеното кралство (**точка 6.15**). Тя отбелязва и **промяната в одитния подход на ЕСП**. ЕСП се върна към своя одитен подход от периода преди 2017 г., който включва пряк подбор на операции от цялата одитна популация (отчети, представени от държавите членки и приети от Комисията), вместо одит единствено на операции, които вече са били одитирани от одитните органи. В резултат на това управляващите органи (вместо одитните органи) станаха основен източник на информация за одитираните операции, но невинаги бяха добре подготвени за тази задача, а именно да предоставят своевременно всички изисквани одитни доказателства в съответствие с очакванията на ЕСП да получи надеждни доказателства за всяка избрана операция, понякога много години след извършването на дейността (**точка 6.29**). Комисията счита, че **това може да е оказало влияние върху процента грешки**, изчислен от ЕСП.

Комисията приветства факта, че ЕСП за първа година извърши количествено определяне на **грешките при обществените поръчки**, които е установила, **използвайки матрицата на Комисията за количествено определяне**, прилагана при споделено управление, водещо до по-добро съгласуване с подхода на Комисията и държавите членки и до по-малки последици от констатираните грешки при обществените поръчки.

Резултатите от анализа на Комисията на всяка една програма показват, че това положение е различно за всяка държава членка и програма — Комисията стигна до заключението, че **системите за управление и контрол функционират добре за 85 %** от общо 441 програми по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. и 92 % от 380 програми за периода 2021—2027 г. Комисията установи също, че някои грешки са останали неоткрити или не са докладвани по подходящ начин от някои одитни органи[4]. Комисията поиска да бъдат направени необходимите подобрения за всички програми или части от програми, за които е установено, че са засегнати от недостатъци, включително в рамките на гореспоменатия план за действие; тя прекъсна плащанията и ще поиска допълнителни (нетни) финансови корекции, когато счете това за необходимо.

Комисията е уверена, че **многогодишният коригиращ капацитет в област „Сближаване“** дава възможност да се намали рискът при приключването под прага на същественост, включително чрез заместване на неправомерни или оттеглени разходи с други разходи, считани за допустими съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР). В действителност всяка година програмните органи оттеглят от заверените отчети значителни суми, които са били декларирани по-рано и за които впоследствие е установено, че са неправомерни или изложени на риск. В отчетите при приключването, получени до 15 февруари 2026 г., държавите членки коригираха безпрецедентна обща сума от 6,5 милиарда евро от средствата на ЕС, което показва сериозната работа, извършена при приключването за изчистване на програмите от оставащите грешки. От началото на програмния период 2014—2020 г. тези оттегляния от страна на държавите членки възлизат общо на 22,9 милиарда евро за фондовете по политиката на сближаване. И накрая, в резултат на своята одитна дейност и надзорни функции, както и на последващите действия във връзка с констатациите на ЕСП и OLAF, през същия период **Комисията поиска допълнителни финансови корекции в размер на над 1,58 милиарда евро** за фондовете, които програмните органи могат да използват повторно съгласно РОР.

[4] 21 одитни органа за периода 2014—2020 г. и 6 одитни органа за периода 2021—2027 г.

Комисията може също така да налага нетни финансови корекции, които водят до пряка загуба на финансиране за съответната държава членка, ако са изпълнени правните условия и съответните строги критерии. До момента тя е започнала пет процедури за нетни финансови корекции за програми по ЕФРР/КФ или многофондови програми — едно решение беше прието през 2025 г., три процедури са в напреднал етап и една процедура е приключена поради констатация за липса на правно основание. След прилагането на всички корективни мерки **Комисията докладва в своите годишни отчети за дейността, че рискът при приключване** на този етап е **под 2 %** за всички отчетни години до 2024 г., като същевременно продължават да се прилагат допълнителни корективни действия по време на оценката на законосъобразността и редовността на програмите при приключване, когато това се счете за необходимо.

Поради това в своите годишни отчети за дейността Комисията направи извод, че **разполага с разумна увереност**, че системите за управление и контрол като цяло функционират добре, за да се гарантира, че основните операции са законосъобразни и редовни, **с изключение на програмите, за които е направила резерва**, и че се предприемат пропорционални и ефективни корективни мерки в съответствие с правната рамка, когато се установят недостатъци в системата или нарушения на приложимите правила, които застрашават законосъобразността и редовността на основните операции.

При тази обстановка и въз основа на резултатите от одитите на ЕСП и Комисията през годините, Комисията направи извод, че **настоящият модел на изпълнение** на политиката за сближаване, който все още се основава предимно на възстановяване на разходите, в съчетание със сложността на подробните правила за допустимост, **прави подхода податлив на грешки и сложен** за управление от страна на националните администрации и бенефициентите. За периода 2021-2027 г. Комисията продължава да работи с държавите членки за насърчаване на прилагането на **алтернативни, по-малко податливи на грешки опростени схеми за възстановяване на разходите** (опростени варианти на разходите или финансиране, което не е свързано с разходи), като активно се противопоставя на прекомерното регулиране и предоставя инструменти за укрепване на административния капацитет, където това е необходимо. За следващата многогодишна финансова рамка Комисията предложи на съзаконодателите **нов, основан на целите модел** за плащанията от ЕС, свързан с по-опростена и надеждна система за предоставяне на увереност, която гарантира непрекъснато спазване на приложимото законодателство и силна защита на финансовите интереси на ЕС.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите, извършено от ЕСП

Комисията отбелязва, че процентът грешки, докладван от ЕСП за функция 2 от МФР (точки 6.18 и 6.19) се основава на одитна извадка, която отразява спецификите на тазгодишната нетипична популация от приети отчети (вж. по-горе и фигури 6.4 и 6.5 от годишния доклад на ЕСП). Това затруднява **прякото сравнение** с резултатите, отчетени през предходните **години**; следователно всички подобни сравнения следва да се тълкуват предпазливо.

Освен това, за разлика от предходните години, голяма част от одитираните от ЕСП операции са били проверени единствено от управляващите органи, а **само 27 %** от тях **— и от одитните органи**. Както бе посочено по-горе, управляващите органи, които понастоящем са обект на пряк одит и на предварителните констатации на ЕСП (вместо одитните органи, както беше през предходните години) **невинаги бяха добре подготвени** през тази преходна първа година , за да предоставят своевременно всички изисквани одитни доказателства в съответствие с очакванията на ЕСП да получи надеждни доказателства за всяка избрана операция, **понякога много години след** извършването на дейността (**точка 6.29**). Възможно е това да е оказало влияние върху процента грешки. **Комисията ще** работи съвместно с ЕСП, за да **повиши информираността на управляващите органи за този подход и за извлечените поуки от тази година, така че те да бъдат по-добре подготвени да отговорят на исканията на одиторите на ЕСП през следващите години.** Освен това някои грешки, открити в одитната извадка на ЕСП за въпросната счетоводна година, въпреки извършените годишни проверки (точка 6.13) все още могат да бъдат установени при последващи проверки на управлението или одити през следващите счетоводни години или при приключването по време на оценката на законосъобразността и редовността от страна на Комисията, която предстои да се намеси като част от пълния набор от механизми за предоставяне на увереност, които обикновено са заложени в системите за управление и контрол в област „Сближаване“и многогодишния коректив капацитет на политиката.

През 2025 г. Комисията оцени, че рискът при плащане за периода 2014—2020 г. ще остане съществен до максимум 3,2 % за всички фондове по политиката на сближаване, което представлява неголямо увеличение в сравнение с отчетените през предходните години проценти, но е на по-ниско ниво от изчисленото от ЕСП. Съгласно методиката на Комисията и в съответствие със задължението на генералните директори, които са оправомощени разпоредители с бюджетни кредити за предоставяне на увереност на равнището на всяка програма, за която са извършени плащания през годината, тази оценка се основава на **всеобхватен преглед на всички одитни становища и проценти грешки**, докладвани от одитните органи по програмите и коригирани от Комисията, когато е целесъобразно съгласно собствената ѝ оценка, а също и като се вземат предвид констатациите на ЕСП за отделни операции. Подходът на Комисията ѝ дава възможност да направи изводи за рисковете на равнище държава членка и дори на равнище отделна програма, като по този начин се показва диференцирана ситуация за всяка програма.

Няколко фактора обясняват защо **не могат да бъдат пряко сравнени процентите грешки** на Комисията и на ЕСП, което важи още повече за тази година предвид нетипичната популация, обхваната от извадката на ЕСП. Комисията се позовава на глава 1 от доклада (**точки 1.42—1.44**) и съответно на дадените от нея отговори, за да обясни разликата между нивата на процентите грешки, отчетени от двете институции, както и причините, поради които Комисията не може да приложи финансови корекции във всички случаи грешки, докладвани от ЕСП.

ЕСП поясни, че популацията от операции в отчетите, приети от Комисията, е **относително малка и нетипична** за функция 2 от МФР през тази година (**точка 6.15**). Извадката на ЕСП, която вследствие на това също беше по-малка от обичайната, се състоеше от комбинация от операции от периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г., като общият процент грешки обхваща и двата периода. В своите годишни отчети за дейността Комисията докладва два процента грешки — един за периода 2014—2020 г., основан на процентите грешки, отчетени от одитните органи, и друг за периода 2021—2027 г., основан на предпазлива оценка на базата на единна ставка — поради различния рисков профил на първите плащания, които често включват авансови плащания (вж. точка 6.53).

Друга специфична особеност през тази година, също вследствие на одитираната от ЕСП нетипично малка популация, беше концентрацията на обхванатите от извадката операции в

няколко държави, както е докладвано от ЕСП (точка 6.15). По-конкретно, ЕСП е одитирала сравнително голям брой програми на Обединеното кралство, тъй като **след Брексит** всички **програми на Обединеното кралство представиха предсрочно отчети за приключване** през 2025 г. Поради закриването на органите по програмите за сближаване и преразпределянето на опитен персонал и на задачи към националните администрации след Брексит, в някои случаи, в които ЕСП повдигна въпроси, се оказа трудно да се съберат одитни доказателства за одитираните програми в Обединеното кралство в рамките на поискания срок (по-специално при редица процедури за възлагане на обществени поръчки или по време на несигурността, свързана с дискусиите по Брексит, което оказа значително влияние върху процента грешки, по-специално грешките при обществените поръчки). Специфичните проблеми, свързани със ситуацията в Обединеното кралство, не са непременно представителни за ситуацията в държавите членки.

И накрая, Комисията вижда възможност за **продължаване на диалога със службите на ЕСП**, по-специално по отношение на правното тълкуване на определени изисквания (като например възможността, предвидена в член 13, параграф 5 от Регламента за ЕСФ), поради което Комисията е стигнала до **различни заключения** при оценката на някои случаи, одитирани от ЕСП през тази година. Например, що се отнася до определянето на опростени варианти на разходите, Комисията отбелязва **очакването на ЕСП** да получи **надеждни основни доказателства**, за да може да провери методиката, установена на равнището на държавите членки, както се изисква в регламента, понякога над 15 години след установяването на съответната методика (**точка 6.29**). **По мнение на Комисията** и като се вземе предвид **принципът на пропорционалност**, може да се прилагат по-облекчени изисквания за методиките, определени и използвани в предишни програмни периоди и използвани повторно в следващи програмни периоди, както е разрешено в РОР, тъй като с течение на времето тези **опростени варианти на разходите** са били предмет на различни проверки чрез прилаганата система за управление и контрол. Комисията е съгласна, че актуализирането на тези методики е добра практика, която би позволила също така да се съкрати срокът, през който да се съхранява основната документация, обосноваваща изготвянето на тези методики (и да се архивират старите данни). Що се отнася до допустимостта на определени категории участници, като например тези, принадлежащи към уязвими групи (установени тази година в Швеция и Германия), Комисията **издаде насоки**, предоставени на държавите членки, относно пропорционалния одитен подход, който следва да се възприеме за такива операции по линия на социалното сближаване, като се отчитат специфичните характеристики и чувствителността на засегнатите социални групи.

Въпреки че не всички повдигнати от ЕСП въпроси представляват нередности съгласно РОР, както беше изяснено за отделни случаи с ЕСП през процеса на изразяване на възражения, **Комисията ще проследи надлежно всички докладвани от ЕСП грешки** и ще **поиска корективни мерки или финансови корекции**, когато това бъде счетено за необходимо и за осъществимо от правна гледна точка. Комисията също така ще препоръча на съответните програмни органи по-нататъшно подобряване на системите за управление и контрол, ако е необходимо, с оглед на изпълнението през периода 2021—2027 г.

Област „Сближаване“ — споделено управление

Комисията надлежно взема под внимание докладваните от ЕСП слабости в управлението и в работата на някои одитни органи (точки 6.20—6.38), в допълнение към случаите, които тя вече е докладвала в годишните отчети за дейността. Комисията обаче счита, че **някои** от **констатациите** също така **отразяват разлики в одиторските очаквания** по отношение на естеството, степента на подробност и наличието на оправдателни документи, **а не недостатъци**, които непременно е можело да бъдат установени от програмните органи по

време на изпълнението на операциите. Очакванията относно това какво следва да се счита за съществена одитна документация могат да се различават между държавите членки и ЕСП (вж. раздел „Наличие на основни оправдателни документи“ по-долу). В тази връзка Комисията подчертава, че очакването да се намери одитна документация, понякога над десет години след приключването на дадена програма, невинаги е съвместимо с ежедневните административни ограничения пред програмните органи и **може да създаде непропорционална тежест** както за управляващите органи, така и за бенефициентите, което би имало възпиращ ефект по отношение на привлекателността на фондовете на ЕС.

Комисията обаче признава някои системни проблеми, открити от ЕСП. Тя ще продължи да работи за **по-нататъшно подобряване на капацитета на програмните органи за откриване на грешки** в рамките на плана за действие, договорен в края на 2024 г. с всички програмни органи. През 2025 г. Комисията проведе проучване сред управляващите и одитните органи, за да оцени общата степен на възприемане на предложените действия, а напредъкът по изпълнението на **плана за действие** беше обсъждан на съответни срещи между органите на всяка държава членка и Комисията. Резултатите от проучването показаха, че вече се наблюдават положителни тенденции, въпреки че от първостепенно значение остава да се полагат постоянни усилия в области като **подкрепа за бенефициентите**, **основани на риска проверки на управлението**, **управление на знанията, използване на изкуствения интелект** и наличните бази данни в контролната дейност, както и **сътрудничеството** между управляващите и одитните органи. Повече подробности относно резултатите от тези проучвания могат да се намерят в съответните годишни отчети за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ (раздел „Ефективност на проверките“).

По отношение на **видовете грешки**, въз основа на общата им типология Комисията и одитните органи като цяло установяват, че процентите грешки се дължат на същите категории нередности като установените от ЕСП, а именно: **недопустими разходи, одитна следа, обществени поръчки** и — в по-малка степен (в съответствие с предходни години) — държавна помощ. Това **сходство** потвърждава, че основните източници на грешки са добре идентифицирани на всички равнища на рамката за получаване на увереност и продължават да бъдат основна цел на превантивните и коригиращите мерки. Комисията ще продължи да работи със съответните програмни органи с цел да **засили капацитета им за по-добро предотвратяване и откриване на такива нередности**. Тя ще продължи също така да насърчава опростяването и използването на схеми, които са по-малко податливи на грешки, по-специално **опростени варианти за разходите** (ОВР) и **финансиране, което не е свързано с разходи**, чрез своите специализирани транснационални мрежи, които позволяват на представители на координиращите органи, управляващите органи и одитните органи на всички държави членки и на службите на Комисията да работят по определянето на такива схеми и да обменят добри практики и опит.

И накрая, Комисията е на мнение, че докладваните от ЕСП грешки се дължат на това, че управляващите органи или бенефициентите не разбират изцяло **сложните правила** и допускат грешки поради липсваща или недостатъчна оправдателна документация, което не поставя под съмнение **крайните продукти или въздействието на съфинансираните проекти** за предвидените цели на политиката (вж. примерите, описани в каретата в глава 6 или в отговорите на Комисията в следващите раздели).

Недопустими разходи и проекти

Недопустимите разходи (**точки 6.23—6.25**) остават **най-често срещаният вид грешки**, откривани от одитните органи и Комисията. Това все още сочи **необходимостта от**

непрекъснато подобряване на работата на управляващите органи в тази област в условията на модел, който все още се основава предимно на възстановяване на действителните разходи, декларирани от бенефициентите. Това ще бъде разгледано в контекста на **плана за действие**, който понастоящем се изпълнява съвместно с програмните органи, както и в усъвършенстваното предложение на Комисията за изграждане на капацитет, насочено към програмните органи, въз основа на опита от изпълнението и резултатите от одитите. Предвид ключовата роля на управляващите органи в предотвратяването и откриването на грешки и необходимостта от укрепване на капацитета за откриване на равнището на проверките на управлението, при декларирането на разходите и за избягване на сложността, свързана с обосноваването на действителните разходи,**Комисията насърчава управляващите органи да използват ОВР или финансиране, което не е свързано с разходи**. Освен това се извършва непрекъснат **анализ на първопричините за грешките**, които са останали неоткрити от програмните органи. Този анализ се използва за изготвянето от Комисията на годишната оценка на риска за целите на нейните основани на риска одити и се предоставя на програмните органи, така че те да могат да адаптират техните оценки на риска и одитни подходи. Комисията също така насърчава одитните органи да **докладват** на управляващите органи и да обсъждат с тях **подробните резултати от техните одити**. Това включва по-специално грешките, които не са били открити на първо равнище, с цел подобряване на капацитета за предотвратяване и откриване на това равнище, например чрез въвеждане на допълнителни насоки и/или обучения на персонала както на управляващите органи, така и на бенефициентите, и съответно **актуализиране на оценките на риска**, които се използват за основаните на риска проверки на управлението.

Комисията признава някои от грешките, определени количествено от ЕСП на това основание, но не всички от тях. Например, по отношение на операцията по ЕСФ в Германия, представена в **каре 6.1** (която се отнася до преобразуването на центрове за обучение в центрове за цифрово обучение вследствие на пандемията от COVID), Комисията не споделя отхвърлянето от страна на ЕСП (като недопустимо) на ИТ оборудването, предоставено от бенефициента на центровете за обучение в количества, надвишаващи първоначално посочените в отговора на предварителното проучване на бенефициента, като ЕСП се аргументира с липсата на обосновка, че тези увеличени количества са били наистина необходими. Целта на операцията е била не само да се осигури ИТ оборудване за учебните центрове, но и да им се помогне да определят нуждите си, за да бъдат напълно оборудвани за новия цифров подход към обучението. Следователно за някои центрове окончателните заявки за оборудване са били по-големи от първоначално оценените от самите центрове, докато за други (както извън, така и в рамките на подизвадката на ЕСП) те са били по-малки от първоначално оценените. Освен това Комисията констатира, че **редовните прегледи на прогнозните нужди** на общо и индивидуално равнище, извършвани през целия период на изпълнение на операцията от бенефициента под надзора на управляващия орган (чрез четири експертни срещи и индивидуални насоки, съобразени с нуждите на всеки отделен център за обучение), също са гарантирали равното третиране на всички центрове за обучение и коригирането на посочените от тях нужди. Поради това Комисията счита, че поръчаните количества **са били в съответствие с правилата на програмата**, тъй като са покривали нуждите, определени от бенефициента въз основа на проучванията, индивидуалните насоки и професионалната му преценка, както и чрез използването на алгоритъм, който бенефициентът е разработил и валидирал съвместно с университетски експерт.

Наличие на основни оправдателни документи

Във връзка с **точки 6.26—6.29** Комисията е съгласна, че са необходими основни документи, за да се осигури подходяща одитна следа на декларираните за всяка операция разходи в съответствие с член 72, буква ж) от РОР за периода 2014—2020 г., и то до края на **срока за**

съхраняване на документи, тъй като в противен случай допустимостта на подпомогнатата операция не може да бъде доказана. Комисията отбелязва, че липсата на оправдателна информация или документация продължава да бъде **третият по големина източник на грешки**, докладвани **както от одитните органи, така и от одиторите на Комисията** в рамките на програмния период 2014—2020 г.

Информацията, която се изисква от бенефициентите и програмните органи, **следва обаче да остане пропорционална** във всеки отделен случай, като се вземат предвид въздействието и административните разходи за исканите документи, призивите на заинтересованите страни и усилията в рамките на собствената програма на Комисията за по-нататъшно опростяване на усвояването на фондовете на ЕС. През 2019 г. Комисията изготви съвместно с одитните органи **документ за размисъл за подобряване на одитната документация**, в който са предвидени минимални препоръки при същевременно съблюдаване на пропорционалността на административните разходи. ЕСП отчете това като положителна стъпка в своя годишен доклад за 2019 г. (**каре 5.8**). Комисията се позовава и на отговорите си на **точка 6.26**.

Комисията полага подобни усилия за документиране на одитната следа и в други области. Например, що се отнася до разходите по ЕСФ+, предвид жизненоважното значение на операциите, предназначени за подкрепа на групи в неравностойно положение и/или уязвими групи в рамките на целта за социално приобщаване, Комисията издаде и предостави на държавите членки методическа бележка относно това, което тя счита за пропорционален и балансиран одитен подход за тази целева популация в контекста на социалното приобщаване. Изискванията към одита не може да са същите като тези за други видове операции и трябва да са съобразени със специфичния контекст, в който се осъществяват такива операции, включващи специализиран и професионален персонал, както и с необходимостта да се зачитат както принципът на пропорционалност, така и достойнството на уязвимите групи или лица, обхванати от такива действия. Личните декларации, потвърдени от специализирани социални работници, могат да са достатъчен оправдателен документ на равнището на проверките на управлението (при условие че одитните органи извършват за целите на техните одити допълнителни проверки на представителни извадки от операции). Комисията счита, че за някои от грешките, докладвани от ЕСП поради липса на основни оправдателни документи, не са били отчетени в достатъчна степен подобни специфични ситуации и надеждността на работата на специализираните социални работници, които официално отговарят за тези групи в съответните държави членки (вж. примера за ЕСФ+ в Швеция, цитиран в каре 6.3).

Независимо от това Комисията ще продължи **да повишава информираността** на управляващите органи относно **това как да поддържат адекватна одитна следа** за всички извършвани от тях проверки на управлението, по-специално що се отнася до допустимостта на участниците към даден момент.

Съответствие с правилата на вътрешния пазар в областта на обществените поръчки и държавната помощ

Комисията отбелязва, че правилата за обществените поръчки (**точки 6.30—6.36**) продължават да бъдат източник на грешки, както е докладвано от ЕСП. Тя оценява факта, че **ЕСП е съгласувала своя подход** за количествено определяне на грешките в областта на обществените поръчки с насоките на Комисията. Това развитие допринася за **по-голяма съгласуваност и пропорционалност** при оценяването (**точки 1.36** и **1.37** и **фигура 1.14**). Комисията отбелязва обаче, че през тази година програмите на Обединеното кралство са значителен източник на този вид грешки поради Брексит (както е обяснено по-горе в раздел *Резултати от тестването на операциите, извършено от ЕСП*). Комисията не споделя непременно оценката на ЕСП за всички грешки, които тя е определила количествено

поради неспазване на правилата на ЕС или националните правила в областта на обществените поръчки (например в динамичната система за покупки, използвана в Обединеното кралство), или счита, че при оценката на нарушението трябва да бъдат взети предвид **особени обстоятелства**, например както е описано в **каре 6.4** , когато договорът е удължен през 2018 г. поради действително непредвидими обстоятелства, възникнали след възлагането на договорите в контекста на несигурността, предизвикана от Брексит. Това удължаване е позволило използването на останалите разпределени средства от ЕСФ преди приключването на програмата за Обединеното кралство.

По отношение на случаите, докладвани по линия на прякото управление, поне в два случая (**точка 6.32** — Чехия и **точка 6.39** — CINEA) Комисията също не е съгласна, че е налице несъответствие с правилата на ЕС или националните правила в областта на обществените поръчки по отношение на съществени изменения на първоначалния договор. И в двата случая Комисията не разполага с достатъчно правно основание за количествено определяне на измененията като грешка, а съответните разходи изобщо не са декларирани за съфинансиране от ЕС.

Комисията отбелязва, че неспазването на правилата в областта на държавната помощ не е било източник на количествено измерими грешки през тази година.

Опростени варианти за разходите

РОР предоставя възможност за **по-широко използване на опростени, несвързани с реалните разходи схеми за финансиране**, като например схеми с опростени варианти за разходите и финансиране, което не е свързано с разходи (**точки 6.37—6.38**). Въз основа на натрупания опит и както е отбелязано от ЕСП в предишни доклади, подобни схеми са по-малко податливи на грешки и Комисията силно насърчава тяхното използване (което дори е задължително за по-малки операции съгласно РОР), като мобилизира управляващите и одитните органи да разработват такива схеми в рамките на своите програми.

Комисията признава, че все още могат да възникват грешки, свързани с прилагането на тези схеми, както е докладвано за одитите, извършени от нея или от одитните органи (вж. приложение 7.Л към годишния доклад за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за 2025 г.) Това показва, че прилагането на опростени схеми трябва да бъде **постоянно наблюдавано**.

Комисията обаче не е съгласна с всички констатации, които ЕСП е определила количествено във връзка с методите за изчисляване на опростените варианти за разходите. По отношение на двата случая с единни ставки за непреки разходи, посочени в **каре 6.6**, Комисията подчертава, че е одобрила пренасянето на тези единни ставки от програмния период 2007—2013 г. към следващите програмни периоди. Тази възможност е изрично предвидена в РОР и е отразена в насоките на Комисията относно опростените варианти за разходите. Няма правно задължение за програмните органи да актуализират вече одобрени методики, когато условията за тяхното прилагане остават непроменени, макар Комисията да споделя мнението, че периодичните корекции действително представляват добра практика (както се препоръчва в нейните насоки за такива ОВР). В един от случаите след одита на ЕСП управляващият орган е предоставил оправдателна документация, за да обоснове метода за периода 2007—2013 г. и използването на единна ставка от 20 % за непреките разходи. Освен това управляващият орган едновременно е започнал ново проучване, основано на одобрените финансови отчети за 2023 г. и 2024 г. на 21 акредитирани центъра за обучение, от които става ясно, че 20 % остава задоволителна единна ставка за оценяване на непреките разходи за акредитираните центрове за обучение. Комисията счита, че **елементите**, предоставени по този случай, **не подкрепят количествено определена нередност**. В другия случай Комисията е съгласна с ЕСП, че

стандартната скала на единичните разходи, използвана по проекта и изчислена преди 12 години въз основа на над 500 операции, осъществени през периода 2007—2013 г., е съдържала неточности, които не са били открити тогава и които се изчисляват на около 4 %.

Област „Устойчивост и ценности“ — разходи, управлявани от Комисията

По отношение на констатациите в **точка 6.39**, Комисията се позовава на отговорите си в раздел Съответствие с правилата на вътрешния пазар в областта на обществените поръчки и държавната помощ по-горе (**точки 6.30—6.36**) във връзка с докладваните грешки по проекти, подкрепени чрез *Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA).*

Комисията не споделя становището по докладваната в **каре 6.7** констатация и обръща внимание на своите **насоки *Как да управлявате своите безвъзмездни средства под формата на еднократни суми,*** в които ясно се посочва, че *Консорциумът може да изразходва еднократната сума по своя преценка, при условие че проектът се изпълнява съгласно описаното в споразумението за предоставяне на безвъзмездни средства*. Докато от една страна Комисията може да се съгласи, че дадено изменение би представлявало добра практика, от друга страна тя не счита, че това представлява нарушение на някое от условията за допустимост по споразумението за предоставяне на безвъзмездни средства.

2. Годишни отчети за дейността и други механизми за управление

Оценка на Комисията за 2025 г.

Системи за управление и контрол на държавите членки

Комисията отчете в съответните **годишни отчети за дейността на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ за 2025 г.**, че **системите за управление и контрол на държавите членки** (**точки 6.40 и 6.41**) **не са функционирали добре за близо 15 % от програмите** както за програмния период 2014—2020 г., така и за периода 2021—2027 г.

По отношение на всички тези програми Комисията прилага **повишена** бдителност и **мониторинг и работи в тясно сътрудничество с програмните органи за смекчаване на установените рискове**. Когато критериите за резерва бяха изпълнени, **Комисията квалифицира своите декларации за получаване на увереност за 2025 г.** в съответните годишни отчети за дейността.

Резервите се отменят едва след като програмните органи са предприели достатъчни коригиращи мерки. Фактът, че между 25 % (за ГД „Регионална и селищна политика“) и 33 % (за ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“) от миналогодишните резерви са отменени, показва, че засегнатите държави членки вече са предприели ефективни коригиращи мерки, като по този начин са подобрили ефективността на въведените системи и съответно са намалили риска от деклариране на неправомерни разходи по съответните програми.

Ниво на неправомерни разходи в отчетите за област „Сближаване“

По отношение на забележката на ЕСП в **точки 6.42—6.49** се подчертава, че оценката за програмния период 2014—2020 г. отразява специфичните обстоятелства при приключването на програмата, които се характеризират с **голям обем и стойност на разходите, декларирани в окончателните отчети** (**точка 6.16**). Въз основа на най-новия набор от **пакети от документи за предоставяне на увереност**, представени за периода 2014-2020 г., генералните директори направиха извод в съответните годишни отчети за дейността, че в разходите, сертифицирани пред Комисията в приетите през 2025 г. отчети, остават съществени нередности, както беше и миналата година. За определянето на **риска при плащане (ключов показател за изпълнение (КПИ)** Комисията използва процентите грешки, докладвани от държавите членки, по отношение на които досега е извършила само документни проверки, вместо „потвърдените“ проценти грешки, основани на пълния й одитен цикъл, както се правеше през предходните години. Това отразява факта, че около 80 % от пакети от документи за предоставяне на увереност за последната отчетна година от периода 2014—2020 г. бяха получени през 2026 г. Това позволи също така да се направи представителна оценка на свързаните с това рискове, включително за 20 % от приключванията, представени през 2025 г. Занапред **всеобхватният план за одит на Комисията за 2026 г.** — включващ проверки на място, когато това се счете за необходимо — **ще позволи да се оценява този КПИ**, като се гарантира установяването и отстраняването на всички отклонения. Този **двуетапен процес на валидиране** укрепва доверието в редовността на отчетените разходи, като същевременно позволява навременното извършване на корекции въз основа на подробни одитни констатации.

Освен това **Комисията** също **докладва** приблизителна предпазлива оценка на **максимума на риска при плащане**, за да вземе предвид потенциалните допълнителни рискове, като използва единни ставки за някои отделни програми в зависимост от конкретната им ситуация. В съответствие с препоръките на ЕСП[5] тази максимална стойност включва също консервативен подход за отчитане на потенциални грешки в неодитираните разходи, например когато е извършен само преглед на документи или когато все още се изисква допълнителна одитна работа в рамките на процеси на изразяване на възражения, и/или за отчитане и на резултатите от одитите от предходни години, които сочат възможни оставащи рискове в анализираните разходи.

Въз основа на извършената оценка за всяка отделна програма Комисията успя да установи кои програми (или части от тях) съдържат **сериозни недостатъци** (вж. приложения 7.Е към съответните годишни отчети за дейността) и **за кои са поискани корективни действия, и докладва за финансовите корекции**, предприети за проследяване на установените през предходните години нередности.

За програмния период 2021—2027 г., предвид ниското ниво на отчетените операции, Комисията прие предпазлива оценка от 2 % за риска при плащане.

Оценка на риска за програмите по Interreg

През периода 2021—2027 г. програмите по Interreg (**точки 6.50 и 6.51)** се одитират от съответните одитни органи по програмите в рамките на **единна одитна извадка**, изготвена от Комисията за всички групирани **програми по ЕТС**. Това представлява **значително опростяване** и намаляване на одитната тежест за програмите по Interreg, които традиционно са свързани с по-ниски рискове в сравнение с основните програми, въз основа на докладваните проценти грешки за отделните програми по Interreg през периода 2014—2020 г. Що се отнася

[5]Вж. SR 26/2021, препоръка 3а и Преглед 03 /2024, заключение, стр. 23.

до отчетите за периода 2024—2025 г., **общият процент грешки** за извадката по Interreg, обхващаща 48 програми, **е под 1 %** (подобно на предходната година), което потвърждава ниския рисков профил на тези програми и ефективността на общия одитен подход.

Комисията взема под внимание грешките, установени от ЕСП за трите програми по Interreg, които тя е одитирала през настоящата година, и ще предприеме последващи действия, когато това бъде счетено за необходимо и осъществимо от правна гледна точка. Комисията ще продължи да наблюдава и оценява възможните отражения на проблемите, установени при одитите на ЕСП и на Комисията, върху нейния одитен подход за съответните програми по време на изпълнението им в периода 2021—2027 г.

3. Приключване на програмите за периода 2014—2020 г.

Административните срокове за приключване бяха удължени до февруари 2026 г. от съзаконодателите с цел да се даде възможност на програмните органи да извършат всички надлежни проверки, преди да декларират окончателните разходи.[6]

Приключването на програмите за периода 2014—2020 г. **включва два етапа** на равнището на Комисията: **приемане на отчетите по програмата и свързания с тях окончателен доклад за изпълнението**, придружено от съответната финансова операция (плащане или възстановяване на остатъка за последната отчетна година), последвано от **писмено потвърждение до държавата членка за това дали всички въпроси, свързани със законосъобразността и редовността, се считат за надлежно уредени**. Едва тогава приключването се счита за завършено.

Както е посочено в Регламент № 1303/2013 за общоприложимите разпоредби за периода 2014—2020 г., приемането на отчетите от Комисията трябва да се разграничава от оценката на законосъобразността и редовността. В тази връзка Комисията ще продължи да **извършва задълбочени проверки за законосъобразност и редовност по всички програми**, дори след изплащането (или възстановяването) на остатъка при приключването. По този начин се гарантира, че преди финализирането на процеса на приключване няма да останат нерешени одитни въпроси. Комисията може да приключи дадена програма окончателно едва след като получи увереност, че **оценените общ процент остатъчни грешки не надвишава 2 %** за всяка отчетна година от съответния програмен период и че всички установени нередности и рискове са отстранени по подходящ начин от програмните органи. Комисията започна да докладва за напредъка по приключването на периода 2014—2020 г. в годишните си отчети за дейността за 2025 г. До края на май 2025 г. бяха приключени 73 програми на ГД „Регионална и селищна политика „и 56 програми на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, от които съответно 21 и 13 програми бяха „изцяло“ приключени, което означава и от гледна точка на законосъобразността и редовността.

За да провери до каква степен програмните органи са готови за приключването, през 2024 г. и 2025 г. Комисията извърши **превантивни одити** на извадка от програми, считани за изложени на риск, за да гарантира, че съответните органи са извършили своевременно всички необходими проверки в съответствие с насоките на Комисията за приключване, включително за предотвратяване и коригиране на оставащите нередности и проследяване по подходящ начин на всички докладвани резултати от одити до приключването. Повече подробности за тези одити

[6] Регламент (ЕС) 2024/795, приет от съзаконодателите на 29 февруари 2024 г., за създаване на *платформата за стратегически технологии за Европа (STEP).*

са дадени в приложения 7.И към годишните отчети за дейността за 2024 г. на ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

Приключването представлява ключова предпазна мярка в рамката за получаване на увереност за политиката на сближаване с цел защита на бюджета на ЕС. През февруари 2026 г. държавите членки отчетоха при приключването рекордно високата сума от 6,5 милиарда евро под формата на финансови корекции — значително над нивата от предходните години. Когато отчетените проценти остатъчни грешки все още са над 2 % (или когато Комисията преизчисли тези проценти на над 2 % след своята оценка на пакета за приключване или в резултат на своите одити), Комисията прилага финансови корекции, за да гарантира, че рисковете за всички програми остават под прага на същественост преди окончателното приключване на дадена програма. По този начин се гарантира, че остатъчните рискове са намалени под прага на същественост преди окончателно приключване на програмата и че неправомерните разходи са надлежно изключени от бюджета на ЕС.

4. Програмен период 2021—2027 г.

Комисията оказва подкрепа по различни начини на държавите членки **за укрепване на техния административен капацитет**, **за подобряване и ускоряване на изпълнението и за отстраняване на пречките** пред инвестициите. **През последните няколко години тя внесе няколко предложения, включително наскоро приетия междинен преглед на политиката на сближаване**, с които им помага да се справят с възникващите нови приоритети, като същевременно се увеличават наличните възможности за гъвкавост и се въвеждат допълнителни мерки за опростяване. При **достигната степен на подбор на проекти** на място от **около 65 %** от наличните средства по програмите за сближаване за периода 2021—2027 г., през 2025 г. финансовото изпълнение значително се ускори, като много държави членки подадоха заявления за плащане, които значително надхвърляха целта им за отмяна на поети задължения по правилото „n+3“. Комисията счита, че промените, въведени в модела и структурата на системата за управление и контрол за периода 2021—2027 г., създават условия за **повишаване на ефективността на проверките** (**точка 6.12**). От управляващите органи сега се изисква да насочват усилията и ресурсите си към областите, които са най-податливи на грешки, чрез **основани на риска проверки на управлението**, следвайки предпазлива оценка на риска, при която трябва постоянно да се отчитат резултатите от всички проведени проверки и одити. През 2025 г. за повечето програми в държавите членки ефективно се прилагаха такива основани на риска проверки, докато за други програми все още се прилагаше подход на проверяване на 100 % от съвкупността по съображения за предпазливост. При **одитите** (от одитните органи и Комисията) непрекъснато се проверява дали управляващите органи ефективно оценяват рисковете в своите програми и прилагат такива основани на риска проверки на управлението, когато това е приложимо, **с цел да се осигури по-голяма ефективност и да се засили капацитетът за откриване на грешки**. Освен това, с цел намаляване на одитната тежест, когато досегашните резултати доказват, че системите функционират добре, регламентът позволява по програмите да се използват „**подобрени пропорционални механизми**“, които предлагат набор от възможности за гъвкавост и опростяване при проверките и одитите. В случай че данните сочат влошаване на ситуацията, Комисията може да поиска от държавата членка да възстанови изцяло мерките за контрол за съответната програма или програми.

Въпреки ниската степен на изпълнение до момента, **многогодишният коректив капацитет** вече дава резултати за програмите за 2021—2027 г., като държавите членки вече оттеглиха 1 милиард евро от годишните отчети за периода 2021—2027 г. Освен това беше рационализирано прилагането на нетни финансови корекции, които действат като стимул за поддържането на надеждни процедури за контрол. Въз основа на препоръките на ЕСП и

разпоредбите на РОР Комисията вече започва без забавяне процедури в случаите, в които се установи, че разходите в приетите отчети са неправомерни и не са били открити и докладвани от държавите членки.

5. Заключения в доклада на ЕСП

Комисията е уверена, че нейните изчисления на **риска при плащане**, включително максималния риск, при който се вземат предвид резултатите на ЕСП без екстраполация, но след внимателна оценка дали могат да бъдат засегнати други програми, **представляват справедливо представяне** на действителността на място, като се отчитат специфичните рискове, установени за всяка програма.

Фактът обаче, че изчисленият от Комисията риск при плащане **все още е над прага на същественост** за периода 2014—2020 г., макар и не на равнището, докладвано от ЕСП поради причините, посочени в раздел II.1 по-горе, сочи **продължаващи проблеми със законосъобразността и редовността при някои програми, за които се изисква внимателно наблюдение**.

През последните години, вземайки предвид също заключенията и препоръките на ЕСП, Комисията значително **укрепи своята система за надзор**, по-специално чрез засилен надзор върху програмните органи посредством целенасочен план за действие, договорен съвместно в края на 2024 г., с цел отстраняване на слабостите в капацитета за откриване, констатирани както от ЕСП, така и от Комисията. **Комисията** също така **преразгледа своята одитна стратегия**, за да провежда повече одити за съответствие с цел повторно извършване на работата на одитните органи в по-ранен етап от програмния период, така че да обхване всички основни одитни органи поне веднъж до края на 2026 г. и да извърши превантивен преглед на контролните списъци, използвани от одитните органи за периода 2021—2027 г.

На равнището на одитните органи резултатите започват да се очертават, тъй като за първи път **процентът грешки**, **докладван от одитните органи**, е съответно 3,9 % и 3,7 % за фондовете на ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“, което **показва повишена ефективност**. Освен това двустранно договорените планове за действие за подобряване на капацитета на програмните органи за откриване се преразглеждат ежегодно с всички държави членки, като се гарантира своевременно решаване на проблемите с цел оптимизиране на изпълнението. Комисията счита, че са необходими допълнителни усилия по отношение на надеждността и проследимостта на основаните на риска проверки на управлението. В тази връзка наскоро тя също така обяви покана за участие в търг за **изграждане на административен капацитет за бъдещата политика на сближаване**: справяне с грешките, трудностите при прилагането и възникващите нови нужди от капацитет. За да се гарантира, че усилията за изграждане на капацитет водят до осезаеми подобрения, е от съществено значение услугите за подкрепа да бъдат свързани с поуките, извлечени от опита при изпълнението и резултатите от одитите. Чрез анализиране на първопричините за най-често срещаните грешки и предизвикателства при изпълнението, както и чрез превръщането им в приоритети за изграждането на капацитет, Комисията може да адаптира и усъвършенства своето предложение за изграждане на капацитет. Този **основан на данни подход** способства да се гарантира, че инструментите, обученията и насоките, предлагани от Комисията, отговарят пряко на практическите предизвикателства, пред които са изправени програмните органи.

Комисията интегрира целия този **опит** и резултатите от него в **проектирането на програмния период след 2027 г.**, като предлага основана на крайния продукт система за плащания и използва извлечените поуки за разработване на по-опростен и по-надежден модел за получаване на увереност, който осигурява продължаване на силната надзорна роля на

Комисията и съответствие на декларираните разходи с приложимото законодателство. Целта е **да се намалят допълнително рисковете от грешки**, като същевременно се поддържа добро финансово управление на всички равнища.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 6.1 — Да се подобри процесът на избор и обосновка на опростените варианти за разходите

Комисията следва:

а) да насърчава управляващите органи да използват стандартните опростени варианти за разходите, предвидени в Регламента за общоприложимите разпоредби и специфичните регламенти за съответните фондове;

б) да припомни на управляващите органи изискването да съхраняват документацията, обосноваваща опростените варианти за разходите, които продължават да се прилагат от предходни програмни периоди, и да я актуализират надлежно; и

в) да продължи да подкрепя държавите членки да подобряват познанията си за опростените варианти за разходите, като насърчава споделянето на добри практики между управляващите органи по отношение на изготвянето и прилагането на опростени варианти за разходите, със специален акцент върху свеждането до минимум на сложността за бенефициентите и крайните получатели.

Целеви срок за изпълнение: края на 2027 г.

Комисията **приема** препоръка 6.1, букви а), б) и в).

Комисията непрекъснато подкрепя държавите членки при приемането и използването на опростени варианти за разходите чрез широк набор от инициативи, включително чрез транснационалните мрежи за опростяване по линия на ЕСФ+ и ГД „Регионална и селищна политика“, многонационални семинари и национални събития. Комисията ще продължи да насърчава споделянето на знания и обмена на информация със съответните програмни органи на държавите членки чрез тези форуми и събития.

По-конкретно, **Комисията ще продължи да насърчава опростяването, като улеснява споделянето на добри практики между държавите членки**. Опростяването може да се постигне чрез различни методи в зависимост от специфичните нужди на държавата членка. За програмите, където съществуват специфични нужди и задълбочени познания, опростяването може да се постигне чрез разработване и прилагане на специфични методики за опростени варианти за разходите, докато за други е по-лесно да се използват готовите опростени варианти за разходите, предвидени в РОР и в специфичните регламенти за съответните фондове, както и тези, приети от Комисията в делегираните регламенти. **Комисията ще насърчава държавите членки да адаптират използването от тях на ОВР в зависимост от нуждите на програмите**.

По отношение на използването на опростени варианти за разходите от предишни програмни периоди Комисията публикува въпроси за тълкуване по тази тема и изясни условията, при които това може да се направи, в раздел 3.2.6 от известието „Указания относно използването на опростени варианти за разходите“ (C/2024/7467). Комисията също така продължава да насърчава добрата практика за актуализиране на данните, използвани при по-старите методики. Информацията беше споделена допълнително с държавите членки в рамките на уебинар по ОВР, организиран на 26 март 2026 г. от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Регионална и селищна политика“ и Съвместната дирекция за одит в област „Сближаване“, както и по време на заседанието на експертната група по РОР, проведено на 17 юни 2026 г.

За програмния период 2021—2027 г. **Комисията ще продължи да посвещава специални сесии на използването на опростените варианти за разходите**, включително и тези от предишни програмни периоди, като ще поставя акцент върху опростяването за бенефициентите по време на следващите срещи на двете транснационални мрежи за опростяване, многонационалните семинари и националните събития.

Препоръка 6.2 — Да се актуализира оценката на риска за програмите по Interreg

Комисията следва да оцени и при необходимост да актуализира своята оценка на риска за програмите по Interreg, като вземе предвид грешките, открити от ЕСП през настоящата година, както и резултатите от своята одитна работа, и да адаптира съответно своя одитен подход.

Целеви срок за изпълнение: края на 2027 г.

Комисията **приема** препоръка 6.2.

Комисията ще извършва непрекъсната оценка и при необходимост ще актуализира своята оценка на риска за програмите по Interreg за периода 2021—2027 г., като взема предвид откритите грешки. Резултатите от одитите, извършени върху годишната извадка от програми по Interreg, ще бъдат наблюдавани, за да се гарантира, че установените рискове са смекчени по подходящ начин. Определеният одитен подход за периода 2021—2027 г., основан на договорената от съзаконодателя нормативна уредба, позволява да се вземат предвид специфичните рискове, които може да бъдат установени по време на изпълнението, и да се предприемат мерки за тяхното смекчаване (като например увеличаване на броя на проверките по конкретни програми, считани за по-рискови).

Комисията ще извърши повторно работата, извършена в рамките на извадката по Interreg. След като получи резултатите от следващото (и третото) повторение, **Комисията ще направи равносметка** на резултатите **и ще реши дали е има необходимост от допълнителна одитна** работа.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г., ГЛАВА 7 „Природни ресурси и околна среда“

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Функция 3 от многогодишната финансова рамка (МФР) — „Природни ресурси и околна среда“ — обхваща разходите на ЕС за: i) общата селскостопанска политика (ОСП); ii) Фонда за справедлив преход; iii) политиката в областта на морското дело и рибарството; и iv) програмата LIFE за околната среда и действията в областта на климата

Целите на ОСП, определени в Договора за функционирането на Европейския съюз и в регламентите за ОСП, са: i) да се повиши производителността в селското стопанство; ii) да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство; iii) да се стабилизират пазарите; iv) да се гарантира снабдяването; и v) да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени. Освен това чрез ОСП се подкрепят инвестиции за модернизиране на селското стопанство, повишаване на екологичната и климатичната устойчивост и развитие на селските райони.

ОСП за периода 2023—2027 г. бележи преход от подход, основан на съответствието, към модел, ориентиран към резултатите, като предоставя на държавите членки по-голяма гъвкавост при изготвянето на стратегически планове по ОСП с адаптирани интервенции, отговарящи на техните специфични нужди. В доклад на Комисията от 2025 г.[1] относно изпълнението на тези планове се потвърждава, че през 2024 г. средно за ЕС повечето междинни цели в областта на околната среда и климата, заложени в тези стратегически планове, са били надхвърлени.

ОСП функционира при споделено управление, подкрепено от всеобхватна система за управление и контрол. Тази надеждна и многостепенна рамка за предоставяне на увереност включва проверки на национално равнище, независими одити и надзор от страна на Комисията, както и прегледи на резултатите на всеки две години. С нея успешно се осигурява защитата на финансовите интереси на ЕС.

Комисията съсредоточи усилията си върху резултатите от изпълнението и правилното функциониране на системите за управление на държавите членки, като гарантира както качеството на резултатите от изпълнението, така и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. В съответствие с това и за разлика от предходния програмен период 2014-2022 г. на ОСП, държавите членки вече не са задължени да докладват подробна статистика за контрол на ниво бенефициент. Вместо това те трябва да докладват за ефективността на политиките въз основа на показатели за крайния продукт и за резултатите. Поради тази причина Комисията вече не изчислява процент грешки или риск при плащане за разходи по стратегическите планове по ОСП[2].

---

[1] COM(2026)37 EUR-Lex - 52026DC0037 — BG — EUR-Lex

[2] Вместо да определя процент грешки и риск при плащане, Комисията групира разходите по ОСП за периода 2023—2027 г. в три категории риск (нисък, среден и висок) въз основа на окончателната коригирана оценка на системите за управление, въведени от държавите членки. Сертифициращите органи определят тази оценка ежегодно чрез оценки на правилното функциониране на съществуващите системи за управление за всяка интервенция и всяка разплащателна агенция, като тази оценка може да бъде коригирана от Комисията за всеки отделен случай, като се вземат предвид нейните собствени одитни констатации и тези на Сметната палата.

Комисията приветства сравнително по-ниското прогнозирано равнище на грешки при директните плащания (с изключение на екосхемите), което потвърждава важната роля на интегрираната система за администриране и контрол, включително нейната система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), за предотвратяването и намаляването на риска от грешки.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

Резултати от тестването на операциите

ОСП разполага със система за планиране, одит и корективни действия, обхващаща период от няколко години. Приветстваме факта, че ЕСП признава в **§7.18** и **карета 7.2** и **7.3**, че в шест случая (отнасящи се до земя на разположение в Хърватия (**каре 7.3**) и Франция, както и до несъответствие с изискването за селскостопанска дейност в Гърция (**каре 7.2**) Комисията е установила сходни констатации по време на собствените си одити, независимо от — и преди — одитите на ЕСП в тези държави членки. Понастоящем процедурите по съответствие за тези одити са в ход и рискът за фондовете ще бъде покрит от предложената финансова корекция, в случай че в резултат на процедурата се потвърдят потенциалните сериозни недостатъци.

Тези шест случая представляват процент грешки от 1,1 % (категорията „декларирана недопустима за подпомагане земя“ във **фигура 7.4**), което означава, че ако бяха изключени, вероятният процент грешки на ЕСП би бил с 1,1 процентни пункта по-нисък.

Основен елемент от рамката за контрол на свързаните с площи и животни интервенции по линия на ОСП е интегрираната система за администриране и контрол, която обхваща 66 % от разходите по ОСП в режим на споделено управление през 2025 г. и поради тази причина продължава да играе много важна роля при осигуряването на финансов надзор.

Както е отбелязано в **§7.20** от доклада на ЕСП, органите на държавите членки са разполагали с необходимата информация, за да предотвратят или коригират грешки в 19 случая на количествено измерими грешки, което би могло да намали вероятния процент грешки с 2,4 процентни пункта. Комисията активно подкрепя държавите членки за намаляване на грешките чрез опростяване на правилата, насърчаване на инструменти като опростени варианти за разходите (ОВР) и използване на технологии като данните от мисиите „Сентинел“ по програма „Коперник“ и системата за мониторинг на площта (СМП). Допълнителните насоки, изграждането на капацитет и споделянето на най-добри практики допълнително засилват предотвратяването и откриването на грешки.

Комисията счита, че според собствената ѝ оценка около половината от процента грешки, изчислен от ЕСП, се дължи на грешки, свързани с декларирана недопустима за подпомагане земя, включително земя на разположение, и неспазване на ангажиментите за екосхеми и агроекология.

Комисията не е съгласна с оценката на ЕСП по отношение на две операции, едната от които се отнася до липсата на съществени подкрепящи документи, тъй като според нея наличието на подкрепящи документи не е критерий за допустимост при тази конкретна операция.

Преки плащания

Комисията приветства заключението на ЕСП, че нивото на грешки е по-ниско при преките плащания (с изключение на екосхемите), (**§7.17**).

Земя на разположение

Земеделските стопани трябва да спазват законовото изискване земята да бъде на тяхно разположение, за да получават преки плащания. Проверката на това условие е важна за предотвратяване на нередности и за защита на финансовите интереси на ЕС.

Още през 2021 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ публикува бележка[3] до държавите членки въз основа на Регламент (ЕС) № 1307/2013 и решението по дело C-216/19[4]. Действащият Регламент (ЕС) 2021/2115 не е променил това изискване, а съдебната практика беше допълнително развита с решението по дело C-434/24[5]. В насоките на Комисията за държавите членки се изясняват четирите основни точки, изложени по-долу.

- Земеделският стопанин трябва да разполага със законно и фактическо право на използване на земята, установено на правно основание съгласно приложимото национално законодателство.
- Държавите членки следва да признават всеки вид споразумение или правно основание, което прави използването на земята „законно“ съгласно тяхното национално законодателство. Например държавите членки могат да обвържат изпълнението на условието за „земя на разположение“ с фактическа връзка, договорена между ползвателя и собственика на земята, като например устно споразумение, или могат да изискват официален договор за наем.
- Възможността да се приеме, че земята е на разположение на земеделския стопанин, когато са изпълнени определени условия, също попада в компетентността на държавата членка.
- Държавите членки имат общо задължение да извършват систематични проверки, които не се ограничават само до случаите на двойни заявки. Държавите членки могат да определят обхвата на тези проверки, като отчитат националните си особености и в съответствие с принципа на пропорционалност. Държавите членки могат също така да определят в кой момент земеделските стопани трябва да докажат, че земята е на тяхно разположение: в момента на подаване на заявлението, по време на проверките на място, по време на административни проверки и т.н.

Комисията и сертифициращите органи систематично проверяват земята на разположение в рамките на своите одити. Това включва целенасочени проверки на системите за контрол, въведени от разплащателните агенции, с цел да се гарантира спазването на това условие за допустимост. Земята на разположение е изрично посочена в работния документ на Комисията относно сериозните недостатъци[6] предвид риска от накърняване на финансовите интереси на ЕС и целите на ОСП. Поради тази причина за нея се прилага по-ниска допустима граница на неточности при контролните проверки, което отразява нейната решаваща важност.

Когато бъдат открити недостатъци, Комисията предприема действия в рамките на процедурата по съответствие, като прилага финансови корекции, когато това е необходимо, за да се защити

---

[3] Бележка относно изискването за „хектари, отговарящи на условията за подпомагане, с които разполага земеделският стопанин“.

[4] Land Berlin — ECLI:EU:C:2020:1046.

[5] APIA — Centrul Județean Bistrița-Năsăud — ECLI:EU:C:2026:247.

[6] Работен документ относно установяването на потенциалните сериозни недостатъци за целите на мисията на дирекция „Ниво на увереност и одит“ на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за предоставяне на увереност.

бюджетът. Сертифициращите органи се ръководят допълнително от Насока 2 (финансова година 2025)[7], за да дадат приоритет на проверката на мерките за контрол, свързани със земята на разположение, наред с други области с висок риск, като конфликт на интереси и двойно финансиране. Това гарантира стабилен надзор и коригиращи действия за смекчаване на системните рискове.

Конкретни държави членки

Комисията е запозната с дългогодишната ситуация в Гърция и следи положението там вече от няколко години. В миналото бяха приложени значителни финансови корекции, а в момента се провеждат нови процедури по съответствие. Една от тези процедури обхваща недостатъците при проверката за съответствие с изискването за земеделска дейност, посочени от ЕСП в **каре 7.2**.

Екосхеми и ангажименти за агроекология и климат

Екосхемите и мерките за агроекология и климат (АЕСМ) са основни инструменти на ОСП за периода 2023—2027 г., предназначени да приведат селскостопанските практики в съответствие с целите на ЕС в областта на околната среда и климата. Въведени като доброволен инструмент в рамките на преките плащания, екосхемите възнаграждават земеделските стопани за въвеждането на устойчиви практики (като диверсификация на културите, подобряване на състоянието на почвата или намаляване на употребата на химически препарати), които увеличават биологичното разнообразие, подобряват ефективното използване на ресурсите и стимулират секвестирането на въглерод. Междувременно мерките за агроекология и климат (в рамките на развитието на селските райони) подкрепят дългосрочни агроекологични ангажименти, насочени към предизвикателства като опазването на водите, съхранението на местообитанията и устойчивостта спрямо изменението на климата. И двата инструмента отразяват двойния ангажимент на ОСП към устойчивостта и производителността, като гарантират, че селското стопанство на ЕС остава конкурентоспособно на световния пазар и същевременно предоставя обществени блага. Амбициозността и адаптивността на схемите пораждат присъща сложност. За да се гарантира ефективността им, при разработването им трябва да се отчитат разнообразните регионални условия, структурата на земеделските стопанства и приоритетите в областта на околната среда, в съчетание с ясни условия за допустимост.

Комисията признава грешките, установени от ЕСП в екосхемите (**§7.22**) и в ангажиментите за агроекология и климат (**§7.24**). Грешките могат да се дължат на присъщата сложност на тези схеми, както бе посочено по-горе. Това се дължи на факта, че доброволният и иновативен характер на тези схеми налага те да бъдат адаптирани към разнообразните регионални условия, подробните критерии за допустимост и различните структури на земеделските стопанства. Освен това, тъй като екосхемите са нов инструмент в рамките на стратегическите планове по ОСП, при прилагането на някои от тях възникнаха трудности, особено в случаите, когато държавите членки въведоха нови или силно адаптирани към конкретните условия мерки. За справяне с тези проблеми Комисията предостави значителна подкрепа на държавите членки, включително чрез насоки относно най-добрите практики за ангажименти за агроекология и климат, както и препоръки за това как да се подобрят системите за контрол. Неотдавнашното опростяване на процедурите за изменение на националните стратегически планове по ОСП също така позволява по-бързи корекции, с цел да се повиши привлекателността на схемите и да се повиши степента на съответствие. Всеки риск за Фонда продължава да се проследява

[7] Насока относно годишния сертификационен одит на разходите по ЕФГЗ/ЕЗФРСР, финансова година (ФГ) 2025.

чрез процедури по съответствие, а текущото сътрудничество с държавите членки е насочено към гарантиране на последователно и ефективно изпълнение.

2. Годишни отчети за дейността и други механизми за управление

Докладване на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“ относно редовността на разходите

Всяка година държавите членки са длъжни да изпращат на Комисията своите „пакети от документи за предоставяне на увереност“, включително новите годишни доклади за качеството на изпълнението и становището и докладите на сертифициращия орган. Комисията използва тази информация, резултатите от собствените си одитни констатации и резултатите от одитните констатации на ЕСП, за да направи заключение относно увереността за разходите по ОСП.

За разходите по ОСП (включително разходите, основани както на резултатите, така и на съответствието) Комисията оценява, че 64 % попадат в сегмента с нисък риск, а 20 % и 16 % — съответно в сегментите със среден и висок риск.

Тези резултати не са пряко съпоставими с оценките на ЕСП за процента грешки, тъй като класификацията на рисковете на Комисията се основава на оценки на функционирането на системите за управление на държавите членки, а не на статистически измервания на грешките. Въпреки това резултатите продължават да сочат високо ниво на увереност, което отразява ефективността на системите за контрол на държавите членки — от една страна, благодарение на подобрените оценки и съответните класификации на системите от страна на сертифициращите органи, а от друга — благодарение на действията на Комисията за непрекъсната защита на бюджета на ЕС.

Намалението през 2025 г. на разчетните разходи в сегмента с нисък риск до 64 % (от 77 % през 2024 г.) отразява преди всичко по-строгия контрол от страна на сертифициращите органи, особено в области на разходите като основно подпомагане на доходите, обвързано с производството подпомагане на доходите и екосхеми, а не действително увеличение на базисните рискове. Тази корекция отразява подобрените възможности за установяване на нередности, както и ефектите от приключването на програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2022 г., в рамките на които държавите членки ускориха извършването на разходи, за да максимизират усвояването на средствата и да избегнат отмяната на бюджетните задължения. Взети заедно, тези фактори потвърждават, че системите за контрол функционират по предназначение.

ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ непрекъснато работи с държавите членки за справяне с основните предизвикателства при прилагането на ОСП чрез различни действия за изграждане на капацитет и насърчаване на най-добри практики. Когато е необходимо, се започват процедури по съответствие , за да се изключат от финансиране от ЕС разходи, които не са направени в съответствие с правилата на ЕС, като по този начин бюджетът на ЕС се защитава от разходи, които не би следвало да се поемат от него.

Преглед на докладването за качеството на изпълнението по ОСП за периода 2023—2027 г.

Комисията взема под внимание наблюденията на ЕСП, които потвърждават ефективността на собствените процедури на Комисията за осигуряване на точност на докладването на

изпълнението по ОСП. Приветстваме признанието на ЕСП, че проверките и корекциите на разходите от страна на Комисията са били приложени правилно.

Както отбелязва ЕСП, процедурата за уравняване с оглед на качеството на изпълнението е прекратена от 2025 г. предвид несъразмерното съотношение между положените усилия и постигнатите резултати по време на тази дейност, като същевременно се цели и опростяване на процедурите. Комисията остава напълно ангажирана с поддържането на надеждни механизми за предоставяне на увереност в рамките на ОСП.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 7.1 — Сътрудничество с държавите членки за подобряване на контрола върху земята на разположение

В рамките на планирането на изпълнението на ОСП за периода 2028—2034 г. Комисията следва да работи с държавите членки за подобряване на техните системи за контрол, за да се гарантира, че декларираната земя е законно на разположение на бенефициентите.

Целеви срок за изпълнение: 2027 г.

Комисията **приема** тази препоръка.

Макар системите за контрол на държавите членки да трябва да обхващат не само очевидните случаи, Комисията припомня, че Съдът на Европейския съюз е потвърдил правото на държавите членки да определят по свое усмотрение пропорционални и ефективни мерки за контрол, съобразени с техните национални особености.

С цел да подкрепи държавите членки Комисията работи по споделянето на най-добри практики и примери за това как да се справят с трудни ситуации (например, ако няма писмено споразумение за използване на земята), като подчертава, че контролът трябва да надхвърля проверката за двойни заявки, за да се гарантира ефективност, без да се налагат неоправдани тежести върху земеделските стопани или администрациите.

Последващи действия по препоръките от предишни години

Комисията приветства оценката на ЕСП, (**§7.45, приложение 7.2**) че препоръка 7.1 от годишния доклад за 2023 г.(относно проверката на ефективността на националните механизми за ограничаване и която трябва да бъде изпълнена до края на 2025 г.) е изпълнена.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г., ГЛАВА 8 „МИГРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ, СИГУРНОСТ И ОТБРАНА“

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията ще продължи усилията си в областите, в които са установени недостатъци, за да се намали рискът от грешки в бъдеще.

Комисията приветства заключенията на Европейската сметна палата, че 1) посетените одитни органи са разработили и въвели подробни процедури, за да могат да докладват резултатите от дейността си в годишния контролен доклад; и 2), като цяло, посетените одитни органи са разполагали с подробни одитни програми и са използвали контролни листове, за да обосноват своите заключения.

Комисията оценява общия риск при плащане на под 2 % (**§8.20**). Тази оценка се основава на контролните механизми и одитите, извършени от Комисията и държавите членки. Бяха тествани множество операции.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Редовност на операциите

По отношение на проверените операции, които са засегнати от грешки (**§8.11**), Комисията се ангажира да се справи с установените проблеми, като подобри насоките, когато това е необходимо, за да се намали броят на грешките в бъдеще.

Отговор на каре 8.1

Примери за недостатъци в процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ

Комисията взема под внимание констатациите на ЕСП и ще ги проучи допълнително съвместно с Франция.

Комисията би искала да отбележи, че вследствие на препоръките, отправени от ЕСП през 2023 г. и 2024 г., на заседание, проведено на 27 октомври 2025 г., бяха предоставени допълнителни насоки за националните органи на държавите членки относно процедурите за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Особено внимание бе отделено на принципите на прозрачност и равно третиране на всички етапи от процеса, като бяха споделени най-често срещаните грешки, установени от ЕСП.

Комисията очаква това да окаже въздействие върху бъдещите покани за представяне на предложения, организирани от националните органи.

Пример за промени в договор без провеждане на състезателна процедура за обществена поръчка

Комисията взема под внимание констатациите на ЕСП и ще ги проучи допълнително съвместно с Обединеното кралство.

Пример за съществено изменение на договор за военна мобилност, засягащо условията за възлагане на поръчката

По отношение на транспортния проект за военна мобилност в Латвия, който се изпълнява при пряко управление, Комисията взема под внимание констатациите на ЕСП относно измененията на договора. Комисията обаче счита, че тези изменения на договора не представляват нарушения на принципите на прозрачност и равно третиране.

Отговор на каре 8.2

Пример за недостатъчна одитна следа

Комисията счита, че одитната следа, поддържана от нидерландските органи, е в съответствие с одитната следа, предвидена в насоките за FAST CARE, и следователно изглежда достатъчна, за да се направи заключение относно метода на изчисление. Освен това Комисията счита, че не е съществувал риск за бюджета на ЕС. Този подход насърчава съразмерността при докладването, оценката, управлението и контрола.

Примери за липса на документация относно мерките за предотвратяване на конфликт на интереси

По отношение на двата проекта по фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), изпълнявани при споделено управление с Франция, Комисията подчертава значението на надеждни процедурни гаранции (включително механизъм за проверка, основан на риска), за да се гарантира почтеността на оценките на поканите за представяне на предложения. В този контекст Комисията е предоставила насоки относно конфликтите на интереси в методологическата бележка за оценката на системите за управление и контрол. В тези насоки се изяснява задължението за деклариране на евентуални конфликти на интереси. Това задължение подлежи на проверка от страна на одитните органи в рамките на техните системни одити, както и по време на одити, провеждани от Комисията (когато е уместно).

Комисията взема под внимание констатациите на ЕСП и ще ги проучи допълнително съвместно с Франция.

Пример за недостатъци в модела на безвъзмездната финансова помощ, изплащана от Комисията под формата на еднократни суми

Актът в подкрепа на производството на боеприпаси (ASAP) е краткосрочен инструмент, създаден в отговор на извънредната ситуация, предизвикана от пълномащабното нахлуване

на Русия в Украйна. ASAP има за цел да увеличи производствения капацитет за боеприпаси в целия ЕС чрез подкрепа на производителите на отбранителни продукти. Целта е да се осигури спешна адаптация на европейската отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ). Бързото изпълнение на програмата се изисква изрично от съзаконодателите, както е посочено в съображенията към регламента. Тази спешност доведе до значителен натиск за съкращаване на сроковете, предоставени за изготвяне и подаване на предложения, както и за изготвяне и подписване на споразумения за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

Комисията счита, че прогнозният бюджет е бил достатъчно точен. Представените бюджетни данни отразяваха вида на информацията, с която се разполагаше към момента на подаване на предложението , като се има предвид сложността и ранната фаза на разработване на проекта. По време на формулировката на споразумението за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ Комисията извърши оценка, за да получи допълнителна информация относно предложения бюджет и базисните предпоставки, с цел да се осигури разумна увереност относно размера на разходите, необходими за изпълнението на задачите.

Комисията ще разгледа допълнително подробните забележки на ЕСП относно определението на резултатите и ще извлече поуки за бъдещи проекти. По време на изпълнението на проекта обаче Комисията получи достатъчно информация и достъп до съответните документи в защитена среда, което ѝ позволи да провери дали работата напредва към постигане на основните цели за увеличаване на производствения капацитет, заложени в споразумението за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

2. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Преглед на дейността на одитните органи

Отговор на каре 8.3

Пример за недостатъци в работата на одитните органи

Комисията отбелязва потенциалното въздействие[1] на установения в Чехия недостатък. То не се е осъществило, тъй като одитният орган впоследствие е извършил проверка и е получил от бенефициента пълната документация.

Одитният орган прие констатацията и ще засили своите процеси за одит чрез актуализиране на вътрешните контролни листове. Той ще провери пълнотата на счетоводните документи.

Преглед на действията на Комисията по приключване на програмния период

По отношение на посочения недостатък при приключването на програмния период 2014—2020 г. за Обединеното кралство (**§8.16**), както е обяснено в отговора на Комисията към каре 8.1 от годишния доклад за 2023 г., държавата членка и Комисията считат, че 1) са

[1] Риск от неразкриване на недопустими разходи.

предоставени достатъчно доказателства във връзка със съответните суми и 2) следователно сумата не е била изключена от окончателното решение за уравняване. Комисията счита, че при приключването на процедурата не е имало никакви недостатъци.

3. Годишни отчети за дейността и други механизми за управление

Комисията припомня, че декларациите за достоверност на генералните директори се основават на преглед на различни данни от множество източници (като самооценка, последващи проверки, доклади на Службата за вътрешен одит или на ЕСП) — което гарантира надеждността на тези декларации в съответствие с инструкциите на Комисията (**§8.19**).

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 8.1 — Да се повиши информираността на управляващите органи на държавите членки относно техните задължения

Комисията следва да предприеме стъпки за повишаване на информираността на управляващите органи на държавите членки относно техните задължения във връзка с отпускането на безвъзмездна финансова помощ и възлагането на обществени поръчки, особено по отношение на:

а) мерките необходими за предотвратяване на конфликт на интереси и правилното документиране на тези мерки;

б) потенциалните последици от нарушаването на националните правила или правилата на ЕС относно изменението на договори за обществени поръчки;

в) задължението на бенефициентите да съхраняват достатъчна документация в подкрепа на декларираните разходи.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2027 г.

Комисията **приема** препоръка 8.1, букви а), б) и в).

Препоръка 8.2 — Преглед на процедурите за контролни проверки

За проектите, изпълнявани при пряко управление, Комисията следва да преразгледа и, когато е необходимо, да подобри проверките, чиято цел е да се установи дали:

а) бенефициентите са предприели мерки за установяване на липсата на конфликт на интереси и са документирали надлежно тези мерки;

б) бенефициентите са спазили националните правила и правилата на ЕС относно изменението на договори за обществени поръчки;

в) документацията, съхранявана от бенефициентите, е достатъчна, за да обоснове декларираните разходи.

Целеви срок за изпълнение: до края на 2027 г.

Комисията **приема** подпрепоръка 8.2, буква а), при условие че тези процедури за контролни проверки могат да се извършват и последващо.

Комисията **не приема** подпрепоръка 8.2, буква б), тъй като Комисията не е съгласна с констатацията, която се отнася до съществени изменения на договор.

Комисията **приема** подпрепоръка 8.2, буква в) при условие, че тези проверки могат да се извършват и *последващо*.

Проследяване на изпълнението на препоръките от предишни години

(§**8.21** и **приложение 8.1**)

Комисията приветства анализа на ЕСП и потвърждението, че 1) една от двете препоръки, отправени в годишния доклад за 2023 г., е изцяло изпълнена; и 2) една от трите препоръки, отправени в годишния доклад за 2024 г., за които целевата стойност за изпълнение е била до края на 2025 г., е изцяло изпълнена

Комисията отбелязва фактически вярната забележка относно **препоръка 2 от 2023 г.**, която в някои аспекти е изпълнена, въпреки че Комисията не беше приела тази препоръка.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г. — ГЛАВА 9: „СЪСЕДНИТЕ РЕГИОНИ И СВЕТЪТ“

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Функция 6 „Съседните региони и светът“ от бюджета на ЕС обхваща няколко инструмента за финансиране, по-специално Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа (ИССРМС — Глобална Европа), Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП III), който съпътства държавите кандидатки по пътя им към присъединяването, и бюджета за хуманитарна помощ (HUMA), както и други целеви програми (например Европейския инструмент за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност). Чрез ИССРМС - Глобална Европа ЕС се стреми да си сътрудничи с държавите партньори за преодоляване на средносрочните и дългосрочните предизвикателства пред развитието и за преследване на ценностите и интересите на ЕС, като същевременно се посрещат неотложните и непосредствени нужди. ИССРМС - Глобална Европа се изпълнява чрез пряко управление (от страна на Комисията и делегациите на ЕС в трети държави) и непряко управление (от страна на организации като агенции на държавите — членки на ЕС, международни организации или държави партньори). За да се увеличи максимално въздействието на финансирането от ЕС, помощта може да се предоставя чрез безвъзмездни средства, договори за обществени поръчки, бюджетна подкрепа, бюджетни гаранции, операции за смесено финансиране и финансово подпомагане. Мандатът на бюджета за хуманитарна помощ е спасяване и опазване на човешкия живот, предотвратяване и облекчаване на човешкото страдание и опазване на неприкосновеността и достойнството на населението, засегнато от природни бедствия и предизвикани от човека кризи, дори при най-трудни обстоятелства.

Комисията подчертава, че прилагането на ИССРМС, ИПП III и бюджета за хуманитарна помощ често се осъществява в рискова, сложна и все по-бързо променяща се среда. То се характеризира с разнообразие:

- географска разпръснатост и отдаленост, като в случая на ИССРМС и ИПП III са обхванати много делегации на ЕС по целия свят;
- структури по изпълнението и държави партньори, които разполагат с различен капацитет за управление и контрол, като самите структури варират от малки местни неправителствени организации (НПО) до международни организации и държавни агенции;
- Подкрепата на ЕС за бенефициерите се предоставя чрез различни методи на изпълнение, вариращи от традиционни проекти до иновативни форми на операции за смесено финансиране, участие в инструменти със световен обхват и многосекторна хуманитарна помощ.

Комисията приветства положителните резултати, докладвани от Европейската сметна палата (ЕСП), за което свидетелства по-специално фактът, че изчисленият процент грешки за функция 6 е намалял значително в сравнение с миналата година — от 4,9 % на 2,5 % (**точка 9.11**). Това

значително намаление на процента грешки се основава на подобряването на редовността на свързаните с отчетите операции и на продължаващите усилия на Комисията за укрепването на нейните системи за управление и контрол (както е показано от ЕСП в **каре 9.3**, в което е посочено ефективното усвояване на безвъзмездна финансова помощ от страна на Комисията), както и за предприемането на последващи действия във връзка с препоръките на ЕСП. Комисията също така отбелязва със задоволство докладваното от ЕСП подобрение по отношение на достъпа до документи за одитираните операции с международни организации. През последните няколко години Комисията внимателно следи случаите на ограничен достъп до документи и подобри комуникацията с бенефициерите на средства от ЕС, за да се облекчат ограниченията, наблюдавани от ЕСП през предходните години.

Комисията също така надлежно взема под внимание констатациите, направени от ЕСП, и се ангажира да приложи подходящи корективни действия, включително събиране на платени недопустими разходи, когато е необходимо.

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

1. Редовност на операциите

Комисията взема под внимание изчисления от ЕСП процент грешки в размер на 2,5 % (**точка 9.11**). Комисията ще отстрани установените от ЕСП грешки чрез подходящи последващи действия с бенефициентите на средства от ЕС.

В отговор на констатациите относно редовността на одитираните операции Комисията предоставя разяснения относно грешките, посочени в тази глава от годишния доклад на ЕСП.

През 2025 г. остатъчният процент грешки, изчислен от ГД „Международни партньорства“ (DG INTPA), ГД „Разширяване и източно съседство“ (DG ENEST), ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ (DG MENA), ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (DG ECHO) и Службата за инструментите в областта на външната политика (FPI), остават под прага на същественост от 2 %. Оценката на нивата на риск е извършена в съответствие с методиката на Комисията и е оповестена в Годишния доклад на Комисията за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2025 г.

Изчисленият от ЕСП годишен процент грешки включва измерването на грешки в договорите, които все още могат да подлежат на проверки и корекции от страна на Комисията през следващи финансови години. Чрез проучването относно процента остатъчни грешки (RER) Комисията изчислява нивото на грешки въз основа на представителна извадка от приключени договори, за които вече са извършени всички проверки, като по този начин установява грешките, които може да са били пропуснати при предишни проверки. За това несъответствие на използваните методи докладваният от ЕСП процент грешки и докладваните от ГД INTPA, ГД ENEST, ГД MENA, ГД ECHO и FPI процент остатъчни грешки през 2025 г., които представляват по-голямата част от разходите за функция 6, не са съпоставими.

Отговор на каре 9.1

Пример за непреки разходи, включени в разходите за заплати

Комисията признава, че ЕСП може да разглежда някои разходи, свързани с персонала, като свързани с общото функциониране на организацията, а не със специфичното действие. Комисията споделя мнението, че разходите за персонал и другите разходи, които ясно и изключително могат да бъдат отнесени към дадено действие, които са направени действително и са вписани правилно в отчетите на бенефициера (включително правилно разпределени разходи) и които все още не са били обхванати от единната ставка за непреки разходи/възнаграждение, следва да се третират като преки допустими разходи.

Отговор на каре 9.2

Пример за неправилно изчислени разходи за персонал

Комисията ще продължи да предприема действия за повишаване на осведомеността за НПО, за да гарантира, че двата метода за изчисляване на разходите, установени в съответното споразумение за изчисляване на разходите за персонал въз основа на единичните разходи, се прилагат стриктно.

Пример за отнасяне на недопустими разходи за персонал по проект

В своите документи с насоки Комисията ще изясни тълкуването на приложимите правила за загуби поради колебания на валутните курсове, за да се избегне повтарянето на този вид грешки.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 9.1 — Да се подобри процедурата за подбор на експерти

Комисията следва да усъвършенства своята процедура за одобрение на експерти по договори за услуги, така че тя да включва проверка дали техният професионален опит отговаря на техническото задание по отношение на продължителността и на конкретната област на този опит.

Целева дата на изпълнение: до края на 2027 г.

Комисията **приема** тази препоръка.

Процедурата за проверка на профилите на ключовите експерти е установена в Практическото ръководство относно процедурите за възлагане на обществени поръчки за външни дейности на Европейския съюз (PRAG). За да се избегне повтарянето на грешки в тази област, Комисията ще повиши осведомеността относно прилагането на тази процедура. Комисията също така ще провери дали процедурата за одобрение на неключови експерти обхваща по подходящ начин проверката на техните профили.

Препоръка 9.2 – Да се засили контролът върху разходите за възнаграждения с цел непреките разходи да не се одобряват като преки

За да се намали рискът, свързан с това, че разходи, които може да са били обхванати от възнаграждението, са били неправомерно одобрени като преки разходи в рамките на разходите за заплати по споразумения за финансов принос, Комисията следва да предостави допълнителни насоки, с които се изяснява:

(а) разграничението между преки разходи и възнаграждение; както и

(б) необходимостта декларираните за възстановяване разходи за заплати да изключват разходи, които не са преки допустими разходи, но които може вече да са били обхванати от възнаграждението.

Целева дата на изпълнение: края на 2027 г.

Комисията **приема** препоръка 9.2, буква а) и препоръка 9.2, буква б).

Проследяване на изпълнението на предишни препоръки

По отношение на проследяването на предишни препоръки, отправени до Комисията по тази глава **(точка 9.32, приложение 9.2**), три препоръки от годишния доклад а 2022 г. бяха оценени като изцяло изпълнени; една от тях (препоръка 3) не беше приета от Комисията, поради което не бяха предприети действия за справяне с нея.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г.

ГЛАВА 10: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

ОТГОВОРИ ОТ СТРАНА НА ПАРЛАМЕНТА НА КОНСТАТАЦИИТЕ

Редовност на операциите

10.6. Парламентът приема за сведение констатациите на Европейската сметна палата (Сметна палата).

Въпреки че Парламентът няма официално споразумение или меморандум за разбирателство с Association Transport Scolaire de l'École Européenne (ATSEE), съществува ясна процедура, която да гарантира, че всички поети разходи се проверяват по подходящ начин.

ATSEE представя списък на учениците, които използват организирания от тях училищен транспорт и чиито родители са посочили, че работят за Парламента. Службата на Парламента, която се занимава с възстановяване на разноските за образование, въз основа на член 3 от приложение VII към Правилника за персонала, проверява дали родителят работи е член на персонала на Парламента и дали има право на възстановяване на разноските за образование за детето, посочено в списъка. Всички несъответствия се съобщават на ATSEE преди издаването на фактурата. Тази процедура се повтаря на всяко тримесечие от учебната година.

Ако промяна в досието на член на персонала изисква корекция на вече издадена фактура, ATSEE издава кредитно известие, което се приспада от следващата фактура. До момента не са възниквали спорове.

Като се има предвид броят на учениците, посещаващи Европейското училище от тип I, прякото плащане на транспортните разходи води до значителни административни и бюджетни икономии.

За да отговори на опасенията, изразени от Сметната палата, Парламентът ще предприеме действия, за да се придаде официален характер на процедурата под формата на писмен меморандум за разбирателство с ATSEE.

10.7. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

В съответствие с член 1.4 от Правилника за позиция 400 политическите групи носят отговорност пред Парламента за управлението на бюджетните кредити в рамките на предоставените им от Бюрото правомощия за прилагане на този правилник. Те следят бюджетните кредити да бъдат управлявани в съответствие с тези разпоредби и предприемат подходящи действия за недопускане на разходи, които не са в съответствие с въпросния правилник.

Въпреки това администрацията на Парламента продължи да подпомага политическите групи при подобряването на тяхното вътрешно финансово управление, като през ноември 2025 г. проведе нова сесия за обучение в областта на възлагането на поръчки, чийто обхват беше разширен, така че да включва доброто финансово управление и конфликтите на интереси. По искане на политическите групи компетентните служби на Парламента винаги предоставят персонализирани съвети по общи въпроси и по конкретни случаи. Администрацията на Парламента ще продължи да предоставя на политическите групи указания и специално обучение.

10.8. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

За да може изпълнителят да изпълни договорените услуги в необходимата степен, техническата и организационна сложност на този рамков договор за услуги налага да има дълъг период на постепенно навлизане, за да може изпълнителят да придобие необходимите познания за ИКТ инфраструктурата на Парламента. На практика този необходим процес на обучение е под формата на процес на поемане на функциите от новия изпълнител, който протича едновременно с периода на предаване на функциите от досегашния изпълнител, като през това време двамата изпълнители изпълняват договора успоредно един с друг.

Поради това сключването на договор за „дългосрочни услуги“ е целесъобразно, за да може възлагащият орган да се ползва от услугите на изпълнителя в продължение на повече от 4 години.

Следователно максималната продължителност от 6 години на рамковия договор може да бъде обоснована с дългия период и трудността на придобиването от изпълнителя на основни познания за ИКТ инфраструктурата на Парламента, поради което е необходимо да има първоначална фаза на постепенно поемане на функциите и крайна фаза на постепенно предаване на функциите.

С оглед на гореизложеното Парламентът счита, че срокът на рамковия договор от максимум 6 години е оправдан.

Въпреки това Парламентът изразява съгласието си, че обосновките за удължения срок на действие на този рамков договор могат да бъдат подобрени. Съответно поясненията за евентуалните бъдещи рамкови договори с продължителност над 4 години ще бъдат по-подробни.

10.9. Парламентът взема под внимание констатациите на Сметната палата относно договора за наем на помещенията на Представителството на Европейската комисия в Мадрид.

След провеждането през 2011 г. на процедурата, която е предмет на преглед, Парламентът допълнително укрепи вътрешната си рамка, уреждаща договорите за недвижими имоти, сключени след проучване на местния пазар.

Бяха приети специални писмени насоки и бяха засилени изискванията относно документите, за да се гарантира по-системно документиране на различните етапи от процедурите на договаряне, свързани с договорите за недвижими имоти.

Парламентът остава изцяло ангажиран с гарантирането както на спазването на Финансовия регламент, така и на доброто финансово управление на средствата на Съюза.

10.26. Парламентът приема за сведение констатациите на Сметната палата.

Администрацията на Парламента счита, че съществуващата регулаторна рамка вече възлага ясна отговорност на политическите групи да гарантират ефективното прилагане на вътрешните правила и спазването на процедурите за възлагане на поръчки. Администрацията на Парламента потвърждава отново готовността си да подкрепя последователното прилагане на приложимата рамка, включително чрез насоки, обучения и ad hoc разяснения, когато е целесъобразно.

ОТГОВОР НА СЪВЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
ПО ГЛАВА 10 ОТ ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г.:
„ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“, ТОЧКА 10.10

След три неуспешни опита за назначаване на кандидат със специфичен ИТ профил по каскаден рамков договор беше взето решение да се направи отклонение от един от предварително определените критерии, използвани за изчисляване на годините професионален опит, за да се осигури четвърти кандидат на базата на предвидения профил за по-висока длъжност. Това решение е икономически ефективно за институцията, тъй като алтернативните методи за намиране на кандидат биха довели до различен профил с по-високи разходи. Решението също така даде възможност да се предприеме спешна и сложна работа, като по този начин се даде приоритет на по-широкия принцип на добро финансово управление и изпълнение.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г. ГЛАВА 10: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията взема под внимание заключението на ЕСП, че изчисленият процент грешки за разходите по функция 7 „Европейска публична администрация“ остава под прага на същественост. Комисията счита, че нейните системи за контрол и надзор са предоставили разумна увереност относно законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции.

Няколко констатации и оценки се отнасят до процедурни въпроси, свързани с обществените поръчки, които не водят до действителни финансови загуби за бюджета на ЕС. Комисията предоставя допълнителен контекст и обяснения в подробните отговори по-долу.

Комисията запазва ангажимента си за добро финансово управление и прилага мерки за укрепване на управлението на обществените поръчки, засилване на мониторинга на процесите, свързани с пенсиите, и допълнително подобряване на своите механизми за вътрешен контрол.

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

1. Редовност на операциите

Що се отнася до констатацията относно липсата на писмена договорна рамка за плащането на транспортни разходи в Люксембург (**точка 10.6**), Комисията би искала да припомни, че прилага Решение C(2013)8971 за определяне на общи разпоредби за прилагане (НПР) за предоставянето на надбавка за образование. В член 4, параграф 2 от Решението се определят условията за изчисляване на разходите на ученик.

Комисията би желала да наблегне конкретно на две точки: Първо, сдруженията на родителите издават отделна фактура за всяка институция или агенция на ЕС. Второ, Службата за управление и плащане по индивидуални права (PMO) на Комисията управлява само фактури на сдружения на родители, които се отнасят до служители на Комисията. Комисията проверява списъците, които сдруженията на родителите предоставят, чрез нейните вътрешни източници на данни (Sysper), за да установи дали те отговарят на условията за получаване на надбавка за образование. Тези последващи проверки водят до финансови корекции в последващи фактури, представени от сдружения на родители (както в Люксембург, така и в Брюксел). Досега тази система функционираше добре и не беше оспорвана. Следователно рискът, повдигнат от ЕСП, досега не се е реализирал по отношение на Комисията. Въпреки това Комисията счита, че е полезно процедурата да бъде формализирана в писмен меморандум за разбирателство със сдружението за транспорт на европейското училище (Association Transports de l’École Européenne (ATSEE); продължават обсъжданията с институциите, органите и агенциите на Европейския съюз, чието седалище е в Люксембург, за да се гарантира координиран подход.

Що се отнася до констатацията относно неправомерното изплащане на надбавка за пренастаняване на пенсиониран служител (**точка 10.13**), Комисията признава грешката, установена от ЕСП по отношение на една операция. Оттогава насам беше засилен превантивният контрол чрез повишаване на осведомеността и подобряване на контролния списък.

Комисията разглежда констатациите във връзка с наличието на основна документация (**точка 10.14**) и относно критериите за подбор и възлагане (**точка 10.17**) като процедурни въпроси. Тя би искала да изтъкне, че се предприемат необходимите мерки за по-нататъшно подобряване на процедурата за възлагане на обществени поръчки за строителство. Стандартното обработване на досието за недвижими имоти вече гарантира стъпки документирано проучване, управление и валидиране, които са документирани. Важно е да се подчертае, че тези процедурни въпроси не водят нито до действителни финансови загуби, нито до измерими вреди за бюджета на ЕС.

Що се отнася до констатацията относно сделката, свързана с процедура за възлагане на обществена поръчка за строителство, управлява от Европейския парламент (**точки 10.9** и **10.19**), Комисията счита, че е важно да се прави разграничение между процедурни недостатъци в миналото и оценката на законосъобразността и редовността на това конкретно плащане. Платежната операция от 2025 г. е изпълнена в пълно съответствие с приложимото лизингово споразумение, действащите договорни задължения и преобладаващите пазарни условия.

Комисията никога не е била в позиция, която ѝ позволява да отстрани или да преразгледа недостатъците, свързани с процедурата за възлагане на обществена поръчка, които са били извън нейната отговорност и контрол.

Системите за вътрешен контрол на Комисията са установили и разгледали констатацията относно използването на процедури на договаряне (**точка 10.15**). Комисията е установила и докладвала това независимо от ЕСП и го е включила в годишния отчет за дейността за 2025 г. на Службата на Комисията за инфраструктура и логистика в Брюксел (OIB). Фактът, че проблемът е бил установен и решен вътрешно, показва, че системите за вътрешен контрол на Комисията са функционирали ефективно. Що се отнася до констатацията относно преразглеждането на цените (**точка 10.16**), Комисията счита, че посочената в рамковото споразумение клауза за преразглеждане на цената е била обективна, прозрачна и проверима — както се изисква от Финансовия регламент. Поради това Комисията не споделя оценката на ЕСП.

Констатацията в точка **точка 10.18** произтича от проверката на операция, извършена от ЕСП. Тя се отнася до продължителността на удължения срок на свързаното рамково споразумение, управлявано от Комисията. Това рамково споразумение вече е било предмет на същата констатация в годишния доклад на ЕСП за 2024 г. (в **точка 10.16**). Комисията отново изтъква, че правната норма (определена във Финансовия регламент) за превишаване на 4-годишния срок е надлежно обоснована и е спазена изцяло и по доказуем начин. Обосновката, предоставена в документацията за обществената поръчка за удължаване на срока на рамковото споразумение над четири години, е изчерпателна, обоснована и пропорционална. Целта на удължения срок на споразумението е била създаването на благоприятни условия за ефективна конкуренция — както е видно от разпоредбите на тръжната документация и резултата от процедурата — и осигуряването на непрекъснатост на критична инфраструктура. Финансовият регламент изисква обосновка за рамковите споразумения, надвишаващи четири години, но той не изисква задължение за обосновка за всяка допълнителна година над прага от четири години. Количественият процент на грешката не отразява действителна финансова загуба и не измерва действителна вреда.

2. Проверка на елементи на системите за вътрешен контрол

Що се отнася до констатацията относно определянето на чувствителните длъжности в рамките на РМО (**точка 10.22**, **буква а)**), чувствителните длъжности са установени във всички отдели в рамките на РМО. Въпреки това оценката трябва да бъде преразгледана, особено с оглед на технологичното развитие и на интегрираните контроли. Този преглед вече приключи за един отдел, а за още един отдел процесът ще приключи скоро. Този процес продължава и ще обхване всички отдели в РМО.

Що се отнася до констатацията относно стратегията за борба с измамите и свързания с нея план за действие (**точка 10.22, буква б)**), проектът на стратегия за борба с измамите включва коментари и препоръки, получени от OLAF, и понастоящем е в процес на партньорска проверка.

Що се отнася до констатациите относно автоматизираните проверки на това дали пенсионираните служители отговарят на условията за продължаване на пенсионните плащания, включително мониторинга на удостоверенията за живот и обработката им (**точка 10.23**), Комисията отново заявява ангажимента си да засили процедурите за спазване и мониторинг в рамките на Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО). В ход е широкомащабен процес (обхващащ почти 600 пенсионирани служители) за проверка и мониторинг на липсващи удостоверения за живот. В процес на изготвяне е официална процедура за обработване на удостоверенията за живот и за проверка на самоличността на пенсионираните служители. За сведение прегледът на правата на достъп е завършен и ще се извършва ежегодно от отговорните служби.

III. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 10.1 — Да се подобрят проверките на допустимостта на пенсионираните служители да продължат да получават пенсионни плащания

Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО) следва:

(a) да подобри процедурите си за мониторинг с цел откриване и проследяване на липсващи удостоверения за живот на пенсионирани служители; както и

(b) да въведе официални процедури за обработване на удостоверенията за живот в своята информационна система, както и за проверка на самоличността на пенсионираните служители.

Целеви срок за изпълнение: средата на 2027 г.

Комисията **приема** препоръка 10.1, буква а). Комисията засилва процедурите за спазване и мониторинг в рамките на Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО). В ход е широкомащабен процес (обхващащ почти 600 пенсионирани служители) за проверка и мониторинг на липсващи удостоверения за живот.

Комисията **приема** препоръка 10.1, буква б). В процес на изготвяне е официална процедура за обработване на удостоверенията за живот и за проверка на самоличността на пенсионираните служители.

Тези действия са част от по-широките усилия на Комисията за укрепване на процедурите за спазване и мониторинг в рамките на Службата за управление и плащане по индивидуални права (PMO).

ОТГОВОРИ НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г. ГЛАВА 10: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

10.6.

Що се отнася до забележката за липса на писмена договорна рамка относно заплащането на транспортните разходи в Люксембург (т. 10.6.), Съдът на ЕС би искал да припомни, че съществуващата обща рамка за него, която не е променяна през последните 20 години, се основава на Решението за изпълнение на административния комитет на Съда на ЕС от 12 май 2004 г., с което се установяват общи разпоредби по прилагането на член 3 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица (наричано по-нататък „Решението“).

Член 4, параграф 2 от Решението урежда конкретния случай на училищния транспорт, организиран от сдружение на родители (ATSEE), и винаги е бил разглеждан от администрацията на Съда на ЕС като правно основание за плащанията. Доколкото ни е известно, положението е същото при другите институции на ЕС, които са приели подобни решения за изпълнение.

Съществуващата процедура се основава на прагматичен механизъм, при който администрациите на институциите на ЕС действат като посредници между съответните си служители, от една страна, и сдружението ATSEE, от друга. При действащата понастоящем система плащанията към ATSEE от всяка институция се извършват от името на служителите ѝ въз основа на подадените от тях декларации за образование. С други думи, според нас плащанията към ATSEE от Съда на ЕС са просто плащания, направени (непряко) към родителите на основание член 3 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица.

Съдът на ЕС сравнява списъците, предоставени от ATSEE, със своите вътрешни източници на данни (Sysper), за да установи правото на надбавка за образование. Тези проверки a posteriori водят до финансови корекции в последващите фактури, представени от ATSEE. Въпреки липсата на формално споразумение с ATSEE досега Съдът на ЕС не е имал спорове или затруднения при отстраняването на грешки във фактурирането.

При все това Съдът на ЕС намира за полезно процедурата да бъде формализирана в писмен меморандум за разбирателство с ATSEE, за да се определят по-добре отговорностите на всички заинтересовани страни; в ход са дискусии с другите институции на ЕС, установени в Люксембург, така че да се гарантира координиран подход.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г.

ГЛАВА 10: ЕВРОПЕЙСКА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Точки 10.5, 10.18 и 10.20

Администрацията на Европейската сметна палата (ЕСП) не управлява процедурата за обществена поръчка във връзка с това рамково споразумение.

Споразумението обхваща оборудване и професионални услуги за обслужване на критичната инфраструктура на институцията в областта на информационните и комуникационните технологии, при която от основно значение са непрекъснатостта, стабилността и дългосрочната поддръжка. Обхванатите технологии не са стандартни потребителски продукти, а ключови компоненти на изключително важни оперативни системи, чиято замяна или миграция е свързана със значителни технически, оперативни и финансови рискове.

В този контекст подмяната на такива технологии на всеки четири години би била непропорционална. ЕСП разполага с ограничени човешки и бюджетни ресурси за предприемане на мащабни технологични актуализации от такова естество. Един такъв подход би довел до съществени разходи и увеличени оперативни рискове и би могъл потенциално да наруши непрекъснатостта на някои основни услуги.

Същите съображения важат и за професионалните услуги, обхванати в рамковото споразумение. Предвид ограничения брой на служителите на институцията със спомагателни функции, поддържането на непрекъснатост на знанията и уменията по отношение на техническата инфраструктура е изключително важно. Честата смяна на доставчиците би довела до загуба на експертен опит, допълнителни усилия за интегриране и обучение на служители и увеличени оперативни рискове.

Следва да се вземе предвид и структурата на пазара за този вид услуги. Увеличената продължителност може да осигури пазарен интерес и задоволително ниво на участие, без които наличието на технически решения и специализирани услуги по поддръжка, необходими за функционирането на критичната инфраструктура, може да бъде ограничено.

Освен това рамковото споразумение не гарантира поръчки за изпълнителите, защото повечето покупки подлежат на подновяване на състезателната процедура. Ето защо удължеият му срок не предоставя изключителна пазарна позиция на никой доставчик, а по-скоро осигурява непрекъснатост на механизмите за конкурентно възлагане на обществени поръчки.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г. — ГЛАВА 11:
Механизъм за възстановяване и устойчивост

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Европейската комисия взема под внимание глава 11 от доклада на Европейската сметна палата (ЕСП) относно Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

През 2025 г. Комисията направи оценка на 37 искания за плащане, в които са обхванати 1 174 ключови етапа и цели, 11 от които бяха счетени за незадоволително изпълнени. Тя изплати 87,3 милиарда евро под формата на безвъзмездни средства и заеми въз основа на 1 163 задоволително изпълнени ключови етапа и цели, включително три, свързани с отмяната на спиранията, издадени през 2025 г. ЕСП провери 420 ключови етапа и цели, обхващащи всички плащания на безвъзмездни средства. От тях ЕСП установи констатации „с финансово отражение“ само за 16 ключови етапа и цели, свързани с девет плащания по МВУ към девет държави членки. За останалите 404 одитирани ключови етапа и цели, представляващи 96 % от одитираната съвкупност, ЕСП не установи финансови проблеми.

По отношение на изпълнението на критериите за плащане и допустимост Комисията отбелязва, че 16-те констатации на ЕСП с финансово отражение (**§11.11**) представляват 1,5 % от общия брой ключови етапи и цели, свързани с безвъзмездни средства, оценени от Комисията през 2025 г.

Десетте констатации на ЕСП, при които ЕСП не е съгласна с оценката на Комисията за „задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите“, се дължат на специфични за всеки случай различия в тълкуването от страна на ЕСП на правните изисквания, определени от Съвета, или на доказателствата, които съответната държава членка е предоставила, за да докаже, че изискванията са изпълнени. Комисията оцени внимателно анализите и заключенията на ЕСП за всеки от случаите и поддържа становището си, че ключовите етапи и целите са изпълнени задоволително за почти всички случаи, които е оценила положително през 2025 г. По отношение на един ключов етап Комисията, въз основа на установените от ЕСП факти, изпрати проект на доклад за преразглеждане до съответната държава членка с искане за допълнителна информация и доказателства за задоволителното изпълнение на този ключов етап в съответствие с член 12 от Споразумението за финансиране по МВУ. Комисията счита, въз основа на допълнителните доказателства, предоставени от държавата членка, че ключовият етап е изпълнен задоволително. В това отношение Комисията благодари на ЕСП за нейния задълбочен анализ. Комисията отбелязва освен това, че ако се беше съгласила с констатациите на ЕСП, тя щеше да приложи своята публикувана методика за спиране на плащанията[1] по различен начин в някои случаи, за да вземе изцяло предвид напредъка в изпълнението и/или значението на мярката.

Останалите четири констатации на ЕСП, свързани с периода на допустимост по МВУ, и двете констатации на ЕСП относно „двойното финансиране“ се дължат на различия в тълкуването на

[1] COM(2023) 99 final от 21.2.2023 г. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Механизмът за възстановяване и устойчивост: две години по-късно — Единствен по рода си инструмент в основата на екологичната и цифровата трансформация на ЕС.

правните разпоредби на Регламента за МВУ. Тези различия в тълкуването са довели до сходни констатации на ЕСП и в предходни години и се очаква да продължат да съществуват през целия срок на действие на МВУ. В изпълнение на препоръките на ЕСП Комисията публикува насоки относно двойното финансиране и допустимостта.[2] Въпреки това ЕСП тълкува и двата въпроса (двойното финансиране и допустимостта) по различен начин от Комисията и държавите членки. Комисията поддържа становището, че нейното тълкуване на правните разпоредби е в пълно съответствие с приложимата правна уредба, и отбелязва, че не може да разреши различията на този етап от изпълнението, предвид изтичането на срока на МВУ през декември 2026 г. Освен това Комисията припомня, че според нея констатациите по въпросите на допустимостта нямат отношение към законосъобразността и редовността на плащанията по МВУ. Както е изтъкнато в отговора на Комисията на годишните доклади на ЕСП за 2022 г., 2023 г. и 2024 г., след като Комисията оцени допустимостта на мерките по време на оценката на плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ), Съветът решава с решение за изпълнение на Съвета дали дадена мярка е допустима, или не. На етапа на плащане Комисията не може да отмени решението на Съвета относно това дали дадена мярка е допустима. Комисията припомня, че проверява дали доказателствата съответстват на концепцията за начална дата на допустимост, прилагана както от самата нея, така и от държавите членки, но потвърждава, че не проверява съответствието с тълкуването на ЕСП.

Както и през предходните години, ЕСП докладва констатации за „слабости“ по отношение на предварителната оценка на Комисията (**§ 11.22**), документацията на държавите членки при подаване на искания за плащане (**§ 11.38**) и разработването на мерките в решението за изпълнение на Съвета (**§ 11.51**). Комисията отбелязва, че в много случаи ЕСП докладва множество констатации въз основа на единичен случай. Това се отнася например до констатация, че дадена цел не е изпълнена задоволително, и тъй като Комисията е стигнала до различно заключение, ЕСП докладва и за „слабост в оценката на Комисията“. Комисията допълнително отбелязва, че за повече от половината от ключовите етапи или целите, за които ЕСП идентифицира проблеми, тя докладва две или повече констатации. Поради това Комисията счита, че броят на ключовите етапи и целите, за които ЕСП установява констатации, предоставя по-точен показател за броя на отделните проблеми, отколкото общият брой на констатациите, тъй като няколко констатации може да се отнасят до един и същ ключов етап или до една и съща цел.

Комисията приветства признаването от страна на ЕСП на напредъка, постигнат по изпълнението на одитните препоръки. Този резултат е постигнат чрез добре дефинирана методика, продължаващо тясно сътрудничество с държавите членки, както и чрез стриктно проследяване от страна на Комисията. Окончателният етап и приключването на МВУ не бележат края на последващите действия по одитните препоръки; точно обратното, през този период Комисията ще продължи да упражнява строг надзор върху тяхното изпълнение, като тя вече обяви, че одитната ѝ дейност по МВУ ще продължи през 2027 г. и след това.

По отношение на системите за контрол на държавите членки за осигуряване на спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки и за държавната помощ, Комисията отбелязва, че ЕСП е установила някои отделни нередности в процедурите за възлагане на обществени поръчки и за държавна помощ. Комисията ще определи подходящите последващи действия във връзка с тези констатации по отношение на съответните държави членки. Тези нередности обаче не поставят под въпрос законосъобразността и редовността на плащанията, тъй като превеждането на средства от ЕС към държавите членки се основава единствено на задоволителното изпълнение на съответните ключови етапи и цели. По-конкретно, по

[2] COM(2024) 474, приложение II *Допустимост на мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост — начална дата за допустимите мерки* и приложение IV *Концепция за двойно финансиране в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост*.

отношение на държавната помощ Комисията не споделя тълкуването на ЕСП, че Регламентът за помощта *de minimis* е бил нарушен в Дания. По отношение на друга държава членка (Франция) Комисията разбира, че констатациите на ЕСП са от процедурен характер (напр. липса на одитна следа) (**§ 11.37**). В по-общ план Комисията припомня, че по отношение на държавната помощ държавите членки остават отговорни за гарантиране на спазването на приложимите правила, като държавите членки следва да уведомят Комисията за всички мерки за държавна помощ, които не попадат в обхвата на регламентите за държавни помощи, освободени от задължението за уведомяване.

ЕСП също така включи в доклада ново направление на работа, насочено към анализ на измененията на решенията за изпълнение на Съвета. Регламентът за МВУ предвижда възможност държавите членки да поискат изменение на решение за изпълнение на Съвета, когато *„планът за възстановяване и устойчивост, включително съответните ключови етапи и цели, вече не може да бъде постигнат частично или изцяло“*[3], т.е. за справяне с предизвикателствата при изпълнението. Комисията оценява всяко искане въз основа на подробен анализ в съответствие с критериите, определени в Регламента за МВУ.[4] В случай на положителна оценка Комисията публикува предложение за ново решение за изпълнение на Съвета, който взема окончателното решение. В съответствие със законодателното намерение ключовите етапи и целите да бъдат постижими, държавите членки могат например да поискат намаляване на обхвата на дадена мярка и пропорционално намаляване на приблизително оценените ѝ разходи (стига общите приблизително оценени разходи все още да съответстват на разпределението) или премахване на ненужни междинни ключови етапи за намаляване на административната тежест. Въпреки че взема под внимание опасенията на ЕСП относно вътрешното поддържане на регистри, Комисията счита, че всички изменения са извършени в съответствие с правното основание.

Комисията отбелязва, че ЕСП не отправя допълнителни препоръки относно МВУ предвид изтичането на срока му през декември 2026 г. (**§ 11.62**) и приветства този прагматичен подход. По отношение на препоръките, съдържащи се в годишните доклади на ЕСП за 2022 г., 2023 г. и 2024 г., Комисията счита, че всички препоръки са изпълнени до степента, в която са били приети в първоначалните ѝ отговори.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ НАБЛЮДЕНИЯ НА ЕСП

1. Оценка на изпълнението на критериите за плащане и допустимост

Осъществяване на ключови етапи и цели

За да получи плащане по МВУ, държавата членка трябва да постигне набор от предварително определени ключови етапи (качествени показатели) и цели (количествени показатели), с които се измерва напредъкът в изпълнението на включените в ПВУ реформи и инвестиции. Регламентът за МВУ изисква от Комисията да оцени дали всеки ключов етап и цел са „изпълнени задоволително“. През февруари 2023 г. Комисията публикува рамка, в която се очертава по

[3] Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост („Регламент за МВУ“), член 21, параграф 1.
[4] Регламент за МВУ, член 22 и приложение V.

какъв начин тя извършва своята оценка дали даден ключов етап или цел е изпълнен/а задоволително в съответствие с правното основание.[5] За всеки ключов етап или цел Комисията разглежда всички доказателства, предоставени от държавата членка, и излага своя анализ в публично достъпна „предварителна оценка“.[6] Преди да приеме решение на Комисията и да извърши плащането, Комисията получава становището на Икономическия и финансов комитет и на специален комитет от експерти от държавите членки относно предварителната оценка.[7] Поради това Комисията счита, че всяко решение за плащане е взето прозрачно и е подложено на строг контрол, като се позовава на **§ 11.13** до **§ 11.14.**

От 420-те ключови етапа и цели, които е одитирала, в 10 случая ЕСП е достигнала до виждане, различно от това на Комисията. Във всички тези случаи, както и в предишни години, това виждане е резултат или от различно тълкуване на изискванията, или от различно тълкуване на това дали предоставените доказателства показват, че тези изисквания са изпълнени.

Във връзка с изпълнението на полския ключов етап B5G „Влизане в сила на регламента за определяне на стандарти за качество на твърдите горива от биомаса“ (**каре 11.1**), Комисията счете, че ключов етап B5G изисква влизането в сила на регламент за определяне на стандарти за качество на дървесните пелети и дървесните брикети (а не на цялата биомаса, предназначена за битова употреба; като се изключат по-специално и разпоредбите срещу смога). Такова тълкуване се подкрепя, наред с други фактори, от описанието на мярката в решението за изпълнение на Съвета, доказателствата отпреди приемането на първоначалния ПВУ, както и от факта, че по времето, когато ПВУ беше изготвен, в полската правна уредба липсваха подходящи стандарти за качество на дървесните пелети. За разлика от тях, подходящи стандарти за качество за други видове твърди горива от биомаса вече съществуваха, включително по-специално регионалните разпоредби срещу смога. Въз основа на това Комисията не споделя виждането на ЕСП, че ключовият етап не е изпълнен задоволително. Освен това Комисията отбелязва, че ако се приеме тълкуването на ЕСП относно изискванията на ключовия етап (според което изпълнението на ключовия етап е трябвало да обхване и други видове твърда биомаса, като например дърва за огрев), мярката би се считала за недопустима за подкрепа от МВУ, а не за незадоволително изпълнена. Това е така, защото такива стандарти за качество бяха приети и приложени в Полша преди 1 февруари 2020 г.

Що се отнася до двата полски съдебни ключови етапа (**§ 11.14**), Комисията поддържа отговорите си на годишния доклад на ЕСП за 2024 г.[8] Комисията отбелязва, че е изплатила средства за тези ключови етапи още през 2024 г. ЕСП предоставя актуализация по този случай от 2024 г. в годишния доклад за 2025 г., но все още не прави заключение въз основа на информацията, с която разполага. Комисията отбелязва, че ЕСП изчаква бъдещите решения на Съда на Европейския съюз, преди да направи заключение. Комисията отбелязва, че е трябвало да установи независимостта и безпристрастността на Камарата по професионална отговорност на Полша през 2024 г. въз основа на съществуващата съдебна практика към момента на оценката и не е могла да използва съдебни решения, постановени години по-късно, при

[5] COM (2023) 99, приложение I, „Рамка за оценка на ключовите етапи и целите съгласно Регламента за МВУ“.

[6] Цялата документация е достъпна чрез специфичните за всяка държава уебсайтове за Механизма за възстановяване и устойчивост; https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1/country-pages_en?prefLang=bg.

[7] Комитет за Механизъм за възстановяване и устойчивост; документите от всички заседания са достъпни на адрес https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=bg.

[8] Отговори на Комисията по глава 11 от годишните доклади на ЕСП за 2024 г., стр. 485—486.

определянето дали ключовите етапи са изпълнени задоволително. Комисията поддържа своята оценка на ключовите етапи, както е обяснено в съответната предварителна оценка.[9]

Период на допустимост по МВУ

По отношение на четирите констатации относно периода на допустимост по МВУ, както отбеляза и ЕСП (**§ 11.15** до **§ 11.17**), продължават да съществуват различия в тълкуването между Комисията и държавите членки, от една страна, и ЕСП, от друга, относно „началото“ на дадена мярка. В тази връзка Комисията се позовава на отговорите си на годишните доклади на ЕСП за 2023 г. и 2024 г.[10]

В отговор на предишна препоръка на ЕСП[11], през октомври 2024 г. Комисията публикува допълнителни насоки[12], в които са посочени двата теста, които е приложила, за да осигури последователен подход: 1) *„дали изпълнението на предложената мярка е започнало едва на или след 1 февруари 2020 г.?“*; и 2) *„дали разходите, направени за това изпълнение, са започнали едва на или след 1 февруари 2020 г.? По-конкретно, отчетени ли са всички разходи (по Европейската система от сметки (ЕСС 2010) след 1 февруари 2020 г.?“*. Комисията отбелязва, че мерките, за които ЕСП включва в доклада този вид констатации, преминават и двата теста.

Двойно финансиране

Както е отбелязано в отговора на Годишния доклад на ЕСП за 2022 г. и 2024 г.[13] и в отговора на специален доклад на ЕСП по тази тема, ЕСП прилага концепция за „двойно финансиране“, различна от концепцията, прилагана от Комисията и държавите членки. ЕСП счита, че *„случаи на двойно финансиране могат да възникнат, когато едни и същи разходи, свързани с даден ключов етап или цел, се финансират два пъти и/или когато едни и същи крайни продукти/резултати се декларират и следователно се финансират два пъти“* (**§ 11.19**). За разлика от това Комисията следва концепцията за двойно финансиране, установена в Регламента за МВУ, според която *„подкрепата по Механизма е в допълнение към подкрепата, предоставяна по линия на други програми и инструменти на Съюза. Реформите и инвестиционните проекти могат да получават подкрепа по линия на други програми и инструменти на Съюза, при условие че тази подкрепа не покрива едни и същи разходи“*. Това означава, че подкрепата от Съюза за една мярка може да идва от множество инструменти, при условие че те *„не покриват едни и същи разходи“*. В това отношение както във Финансовия регламент, така и в Регламента за МВУ концепцията за двойно финансиране е свързана с разходите. Комисията предостави насоки[14], в които се обяснява как концепцията за двойно финансиране, основано на разходите, да се прилага към основаната на резултати логика на изпълнение на МВУ.

---

[9] Вж. Положителна предварителна оценка за задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите във връзка с първото искане за плащане, подадено от Полша на 15 декември 2023 г., предадена от Европейската комисия на Икономическия и финансов комитет (52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en).

[10] Отговори на Комисията по глава 11 от годишния доклад на ЕСП за 2023 г., стр. 485.

[11] Отговори на Комисията по глава 11 от годишните доклади на ЕСП за 2023 г., стр. 491.

[12] COM(2024) 474, приложение II: *„Допустимост на мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост — начална дата за допустимите мерки“*.

[13] Отговори на Комисията по глава 11 от годишния доклад на ЕСП за 2022 г., стр. 453; Отговори на Комисията по глава 11 от годишния доклад на ЕСП за 2024 г., стр. 486.

[14] COM(2024) 474, приложение IV *„Концепция за двойно финансиране в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост“*.

Комисията също така припомня, че включването в ПВУ на реформи, които в повечето случаи не са свързани с разходи, е съществено условие за положителна оценка на ПВУ и следователно е изрично предвидено в Регламента за МВУ и дори се изисква от него. В различни съображения на Регламента за МВУ са изброени възможни мерки за реформи, които е малко вероятно да имат преки разходи, като например реформи за засилване на социалния диалог или свеждане до минимум на административната пречка, като по този начин се пояснява, че Европейският парламент и Съветът очакват и дори изискват в ПВУ да бъдат включени мерки с нулеви разходи. В много случаи, тъй като няма разходи, свързани с прилагането на тези реформи, държавата членка декларира „нулеви разходи“ в приблизително оценените разходи, които представя по време на изготвянето на ПВУ. Съгласно своята концепция ЕСП разглежда действията, които държавите членки са се ангажирали да осъществят с ресурси, различни от средствата по МВУ, като „финансирани“ или „двойно финансирани“, ако принос се осигурява от други фондове на ЕС.

Констатацията относно „двойното финансиране“, която ЕСП докладва във връзка с латвийския ключов етап 144 *„Приемане на картографиране на човешките ресурси в здравеопазването“* (**каре 11.2**), илюстрира този проблем. Въпреки че ЕСП заявява, че *„картографирането на човешките ресурси в здравеопазването вече е изцяло финансирано по линия на Инструмента за техническа подкрепа на ЕС“,* Комисията счита, че по дефиниция в този случай не може да има двойно финансиране, тъй като държавата членка не е представила разходи във връзка с този ключов етап. Освен това Инструментът за техническа подкрепа (ИТП) не предоставя средства на държавата членка, а по-скоро изисква от държавата членка да предостави персонал и ресурси в подкрепа на изпълнението на проекта. Следователно МВУ не би могъл да покрие същите разходи като ИТП. Освен това Комисията отбелязва, че независимо от предоставената подкрепа, ИТП сам по себе си не може да гарантира „приемането“ на такава стратегия, което зависи от действията и подкрепата на националните органи.

2. Разглеждане на избрани системи за мониторинг и контрол

Слабости, свързани с оценката на искането за плащане

ЕСП отбелязва 40 случая на „слабости в оценката на Комисията“ (**§ 11.22**). Те се отнасят до широк спектър от констатации, които обхващат например липса на специфична документация или факта, че Комисията не е проверила конкретно елемент, който според ЕСП е трябвало да бъде проверен. Комисията отчита някои от тези констатации, но не е съгласна с повечето от тях.

Комисията отбелязва установените от ЕСП 12 докладвани „слабости в оценката на Комисията“ (**§ 11.22**), свързани с констатации с финансово отражение. В случаите, когато ЕСП счита, че даден ключов етап или цел не е изпълнен/а, а Комисията е стигнала до различно заключение, ЕСП също докладва това заключение като „слабост“. Комисията също така отбелязва, че в някои случаи ЕСП докладва за един ключов етап или цел няколко слабости без финансово отражение (напр. „неясно дефиниран ключов етап или цел“ (**§ 11.53**) заедно със „слабост в оценката на Комисията“). Поради това Комисията счита, че броят на ключовите етапи и целите, за които ЕСП идентифицира констатации, предоставя по-точен показател за броя на отделните въпроси, отколкото общият брой на констатациите.

По отношение на примера с цел 193 на Кипър „Намаляване на броя на неприключените дела за издаване на нотариални актове чрез издаване на нотариални актове или отхвърляне на делото“ (**каре 11.3**), ЕСП счита, че Комисията е трябвало да предприеме допълнителни проверки. Комисията обаче отбелязва, че нейната оценка е била подходяща, и посочва, че ЕСП е поискала

и прегледала първични доказателства на извадков принцип и не е открила никакви отклонения, което потвърждава оценката за задоволително изпълнение.

ЕСП също така докладва за четири „слабости в исканията за плащане“, тъй като счита, че декларациите за управлението съдържат частично неточна информация (**§ 11.38**). Комисията отчита констатациите, но не е съгласна с всички случаи и припомня, че националните органи представят декларацията за управлението въз основа на собствената си преценка и информацията, с която разполагат към момента на представянето. Комисията припомня, че декларацията за управлението е придружена от обширна документация и следователно не е необходимо да съдържа всяка отделна информация, както и че процесът на оценка предоставя широки възможности на органите за управление да предоставят, а на Комисията — да поиска всякаква допълнителна информация или разяснение. Комисията счита, че във всички случаи, установени от ЕСП, при които съответната информация не е била посочена в декларацията за управлението като резерва, тя е била предоставена в пълната документация към искането за плащане.

Одитни препоръки на Комисията

ЕСП признава напредъка на Комисията при изпълнението на одитните препоръки (**§ 11.26**), но отбелязва, че някои „критични“ и „много важни“ препоръки остават неизпълнени през последната година от изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост.

От началото на действие на Механизма Комисията е отправила повече от 2 700 одитни препоръки към всички 27 държави членки. Към 28 май 2026 г. по-голямата част от тях (91 %) вече са били приключени или предварително оценени от Комисията като приключени. Този резултат е постигнат чрез добре дефинирана методика. Комисията прилага консервативен подход и счита одитните препоръки за изпълнени само в случай че държавата членка предостави достатъчни, надеждни и адекватни доказателства за изпълнението им. Този резултат отразява също така продължаващото тясно сътрудничество с държавите членки, както и строгия мониторинг от страна на Комисията. Това показва осезаемия напредък, постигнат в системите за вътрешен контрол на държавите членки.

Комисията ще продължи да следи отблизо изпълнението на своите препоръки, издадени след 31 декември 2026 г., както и на тези, издадени преди тази дата, които остават неизпълнени.[15] Тя също така ще продължи да упражнява правата си за предприемане на действия за възстановяване на средства в случаите, посочени в рамката за „Намаляване и възстановяване на средства по МВУ“.[16] ЕСП представя данни за броя на неизпълнените „критични“ и „много важни“ препоръки за 37 избрани окончателни одитни доклада, издадени между началото на действие на Механизма и крайния срок 11 май 2026 г. (**Фигура 11.4**). В тази връзка Комисията подчертава, че от общо 448 препоръки, свързани с „критични“ и „много важни“ констатации, отправени в тези одитни доклади от извадката, само 25 остават „неизпълнени“, което представлява 5,6 % от общия брой. За девет от тези препоръки крайният срок за отговор от страна на държавата членка все още не е изтекъл. За останалите случаи отговорите на държавите членки бяха представени. По отношение на 12 препоръки случаите са оценени като приключени и се подготвят документи за последващи действия. За останалите четири препоръки Комисията следи отблизо съответните случаи, за да гарантира, че са предприети корективни действия.

---

[15] C(2026) 2647, *„Насоки за държавите членки относно оперативните аспекти, свързани с последната фаза и приключването на Механизма за възстановяване и устойчивост“* (Раздел 6.3).

[16] C/2024/4990 Известие на Комисията — Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост, приложение IV.

По отношение на двете одитни препоръки, които ЕСП счита за изпълнени без достатъчно доказателства (**§ 11.28**), заключението на ЕСП не отразява пълния обхват на доказателствената база на Комисията, използвана за приключването на тези две одитни препоръки. Комисията припомня, че приключването на препоръка не се основава единствено на доказателства, представени от държавата членка в официалния процес на проследяване; в съответствие със стандартната одитна практика Комисията взема предвид и информация от други одити, обобщения на одитите и данни, достъпни чрез ИТ инструменти като Arachne.

Ефективност на системите за контрол на държавите членки

Комисията приветства факта, че ЕСП признава ключовите етапи, свързани с одита и контрола, като положителна стъпка към укрепване на системите за контрол на държавите членки. Въпреки това Комисията не е съгласна с твърдението, че *„слабостите в системите за контрол на държавите членки, чиито втори или последващи плащания са обвързани с постигането на ключови етапи в контрола, пораждат риск за защитата на финансовите интереси на ЕС, докато те не бъдат изпълнени, с потенциално отражение върху редовността на разходите“* (**§ 11.31**). Комисията систематично извършва преоценка на това дали предложените от държавите членки системи за контрол са подходящи спрямо критерий 2.10 от приложение V към Регламента за МВУ всеки път, когато държавите членки подават искания за преразглеждане на своите ПВУ. В контекста на динамичния мониторинг това се извършва въз основа на информацията, предоставена от държавите членки, допълнена с допълнителни доказателства, получени от Комисията, включително одитни констатации. Комисията счита, че в хода на нейната увеличаваща се одитна работа са били открити специфични слабости, които могат да бъдат отстранени чрез ключов етап, свързан с одита и контрола, без да се поставя под въпрос адекватността на системата за контрол на държавите членки. В този контекст фокусът на ключовите етапи, свързани с одита и контрола, е върху договореностите, които трябва да бъдат въведени от държавата членка за справяне със съответните одитни констатации. Следователно последващите подобрения на националните системи за контрол от страна на държавите членки са повишили нивото на увереност. Ето защо въвеждането на ключови етапи, свързани с одита и контрола, не следва да се тълкува като означаващо, че системите за контрол на държавите членки не са били подходящи за изпълнението на МВУ до този момент. Освен това Комисията припомня, че редовността на разходите по МВУ се определя единствено от задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите, което подлежи както на предварителен, така и на последващ контрол.

ЕСП докладва за „трайни слабости“ в системите за контрол на четири държави членки през периода, в който специфични одитни препоръки на Комисията, отправени към тези държави членки, оставаха неизпълнени (**§ 11.32**). Комисията отбелязва, че докладваните одитни констатации и препоръки се отнасят до пропуски в прилагането на контрола, а не до структурата на системата за вътрешен контрол на държавата членка. Тези констатации бяха надлежно приети от държавите членки и оттогава всички препоръки са оценени от Комисията като адекватно изпълнени в рамките на последващите одитни действия. Комисията счита, че нито една от тези одитни констатации не е поставила под въпрос общите предпазни мерки, осигурени от системите за контрол на тези държави членки, и следователно не е оправдала въвеждането на ключов етап, свързан с одита и контрола. Следователно Комисията поддържа позицията, че плащанията към тези държави членки са извършени при наличие на адекватни договорености за контрол.

Комисията отбелязва, че чрез своята одитна дейност ЕСП е установила редица възможни нередности в процедурите за обществени поръчки в две държави членки и възможни нередности по отношение на процедурите за държавна помощ в три държави членки. Комисията ще определи подходящите последващи действия във връзка с тези констатации по отношение на съответните държави членки. Тези случаи обаче не засягат законосъобразността или

редовността на свързаните с тях плащания, тъй като превеждането на средствата се основава единствено на задоволителното изпълнение на съответните ключови етапи и цели. От своя страна Комисията разшири обхвата на одитната си дейност след Годишния доклад на ЕСП за 2023 г. и актуализира своята одитна стратегия, за да проверява систематично във всички видове одити спазването от страна на държавите членки на задължението им по член 22, параграф 2, буква а) от Регламента за МВУ. Това включва проверка, когато е приложимо, дали държавите членки редовно проверяват за правилното използване на предоставеното финансиране в съответствие с всички приложими правила на ЕС и национални правила, особено в областта на обществените поръчки и държавната помощ, както и проверка на ефективността на тези проверки. Тези проверки бяха извършени с помощта на усъвършенствания набор от инструменти на Комисията, включително чрез използването на изчерпателни контролни списъци.

3. Изменения на решенията за изпълнение на Съвета

Като специфично направление на работата в рамките на тазгодишния процес по декларацията за достоверност ЕСП анализира измененията на решенията за изпълнение на Съвета и прегледа 32 промени в ключовите етапи и целите в осем държави членки (**§ 11.9**). Комисията припомня, че Регламентът за МВУ позволява на всяка държава членка да поиска изменение или замяна на решението за изпълнение на Съвета, с което се одобрява националният план за възстановяване и устойчивост, *„когато планът за възстановяване и устойчивост, включително съответните ключови етапи и цели, вече не може да бъде постигнат частично или изцяло“*.[17] Признавайки, че само ЕСП има право да определя обхвата на одита, Комисията отбелязва, че обхватът на одита обхваща само изменения на ключови етапи и цели, за които е извършено плащане. Следователно обхватът на одита не обхваща случаите, в които Комисията не е предложила на Съвета да измени свое решение за изпълнение, въпреки че такива случаи са еднакво важни за всякакви заключения относно взаимодействието между измененията на решение за изпълнение на Съвета и исканията за плащане. Произтичащите от това заключения, и по-специално твърдението, че това *„намалява ефективността на финансовите пакети, с които разполага ЕС, и създава впечатление, че незадоволителното изпълнение може да бъде преодоляно чрез изменение на решение за изпълнение на Съвета, което да позволи извършването на плащането“*(**§ 11.42**), произтича от този обхват на одита. Комисията не споделя това мнение и подчертава изричната правна разпоредба, която оправдава преразглеждане, когато даден ключов етап или цел *„вече не може да бъде постигнат/а“*. Поради това Комисията отбелязва, че съзаконодателите изрично са избрали да позволят преразглеждането на ключовите етапи и целите, когато обективни обстоятелства възпрепятстват тяхното изпълнение, при условие че ПВУ продължава да отговаря в общ план на всички останали критерии.

По отношение на констатациите на ЕСП относно обосновката и доказателствата за обективни обстоятелства (**§ 11.43**, **§ 11.44**), ЕСП отбелязва, че Комисията е предоставила насоки относно измененията през 2023 г., 2024 г. (**§ 11.43**) и 2025 г. (**§ 11.39**). Въпреки че тези насоки предоставят рамка, оценката все още трябва да се извършва за всеки отделен случай поради разнообразието от възможни обективни обстоятелства, които могат да наложат преразглеждане. Тъй като нейните оценки включват качествени преценки, Комисията признава, че ЕСП може да има различно мнение относно обосновките и доказателствата, предоставени от държавите членки. Комисията обаче поддържа становището си, че нейните оценки са били надеждни и основани на документация, както и на задълбочени дискусии с държавите членки. Комисията е посочила по прозрачен начин мотивите за своите становища в предложенията за изменение на решенията за изпълнение на Съвета.

[17] Регламент за МВУ, член 21, параграф 1.

Комисията признава наблюдението на ЕСП, че с някои изменения са премахнати части от специфични фази на дадена мярка от ПВУ (**§ 11.45**), но отбелязва, че такива промени са разрешени от Регламента за МВУ, както е обяснено по-горе. Комисията отбелязва, че оценява дали преразгледаният ПВУ отговаря на критериите за оценка, предвидени в Регламента, и отразява тази оценка в своите предложения за преразглеждане на решение за изпълнение на Съвета. Този прозрачен подход показва как Комисията гарантира, че всички изменения се извършват по начин, който осигурява спазването на Регламента за МВУ. Когато промените в обхвата на дадена мярка намалят общите приблизително оценени разходи по ПВУ под размера на разпределените финансови средства за държавата членка, Комисията изисква от държавата членка или да увеличи пропорционално друга мярка, или да намали поисканите си разпределени финансови средства. В съответствие с насоките на Комисията, че „ако промяната е свързана само с мащаба на мярката, преразглеждането на приблизително оценените разходи следва да се извърши на пропорционална основа“, такава промяна не изисква нова обосновка на приблизително оценените разходи.[18]

Ако държавите членки включат реформа с прогнозна цена от нула евро в своя ПВУ, това нито увеличава, нито намалява разпределените финансови средства. По този начин Комисията потвърждава констатацията на ЕСП (**§ 11.48**), че промяната на такава мярка няма преки финансови последици, което произтича от правното основание на МВУ. Комисията обаче взема предвид въздействието на такава промяна върху ПВУ като цяло, по-специално върху съответствието с всички законово установени критерии за оценка. В това отношение Комисията категорично отхвърля твърдението на ЕСП, че измененията на мерки с нулеви разходи „*могат да отслабят стимулите за поддържане на първоначалния обхват и амбициозност на реформите*“, при положение че Регламентът за МВУ е въвел стабилни предпазни мерки, които се прилагат по прозрачен и публично достъпен начин от Комисията и Съвета, за да се гарантира, че всички ПВУ, включително техните реформи, спазват правната уредба на МВУ по всяко време.

Примерът с реформа 2.7 на Ирландия „Преодоляване на цифровото разделение и подобряване на цифровите умения“ (**каре 11.5**) напълно илюстрира този момент. Като един от четирите елемента на реформата, която беше изцяло финансирана и изпълнена с национални средства, Ирландия се ангажира да предприеме действия, които биха увеличили броя на завършилите в областта на ИКТ, и първоначално предложи за цел измерването на *въздействието* на тази мярка. Като се има предвид, че тази цел беше част от несъществена реформа с нулеви разходи, Ирландия отправи запитване дали може да измени целта, за да приложи по-добра алтернатива, позволяваща намаляването на административната пречка, като при това се постигнат целите на съответната мярка. Комисията предложи изменение на решението за изпълнение на Съвета в съответствие с искането на Ирландия и Съветът се съгласи. Въпреки че с това изменение се понижава целта за измерване на въздействието на реформата (с 12 %), то не променя политическата цел или нейното изпълнение от държавата членка, т.е. изпълнението на реформите в областта на цифровите умения. Както преди, така и след преразглеждането, всички учещи остават изцяло финансирани от националния бюджет и съответно разпределените финансови средства по МВУ не са засегнати от тази промяна.

4. Разработването на мерки, ключови етапи и цели

Както и през предходните години[19], ЕСП заявява, че ключовите етапи и целите следва да „*обхващат всички основни елементи на дадена реформа или инвестиция, по-специално*

[18] C/2024/4618, раздел II.IV.

[19] Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., параграф 11.51, Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., § 11.45.

нейното завършване“ (**§ 11.50**). Комисията признава, че осигуряването на добро обхващане на реформите и инвестициите от ключовите етапи и целите е от ключово значение за измерването на напредъка по тях, и смята, че това е вярно за всички ПВУ. Тя обаче припомня, че в Регламента за МВУ ключовите етапи и целите изрично са определени като „измерване на напредъка“.[20]

Във връзка с примера с шведския ключов етап на одит и контрол 41 *„M 1: Решения на правителството, осигуряващи ефективно и ефикасно изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително системата за одит и контрол“* (**каре 11.6**), Комисията припомня, че ключовите етапи, свързани с одита и контрола, имат за цел да отстранят слабостите в структурата на договореностите за контрол, заложени в плановете за възстановяване и устойчивост, за да се гарантира съответствие с член 22 от Регламента за МВУ. Комисията въведе този ключов етап, фокусиран върху проектирането и внедряването на необходимата система за контрол на национално ниво в Швеция, както и изискването да бъде въведена ясна рамка, налагаща правни задължения на всички органи по изпълнението в шведската национална система за контрол. Въпросите, свързани с прилагането на такива договорености на ниво отделни органи по изпълнението, които по никакъв начин не поставят под въпрос цялостната система за контрол в държавата, след това се проследяват и разглеждат чрез задълбочена одитна работа на Комисията, включително чрез проверки на място. Този подход за осигуряване на защита на финансовите интереси на Съюза отгоре надолу чрез ключовите етапи за одит и контрол и отдолу нагоре чрез детайлна проверка на отделните органи по изпълнението, осигурява ефикасен и всеобхватен подход за защита на финансовите интереси на Съюза, вместо ограничен във времето и основан на документи процес на разглеждане на исканията за плащане.

5. Годишни отчети за дейността и годишен доклад за управлението и резултатите

Годишният отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ (**§ 11.54** до **§ 11.59**) очертава как Комисията е постигнала увереност относно i) законосъобразността и редовността на плащанията; ii) системите на държавите членки, свързани с обществените поръчки и държавната помощ, и iii) корекциите в съответствие с член 22, параграф 5 от Регламента за МВУ, като същевременно очертава прозрачно нивото на риск, предвидено във връзка с всеки от тези въпроси за всяка държава членка. През цялата 2025 г. Комисията е извършила по-голям брой предварителни и последващи проверки, свързани с плащанията по МВУ, отколкото през която и да е предходна година. Резултатите от тези проверки се вземат предвид заедно с работата на ЕСП и Европейската служба за борба с измамите при определяне на подходящото ниво на риск.

В изпълнение на предишни препоръки на ЕСП Комисията актуализира своята методика за оценка на риска по отношение на съществеността за целия срок на действие на МВУ.[21] Това включва отчитането на междинни доклади от одити преди окончателното приключване на одитната дейност, като Комисията приветства признанието на ЕСП, че този подход позволява на Комисията да вземе предвид цялата налична информация (**§ 11.56**). Комисията счита, че ползите от отчитането на най-актуалната налична информация за повишаване на

[20] Член 2, параграф 4 от Регламента за МВУ: „ключови етапи и цели“ означава измерване на напредъка за постигането на дадена реформа или инвестиция, като ключовите етапи са качествени постижения, а целите са количествени постижения“. Вж. също отговорите на Комисията по глава 11 от годишните доклади на ЕСП за 2024 г., стр. 493.

[21] Вж. приложение 5 към годишния отчет за дейността на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за 2024 г. и 2025 г.

прозрачността по отношение на рисковете надвишават евентуалните недостатъци, които този подход може да породи.

Комисията счита, че резултатите, произтичащи от преразгледаната методика за оценка на риска, предоставят разумна увереност по отношение на нивото на риск, определено за всяка държава членка. В това отношение, както и през предходните години, Комисията не е съгласна с твърдението на ЕСП, че съществува вероятност при прилагането на този подход да се подцени нивото на риск.

6. Препоръки

През целия период на изпълнение на МВУ Комисията поддържа конструктивен и проактивен подход в сътрудничеството си с ЕСП. Тя прие повечето от препоръките на ЕСП при одитите, свързани с МВУ, и ще продължи да укрепва своята рамка за одит и контрол, като се опира на констатациите и препоръките на ЕСП до приключването на МВУ. Комисията отбелязва, че ЕСП не отправя допълнителни препоръки, като се има предвид, че изпълнението на МВУ ще приключи до декември 2026 г. (**§ 11.62**), и приветства този прагматичен подход. Предложенията на Комисията за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2028—2034 г. се основават на опита, получен от изпълнението на програмите по настоящата МФР, както и на препоръките, дадени от ЕСП. Комисията взе надлежно под внимание становищата на ЕСП относно своите предложения.

От деветте препоръки в годишните доклади на ЕСП за 2022 г., 2023 г. и 2024 г. Комисията прие изцяло или частично седем препоръки. Комисията счита, че е изпълнила изцяло приетите елементи от всички седем препоръки в съответствие с първоначалните си отговори.

Комисията отбелязва, че ЕСП оценява степента на изпълнение спрямо препоръката, която е формулирала, независимо от това дали тази препоръка е била изцяло приета от Комисията. От друга страна, Комисията оценява степента на изпълнение спрямо ангажимента, който е поела в отговорите на специалните доклади. Ето защо в някои случаи ЕСП счита, че препоръките са изпълнени само частично, докато Комисията ги счита за изпълнени изцяло.

Комисията взема под внимание оценката на ЕСП относно препоръка 3 в годишния доклад на ЕСП за 2023 г. Комисията обаче счита, че е предприет всеобхватен набор от действия, за да се гарантира, че държавите членки предприемат незабавни корективни действия за справяне с оставащите слабости в системите за контрол, включително в областите на обществените поръчки и държавната помощ. Тези действия включват цялостни проверки по всички видове одити, въвеждане на ключови етапи за одит и контрол, когато са установени системни слабости, както и стриктно наблюдение на последващите действия по одитните препоръки.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 г.

ГЛАВА 12: ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕПОРЪКИТЕ, ОТПРАВЕНИ В НАШИТЕ СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ ОТ 2022 Г.

ОТГОВОРИ НА ПАРЛАМЕНТА ОТНОСНО ПОСЛЕДВАЩИТЕ ДЕЙСТВИЯ ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 18/2022:

„Институциите на ЕС в контекста на пандемията от COVID-19 – Предприети са бързи действия, но все още не се използват пълноценно иновативните и гъвкави решения, създадени в резултат на кризата“

Приложение 12.2 – Последващи действия във връзка с препоръките в специалните доклади от 2022 г. – Други одитирани субекти

Парламентът взема под внимание анализа на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръките на Сметната палата (ЕСП).

След пандемията от COVID-19 Парламентът не въведе всеобхватен нов начин на работа, който да засяга неговата политика в областта на сградния фонд. Вместо това той укрепи съществуващата си стратегия, като същевременно запази настоящия си сграден фонд. Този модел дава приоритет на цялостната оптимизация на съществуващите активи и следователно не оказва особено отражение върху бюджета за политиката в областта на сградния фонд.

От съществено значение е Парламентът да предоставя пряка, лична и непрекъсната подкрепа на членовете на Европейския парламент при изпълнението на ежедневните им задължения. Това изисква постоянна помощ на място, услуги в близост, сигурни заседателни зали и оборудване и постоянна оперативна непрекъснатост – фактори, които влияят на подхода на Парламента към управлението на офис сградите, необходими за неговия персонал, и които определят нуждите му от инфраструктура. По този начин бюджетните ползи са ограничени, докато въздействието на дистанционната работа върху околната среда е значително.

Следователно Парламентът счита, че препоръка 3в не е приложима.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г., ГЛАВА 12: Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади на ЕСП от 2022 г.

Що се отнася до препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП), отправени към Комисията (**точки 12.6—12.10**), **Комисията отдава първостепенно значение на изпълнението на всички приети препоръки.** Комисията проследява действията, които е поела ангажимент да изпълни и които попадат в рамките на нейния мандат. ЕСП оценява степента на изпълнение спрямо препоръката, която е формулирала, независимо от това дали тази препоръка е била изцяло приета от Комисията. От друга страна, Комисията оценява степента на изпълнение спрямо ангажимента, който е поела в отговорите на специалните доклади. Ето защо в някои случаи ЕСП счита, че препоръките са изпълнени само частично, докато Комисията ги счита за изпълнени изцяло.

В този контекст Комисията отбелязва оценката на ЕСП, че **степента на изпълнение на препоръките, отправени към Комисията, е достигнала** 74 % от изпълнените изцяло или в повечето отношения препоръки (неголямо намаление спрямо 77 % при проследяването на препоръките на ЕСП от 2021 г.) (**точка 12.6**). Комисията потвърждава, че е възможно да съществуват разлики в оценката на степента, в която препоръките са изпълнени (**точка 12.8**). Макар че Комисията определя кога дадена препоръка е изпълнена изцяло, тя остава ангажирана да осигури ефективното изпълнение на основните цели на всички препоръки.

Като цяло, по отношение на степента на приемане на препоръките, се отбелязва неголямо увеличение на дела на неприетите препоръки през 2022 г. в сравнение с 2021 г. (около 4 % от отправените препоръки през 2022 г. спрямо 2 % през 2021 г.). През 2022 г. Комисията е приела частично 9 % от препоръките на ЕСП. **За неприемането или частичното приемане на препоръките** може да има няколко причини, например: i) ограниченията, наложени от съществуващата регулаторна рамка, и/или трудността да се предвиди бъдещото законодателство на ЕС; ii) разпределението на функциите и компетенциите (включително договореностите по отношение на отговорността и отчетността) между различните институции на ЕС, органи, държави членки и заинтересовани страни; iii) взаимното допълване с политики, законодателство и програми; iv) оценката на Комисията на това доколко са осъществими препоръките и/или на отражението върху ресурсите и сроковете.

Що се отнася до **своевременното изпълнение на препоръките** (**точка 12.18**), Комисията приветства заключението на ЕСП, че през тази година е продължил да нараства делът на препоръките, изпълнени от Комисията в срок. В този контекст Комисията отбелязва, че навременността на последващите действия трябва да се разглежда и във връзка със степента на приемане на препоръките. Комисията продължава да бъде изцяло ангажирана с изпълнението на всички приети препоръки в сроковете, определени в специалните доклади на ЕСП. Това обаче не се отнася за препоръките, които Комисията отначало не е приела по причините, изложени в публикуваните отговори на съответния специален доклад.

В някои случаи последващите действия може да изискват повече време от първоначално предвиденото поради сложността на мерките, законодателни или засягащи политиката промени, недостиг на ресурси, външни фактори или необходимостта от участието на други институции или субекти. Фактът, че дадена препоръка не е изпълнена изцяло до първоначално предвидената дата на изпълнение, не означава, че тази препоръка няма да бъде изпълнена след това. Развитието на обстоятелствата или промените в политиката или политическия контекст обикновено може да доведат до промяна на приоритетите на действията.

В приложението са представени отговорите на Комисията по 53 препоръки, за които ЕСП е преценила, че са изпълнени в някои отношения или все още не са изпълнени. От тях Комисията не прие 7 препоръки, счита 33 препоръки за изпълнени и продължава да работи по изпълнението на 13 препоръки, които към края на май 2026 г. все още бяха в процес на изпълнение.

Приложение — Проследяване на препоръките, отправени в специалните доклади от 2022 г. — Европейска комисия

Специален доклад 01/2022: Подкрепа от ЕС за върховенството на закона в Западните Балкани — въпреки положените усилия, основните проблеми продължават да съществуват.

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 75: Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) приеха частично препоръка 2, буква б) и считат, че тя е изпълнена по отношение на приетите елементи.

Според Комисията финансирането на проекти е най-подходящата форма на финансиране за организациите на гражданското общество (ОГО), като се има предвид, че организационната подкрепа или подкрепата с основно финансиране е рискова по своята същност, тъй като създава зависимост. При действията в областта на върховенството на закона се обръща необходимото внимание на финансирането на ОГО. В програмната рамка на Инструмента за предприсъединителна помощ III (ИПП III) подкрепата за гражданското общество и медиите е определена като един от приоритетите за укрепване на демокрацията и върховенството на закона. Комисията счита, че ключов фактор за постигането на напредък в областта на върховенството на закона в целевите бенефициенти по ИПП е подкрепата за активната роля на ОГО в разработването на политики и вземането на решения, насърчаването на доброто управление, противодействието на корупцията, интегрирането на принципа на равенство между половете и защитата на правата на човека, както и за ролята им на наблюдатели. Например Комисията предоставя финансова подкрепа за проекти, изпълнявани от ОГО, които участват в борбата с корупцията. Понастоящем тази подкрепа включва проекти за разработване на инструменти за сравнителен анализ на регионално равнище, насочени към разкриването на корупция. В съответствие с препоръките на ЕСП многонационалната програма за гражданското общество предостави значителна подкрепа за развитието на гражданското общество в региона (218,5 милиона евро през периода 2021—2023 г.). По линия на ИПП III през април 2022 г. беше обявена регионална покана за представяне на предложения, предназначена за гражданското общество, която включва специална обособена позиция, насочена към доброто управление, върховенството на закона и борбата с корупцията. През 2024 г. беше обявена друга покана за представяне на предложения, също насочена към важни теми, като свобода на медиите и свобода на изразяване на мнение, благоприятна среда за ОГО и гражданско участие, както и добро управление и икономическо развитие. След широки консултации с гражданското общество в Западните Балкани, през юни 2022 г. Комисията преразгледа своите насоки за подкрепата на ЕС за гражданското общество в региона, обхванат от политиката на разширяване. Насоките се основават на солиден набор от стандарти, по-специално достиженията на правото на ЕС в областта на върховенството на закона (глава 23 „Съдебна власт и основни права“ и глава 24 „Правосъдие, свобода и сигурност“). Освен това те са приведени в съответствие с препоръките, становищата и насоките, приети от международни организации и междуправителствени форуми.

Финансирането за организациите на гражданското общество и медийните организации е увеличено значително в рамките на ИПП III. Комисията е предприела стъпки към осигуряване на „основно финансиране“, когато това е било определено като приложимо и възможно. Очаква се по-нататъшен напредък в тази посока. Чрез стратегически партньорства Комисията проучва начини за осигуряване на непрекъснатост и по-дългосрочна перспектива за дейностите на независимите ОГО, медийни мрежи и организации в региона, особено в държавите, където пространството за гражданското общество се влошава. Освен това понастоящем Комисията привежда подкрепата си за ОГО в съответствие със Стратегията на ЕС за гражданското общество. И накрая, Комисията продължава да засилва ролята си на координатор на донорите

с цел насочване на помощта към ОГО и медиите, за да се преодолее заплахата от свиване на пространството за гражданското общество.

Въпреки че ЕСВД не участва в процеса на изпълнение на програмирането или мониторинг на резултатите за финансовата подкрепа по ИПП, за която се отнася докладът на ЕСП, ЕСВД осигурява: а) подкрепа чрез политически послания относно значението на гражданското общество и медиите за справяне с проблемите в областта на върховенството на закона, б) подкрепа на ОГО и медиите в борбата с дезинформацията (в съответствие с *Плана на ЕС за действие срещу дезинформацията и Плана за действие за европейската демокрация*); и в) предоставяне на информация на ОГО и медиите в Западните Балкани относно ангажираността на ЕС, включително относно процеса на интегриране в ЕС.

Специален доклад 02/2022: Енергийна ефективност в предприятията — има известни икономии на енергия, но са налице слабости при планирането и подбора на проектите

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 125: Комисията не прие препоръката.

В своята оценка на програмите за периода 2021—2027 г. Комисията прецени дали планираното финансиране за енергийна ефективност може да допринесе за най-добрата добавена стойност в съответствие с целите и приоритетите на ЕС, както и с националните, регионалните и местните потребности и ограничения. Тя оцени също така изпълнението на „благоприятстващото условие“, свързано с националните планове в областта на енергетиката и климата.

Специален доклад 03/2022: Въвеждане на 5G в ЕС — забавяне в изграждането на мрежите и нерешени въпроси, свързани със сигурността

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 83: След обществената консултация по втория проект на методиката за картографиране на качеството на услугата в 5G мрежите Комисията постигна значителен напредък в разработването на обща методика на ЕС, която да подпомогне бъдещото въвеждане и отчитане на нови ключови показатели за изпълнението за качеството на услугата (QoS) в 5G мрежите по линия на програмата „Цифрово десетилетие“. Въз основа на резултатите от обществената консултация и обмена на мнения с Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения и държавите членки, от началото на 2026 г. основната работа е пренасочена към технически консултации със съответните доставчици на радиооборудване и инструменти за планиране на мрежи, за да се гарантира, че методиката може да бъде приложена на практика чрез съществуващите инструменти на операторите, като същевременно се запазят съпоставимостта, пропорционалността и пригодността за одит във всички държави членки. Целта на тази работа е да се излезе извън пределите на съществуващия подход, насочен единствено към покритието със сигнал, като се създадат условия за отчитане на хармонизирани показатели за качеството на услугата при 5G технологиите въз основа на обща методика в бъдеще. По-конкретно възникващата нова рамка е структурирана на базата на показатели, основани на прагови стойности, изведени от хармонизирани резултати, получени по общ референтен сценарий за натоварените часове и референтен профил на потребителското оборудване, така че резултатите да могат да се агрегират, докладват и проверяват последователно на национално равнище и на равнището на ЕС, като същевременно се избягват непропорционална тежест на докладването, изкуствени допускания при моделирането и ненужно публикуване на чувствителни търговски данни.

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 91: Групата за сътрудничество по мрежови и информационни системи обсъди необходимостта от определяне на задължителни изисквания.

Констатациите бяха включени във втория доклад за напредъка на държавите членки в прилагането на инструментариума на ЕС за киберсигурност на 5G технологиите, раздел 4 „Изпълнение на препоръките на Европейската сметна палата“ (стр. 21—22). Освен това в своето съобщение от 15 юни 2023 г. относно прилагането на инструментариума (C(2023) 4049 final) Комисията обяви, че като част от своята корпоративна политика за киберсигурност и в съответствие с инструментариума на ЕС тя ще предприеме мерки, за да избегне използването на мобилни мрежи, използващи високорискови доставчици. Като част от тези мерки няма да се възлагат поръчки за нови услуги за свързаност, при които се разчита на оборудване от тези доставчици, в съответствие с приложимите условия за сигурност. Комисията също така прилага това решение, в съответствие с компетенциите си по съответните правила за управление, във всички съответни програми и инструменти за финансиране от ЕС.

Комисията предложи също така законодателна рамка за сигурността на веригите на доставка в областта на информационните и комуникационните технологии (ИКТ), включително 5G мрежите, в съответствие с препоръката на ЕСП да се започне работа по законодателство за киберсигурността на 5G технологиите. Предложеният Акт за киберсигурността 2 (АКС 2), публикуван на 20 януари 2026 г., установява надеждна рамка за веригите на доставка в областта на ИКТ с цел справяне със стратегическите нетехнически рискове в тези вериги на доставка. Специално за 5G мрежите предложеният АКС 2 предвижда забрана за използването в ключови активи за ИКТ на компоненти за ИКТ, доставяни от високорискови доставчици. След като влязат в сила Актът за киберсигурността и съответният акт за изпълнение, с който се определят третите държави, пораждащи опасения за киберсигурността, и се предоставя списък с високорисковите доставчици, операторите на мобилни мрежи ще разполагат с 36 месеца, за да изведат постепенно от експлоатация оборудването от високорискови доставчици, използвано в ключови активи за ИКТ. С предложението на Комисията препоръката по инструментариума за 5G технологиите относно високорисковите доставчици ще стане задължително изискване. Актовете за изпълнение ще бъдат приети след влизането в сила на АКС 2.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 93: Препоръката е разгледана във втория доклад за напредъка по прилагането на инструментариума за 5G технологиите, публикуван на 15 юни 2023 г. Инструментариумът съдържа информация за това как държавите членки третират разходите на операторите на мобилни мрежи за замяна на 5G оборудването, закупено от високорискови доставчици, съгласно раздел 2.1.3 относно ограниченията за високорискови доставчици. В него се посочва, че в 12 държави членки приетата или предложената нормативна уредба предвижда преходни периоди — или с конкретни дати (например 2025 г.), или с определен брой години след влизането в сила на мерките — като по този начин се осигурява време на операторите на мобилни мрежи да заменят оборудването от високорискови доставчици.

В оценката на въздействието на преразгледания Акт за киберсигурността е предоставена информация относно икономическите разходи на операторите на мобилни мрежи за замяна на 5G оборудването от високорискови доставчици. В оценката на въздействието са разгледани и стратегическите рискове, произтичащи от присъствието на високорискови доставчици, които водят до разходи за сигурността на ЕС.

Специален доклад 04/2022: Инвестиционни фондове — ЕС все още не е успял да създаде истински единен пазар от полза за инвеститорите

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 129: Комисията не прие препоръка 1, буква а).

Комисията счита, че цялостната правна рамка на ЕС за управлението на активи е подходяща и ефективна за постигане на преследваните цели за ефективен вътрешен пазар. Тя се преразглежда редовно, за да се установят и отстранят съществуващите недостатъци. В периода 2022—2023 г. беше извършен преглед на Директивата относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (Директивата за ЛУАИФ) и на Регламента за европейските фондове за дългосрочни инвестиции с цел привеждането им в съответствие с развитието на пазара и практиките в сектора, както беше договорено от Парламента и Съвета. Те влязоха в сила и вече са придружени от необходимите мерки за изпълнение. Последиците от предложените законодателни промени трябва да бъдат наблюдавани и оценявани в съответствие с принципите за по-добро регулиране. Комисията счита, че следващата оценка на тези изменения в рамката на ЕС за управлението на активи ще бъде възможна и целесъобразна най-рано пет години след приключване на тяхното транспониране.

Освен това на 4 декември 2025 г. Комисията прие предложение за подобряване на функционирането и пазарната интеграция на равнище ЕС в сектора на управлението на активи (предложение за SIU MISP) чрез премахване на пречките, произтичащи както от правото на ЕС, така и от националното право, посредством изменения на Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК), Директивата за ЛУАИФ и Регламента за трансграничното разпространение на фондове. Предложението рационализира трансграничното предоставяне на фондове, улеснява дейността на управляващите активи лица, създава паспорт на депозитаря и предоставя на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) засилени правомощия за сближаване. Предвид широкомащабното и амбициозно премахване на пречките Комисия счита, че законодателното предложение се справя със структурните фактори за концентриране на седалищата и увеличава правомощията на ЕОЦКП за сближаване в областта на надзора. Понастоящем във връзка с него се водят преговори с Европейския парламент и Съвета.

И накрая, понастоящем Комисията работи по приемането на инициативата на ЕС за фондовете за рисков капитал и капитал за растеж. Целта на тази инициатива е да се подобрят условията за дейността на лицата, управляващи фондове за рисков капитал и капитал за растеж в ЕС, и да се повиши тяхната конкурентоспособност, за да се подпомогнат допълнително иновативните дружества и икономиката на ЕС. Инициативата би могла да доведе до въвеждането на опростен, по-пропорционален и икономически ефективен набор от правила, благодарение на които лицата, управляващи фондове за рисков капитал и капитал за растеж в ЕС, да могат да действат по-мащабно и по този начин да се увеличи наличното финансиране в Съюза. В зависимост от резултатите от текущата работа по политиките, оценката на въздействието и други фактори, реформата може да доведе до технически изменения на Директивата за ЛУАИФ, по-специално по отношение на дейността на лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове под определен праг, и на малките и средните предприятия за управление на алтернативни инвестиционни фондове, лицензирани по Директивата за ЛУАИФ, както и до технически подобрения в Регламента относно европейските фондове за рисков капитал.

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 129: Комисията прие частично препоръка 1, буква б) и предприе няколко съответни действия в изпълнение на препоръката на ЕСП.

Както беше подчертано в отговора по препоръка 1, буква а), на 4 декември 2025 г. Комисията прие предложението за SIU MISP. Дейностите по измерване и наблюдение на изпълнението надхвърлят ограничения по необходимост набор от показатели в плана за управление, изготвен от ГД „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“. Комисията публикува ежегодно списък с показатели за проследяване на развитието на капиталовите пазари и за наблюдение на напредъка в постигането на целите на съюза на капиталовите пазари, който включва, наред с другото, показатели за инвестиционните фондове. Освен това преразглеждането на Директивата за ЛУАИФ и на правилата за предоставяне на информация

за надзорни цели за предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа съгласно Директива (ЕС) 2024/927 ще подобри, считано от 2027 г., наличността и качеството на данните за инвестиционните фондове и техните управители, като по този начин ще улесни мониторинга на изпълнението върху тези участници на пазара.

Освен това ЕОЦКП извършва постоянни оценки на риска и мониторинг на риска в сектора на инвестиционните фондове, резултатите от които се публикуват в поредица от доклади, като например докладите „Тенденции, рискове и уязвимости“ (ТРУ), информационното табло за рисковете и поредицата от доклади за пазара. В този контекст ЕОЦКП разработва структурни пазарни показатели за тенденциите, рисковете и уязвимостите, които предоставят структурни показатели за инвестиционните фондове за Европейското икономическо пространство, за ЕС и по държави членки, и данни от регистрите, поддържани от ЕОЦКП. След като преразгледа рамката, Комисията счита, че настоящият набор от показатели и канали за публикуване представлява подходяща рамка.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 134: Комисията прие частично препоръка 3, буква а) и я счита за изцяло изпълнена по отношение на приетите аспекти. На 24 май 2023 г. Комисията публикува предложението си за стратегия за инвестиционните продукти на дребно с цел да се дадат повече права на непрофесионалните инвеститори и да се гарантира, че те са адекватно защитени и насърчавани да инвестират в капиталовите пазари. Стратегията обхваща широк набор от теми, включително справянето с потенциалните основани на стимули конфликти на интереси при финансовите посредници. На 18 декември 2025 г. Парламентът и Съветът постигнаха предварително политическо споразумение.

Със споразумението се въвеждат мерки за повишаване на доверието на непрофесионалните инвеститори и за подобряване на начина, по който те взаимодействат с финансовите пазари, по-специално чрез:

- засилване на правилата за структуриране на продуктите, за да се гарантира, че икономически неизгодни продукти не се предлагат или продават на непрофесионални инвеститори;
- допринасяне за ограничаването на потенциални конфликти на интереси при разпределението на инвестиционни продукти чрез въвеждане на по-строги предпазни мерки и мерки за прозрачност в случаите, в които стимулите са разрешени, включително чрез тест за стимули;
- улесняване на достъпа на непрофесионалните инвеститори до несложни, широко диверсифицирани и разходноефективни продукти;
- предоставяне на непрофесионалните инвеститори на ясна, стандартизирана информация за инвестиционните продукти и актуализиране на правилата за оповестяване така, че те да са пригодни за цифровата ера;
- насърчаване на използването на стандартна терминология и представяне на разходите, за да станат те прозрачни и съпоставими, като по този начин се помогне на инвеститорите да оценяват стойността на продукта;
- гарантиране, че всички непрофесионални клиенти получават годишно обобщение на резултатите от техния инвестиционен портфейл;
- защита на непрофесионалните инвеститори от подвеждащ маркетинг, като се гарантира, че инвестиционните посредници носят пълна отговорност за маркетинговите послания, включително тези, разпространявани чрез социални медии, известни личности или други трети страни, които инвестиционните посредници възнаграждават или стимулират;
- намаляване на административната тежест и подобряване на достъпа до продукти и услуги за опитните непрофесионални инвеститори чрез по-пропорционални критерии за извършване на дейност като професионален инвеститор;

- засилване на сътрудничеството в областта на надзора между органите на ЕС и националните органи с цел да се осигури надлежно и ефективно прилагане на правилата в целия ЕС и да се противодейства на измамите и недобросъвестните практики.

След официалното приемане на предварителното споразумение от Парламента и Съвета се очаква стратегията за инвестиционните продукти на дребно да засили защитата на непрофесионалните инвеститори и да подобри достъпа на тези инвеститори до капиталовите пазари.

Специален доклад 06/2022: Права върху интелектуална собственост в ЕС — все още не е постигната пълна защита

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 96: В изпълнение на препоръката на ЕСП Комисията предприе няколко съответни действия. Преработеният текст на Директива (ЕС) 2024/2823 от 23 октомври 2024 г. относно правната закрила на промишления дизайн и Регламент (ЕС) 2024/2822 от 23 октомври 2024 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 6/2002 относно промишления дизайн на Общността и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2246/2002 на Комисията относно таксите, платими на Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост, влязоха в сила на 9 декември 2024 г.

Що се отнася до законодателството относно марките на ЕС, разпоредбите на член 16, параграф 3 от преработената директива и на новия член 19, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 6/2002 относно промишления дизайн на ЕС, както е изменен с Регламент (ЕС) 2024/2822, сега разширяват обхвата на правата, предоставени от регистрирания промишлен дизайн, с цел да се противодейства на фалшифицираните стоки, които преминават транзитно през ЕС или се поставят под друг митнически режим. Въпреки че преработената директива все още трябва да бъде транспонирана от държавите членки до 9 декември 2027 г., разпоредбата на новия член 19, параграф 3 от Регламента за промишления дизайн на ЕС, както е изменен, вече се прилага от 1 май 2025 г. Що се отнася до прага за намеса и определението на „малки пратки“, през септември 2022 г. след задълбочен анализ Комисията представи предложение за преразглеждане на определението на„малки пратки“ (чрез делегиран акт, както е предвидено в Регламент (ЕС) № 608/2013) на митническите органи на държавите членки, на носителите на права и на представителите за становище. Предвид опасенията и съмненията, изразени както от митническите органи на държавите членки, така и от носителите на права, относно повишаването на праговете, Комисията реши да оттегли посоченото предложение. Някои държави членки се обявиха в подкрепа на по-радикална промяна на режима, приложим за малките пратки, а не само на увеличаване на количествените прагове. Режимът за малките пратки е част от текущата оценка на Регламент (ЕС) № 608/2013. Прагове за намеса не са предвидени в настоящия регламент, но са част от посочената по-горе оценка.

Отговор по препоръка 2, точка 97: Комисията предприе няколко действия в отговор на препоръката на ЕСП и счита, че тази препоръка е в процес на изпълнение. Комисията започна процеса за оценка въз основа на член 210 от Регламента за марката на Европейския съюз (РМЕС) през 2022 г. Външен изпълнител предостави проучване в подкрепа на оценката, което беше прието от Комисията на 17 ноември 2024 г. и се очаква решение за неговото публикуване. Проучването е насочено към оценка на промените, въведени с РМЕС от 2017 г. насам, както и към общата ефективност и ефективността по отношение на разходите на процеса по предоставяне на марка на ЕС. В рамките на този процес се извършва и аналитична работа, която да обоснове оценката на механизмите и функциите за управление, свързани с рамката за таксите. Работният документ на службите на Комисията относно оценката на

Регламента за марката на ЕС, съгласно изискванията на член 210 от РМЕС, понастоящем се изготвя от Комисията, като извършеното проучване служи за основа на тази оценка. Освен това, предвид становищата на ползвателите на системата за марки на ЕС и на държавите членки, Комисията вероятно ще обмисли включването в оценката на някои материалноправни разпоредби от РМЕС. Това е в духа на опростяването, така че резултатът от оценката да обхване всички възможни аспекти във връзка с последващ преглед на РМЕС.

Отговор по препоръка 5, буква а), точка 101: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена изцяло.

Заедно с девет доброволно участващи държави членки, към експертната група по митнически въпроси Комисията създаде подгрупа по митнически контрол и управление на риска, чиято задача беше да разработи общи критерии за определяне на риска (ОКОР) за правата върху интелектуална собственост (ПИС) и да провери дали тези критерии могат да бъдат прилагани ефикасно и ефективно. Подгрупата изготви проект на правен текст (решение за изпълнение на Комисията и съответните приложения) и подложи този текст на проверка в два пилотни проекта — единият с използване на исторически данни, а другият — с данни в реално време, като мерките за контрол се основаваха на съвпаденията, генерирани от предложените показатели за риска в проекта на ОКОР. Резултатите от тези два пилотни проекта, и по-специално от този, при който митническият контрол се извършваше върху декларации за внос в реално време, бяха обаче разочароващи и не доведоха до много случаи на задържане. Една от причините, посочени от държавите членки, беше невъзможността да се потвърди валидността на показателите за риска, определени за ПИС, което означаваше, че тези показатели за риска не бяха достатъчно зрели, за да бъдат включени в задължителни ОКОР.

Въз основа на резултатите от извършената досега работа подгрупата стигна до заключението, че засега би било преждевременно да се пристъпи към въвеждането на задължителни ОКОР . Въпреки това държавите членки признаха необходимостта от подобряване на управлението на риска на европейско равнище. Поради това беше предложено да се изпробва използването на консолидирани списъци с данни, свързани с риска за ПИС, като на държавите членки се даде възможност да събират и интегрират тези списъци в своите системи за управление на риска (например оператори, за които са известни негативни данни), без да се създава задължение за държавите членки да използват тези списъци за целите на контрола. Тези списъци следва да бъдат включени в Общата система за управление на риска (CRMS 2). Всяка държава членка ще допринася за попълването на списъка, а Комисията ще отговаря за обобщаването на постъпилите данни в единен списък за всички държави членки. Това решение ще бъде временна мярка до въвеждането на усъвършенствания общ подход за управление на риска в рамките на текущия пакет за митническа реформа, по-специално чрез Центъра за митнически данни на ЕС (Customs DataHub).

Отговор по препоръка 5, буква в), точка 101: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена изцяло.

Чрез експертната група по митнически въпроси Комисията напомня на държавите членки, че трябва да регистрират данните за извършените от тях задържания по линия на ПИС в Информационната система за борба с фалшифицирането и пиратството (база данни COPIS) до определен срок, като същевременно подчертава изискванията за качеството на докладваните данни.

В края на 2024 г. Комисията възложи външно проучване в подкрепа на оценката на Регламент № 608/2013, което наскоро беше завършено. В изследването се засяга въпросът за графика за докладването. Тази тема ще бъде разгледана и като част от оценката на Комисията на прилагането на Регламент (ЕС) № 608/2013 с цел да се прецени дали въвеждането на задължителен краен срок за докладване би подобрило качеството и графика на докладването.

Специален доклад 07/2022: Инструменти за интернационализация на МСП — предприети са редица действия за подкрепа, но те не са напълно съгласувани и координирани.

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 90. За проектите по инициативата Startup Europe, които се управляват от Европейския съвет по иновациите (ЕСИ) и които също така са пряко свързани с цифровата политика Connect, са разработени показатели за:

- брой стартиращи предприятия, подкрепени от екосистемата, създадена по проекта;
- брой нови работни места, създадени от стартиращите предприятия, подпомагани от екосистемата Startup Europe;
- дейности, организирани през срока на проекта с цел да продължат и след приключването на проекта.

Освен това Комисията сътрудничи с ЕСИ, за да подкрепи работата му по мониторинга на проектите по Startup Europe. Това включва отчитането на проектите, предвидените резултати, проследяването на ключовите показатели за изпълнението, както и междинните и окончателните прегледи, организирани от ЕИС.

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 90: Критериите за оценка и подбор по „Хоризонт Европа“ дават приоритет на проектите, които най-добре отговарят на трите съответни критерия за отпускане на безвъзмездни средства: високи постижения, въздействие и качество и ефикасност на изпълнението (съгласно член 28, параграф 1 от Регламента за „Хоризонт Европа“). Тези три критерия за отпускане на безвъзмездни средства гарантират, че проектите имат принос и оказват най-голямо въздействие върху: i) разширяването на пазарното присъствие на европейските стартиращи предприятия в областта на стратегическите цифрови технологии и дълбокотехнологичните иновации, ii) свързването на стартиращите предприятия с местни и европейски екосистеми, общности и потенциални нови пазари и iii) разширяването на възможностите за свързване на технологични решения и дълбокотехнологични стартиращи предприятия с възможности за инвестиции и растеж. По този начин ще се гарантира, че финансираните проекти ще обединяват онези стартиращи предприятия, които имат най-голям принос за растежа и заетостта. В поканите за представяне на предложения, свързани с инициативата Startup Europe, Комисията подчертава, че е важно в проектното предложение да се очертае как проектът ще помогне на стартиращите предприятия да разгърнат напълно и да развият своя потенциал и конкурентоспособност.

Специален доклад 08/2022: Подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие за конкурентоспособността на МСП — недостатъци при планирането на мерките за подпомагане намаляват ефективността на финансирането

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 80: Комисията не прие препоръка 2, буква а).

Комисията е съгласна, че критериите за подбор трябва да бъдат достатъчно амбициозни, но не споделя мнението, че състезателните процедури винаги са подходящият по подразбиране вариант за подпомагане на малките и средните предприятия. Правната уредба предоставя на управляващите органи свободата да избират коя процедура за подбор считат за най-подходяща за максималното увеличаване на приноса на финансирането от Съюза съобразно с всяка ситуация, програма или техните обичайни административни практики. Управляващите органи могат да избират между състезателни и несъстезателни процедури (вж. съображение 60

от Регламент (ЕС) 2021/1060), като вземат предвид предимствата и недостатъците на всеки метод за всеки отделен случай.

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

Отговор по препоръка 1, точка 58: Комисията последователно се стреми да измерва приноса на общата селскостопанска политика (ОСП) по възможно най-надеждния, научно обоснован начин, като същевременно взема предвид, че методиката трябва да бъде проста за прилагане и следва да се избягва ненужната административна тежест. През януари 2026 г. Комисията публикува проучване относно бюджетното проследяване на приноса на общата селскостопанска политика в областта на климата. Настоящата методика за проследяване изчислява положителен принос в областта на климата, който като цяло съответства на коефициентите, определени в член 100 от Регламент (ЕС) 2021/2115, по-специално за преките плащания и районите с природни или други специфични за района ограничения.

За следващия програмен период корекционните коефициенти от 40 % и 100 %, които понастоящем се предвижда да се използват за областите на интервенция, свързани със селското стопанство, са тези, които най-точно съответстват на положителния принос на разходите по ОСП, определен с новата методика на проучването. Констатациите от проучването като цяло подкрепят новата методика, очертана в предложения регламент за изпълнението.

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 60: Комисията не прие тази препоръка.

Всички основни актове на програмите по бюджета на ЕС налагат спазване на подходяща и адаптирана версия на принципа за ненанасяне на значителни вреди, а Европейският закон за климата изисква от Комисията да оценява съгласуваността на всеки проект за мярка или законодателно предложение (включително бюджетните предложения) с целта на ЕС за неутралност по отношение на климата до 2050 г. и целевите стойности на ЕС в областта на климата за 2030 г. и 2040 г. преди приемането им. Поради това Комисията счита, че не би било уместно методиката за включване на изменението на климата да се разшири по такъв начин, че да обхване отрицателното въздействие, както предлага ЕСП, включително с оглед на допълнителната тежест, която това би наложило на всички съответни участници.

Отговор по препоръка 3, точка 63: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена изцяло.

Комисията предприе редица мерки, за да докладва въздействието на бюджета на ЕС върху целите в областта на климата в годишните доклади за управлението и изпълнението (ГДУИ) за 2023 г. и 2024 г. За тези години в ГДУИ са докладвани икономиите от енергийна ефективност на година от частни и обществени сгради, предотвратените емисии на CO_2 на година и инсталираните мощности за енергия от възобновяеми източници и са агрегирани резултатите от различни програми по бюджета на ЕС. Липсата обаче на хармонизирани и пригодни за агрегиране показатели за различните програми от бюджета не позволява на Комисията да разшири обхвата на този мониторинг на въздействието.

В предложението за регламент за изпълнението за многогодишната финансова рамка за периода 2028—2034 г. е определена рамката за изпълнението за мониторинга на разходите и изпълнението за всички програми и дейности, финансирани от бюджета на ЕС. Тази рамка включва общ списък с области на интервенция, коефициенти и показатели, които позволяват да се извършва мониторинг на разходите и изпълнението, свързани както със смекчаването на изменението на климата, така и с адаптирането към него. Що се отнася до смекчаването на

изменението на климата, един ключов показател е предотвратените емисии на парникови газове, който е включен в съответните области на интервенция и който ще позволи този важен резултат да бъде агрегиран за целия бюджет на ЕС.

Специален доклад 10/2022: LEADER и воденото от общностите местно развитие — насърчава се ангажираността на местно равнище, но допълнителните ползи все още не са доказани в достатъчна степен

Отговор по препоръка 1, буква д), точка 84: Комисията прие частично препоръката с условието, че това зависи от осъществимостта по отношение на събирането на данни и от наличието на общо определение на понятието „законоустановени дейности“.

Комисията проучи със своя изпълнител възможността за оценка на използването на средствата по LEADER за финансиране на законоустановените дейности на органите на ЕС и националните, регионалните или местните органи, като част от проучването в подкрепа на оценката на разходите и ползите от прилагането на LEADER, публикувано на 9 ноември 2023 г. Проучването показа, че анализ на законоустановените дейности не е възможен поради липсата на общо определение и разбиране за това какво попада в обхвата на законоустановените дейности, както и поради липсата на данни за такъв анализ. Поради това Комисията счита, че е предприела подходящи последващи действия по приетата част от препоръката, тъй като е извършила проучване на осъществимостта на такъв анализ, преди да стигне до заключението, че това не е осъществимо.

Отговор по препоръка 2, точка 84: В изпълнение на препоръката на ЕСП Комисията предприе няколко съответни действия:

В последващата оценка на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд за програмния период 2014—2020 г. (работен документ на службите на Комисията и резюме) бяха установени доказателства, че управляващите органи са адаптирали мерките към контекста на местно равнище и че подкрепата е била до голяма степен важна за удовлетворяване на продължаващите и възникващите нови нужди на бенефициентите през целия програмен период. Установено бе, че интегрираните териториални инструменти, като например интегрираните териториални инвестиции и воденото от общностите местно развитие (ВОМР), са като цяло ефективни при прилагането на териториален подход за насочване на ресурсите от ЕФРР, както и за насърчаването на многостепенното управление и на интегриран, многосекторен подход към разработването на териториални стратегии.

Проучването на териториалните инструменти, което допринася за последващата оценка на финансираните от ЕФРР програми по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., трябваше да бъде публикувано през 2025 г. ВОМР се основава на подхода LEADER за развитие на селските райони, при който местните групи за действие (МГД) осигуряват лидерство „от долу нагоре“ за местното развитие. Докато използването на подхода LEADER, финансиран от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, е задължително за всички държави членки, то използването на други фондове, включително фондовете по политиката на сближаване, е доброволно. По-голямата част от МГД по ВОМР (574) бяха в селски райони и всички те вече бяха функционирали като МГД по LEADER поне през един предишен програмен период.

Един от най-важните фактори, мотивирали възприемането на подхода ВОМР, беше предишният положителен опит от програмата LEADER през периода 2007—2013 г., който включваше наличието както на ефективни структури за изпълнение, така и опитни екипи, които имаха желание да продължат работата си. В случая с ВОМР в селските райони последователността

беше улеснена, тъй като МГД успяха да се възползват от опита си в изготвянето на стратегически рамки за LEADER през предишните програмни периоди (Inforegio — Оценки на програмния период 2014—2020 г.).

Работният документ на службите на Комисия по последващата оценка на Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) за програмния период 2014—2020 г. съдържа констатация, че финансираното от ЕФМДР ВОМР ефективно е ангажирало местните заинтересовани страни чрез местни инициативни рибарски групи, като по този начин е насърчило приобщаващото развитие и е допринесло за изграждането на капацитет на местно равнище. Въпреки сравнително скромните бюджети, по ВОМР бяха подкрепени над 14 000 проекта, като бяха създадени работни места, предприятия и партньорства, и същевременно бяха насърчени устойчивостта и иновациите. ВОМР засили ролята на рибарството в местните икономики и допринесе за това политиките на ЕС да стигнат по-близо до крайбрежните общности. Работният документ на службите на Комисия за оценката ще бъде публикуван през второто тримесечие на 2026 г., поради което очакваната дата на изпълнение беше съответно коригирана.

Специален доклад 11/2022: Защита на бюджета на ЕС — необходимо е по-добро използване на практиката на включване в „черен списък“

Отговор по препоръка 2(2), точка 93. Комисията, в рамките на Общия управителен съвет на Комисията, предприе действия по корпоративен надзор на ефективното функциониране на системата на ЕС за ранно откриване и отстраняване (EDES). Това включваше по-специално последващите действия по докладите и препоръките на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) относно ранното откриване или отстраняване, както и последващите действия по препоръките на експертната комисия.

Комисията осигурява също така корпоративен надзор във връзка с текущите разследвания на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европейската прокуратура (EPPO)[1], като спазва изцяло евентуалните изисквания за поверителност. Функциите на отговорния разпоредител с бюджетни кредити (ОРБК) и експертната комисия на EDES при хармонизиране на реакцията при положения, налагащи отстраняване, трябва да останат незасегнати.

Що се отнася до използването на наличните източници на данни за идентифициране на случаи на отстраняване, Комисията ще проучи възможността да контролира действията на ОРБК, когато в съответните бази данни е регистрирана информация за потенциални случаи на отстраняване. По отношение на данните от системата за управление на нередностите (СУН) записите се предоставят, когато ОРБК открие съответствие в системата и поиска допълнителна информация.

Комисията отбелязва също, че за разлика от докладите на OLAF или уведомленията на Европейската прокуратура, в които често се препоръчва налагането на мярка по EDES, останалите посочени източници на данни (СУН, окончателни резултати от одити, решения по процедури за подбор и уведомления от партньори по изпълнението) по своята същност не препоръчват приемането на такава мярка и следователно сами по себе си не изискват мониторинг на корпоративно равнище. В съответствие с децентрализирания характер на бюджета на ЕС, ОРБК трябва да проверява дали съответният субект представлява риск за

[1] Думите „текущи разследвания на OLAF“ следва да се разбират като отнасящи се до предпазните административни мерки за защита на финансовите интереси на Съюза, описани в член 7, параграф 6 от Регламент №883/2013 (Регламента за OLAF).

бюджета на ЕС и дали този риск налага мярка по EDES. Комисията непрекъснато контролира изпълнението на препоръките на експертната комисия на EDES.

Отговор по препоръка 2(3), точка 93: Комисията прие частично препоръка 2, точка 3 и я счита за изпълнена по отношение на приетите от нея части.

Комисията не разчита единствено на клетвени декларации. В допълнение на проверката на такива декларации, Комисията предвижда и някои последващи предпазни мерки. По-специално Комисията изисква от ОРБК да проверява базата данни на EDES на всички етапи от процедурите преди подписването на договори. Последващи проверки са осигурени и чрез предупреждения за блокиране в системата за счетоводство на принципа на текущото начисляване (ABAC), свързани с отстранени субекти, преди да бъдат извършени плащанията. Системата също така ще предупреждава ОРБК, ако в EDES е въведен случай на ранно откриване. По този начин разпоредителите с бюджетни кредити могат да бъдат информирани в хода на изпълнението на договора за проблеми, свързани с контрагенти от ЕС, с които имат текущи договорни отношения.

Въпреки това Комисията ще проучи възможността за създаване на обслужване на едно гише за органите на държавите членки с цел да се използват съответните налични данни от EDES, Arachne и данни, свързани със SUMMA (приложението, което заменя ABAC като централна система за финансова информация), за да се осигури максимална защита на бюджета на ЕС чрез взаимосвързаност, кръстосано подаване на данни и инструменти и техники, основани на изкуствен интелект. В тази връзка Комисията разработи уеб услуга, която да улесни достъпа до базата данни на EDES от системите на външни организации, като например тези на партньорите по изпълнението и държавите членки. Това показва, че се разработват средства за взаимосвързаност с други системи и те постепенно ще бъдат разширявани, за да обхванат повече инструменти и платформи. Освен това Комисията планира да осъществи в бъдеще взаимосвързаност с Arachne+, което ще подобри още повече възможностите на системата.

Отговор по препоръка 2(4), точка 93: Комисията продължава да актуализира своето корпоративно ръководство за EDES и е изготвила специално ръководство за конкретни ситуации (например използването на доклада на OLAF, последиците от решенията за отстраняване върху текущите правни задължения), с цел да се постигне максимална ефективност на процедурите по EDES, като ще разработи и допълнително ръководство относно използването на EDES.

Отговор по препоръка 2(5), точка 93: Комисията ще продължи да насърчава осведомеността относно EDES, включително в рамките на други институции и органи на ЕС, органите на държавите членки и партньорите по изпълнението. Комисията се стреми да повишава информираността относно EDES чрез различни дейности, включително организирането на еднодневен семинар за всички служби на Комисията, комуникация със службите, органите и агенциите на други институции, публикуване на статии в интранет сайта на Комисията и специални обучения за различни целеви групи. Органите на държавите членки своевременно ще преминат обучение по прилагането на системата в условията на споделено управление, предназначено за фондовете и програмите, финансирани от януари 2028 г. нататък. По отношение на сътрудничеството с партньорите по изпълнението Комисията би искала да подчертае, че съществуващите механизми вече осигуряват висока степен на защита на бюджета на ЕС, без това да налага задължително използване на EDES. По силата на член 157 от Финансовия регламент партньорите по изпълнението са длъжни да осигурят равностойна степен на защита.

Затова Комисията смята, че препоръката е изпълнена.

Отговор по препоръка 3, точка 95: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена и не разчита единствено на административната самостоятелност на партньорите.

Макар че в основата на непрякото управление е това да се разчита на системите, правилата и процедурите на партньорите по изпълнението, средства на тези партньори се поверяват едва след като предварителна оценка потвърди, че техните системи са в състояние да откриват и да се справят със ситуации на отстраняване (съгласно член 138 от Финансовия регламент), нередности и измами. В случаите, когато системите отговарят частично на изискванията, Комисията прилага целенасочени надзорни мерки, за да гарантира защитата на финансовите интереси на ЕС. Освен това образецът на споразумението за финансов принос допълнително включва задължителни клаузи относно изключването от достъп до финансиране (член 20 от Общите условия на споразумението за финансов принос) и общи задължения за докладване. Тези задължения включват задължение за незабавно уведомяване на Комисията за случаи на установени измами и нередности и последващите действия по тях, както и за всякаква информация, свързана с подозрения за измами, корупция или други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС (член 2.6 от Общите условия на споразумението за финансов принос). Тази информация може да бъде използвана от Европейската комисия за целите на EDES. Освен това, съгласно членове 11 и 12 от Общите условия на споразумението за финансов принос, Комисията си запазва правото да спре срока за плащане или действието на споразумението за финансов принос или да прекрати споразумението за финансов принос в случай на нарушения на съществени задължения (като например задълженията по членове 2 и 20), като по този начин се гарантира понасянето на отговорност и се дава възможност за мониторинг. Следователно рамката се основава на два ключови елемента: първо, разчитането на системи, оценени чрез предварителна оценка по стълбове, и второ — строги договорни задължения и механизми за изпълнение на задълженията. За действията в областта на хуманитарната помощ позоваванията на конкретни членове от споразумението за финансов принос съответстват на равностойните разпоредби в споразумението за финансов принос за хуманитарна помощ.

Отговор по препоръка 5(3), точка 97: Комисията ще продължи да развива интегрираната информационна система за извличане на данни и инструмент за оценка на риска (Arachne), която предостави на органите на държавите членки, изпълняващи бюджета на ЕС. Тези разработки ще включват нови характеристики и функции, като например модул ex ante, разработки във връзка с общата селскостопанска политика и нови показатели за риска, които да отчитат данните за действителната собственост.

Комисията ще се стреми също така да подобри удобството за ползване и, доколкото държавите членки предоставят национални данни, оперативната съвместимост на системата с други източници на данни на ЕС и национални данни, които са от значение за изпълнението на бюджета на ЕС. С Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 от 23 септември 2024 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст), се създава правно основание и се въвеждат всеобхватни мерки за модернизиран инструмент за извличане на данни и оценка на риска (Arachne+), за да се осигури по-добра защита на финансовите интереси на ЕС от 2028 г. нататък (въз основа на опита със съществуващия инструмент Arachne). Новият инструмент ще се прилага за всички режими на управление и ще се основава на съвременна ИТ архитектура, като се ползват предимствата по-специално на оперативната съвместимост и изкуствения интелект (ИИ). Макар че използването на бъдещия инструмент понастоящем е доброволно, от 2028 г. нататък институциите и органите на ЕС, държавите членки и субектите, изпълняващи бюджета на ЕС, ще бъдат длъжни да въвеждат съответните данни в инструмента. В съвместна декларация от 7 декември 2023 г. Комисията, Съветът и Парламентът се ангажираха да разгледат и обсъдят отново задължителното използване на инструмента за многогодишните финансови рамки след 2027 г., като се вземе предвид оценката на Комисията относно готовността на инструмента до края на 2027 г.

Отговор по препоръка 5(4), точка 97: Комисията отговаря за предоставянето на решенията на ЕС за отстраняване в базата данни на EDES и се стреми да популяризира този инструмент в

максимално възможна степен. Комисията продължава да насърчава използването на интегрираната ИТ система Arachne+ за извличане на данни и оценка на риска чрез специализирани курсове за обучение, присъствие на конференции, както и чрез работната група на Комисията и експертната група на държавите членки. Експертната група на Комисията беше създадена с Решение C(2024) 7889 на Комисията от 20 ноември 2024 г. с цел установяване на тясно и непрекъснато сътрудничество между Комисията и държавите членки, като се поставя акцент върху четирите основни критерия за оценка на готовността, а именно: показатели за риска, оперативна съвместимост, защита на данните и изкуствен интелект. Групата се състои от представители на държавите членки от сферите на финансите, одита, управлението на данните или разработването на ИТ. Представители на ЕСП също могат да участват като наблюдатели.

Отговор по препоръка 5(5), точка 97: В контекста на преработения текст на Финансовия регламент Комисията внесе предложение в съответствие с тази конкретна подпрепоръка. Следователно, що се отнася до данните на ЕС, подпрепоръката може да се счита за изпълнена от датата на влизане в сила на преработения текст на Финансовия регламент (30 септември 2024 г.).

Специален доклад 12/2022: Дълготрайност в развитието на селските райони — повечето проекти функционират през целия изискуем период, но е възможно да се постигнат по-дългосрочни резултати

Отговор по препоръка 3, буква а), точка 70: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена.

На 14 декември 2023 г. Комисията организира семинар за мрежата на ЕС по ОСП, посветен на дълготрайността на инвестициите | Мрежа на ЕС по ОСП за държавите членки, бенефициентите и оценителите. Една от целите на семинара беше да се набележат подходящи подходи и източници на информация за оценяване на продължаващото функциониране на финансираните от ЕС проекти.

Докладът за основните акценти е достъпен на специалния уебсайт: Основни акценти — Семинар по дълготрайността на инвестициите. Комисията представи резултатите от семинара, включително най-добрите практики на държавите членки, на заседанието на експертната група по прилагането на Регламента за стратегическите планове по ОСП, проведено на 28 юни 2024 г. Като последващо действие след заседанието на експертната група, на 4 декември 2024 г. Комисията предостави на държавите членки бележка, в която се обобщават резултатите от семинара на мрежата на ЕС по ОСП относно дълготрайността на инвестициите, проведен на 14 декември 2023 г., както и писмените приноси на държавите членки по въпросите за обсъждане.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 70: Комисията счита тази препоръка за изпълнена.

Въз основа на резултатите от семинара на мрежата на ЕС по ОСП относно дълготрайността на инвестициите, който се проведе на 14 декември 2023 г. (Доклад за основните акценти — Семинар по дълготрайността на инвестициите |Мрежа на ЕС по ОСП), Комисията набеляза предизвикателствата и рисковите фактори по отношение на дълготрайността на инвестициите и представи резултатите от семинара пред държавите членки по време на заседанието на експертната група по прилагането на Регламента за стратегическите планове по ОСП, проведено на 28 юни 2024 г. Като последващо действие след заседанието на експертната група, на 4 декември 2024 г. Комисията предостави на държавите членки бележка, в която се обобщават резултатите от семинара на мрежата на ЕС по ОСП относно дълготрайността на

инвестициите, проведен на 14 декември 2023 г., включително рисковите фактори, както и писмените приноси на държавите членки по въпросите за обсъждане.

Специален доклад 13/2022: Свободно движение в ЕС по време на пандемията от COVID-19 — ограничен надзор върху извършвания контрол по вътрешните граници и некоординирани действия на държавите членки

Отговор по препоръка 1, буква д), точка 80: Комисията не прие препоръка 1, буква д).

Комисията предприе стъпки за подобряване на действащото законодателство, по-специално като предложи широкообхватни изменения на Кодекса на шенгенските граници, който влезе в сила през юли 2024 г. Преработеният Кодекс на шенгенските граници включва, наред с друго, праг за държавите членки за доказване на пропорционалността и необходимостта от контрол по вътрешните граници, който нараства успоредно с увеличаването на периода на действие на този контрол, както и образци на уведомления и последващ доклад, което вече е подобрило тяхното качество. Необходимите актове за изпълнение, с които се установяват единни образци на уведомленията и последващия доклад, са приети.

Препоръка 1, буква д) не беше приета, тъй като в нея се препоръчва Комисията да предприема действия за принудително изпълнение. Това засяга правото на преценка на Комисията във връзка с нейната политика за принудително изпълнение и дали и кога да открива производства за установяване на нарушение или да отнася дело до Съда на Европейския съюз. Това е обяснено по-подробно и в съобщението„Право на ЕС:по-добри резултати чрез по-добро прилагане“.

Специален доклад 14/2022: Европейската комисия и борбата с измамите в областта на общата селскостопанска политика — необходими са по-задълбочени усилия

Отговор по препоръка 2, буква в), точка 112: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена.

Комисията събра информация от 25 държави членки относно новите технологии, включително изкуствения интелект (ИИ), и тяхното използване в операциите за борба с измамите. Това беше осъществено чрез въпросник, който беше част от проучване, проведено от външен изпълнител с цел адаптиране на хоризонталната оценка на риска от измами в областта на ОСП. В анонимизирания анализ на отговорите се изтъква широкото използване на Arachne, системата за идентификация на земеделските парцели и системата за мониторинг на площта като основни инструменти за борба с измамите. В отговорите беше посочено също така използването на базиран на ИИ софтуер за разпознаване и анализ на геореферирани изображения, както и пилотен проект за софтуер с изкуствен интелект за оценка на предварителния скрининг на заявленията.

Обобщението на отговорите на държавите членки беше представено на 18-ата конференция на разплащателните агенции в Брюксел на 7 октомври 2025 г. Представянето даде възможност за дискусия и насърчи споделянето на най-добри практики относно използването на инструменти с ИИ за предотвратяване на измамите.

В контекста на действие № 12 от Стратегията на Комисията за борба с измамите, управляваната от OLAF Програма на ЕС за борба с измамите подпомага органите на държавите членки при създаването и усъвършенстването на инструменти, базирани на изкуствен интелект или свързани с него. Например по поканата за представяне на предложения за техническа помощ за 2024 г. на органите на няколко държави членки бяха предоставени безвъзмездни средства

за закупуване на софтуер за получаване на разузнавателна информация и системи за анализ на данни, базирани на ИИ. Освен това OLAF работи с държавите членки по техническа инициатива, която обхваща както превантивните, така и следствените аспекти на борбата с измамите със стратегическата цел да се създаде „цифров инструментариум за борба с измамите“. Инициативата беше съсредоточена в три основни направления на работа:

- използване на ИИ за следствени действия;
- аналитични методи за проактивно разкриване на измами въз основа на данни; както и
- осигуряване на свързаност между различни източници на данни.

В края на тридневен семинар през май 2025 г. участниците от държавите членки и представителите на структурите за борба с измамите в Европейската комисия формулираха три мандата с предвидени резултати (решения като инструменти с изкуствен интелект и текстови инструкции към ИИ, които ще бъдат включени в инструментариума). През юни 2026 г. държавите членки и структурите за борба с измамите в ЕС се събират по повод втория семинар за цифрови инструменти за борба с измамите, за да разгледат напредъка при изпълнението на мандатите, приети през май 2025 г. и да обсъдят нови проекти.

Специален доклад 15/2022: Мерките за разширяване на участието в „Хоризонт 2020“ са добре планирани, но постигането на трайна промяна ще зависи предимно от усилията на националните органи

Отговор по препоръка 3, точка 94: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена. Съобщението относно полезните взаимодействия между програмите на ЕФРР и програма „Хоризонт Европа“ беше прието от Комисията и публикувано в Официален вестник на 4 ноември 2022 г. (EUR-Lex - 52022XC1104(02) - BG - EUR-Lex).

Отговор по препоръка 4, буква в), точка 96: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена.

Всички бенефициенти по проекти са длъжни да докладват за своите постижения и за резултатите от техните проекти, като докладваната информация е лесно и открито достъпна в публично достъпната платформа на Европейската комисия за информация относно научноизследователската и развойната дейност на Общността (CORDIS). Освен това в рамките на работната програма на „Хоризонт Европа“ за 2023—2024 г. (стр. 37) беше обявена нова покана за предложения, специално насочена към действията по разширяване — Инструмент за подкрепа на разпространението и практическото използване (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05). Крайният срок за представяне на предложения по поканата бе 28 септември 2023 г. Участникът, избран измежду деветте допустими предложения, ще помага на бенефициентите по действията за разширяване да разпространяват резултатите си в по-широк мащаб. По друга инициатива, която се подготвя в сътрудничество с Изпълнителната агенция за научни изследвания, ще се разработи по-разнообразен, по-задълбочен и целенасочен подход към примерите за успех. Текущите проекти ще бъдат подложени на специален анализ, за да се подберат конкретни примери за успех, които след това ще бъдат представени по различни, по-нестандартни начини (например чрез отзиви от заинтересовани страни, представяне не само от бенефициентите на проектите, но и от представители на обществеността или администрацията), с цел техните постижения и въздействия върху обществото да бъдат показани пред широка аудитория.

Отговор по препоръка 5, буква а), точка 99: Комисията счита, че са предприети действия за изпълнение на препоръка 5, буква а) по отношение на подобряването на мониторинга на действията за разширяване.

По отношение на „Сформиране на екипи“ (Teaming) — ключово действие, което подпомага изграждането на капацитет с допълнително финансиране от други източници — от координаторите беше поискано да документират напредъка по редица ключови показатели за изпълнение (КПИ), които са обобщени в доклада на Изпълнителната агенция за научни изследвания за изпълнението на „Сформиране на екипи“. КПИ за останалите инструменти за разширяване се определят на равнището на споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства, за да се отчетат особеностите на различните действия.

Отговор по препоръка 5, буква б), точка 99: Комисията и Изпълнителната агенция за научни изследвания извършват последващо наблюдение на статистическите данни (например колко проекта за разширяване са се възползвали от други действия за разширяване), продължават да провеждат ежегодни проучвания (които включват и приключили проекти) и публикуват примери за успех, с които се изтъкват завършени проекти. Освен това в част „Разширяване“ (WIDERA) от работната програма на „Хоризонт Европа“ за 2026—2027 г. се въвежда нова покана за предложения — „Сформиране на екипи за полезни взаимодействия“ (Teaming for Synergies) — като средство за полезни взаимодействия, предназначено за съществуващите центрове за високи екипни постижения, финансирани по предишните действия за сформиране на екипи. И накрая, що се отнася до действията за сформиране на екипи, координаторите на всички приключени и текущи проекти за сформиране на екипи участват в мрежата Teaming Club, за да споделят най-добри практики и опит.

Специален доклад 19/2022: Обществени поръчки за ваксини срещу COVID-19 в ЕС — достатъчно осигурени дози след първоначалните затруднения, но липсва задълбочена оценка на ефективността на процеса

Отговор по препоръка 2, буква а), точка 81: С Регламента за рамка за извънредни ситуации, приет през 2022 г., се установява правната рамка за възлагане на обществени поръчки за медицински мерки за противодействие на европейско равнище в случай на извънредна ситуация в областта на общественото здраве. Прегледът на Регламента за рамка за извънредни ситуации, предвиден в член 16 от него, все още не е извършен, тъй като регламентът досега не е бил активиран. С течение на времето обаче Комисията е оценявала рисковете, свързани с подхода за възлагане на обществени поръчки, и е в процес на изготвяне на специален документ, в който се обобщават предприетите стъпки за оценка на риска, свързан с подхода за възлагане на обществени поръчки. Комисията приключи този документ на 27 май 2026 г. и следователно счита препоръката за изпълнена.

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 81: Очакваната дата за изпълнение на тази препоръка беше променена на 31 декември 2026 г., тъй като за извършването на стрес-теста на насоките за възлагане на обществени поръчки в кризисни ситуации е необходимо тези насоки първо да бъдат изготвени и одобрени, което понастоящем е планирано за края на първото полугодие на 2026 г.

Комисията ще може да извърши този тест ефективно едва след като бъдат приети окончателните насоки. Следва също така да се отбележи, че в съответствие с насоките и договорните задължения, за разработването, планирането и провеждането на такива упражнения обикновено са необходими поне шест месеца. Към момента Комисията е извършила цялата необходима предварителна работа, за да гарантира навременното организиране на стрес-теста. Това упражнение е включено в планирането на упражненията на Комисията. Подписан е договор за осигуряване на необходимата външна подкрепа за разработването и логистичното осигуряване на упражнението.

Специален доклад 20/2022: Действия на ЕС за борба с незаконния риболов — Системите за контрол съществуват, но са отслабени от неравномерни проверки и санкции от страна на държавите членки

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 98: Измененията на Регламент (ЕО) № 1010/2009 на Комисията относно незаконния, недекларирал и нерегулиран риболов, приети на 22 ноември 2023 г., включват задължителното използване на критерии за риска, определени на равнище ЕС.

Комисията, в сътрудничество с държавите членки и Европейската агенция за контрол на рибарството, продължава работата си по идентифицирането на автоматизирани сигнали за определяне на риска и по разработването на ИТ решения, свързани с тези сигнали, както и по автоматизирането на определени проверки в рамките на CATCH (ИТ системата за сертификати за улов). Преразгледаните критерии за определяне на риска бяха отразени в Регламент за изпълнение (ЕС) 2025/1522 на Комисията, с което те станаха задължителни за държавите членки. В момента Комисията работи по изготвянето на нови насоки за проверки и верификации, които ще бъдат предоставени на държавите членки през 2026 г.

По отношение на двугодишните доклади на държавите членки за изпълнението на Регламент (ЕО) № 1010/2009 на Комисията (член 55 от Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета) Комисията анализира как критериите за определяне на риска са били прилагани от почти всички 27 държави членки през периода 2018—2021 г. и отправи препоръки (чрез писма за последващи действия) към държавите членки. Анализът за периода 2022—2023 г. се извършва понастоящем и ще бъде завършен през 2026 г. С Регламент за изпълнение (ЕС) 2025/1522 на Комисията се изменя също така член 32 от Регламент (ЕО) № 1010/2009 на Комисията, установяващ задълженията за докладване и оценка, които включват, наред с другото, рисковете, определени чрез прилагане на критериите на Съюза, и резултатите от извършените дейности по верифициране с цел отстраняване на тези рискове. Това трябва да се докладва на всеки две години в двугодишните доклади на държавите членки. Следователно самостоятелното докладване от държавите членки в двугодишните доклади, които трябва да бъдат представени през 2028 г. (за периода 2026—2027 г.), ще позволи на Комисията да проследи дали проверките и верификациите са били насочени върху преразгледаните критерии за определяне на риска. При необходимост обаче още преди 2028 г. в системата CATCH може да се извършват целенасочени проверки на използването на верификации по сигнали, основани на показателите за риска.

Отговор по препоръка 1, буква в), точка 98: Комисията прие частично препоръка 1, буква в).

По отношение на двугодишните доклади на държавите членки за изпълнението на Регламент (ЕО) № 1010/2009 на Комисията (член 55 от Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета) Комисията анализира как са били прилагани проверките и верификациите от почти всички 27 държави членки през периода 2018—2021 г. и изпрати писма за последващи действия. Анализът за периода 2022—2023 г. се извършва понастоящем и ще бъде завършен през 2026 г. През 2025 г. беше образувано едно производство за установяване на нарушение срещу една държава членка поради неизвършване на задължителните верификации на пратки с продукти от риболов от трети държави. Понастоящем Комисията анализира допълнителната информация, предоставена от засегнатата държава членка и ще вземе решение за следващите действия.

Специален доклад 21/2022: Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 113: След приемането на препоръката за подобряване на процедурите за оценка на националните планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ), Комисията актуализира своите насоки за държавите членки и вътрешната си документация. Тези действия гарантират съгласуваност на набора от критерии за оценка на плановете и техните преразглеждания. Комисията признава, че предвид различията между плановете по същество, обхват и специфичност, оценката по необходимост има силно качествено измерение, което зависи от конкретния контекст и времевата рамка на всяко преразглеждане, и не може да бъде напълно стандартизирана. Съгласуваността и надеждността на процеса се гарантират чрез вътрешно ръководство относно процеса и съображенията за всеки критерий за оценяване, хоризонтални прегледи на правото и политиките, както и чрез всеобхватен процес на консултации в рамките на Комисията.

Комисията също така напомня, че окончателното решение за приемането на преразгледания план се взема от Съвета. Поради това Комисията счита, че е изпълнила замисъла на препоръката, като е осигурила стандартизиран и справедлив процес в най-голямата възможна степен.

Отговор по препоръка 1, буква б), точка 113. Комисията води подробна документация на своите оценки на националните планове, като през последните години е подобрила вътрешните си системи за водене на документация, ръководствата и обучението. За да гарантира прозрачността на процеса, Комисията публикува своя анализ в работни документи на службите на Комисията и в съображенията към предложенията си за решения за изпълнение на Съвета, с които се одобрява оценката на ПВУ, винаги когато прави такова предложение.

Комисията напомня, че всички 27 ПВУ са уникални и всяко преразглеждане е много специфично, като варира в диапазона от незначителни технически корекции до големи промени по същество. Поради това воденето на документация и самият процес неизбежно са свързани с някои видоизменения. Комисията обаче поддържа становището, че нейният процес е структуриран, изчерпателен и добре документиран, и счита, че досега винаги е успявала да обоснове своите оценки. Поради това Комисията счита, че е изпълнила препоръката на ЕСП в осъществимата степен.

Отговор по препоръка 3, буква б), точка 116: Комисията приветства потвърждението от страна на ЕСП, че държавите членки отчитат в своите годишни доклади за напредъка приноса на мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост за изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, както и че Комисията също включва такава информация в докладите по държави, публикувани за целите за европейския семестър. Комисията напомня, че европейският семестър не е инструмент за мониторинг или изпълнение на МВУ, а по-скоро независим инструмент на политиката с конкретна правна цел. По-конкретно, при европейския семестър докладите по държави се изготвят така, че да представят анализ на конкретното икономическо положение във всяка държава членка и на това как са били изпълнени специфичните за всяка държава препоръки. Комисията работи за хармонизирането на двата процеса чрез стандартизирано докладване и синхронизиране на сроковете за докладване, като гарантира, че в документите по европейския семестър се посочва и приносът на мерките по МВУ, доколкото това е уместно и осъществимо. Комисията обаче напомня, че отправна точка за докладването по европейския семестър са специфичните цели на европейския семестър и следователно специфичните за всяка държава препоръки, а не мерките по МВУ. Ето защо степента на подробност на информацията за мерките по МВУ зависи от по-широкия контекст на политиката и инвестиционен контекст в съответните държави членки.

Отговор по препоръка 5, буква б), точка 119: Като напомня, че именно държавите членки представят националните планове за възстановяване и устойчивост, а Съветът ги приема, Комисията приветства признанието от страна на ЕСП за усилията на Комисията за подобряване и изясняване на ключовите етапи и целите.

Комисията потвърждава, че извършва систематичен преглед на яснотата и формулирането на ключовите етапи и целите, които са в процес на преразглеждане, но отбелязва, че това зависи от обстоятелството дали е извършено преразглеждане на даден ключов етап или цел. Освен това Комисията отбелязва, че 26 държави членки преразгледаха цялостно своите ПВУ в края на 2025 г. и началото на 2026 г., за да гарантират навременното изпълнение на ключовите етапи и целите през 2026 г., която е последната година от прилагането на МВУ. В този контекст Комисията приложи още по-строг подход, като преразгледа всички ключови етапи и цели, които предстои да бъдат оценени, и работи съвместно с държавите членки за допълнително повишаване на яснотата при формулирането на плановете за възстановяване и устойчивост и съгласуваността между тях, доколкото това е възможно и уместно, като се има предвид многообразието на националните ПВУ, конкретните реформи и инвестиции, както и националните административни традиции и практики.

Специален доклад 22/2022: Подкрепа от ЕС за въгледобивните региони — Ограничен фокус върху социално-икономическия и енергийния преход

Отговор по препоръка 2, точка 63: Комисията счита, че тази препоръка е изпълнена.

Регламент (ЕС) 2024/1787 за намаляване на емисиите на метан в сектора на енергетиката (Регламентът на ЕС за метана) беше публикуван на 15 юли 2024 г. и влезе в сила на 4 август 2024 г. Раздел III от глава 4 обхваща емисиите на метан от закрити подземни въглищни мини и изоставени подземни въглищни мини.

По отношение на докладването и измерването, с разпоредбата на член 25 на държавите членки се възлага до 5 август 2025 г. да изготвят и направят публично достъпна инвентаризация на всички закрити подземни въглищни мини и изоставени подземни въглищни мини на тяхна територия или под тяхна юрисдикция, където операциите са преустановени след 3 август 1954 г. Освен това се изисква операторите на мини или държавите членки да представят годишни доклади, считано от 5 май 2026 г., съдържащи данни за емисиите на метан при източника през предходната календарна година за всички закрити подземни въглищни мини и изоставени подземни въглищни мини, включени в инвентаризацията. Компетентните органи са длъжни да направят тези доклади достъпни за обществеността и за Европейската комисия.

По отношение на намаляването на емисиите, с разпоредбата на член 26 на държавите членки възлага да разработят и приложат план за намаляване на емисиите за справяне с емисиите на метан от закрити подземни въглищни мини и изоставени подземни въглищни мини, където операциите са преустановени след 3 август 1954 г. Планът за намаляване на емисиите трябва да бъде представен на компетентните органи до 5 февруари 2027 г. Член 26 съдържа също разпоредби, въвеждащи забрана за изпускане в атмосферата и изгаряне във факел от 2030 г., като се допускат изключения в случаите, когато използването на метан или намаляването на емисиите на метан не е технически осъществимо или поражда риск за околната среда и за безопасността или здравето на хората. В такива случаи отговорните страни имат задължение да уведомят и да представят на компетентните органи доказателства за необходимостта от изпускане в атмосферата и изгаряне във факел. Член 26 съдържа също разпоредби относно алтернативното използване на закрити подземни въглищни мини и изоставени подземни въглищни мини след специална процедура за издаване на разрешение, която изисква наблюдение и предотвратяване на емисиите на метан.

По отношение на събирането и споделянето на най-добри практики Комисията има задължение съгласно член 5, параграф 3 да създаде мрежа от компетентни органи, разполагаща с необходимите механизми за обмен на информация, по-специално относно мониторинга, регулирането и спазването, и на най-добри практики, с цел насърчаване на сътрудничеството и осигуряване на възможност за консултации.

Комисията създаде специална експертна група. От април 2025 г. до април 2026 г. се проведоха пет пленарни заседания и няколко работни заседания на групата с държави членки и компетентни органи. Събраните и обменените най-добри практики — включително тези, свързани с измерването и управлението на емисиите на метан от закрити или изоставени въглищни мини — ще бъдат систематизирани и приложени на практика чрез работата на експертната група. Комисията представи Специален доклад № 22/2022 на Европейската сметна палата (ЕСП) с акцент върху „Препоръка 2“ и съответния отговор на Комисията, като и двата документа са от значение за регламента за метана и за работата на експертната група. Комисията описа също така процеса на последващ преглед, като представи отговора на Комисията (25.06.2025 г.) и предварителните констатации на ЕСП. След това експертната група се съгласи с предложението на Комисията в дневния ред на бъдещо заседание на мрежата на компетентните органи да се включи точка относно споделянето на добри практики, свързани с измерването и управлението на емисиите на метан от закрити или изоставени въглищни мини. Датата за такова заседание ще бъде определена в съответствие с изискванията на член 26 от Регламента на ЕС за метана.

Специален доклад 23/2022: Полезни взаимодействия между „Хоризонт 2020“ и европейските структурни и инвестиционни фондове — все още непълноценно използван потенциал

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 83: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло. Изпълнението се подкрепя от общността за партньорски практики „Печат за високи постижения“ (SoE) , която обединява национални и регионални органи и финансиращи организации с цел обмен на опит, получаване на насоки от службите на Комисията и укрепване на взаимното обучение. Тази общност функционира чрез заседания, председателствани от Комисията, уебсайт и платформа за изясняване на приложимите правила и споделяне на добри практики; дневният ред на заседанията обхваща и по-широки теми, свързани с полезните взаимодействия.

През 2023—2024 г. бяха осъществени две значителни нововъведения в обмена на данни за проекти, получили знака „Печат за високи постижения“. Първото беше информационно табло „Печат за високи постижения“ на Европейския съвет по иновациите (ЕСИ) за оторизирани външни ползватели, което стартира през декември 2023 г. Втори модул на информационното табло, въведен в действие на 25 ноември 2024 г., дава възможност на ползвателите да предоставят отзиви за националната/регионалната финансова подкрепа, предоставена за проекти на ЕСИ, отличени със знака „Печат за високи постижения“, което позволява да се извършва мониторинг на изпълнението от страна на държавите членки. За да е пълноценен този мониторинг, необходимо е да се увеличи степента на използване; понастоящем има 100 регистрирани ползватели от 22 държави.

Информационното табло на „Хоризонт Европа“ беше подобрено със агрегирани данни за други типове, подобни на „Печат за високи постижения“ (например MSCA-PF[2], ERC-PoC[3]), които могат да се търсят по държава членка и регион, за да се помогне на финансиращите организации при разработването на схеми за подпомагане. Подгрупата към Форума на европейското научноизследователско пространство (ЕНП) по тема „Достъп до високи постижения“ (действие 16 на ЕНП), подкрепена от проучване и експертен доклад, публикувани в началото на 2025 г., улесни полезните взаимодействия между органите, отговарящи за НИРД и политиката на сближаване, както и между „Хоризонт Европа“ и ЕФРР. CORTEX[4] вече обхваща 37 програми от системата eGrants, което позволява откриването на тематични полезни взаимодействия чрез хоризонтално извличане на текст от различни теми. Комисията използва също така платформата Horizon Results Booster за анализ на докладвани от кандидатите действия за полезни взаимодействия, като се изготвят доклад и набори от данни.

Отговор по препоръка 3, буква в), точка 89: Комисията счита, че препоръката е изпълнена изцяло и своевременно.

С цел подобряване на полезните взаимодействия надолу по веригата Комисията разработи набор от различни допълващи се инициативи.

На първо място, Комисията разширява обхвата на платформата Horizon Results (EU Funding &Tenders Portal/SEDIA: единно пространство за електронен обмен на данни), за да бъдат обхванати ключови резултати, подходящи за практическо приложение, създадени от проекти по рамковата програма за научни изследвания и иновации, като са обхвати не само Седмата рамкова програма, но и „Хоризонт 2020“ и настоящата „Хоризонт Европа“ (включително общностите на знания и иновации на ЕИТ), Европейския фонд за морско дело и рибарство, Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, Изследователския фонд за въглища и стомана, както и съвсем наскоро фонда за иновации. Тези „профили“ на практически приложими резултати предоставят изобилие от информация за основния резултат и за нуждите на неговите притежатели. Те могат да бъдат търсени по регион (код NUTS2) в платформата Horizon Results. По този начин бенефициентите по ЕФРР могат бързо да откриват резултати от проекти в техния регион и да се свържат директно с лицата, допринесли за тези резултати, за да обсъдят възможностите за сътрудничество.

На второ място, беше обявена покана по Механизма за подкрепа на разпространението и практическото използване (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05-01) от част „Разширяване“ (WIDERA 2023—2024 г.) на работната програма на „Хоризонт Европа“ за 2023—2024 г. с индикативен бюджет от 5 милиона евро. Крайният срок за представяне на предложения по поканата изтече на 28 септември 2023 г. и понастоящем се извършва оценяване на предложенията. Основните цели на Механизма за подкрепа на разпространението и практическото използване са да се осигури:

- засилено разпространение и практическо използване на капацитета, включително чрез по-добро разбиране на стратегията на Комисията за разпространение и практическо

[2] https://marie-sklodowska-curie-actions.ec.europa.eu/actions/postdoctoral-fellowships

[3] https://erc.europa.eu/apply-grant/proof-concept

[4]Инструментът за извличане на текстова информация CORTEX е вътрешна платформа за анализ на данни, разработена от Съвместния изследователски център (СИЦ) на Европейската комисия. Създаден с цел да подпомага изготвянето на политики, чрез техники за обработка на естествен език инструментът извлича данни от предложения за безвъзмездни средства от ЕС и научни изследвания, за да помогне на анализаторите да следят въздействието на политиките.

използване и възможностите, които тя може да предложи на бенефициентите, нуждаещи се от действия за разширяване,
- подкрепа за бенефициентите при разпространението и практическото използване на резултатите чрез ориентиран към пазара подход,
- подобряване на уменията и знанията в областта на разпространението и използването на резултатите, трансфера на знания и управлението на интелектуалната собственост, за да се даде възможност на изследователите и ръководния персонал на бенефициентите по дейностите за разширяване да изпълнят задълженията си по споразумението за предоставяне на безвъзмездни средства по „Хоризонт Европа“, включително след приключването на техния проект.

Това действие следва да помогне на бенефициентите да разберат по-добре как да изпълнят ангажиментите си за разпространение и практическо използване по „Хоризонт Европа“ и „Хоризонт 2020“, както и да търсят възможности от други програми за финансиране от ЕС, особено по линия на политиката на сближаване (например ЕФРР, ЕСФ+) и МВУ. Действието следва не само да разшири познанията на бенефициентите относно инструментите за разработване на техните дейности по разпространение и практическо използване (включително инструментите, предлагани от Комисията за подкрепа на разпространението и практическото използване, например платформите Horizon Results и Horizon Results Booster), но и да им помогне да използват ефективно социалните медии и иновативните канали за комуникация, правата върху интелектуалната собственост (ИС) (например Бюрото за помощ в областта на ИС, услугите IP Scan и IP Voucher, Съвета за научни изследвания в здравеопазването (Health Research Board) и др.) и отворени данни.

Специален доклад 24/2022: Дейности в областта на електронното управление, насочени към предприятията — действията на Комисията са изпълнени, но все още са налице различия в предлагането на електронни услуги в отделните държави от ЕС

Отговор по препоръка 2, точка 97: Актът за оперативно съвместима Европа влезе в сила на 11 април 2024 г., като постави основите за безпрепятствено предоставяне на трансгранични цифрови публични услуги. Законодателството има за цел също така да подобри координацията на експериментирането и иновациите в публичния сектор, и насърчава споделянето и повторното използване на решения за оперативна съвместимост.

Цифровизацията на публичните услуги е разгледана в докладите за състоянието на цифровото десетилетие на Европа за 2023 г. и 2024 г., като в тях са използвани различни източници на данни, включително сравнителното проучване на електронното управление, което проследи цифровизацията на публичните услуги в Европа през 2023 г. В доклада от 2024 г. се препоръчва „да се насърчава разпространението на цифровите технологии в обществото и регионите, особено чрез развиване на сътрудничеството и взаимодействието между европейските участници на местно равнище“. Изключително важна за тази цел беше работата на Европейските цифрови иновационни центрове (ЕЦИЦ). Досега специализираната работна група AI4PA към ЕЦИЦ е организирала над 12 уебинара и две присъствени срещи с цел обмен на най-добри практики за използването на изкуствен интелект в публичния сектор. Комисията също така подкрепя бизнес инкубатора GovTech4All, който обединява 29 организации от 20 държави с цел въвеждане на иновации и подобряване на цифровите публични услуги чрез пилотни проекти. Освен това през декември 2024 г. Комисията получи официално заявление за учредяване на консорциум за европейска цифрова инфраструктура (КЕЦИ) „Иновативни услуги за широкообхватна взаимна свързаност и трансформация на публичната администрация (IMPACTS)“, който ще разработва, популяризира и внедрява решения за цифрово управление. Тази инициатива на ЕЦИЦ се ръководи от Гърция, като първоначално към нея се присъединиха

Хърватия, Унгария и Полша. Инициативата ще привлече още държави членки чрез 12-месечно координационно и спомагателно действие и ще получи допълнителна подкрепа като многонационален проект по работната програма на „Цифрова Европа“ за периода 2025—2027 г. (бюджетен ред IOP, 6 милиона евро).

И накрая, Комисията активно популяризира примери и решения в областта на цифровото управление чрез провеждането на множество уебинари и ежегодното знаково събитие SEMIC, както и чрез обсерватории и свързаните с тях общности, като например Open Source Observatory и Public Sector Tech Watch.

Създаден е порталът „Оперативно съвместима Европа“. На него се намира Академията за оперативно съвместима Европа, която вече предлага 33 безплатни курса за електронно обучение, насочени към подобряване на познанията на служителите в публичния сектор в областта на цифровото управление. На портала са публикувани и решения за оперативна съвместимост, като в бъдеще този каталог ще бъде допълнително разширен. Понастоящем Комисията работи по създаването на Общност за оперативно съвместима Европа. По време на уебинарите и срещите на работната група AI4PA към ЕЦИЦ беше представена информация за законодателството на ЕС и решенията за цифрово управление и бяха популяризирани съответните обучения.

Специален доклад 25/2022: Верификация на данните за брутния национален доход, използвани за финансиране на бюджета на ЕС. Адекватно обхващане на рисковете при събирането на данни като цяло, но следва да се подобри приоритизацията на действията

Отговор по препоръка 1, буква а), точка 106: За цикъла на верификация на брутния национален доход (БНД) за периода 2025—2029 г. Евростат определи следните хоризонтални въпроси, които трябва да бъдат верифицирани чрез сравнения по държави във всички държави членки:

- i) метод на заетостта — сравненията между данните за заетостта според демографски източници и заетостта, на която се основават оценките на брутния вътрешен продукт (БВП)/БНД;
- балансирането на БВП в таблиците „ресурс — използване“;
- несъбран данък върху добавената стойност (ДДС) и теоретични изчисления на ДДС.

Евростат по начало счита тези хоризонтални въпроси за високорискови във всички държави. Евростат извърши анализ на това дали работата трябва да бъде приоритизирана. Предвид сложността и значимостта на трите области, определени за сравненията по държави, Евростат не счита, че на някой от тези въпроси следва да се отдаде приоритет (по отношение на планирания ред на проверка) пред останалите два. Това означава, че трите сравнения по държави трябва да се провеждат успоредно (съгласно заключението в документа „Обща схема на модела за верификация на данните за БНД, използвани за целите на собствените ресурси“). Хоризонталните въпроси, определени за цикъла на верификация на БНД за периода 2025—2029 г. (както и заключенията относно тяхното приоритизиране), са част от следните рамкови документи за посочения цикъл:

- общата схема на модела за верификация на данните за БНД, използвани за целите на собствените ресурси;
- модела за оценка на риска при модела за верификация на данните за БНД, използвани за целите на собствените ресурси.

Тези документи бяха представени и одобрени от експертната група на Комисията по БНД през април 2025 г.
Следва да се отбележи, че Евростат извърши 16 сравнения по държави за цикъла 2016—2019 г. и две — за цикъла 2020—2024 г.

Отговор по препоръка 2, буква б), точка 107: Евростат продължава да предоставя подходящи обяснения за периодите, обхванати от резервите, когато това е уместно. Резервите, произтичащи от цикъла на верификация на БНД за периода 2020—2024 г., се отнасят основно за годините от 2018 г. нататък. В редките случаи, когато резервите се отнасят за по-кратък период, това се обяснява с обстоятелствата, изложени в приложението относно съответните резерви, придружаващо писмото, с което се въвеждат тези резерви. Евростат ще продължи да прилага този подход през цикъла 2025—2029 г.

Специален доклад 26/2022: Европейска статистика — съществува потенциал за още подобрения в качеството

Отговор по препоръка 1, точка 92: Комисията счита, че препоръката е частично изпълнена в съответствие с отговора на Комисията по специалния доклад.
В отговора си Комисията се съгласи да разгледа, в сътрудничество с Европейския статистически консултативен комитет (ESAC), дейностите и начините на работа на ESAC с оглед засилване на приобщаващия характер на ESAC. След като извърши това, Комисията обсъди с ESAC начините комитетът да стане по-приобщаващ, за да отговаря по-добре на нуждите на ползвателите. В резултат на това подходът, възприет съвместно с ESAC, е да се организират редовни семинари, на които да се събират членове на Европейската статистическа система (ЕСС), ESAC, националните съвети на ползвателите и други заинтересовани страни. Този подход, който започна да се прилага през ноември 2023 г., се подкрепя от ESAC и засилва приобщаването на ползвателите.

От друга страна, Комисията не прие частта от препоръката, в която се посочва, че представителството на всички ползватели в ESAC не е достатъчно балансирано или ефективно, като счита, че настоящата процедура за подбор на членовете на ESAC е подходяща. Съставът на ESAC и процедурата за назначаване на неговите членове са уредени с Решение № 234/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета. На първо място, съгласно член 4, параграф 1, буква б) от посоченото решение, 11 от общо 24 членове се назначават пряко от институциите и органите, към които принадлежат, както са изброени в същия член, включително Европейския парламент, и представляват посочените институции и органи. Това вече гарантира широко представителство на ползвателите. На второ място, в съответствие с процедурата, предвидена в член 4, параграф 1, буква а), Комисията се стреми да избере 12 висококвалифицирани лица, които въз основа на своята квалификация са в състояние да разберат, обобщят и предадат нуждите от статистическа информация на различните категории ползватели, респонденти и други заинтересовани страни (включително научната общност, социалните партньори и гражданското общество) по време на обсъжданията в ESAC и изготвянето на становищата на ESAC. Предвид факта, че тези категории заинтересовани страни са по-малко структурирани в сравнение, например, с институциите и органите, изброени в член 4, параграф 1, буква б), 12-те членове могат да изразяват тези нужди от статистическа информация единствено в лично качество, а не въз основа на един или друг вид правомощия.

Отговор по препоръка 4, буква а), точка 100: Комисията не прие препоръка 4, буква а), тъй като практиката на Евростат за предоставяне на достъп до статистически данни преди тяхното оповестяване е в съответствие с Кодекса за дейността и ще бъде следвана.

Отговор по препоръка 5, точка 103: Комисията не прие препоръка 5.

В съответствие с Решение 235/2008 за създаване на Европейски консултативен съвет за статистическо управление (ESGAB), целта на ESGAB е да предоставя независим общ преглед на европейската статистическа система по отношение на прилагането на Европейския кодекс за дейността на статистиката. При партньорските оценки се използва прозрачна методика за установяване на това доколко Евростат и Европейската статистическа система се придържат към този кодекс. Евростат е на мнение, че ESGAB разполага с широки правомощия да предприема действия и да изразява мнението си по отношение на партньорските оценки.

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ОРГАН ЗА ЦЕННИ КНИЖА И ПАЗАРИ НА ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г., ГЛАВА 12: ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ, ОТПРАВЕНИ В СПЕЦИАЛНИТЕ ДОКЛАДИ НА ЕСП ОТ 2022 Г.

Отговори на специален доклад 04/2022: „Инвестиционни фондове — ЕС все още не е успял да създаде истински единен пазар в полза на инвеститорите“

Отговор на препоръка 2, буква в):

ESMA приветства признанието за значителните ѝ усилия за преработване на ключовите показатели за ефективност, като акцентът е поставен върху постигнатите резултати при ограничаването на рисковете в целия ЕС, както и за описание на надзорните практики и констатациите относно някои от най-важните ѝ инструменти за сближаване, което по този начин подпомага ESMA при формирането на задълбочени становища относно ефективността и последователността на надзорните дейности на националните компетентни органи по ключови въпроси, свързани с инвестиционните фондове.

Тези усилия са в съответствие с ангажимента на ESMA да изпълнява препоръките на ЕСП чрез основан на риска подход, за да се гарантира ефективно използване на ресурсите, като се вземат предвид организационните мандати и законодателните и оперативните правомощия на ESMA, както и това, което реалистично може да бъде постигнато в рамките на тези граници.

Като отдава приоритет на дейностите по сближаване и последващите действия във връзка с надзорните рискове с най-голямо потенциално въздействие върху защитата на инвеститорите, правилно функциониращите пазари и финансовата стабилност, а не върху който и да е елемент на потенциално отклонение, ESMA се стреми да насърчава ефективен надзор със последователно висококачествени резултати (което може да бъде постигнато чрез различни подходи, подходящи за контекста на всеки орган).

Въз основа на разработените досега системи ESMA ще продължи да търси нови начини за по-ефективен мониторинг на различията в практиките и за предприемане на коригиращи мерки по по-широк кръг от теми и инструменти. В тази връзка ESMA приветства факта, че законодателните предложения на Европейската комисия в рамките на Съюза за спестявания и инвестиции действително се очаква да насърчат структурни промени в механизма за конвергенция в областта на инвестиционните фондове, както и в свързаните с това инструменти, с които разполага ESMA, което ще позволи да се получи по-пълна представа за надзорните практики и решения на националните компетентни органи на място и по-добре да се картографират, наблюдават и намаляват действителните различия, като се следва подход, основан на риска, например чрез по-задълбочен контрол върху най-големите трансгранични дружества.

Отговор на препоръка 3, буква в):

Разработването на инструмента за сравнение на разходите е правомощие на законодателите.

Отговор на препоръка 4.

ESMA приветства признанието за постигнатия от нея съществен напредък в изграждането на съгласувана архитектура за стрес-тестове в сектора на инвестиционните фондове, както и усилията, насочени към други дейности, свързани с финансовата стабилност, например ограниченията за ливъридж съгласно член 25 от Директивата относно ЛУАИФ и ливъриджът в ПКИПЦК.

Както отбелязва ЕСП, по-нататъшното разработване на рамка за стрес-тестове на ниво система е част от консултациите на Комисията относно макропруденциалната рамка за небанковите финансови институции. Междувременно ESMA участва в работата на Европейския съвет за системен риск по провеждането на стрес-тестове на цялата система. ESMA разглежда и въпроси, свързани с фрагментацията на данните, като работи по интегрираното докладване съгласно прегледа на Директивата относно ЛУАИФ/ПКИПЦК. Работата напредва в съответствие със сроковете, определени от Европейската комисия.

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2025 година

Съдържание

Страница

Годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2025 година 614

Отговори на Европейската комисия 656

Съдържание

	Точки
Въведение	01—06
Кратко описание	02—06
Финансово изпълнение на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР	07—09
Декларация за достоверност, предоставена от Европейската сметна палата на Европейския парламент и на Съвета относно Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР — доклад на независимия одитор	I.—40
Информация в подкрепа на Декларацията за достоверност	10—14
Обхват и подход на одита	10—14
Надеждност на отчетите	15—17
Редовност на операциите	18—40
Приходи	18
Разходи	19—33
Преглед на Годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Международни партньорства“ за 2025 година	34—35
Проучване относно процента остатъчни грешки (RER) за 2025 г.	36—40
Оценка на постигнатото по проектите по време на одитните посещения на ЕСП	41—42
Заключение и препоръки	43—46
Заключение	43—44
Препоръки	45—46

Приложения

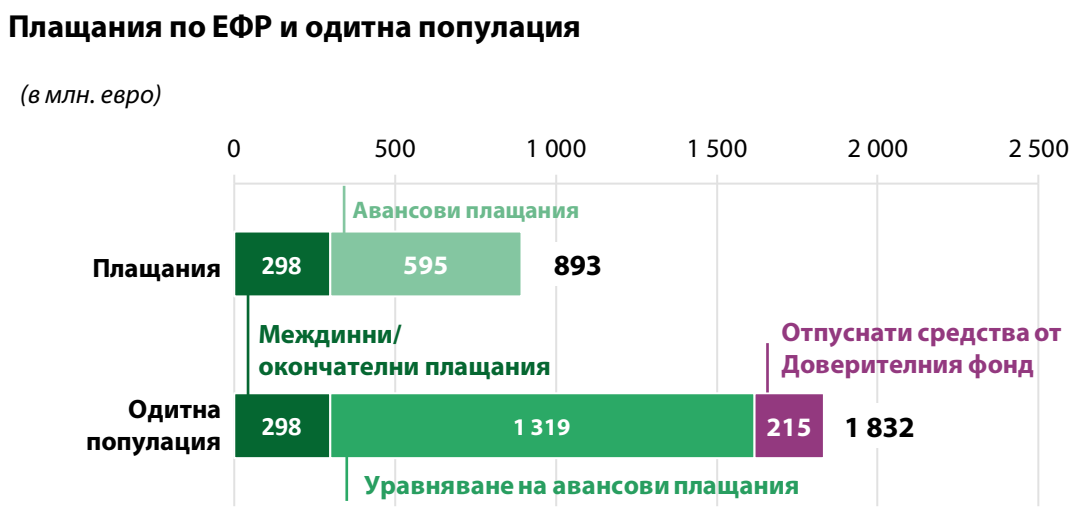
Приложение I — Плащания от ЕФР за основните държави бенефициенти в Африка, Тихоокеанския и Карибския басейн

Приложение II — Проследяване на изпълнението на препоръките

Въведение

01 В настоящия Годишен доклад са представени констатациите на Европейската сметна палата (ЕСП) относно Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР). На ***фигура 1*** са представени обобщено дейностите и разходите в тази област през 2025 г. Одитната популация на ЕСП за 2025 г. (1,832 млрд. евро) е над два пъти по-голяма от размера на плащанията, извършени през годината (893 млн. евро), главно поради уравнените суми по авансовото финансиране.

Фигура 1 — Европейски фондове за развитие: финансови параметри за 2025 г.



Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за 2025 г. на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР.

Кратко описание

02 Създадените през 1959 г. Европейски фондове за развитие са основният инструмент, чрез който Европейският съюз (ЕС) предоставя финансиране в областта на сътрудничеството за развитие с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и *отвъдморските страни и територии (ОСТ)* до края на 2020 г. Основната цел на ЕФР е намаляването и, в дългосрочен план, премахването на бедността, в съответствие с основната цел на сътрудничеството за развитие, посочена в член 208 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

03 За МФР за периода 2021—2027 г. сътрудничеството за развитие с държавите от АКТБ е включено в Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа, който е част от общия бюджет на ЕС, а сътрудничеството с ОСТ — в Решението за отвъдморско асоцииране, което включва и Гренландия. Деветият, Десетият и Единадесетият ЕФР обаче не са интегрирани в общия бюджет на ЕС и продължават да се изпълняват и отчитат отделно до *приключването* им. Затова ЕСП ги одитира и докладва за тях отделно.

04 Европейските фондове за развитие се изпълняват в сложна геополитическа и организационна среда. Извършваните дейности обхващат различни региони с различаващи се правни и институционални рамки, които изискват способност за адаптиране към различни нормативни и оперативни условия. Те се считат за отделен инструмент по няколко причини.

а) Фондовете се финансират пряко от вноски на държавите членки и Обединеното кралство. Вноските се определят въз основа на квоти, изчислени чрез „алгоритми за вноските“.

б) Управляват се от Комисията (извън рамката на общия бюджет на ЕС) и от Европейската инвестиционна банка.

в) Поради междуправителствения характер на Европейските фондове за развитие Европейският парламент има по-ограничена роля при тях, отколкото при инструментите за сътрудничество за развитие, финансирани от общия бюджет на ЕС. Въпреки това Европейският парламент е органът по *освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета*, с изключение на Механизма за инвестиции, който се управлява от Европейската инвестиционна банка.

г) Принципът на *ежегодност* не се прилага за ЕФР. Споразуменията по ЕФР обикновено се сключват за период от пет до седем години, в който могат да се поемат задължения, а плащанията могат да бъдат извършвани за много по-дълъг период от време, тъй като вътрешните споразумения за ЕФР[1] ще останат в сила, докато е необходимо, за да бъдат изпълнени изцяло всички операции.

---

[1] Член 14, параграф 3 от вътрешното споразумение за създаване на Единадесетия ЕФР, член 13, параграф 3 от вътрешното споразумение за създаване на Десетия ЕФР и член 35, параграф 3 от вътрешното споразумение за създаване на Деветия ЕФР.

05 ЕФР се управляват почти изцяло от генерална дирекция „Международни партньорства“ на Комисията (INTPA). Малка част от плащанията по ЕФР (1 % за 2025 г.) се управлява от генерална дирекция „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ на Европейската комисия (MENA).

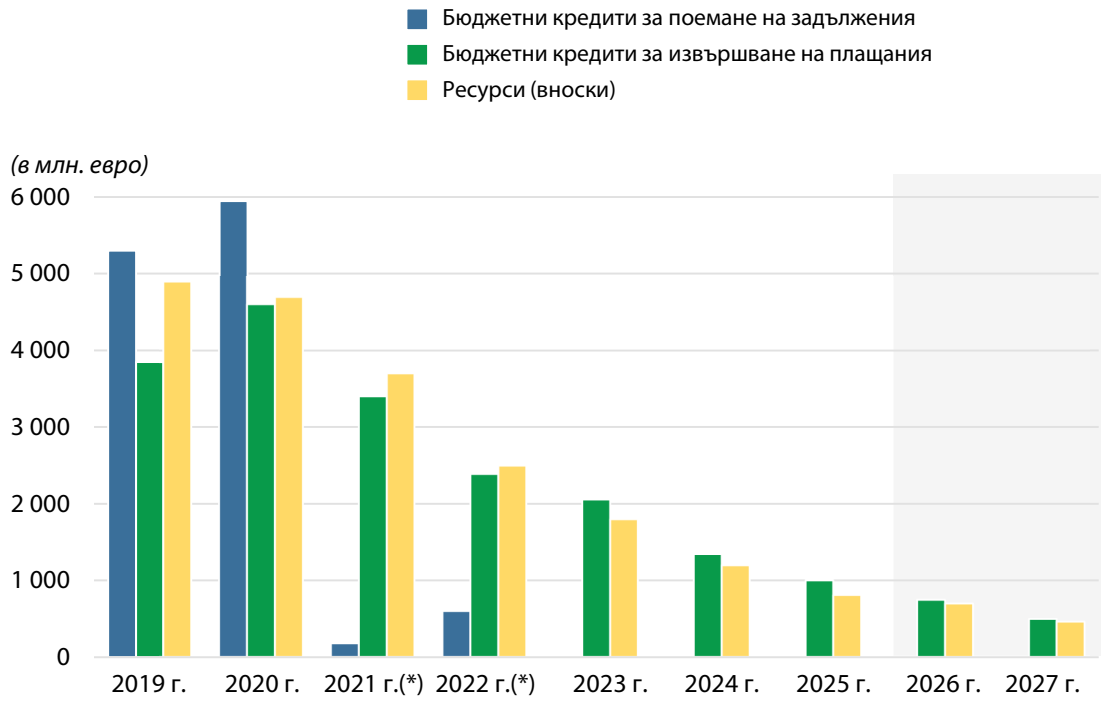
06 Разгледаните в настоящия доклад разходи са свързани с подкрепа, отпускана в 76 държави (вж. ***приложение I*** за основните държави бенефициенти) чрез множество различни методи, като например договори за строителни дейности, доставки и услуги, *безвъзмездна финансова помощ*, *програмни разчети, споразумения за финансов принос и споразумения за делегиране на задачи по изпълнението на бюджета*, сключени с организации, подлежащи на *оценка по стълбове* (като например международни организации и агенции на държави — членки на ЕС) и *бюджетна подкрепа*.

Финансово изпълнение на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР

07 Бюджетът на Деветия ЕФР (2000—2007 г.) възлиза на 13,8 млрд. евро, а на Десетия ЕФР (2008—2013 г.) — на 22,7 млрд. евро. Единадесетият ЕФР ще предостави средства с общ размер 30,5 млрд. евро, като 29,1 млрд. евро от тази сума се отпускат за държавите от АКТБ, 0,4 млрд. евро — за ОСТ, а 1 млрд. евро – за административни разходи.

08 Ресурсите на ЕФР (вноските от държавите — членки на ЕС, и Обединеното кралство) и плащанията постепенно намаляват съответно от 2019 г. и 2020 г. насам, а от 2023 г. насам не са поети нови задължения. Очаква се плащанията да продължат да намаляват и да достигнат 0,5 млрд. евро през 2027 г. (вж. ***фигура 2***).

Фигура 2 — Тенденции в поетите задължения, плащанията и ресурсите на ЕФР (вноски), включително прогнози за 2026 г. и 2027 г.



(*) На 31.12.2020 г. е прекратена клаузата за изтичане на срока на действие на 11-ия ЕФР, няма нови поети задължения, с някои изключения през 2021 г. и 2022 г. Поетите по изключение задължения са:
1) обратни постъпления по Инвестиционния инструмент за АКТБ от операции по 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР
2) повторно използване на резерва на 10-ия и 11-ия ЕФР съгласно Решение 2022/1223 на Съвета

Източник: ЕСП, въз основа на годишните доклади от периода 2020—2024 година, Решение на Съвета (ЕС) 2022/1223 и COM (2025) 563 final.

09 На ***фигура 3*** е представено усвояването на ресурсите на ЕФР през 2025 г. и кумулативно за Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР.

Фигура 3 — Усвояване на ресурсите на ЕФР към 31 декември 2025 г.

(в млн. евро)

	Състояние в края на 2024 г.		***Изпълнение на бюджета през финансовата 2025 година*** *(нетни поети задължения след освобождаване на бюджетни кредити / нетни плащания след събиране на неправомерно изплатени суми)*				***Състояние в края на 2025 г.***				
	Обща сума (закръглена стойност)	Степен на изпълнение (% от ресурсите)	***9-и ЕФР[3]***	***10-и ЕФР***	***11-и ЕФР***	***Обща сума (закръглена стойност)***	***9-и ЕФР***	***10-и ЕФР***	***11-и ЕФР***	***Обща сума (закръглена стойност)***	*Степен на изпълнение (% от ресурсите)*
А — РЕСУРСИ[1,2]	**65 943**		***0***	***– 95***	***75***	***– 20***	***15 238***	***20 959***	***29 726***	***65 923***	
Б — УСВОЯВАНЕ											
1. Глобални поети задължения (решения за финансиране)	***65 053***	**98,7 %**	***-1***	***– 69***	***– 285***	***– 354***	***15 237***	***20 937***	***28 525***	***64 699***	**98,1 %**
2. Индивидуални поети задължения (отделни договори)	***64 646***	**98,0 %**	***0***	***– 62***	***– 160***	***– 223***	***15 237***	***20 902***	***28 284***	***64 423***	**97,7 %**
3. Плащания	***60 834***	**92,3 %**	***0***	***65***	***828***	***893***	***15 221***	***20 705***	***25 800***	***61 726***	**93,6 %**
В — Неразплатени задължения (Б1 – Б3)	**4 219**	**6,4 %**					***16***	***231***	***2 724***	***2 972***	**4,5 %**
Г — Налично салдо (А – Б1)[3]	**890**	**1,3 %**					***1***	***22***	***1 201***	***1 224***	**1,9 %**

1 Включва първоначално предоставените ресурси по 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР, съфинансиране, лихви, други ресурси и трансфери от предходни ЕФР.

2 Отрицателните стойности представляват отменени бюджетни кредити.

3 Наличното салдо включва „резерв, който не може да бъде мобилизиран“ (ресурс, който не може да се използва, освен с единодушно решение на Съвета).

Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за 2025 г. на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР и допълнителна информация, предоставена от Комисията. Представените данни не се отнасят до частта на ЕФР, която се управлява от Европейската инвестиционна банка.

Декларация за достоверност, предоставена от Европейската сметна палата на Европейския парламент и на Съвета относно Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР — доклад на независимия одитор

Становище

I. Европейската сметна палата извърши одит на:

а) годишните отчети на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, които включват счетоводен баланс, отчет за финансовия резултат, отчет за паричните потоци, отчет за промените в нетните активи, бележки към финансовите отчети и доклад относно финансовото изпълнение за финансовата година, приключила на 31 декември 2025 г., одобрени на 22 юни 2026 г.;

б) законосъобразността и редовността на свързаните с тези отчети операции, чието финансово управление е възложено на Комисията[2].

[2] Съгласно член 43, членове 48—50 и член 58 от Финансовия регламент, приложим за Единадесетия ЕФР, Декларацията за достоверност не се отнася до средствата на ЕФР, които се управляват от ЕИБ.

Надеждност на отчетите

Становище относно надеждността на отчетите

II. Европейската сметна палата счита, че годишните отчети на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР за годината, приключила на 31 декември 2025 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние към 31 декември 2025 г., както и за резултатите от операциите, паричните потоци и промените в нетните им активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент за ЕФР и международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор.

Законосъобразност и редовност на операциите, свързани с отчетите

Приходи

Становище относно законосъобразността и редовността на приходите

III. Европейската сметна палата счита, че свързаните с отчетите приходи за годината, приключила на 31 декември 2025 г., са законосъобразни и редовни във всички съществени аспекти.

Разходи

Отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите

IV. Поради съществения характер на констатациите, посочени в основанието за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите, Европейската сметна палата счита, че разходите, приети в отчетите за годината, приключила на 31 декември 2025 г., са засегнати от съществено ниво на грешки.

Основание за изразяване на становище

V. Европейската сметна палата извърши своя одит в съответствие с международните одитни стандарти и етичните кодекси на Международната федерация на счетоводителите (IFAC) и международните стандарти на ИНТОСАЙ (МСВОИ). Нейните отговорности съгласно тези стандарти и кодекси са описани по-подробно в раздела „Отговорност на одитора“ от настоящия доклад. Също така Европейската сметна палата е изпълнила изискванията за независимост и етичните си задължения в съответствие с Етичния кодекс на професионалните счетоводители, публикуван от Съвета за международни етични стандарти на счетоводителите. ЕСП счита, че събраните одитни данни са достатъчни и подходящи за обосноваване на нейното становище.

Основание за изразяване на отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите

VI. ЕСП определя на 10,5 % общия изчислен процент грешки при разходите, приети в отчетите на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР за годината, приключила на 31 декември 2025 г. Отражението на установените от одиторите грешки е съществено и широко разпространено сред приетите разходи за годината.

Основни одитни въпроси

VII. Основни одитни въпроси са тези, които според нашата професионална преценка са имали най-голямо значение при извършването на одита на финансовите отчети за текущия период. Тези въпроси са разгледани общо в контекста на одита на финансовите отчети и при изготвянето на нашето становище относно отчетите, но ЕСП не предоставя отделно становище по тях.

Начислени разходи

VIII. Европейската сметна палата провери начислените разходи, представени в отчетите, които в голяма степен са предмет на приблизителна оценка. В края на 2025 г. по оценка на Комисията допустимите разходи, които са извършени, но още не са отчетени от бенефициентите, възлизат на 3,195 млрд. евро (в края на 2024 г. — 3,885 млрд. евро).

IX. По отношение на тези начислени разходи ЕСП провери изчисленията, както и извадка от 20 отделни авансови плащания и 19 фактури, които са вписани, но все още не са проверени, с цел да вземе предвид риска от неточности в изчисленията. Въз основа на извършената проверка ЕСП заключава, че начислените разходи, приети в окончателните отчети, са представени вярно.

Други въпроси

Промяна в методологията за остойностяване на грешки при обществените поръчки

X. Тази година ЕСП измени своята методология за остойностяване на отражението на грешките при обществените поръчки. Новият подход следва методологията на Комисията, прилагана за разходните програми при споделено управление в рамките на общия бюджет. ЕСП представя изчисления от нея ефект от тази промяна в точка 33 от годишния си доклад.

Отговорности на ръководството (Европейска комисия)

XI. В съответствие с членове 310—325 от ДФЕС и Финансовия регламент за Единадесетия ЕФР ръководството отговаря за изготвянето и представянето на годишните отчети на ЕФР въз основа на международно признатите счетоводни стандарти за публичния сектор, както и за законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. Тази отговорност включва разработване, въвеждане и поддържане на система за вътрешен контрол, необходима за изготвянето и представянето на финансовите отчети, с цел те да не съдържат съществени неточности, независимо дали същите произтичат от измами или от грешки. Ръководството носи крайната отговорност по отношение на законосъобразността и редовността на операциите, свързани с отчетите на ЕФР.

XII. При изготвянето на отчетите на ЕФР ръководството следва да извърши оценка на способността на ЕФР да продължат да работят като действащо предприятие, да оповестява всяка актуална информация и да използва счетоводна отчетност въз основа на принципа на действащо предприятие, освен ако не възнамерява да ликвидира предприятието или да прекрати неговата дейност, или когато на практика няма друга алтернатива, освен да постъпи по този начин.

XIII. Ръководството отговаря за контрола върху процедурата за финансово отчитане на ЕФР.

Отговорност на одитора за извършване на одит на отчетите на ЕФР и на операциите, свързани с тях

XIV. Целта на Европейската сметна палата е да получи достатъчна увереност, че отчетите на ЕФР не са засегнати от съществени неточности и че свързаните с тях операции са законосъобразни и редовни. Въз основа на извършения одит тя също така следва да представи на Европейския парламент и на Съвета Декларация за достоверност относно надеждността на отчетите, както и относно законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции. „Достатъчна увереност“ означава високо ниво на увереност, но не представлява гаранция, че при одита са разкрити всички евентуални съществени неточности или несъответствия с приложимата нормативна уредба, които могат да се дължат на измами или на грешки. Тези неточности или несъответствия се считат за съществени, ако може основателно да се очаква, че поотделно или взети заедно те могат да повлияят на евентуалните икономически решения, които ще бъдат взети въз основа на тези отчети на ЕФР.

XV. В областта на приходите ЕСП проверява всички вноски от държавите членки и извадка от други видове приходни операции.

XVI. В областта на разходите ЕСП проверява операциите по извършване на плащания след като разходите са били извършени, вписани и приети. Тази проверка включва всички категории плащания, които са различни от авансовите плащания, към момента на тяхното извършване. Проверката на авансовите плащания се извършва след като получателят на тези средства представи доказателства за използването им по предназначение, а съответната институция или орган приеме тези доказателства, като уравни авансовото плащане, което може да се случи през следващата година.

XVII. По време на целия одит ЕСП упражнява професионална преценка и поддържа отношение на професионален скептицизъм. ЕСП също така:

- установява и прави оценка на риска от съществени неточности в отчетите на ЕФР или от съществено несъответствие на операциите с изискванията на правната рамка на ЕФР, независимо дали те се дължат на измами или на грешки. ЕСП разработва и изпълнява одитни процедури в отговор на тези рискове и получава одитни доказателства, които трябва да са достатъчни и подходящи като база за предоставяното от нея становище. Случаите на съществени неточности или несъответствия, произтичащи от измами, са по-трудни за разкриване от случаите, произтичащи от грешки, тъй като измамата може да включва тайно споразумение, фалшификация, преднамерен пропуск, неточно представяне на информация или пренебрегване на вътрешния контрол. Поради това рискът подобни случаи да не бъдат разкрити е по-голям;

- се запознава с вътрешния контрол, свързан с конкретния одит, с оглед разработване на подходящи одитни процедури, но не с цел изразяване на становище относно ефективността на вътрешния контрол;

- прави оценка на уместността на използваните от ръководството счетоводни политики и на основателността на счетоводните приблизителни оценки и свързаните с тях оповестявания, направени от ръководството;

- формулира заключение относно уместността на използването от ръководството на счетоводна отчетност на принципа на действащо предприятие и, въз основа на получените одитни доказателства, заключава дали е налице съществена несигурност, свързана със събития или условия, които могат да породят значими съмнения относно способността на ЕФР да продължи да функционира като действащо предприятие. Ако ЕСП заключи, че е налице такава съществена несигурност, тя трябва да обърне внимание в своя доклад на свързаните с това оповестявания в отчетите на ЕФР или, в случай че тези оповестявания са недостатъчни, да измени своето становище. Заключенията на ЕСП се основават на одитни доказателства, получени до датата на изготвяне на доклада. Бъдещи събития или условия обаче могат да принудят ЕФР да преустановят съществуването си като действащо предприятие.
- оценява цялостното представяне, структурата и съдържанието на годишните отчети, в т.ч. всички оповестявания, както и дали годишните отчети представят достоверно съответните операции и събития.

XVIII. Наред с други въпроси, ЕСП информира ръководството относно планирания обхват и график на одита и значимите одитни констатации, включително относно евентуални значими недостатъци на вътрешния контрол.

XIX. ЕСП определя кои от въпросите, разисквани с Комисията, са с най-голямо значение при одита на отчетите на ЕФР и следователно представляват основни одитни въпроси за текущия период. ЕСП описва тези въпроси в своя доклад, освен ако по силата на действащ закон или регламент се забранява публично оповестяване на въпроса, или когато в изключително редки случаи бъде взето решение, че даден въпрос не трябва да бъде упоменат в нейния доклад, тъй като основателно може да се очаква неблагоприятните последствия от оповестяването на тази информация да бъдат повече от ползите за обществения интерес.

2 юли 2026 г.

Tony Murphy
Председател

Европейска сметна палата

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Информация в подкрепа на Декларацията за достоверност

Обхват и подход на одита

10 Одитният подход и методите на ЕСП са представени в ***приложение 1.1*** към Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета за 2025 г. Те се прилагат и за одита на ЕФР.

11 Констатациите и оценките на Европейската сметна палата относно надеждността на отчетите на ЕФР се отнасят до финансовите отчети[3] на Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР, одобрени от Комисията[4], придружени от писменото изявление на отговорния счетоводител, получено на 18 юни 2026 г. Одитът включва тестване на суми и оповестявания и оценка на използваните счетоводни принципи, както и на всички съществени приблизителни оценки, направени от Комисията, и на цялостното представяне на отчетите.

12 За да извърши одит на редовността на *операциите,* ЕСП провери извадка от 85 операции, представителна за всички видове разходи в рамките на ЕФР. Всичките 85 операции са извършени от ГД „Международни партньорства“. Извадката включва 14 операции, свързани с *Извънредния доверителен фонд за Африка,* 56 операции, разрешени от 15 делегации на ЕС[5], и 15 операции, одобрени от централните служби на Комисията. В случаите, в които ЕСП откри *грешки* в операциите, беше извършен анализ на причините за тях, за да се установят потенциалните слабости. Освен това за операциите, одитирани на място, ЕСП извърши оценка на *резултатите от изпълнението,* когато това беше осъществимо и уместно.

---

[3] Член 39 от Регламент (ЕС) 2018/1877.

[4] Член 38 от Регламент (ЕС) 2018/1877.

[5] Африкански съюз, Камерун, Чад, Демократична република Конго, Етиопия, Мадагаскар, Мали, Мавриций, Мозамбик, Нигерия, Руанда, Сиера Леоне, Того, Уганда, Замбия.

13 ЕСП провери и следните елементи за 2025 г.:

а) вноските на всички държави членки;

б) системите, използвани от ГД „Международни партньорства“ и делегациите на ЕС за: i) предварителни проверки от служители на Комисията и външни одитори (наети от Комисията или от *бенефициентите*) преди извършването на плащанията, ii) мониторинг и контрол, по-специално проследяване на предприетите действия във връзка с външни одити и проучването относно *процента остатъчни грешки (RER)*;

в) информацията относно редовността в *Годишния отчет за дейността (ГОД)* на ГД „Международни партньорства“, последователността на методологията за изчисляване на сумите, изложени на риск, бъдещите финансови корекции и събиране на вземания, както и включването им в *Годишния доклад за управлението и изпълнението (ГДУИ),* изготвян от Комисията;

г) проследяването на изпълнението на предишни препоръки на ЕСП.

14 ГД „Международни партньорства“ осъществява изпълнението на повечето инструменти за предоставяне на външна помощ, финансирани от общия бюджет на ЕС и от ЕФР. Констатациите на ЕСП относно Годишния отчет за дейността се отнасят до цялата област на отговорност на ГД „Международни партньорства“, а не само до ЕФР.

Надеждност на отчетите

15 ЕСП констатира, че отчетите не са засегнати от съществени неточности.

16 Към 31 декември 2025 г. пълното счетоводно приключване на Деветия ЕФР (2000—2007 г.) все още не беше извършено — 18 години след въвеждането през 2007 г. на клауза за изтичане на срока на действие, която не позволява на Комисията да поема нови задължения. Това показва сложността и дългата продължителност на *програмите* на ЕФР. Четири договора продължават да се изпълняват в рамките на Деветия ЕФР.

17 Както и в предходни години, одиторите установиха, че някои авансови плащания остават неуравнени в продължение на дълъг период от време. Финансиране в размер на 448 млн. евро не е било уравнено в продължение на повече от 10 години. Тези авансови плащания са свързани основно с два дългосрочни договора в рамките на Инфраструктурния доверителен фонд ЕС — Африка (EU-AITF), които ще продължат да се изпълняват до 2030 г., като само част от по-старите авансови плащания по този фонд се уравняват всяка година.

Редовност на операциите

Приходи

18 Приходните операции не съдържат съществено ниво на грешки.

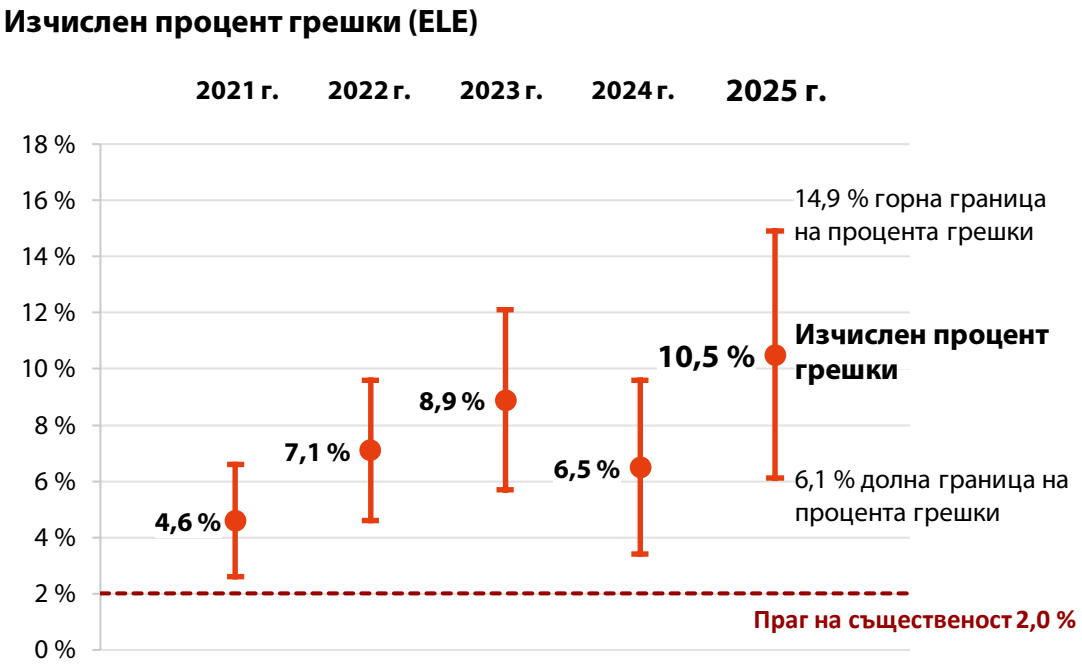
Разходи

19 От проверените 85 операции в 47 (55,3 %) се съдържат грешки. Въз основа на 39 грешки, остойностени от ЕСП, процентът грешки беше изчислен на 10,5 % (вж. ***фигура 4***). Миналата година в извадката от 85 операции бяха открити грешки в 34 операции (40,0 %), от които 27 бяха остойностени.

20 Тази година одиторите установиха значително увеличение на грешките, възникнали поради липса на оправдателни документи, която е допринесла в най-голяма степен за *изчисления процент грешки* — с 3,4 процентни пункта. Грешките възникват, когато по време на одита не могат да бъдат представени оправдателни документи за декларираните разходи. Дългият период на изпълнение на програмите по ЕФР и забавянията при приключването на договорите допринасят за невъзможността да се представят оправдателни документи след известно време.

21 Освен това, с приближаването към приключване на изпълнението на ЕФР, оставащите разходи все повече са свързани със случаи, които все още не са разрешени от Комисията, при които има по-голяма вероятност от забавяния, по-голяма сложност или нерешени проблеми, и които по тази причина е по-вероятно да съдържат грешки.

Фигура 4 — Резултати от тестването на операциите



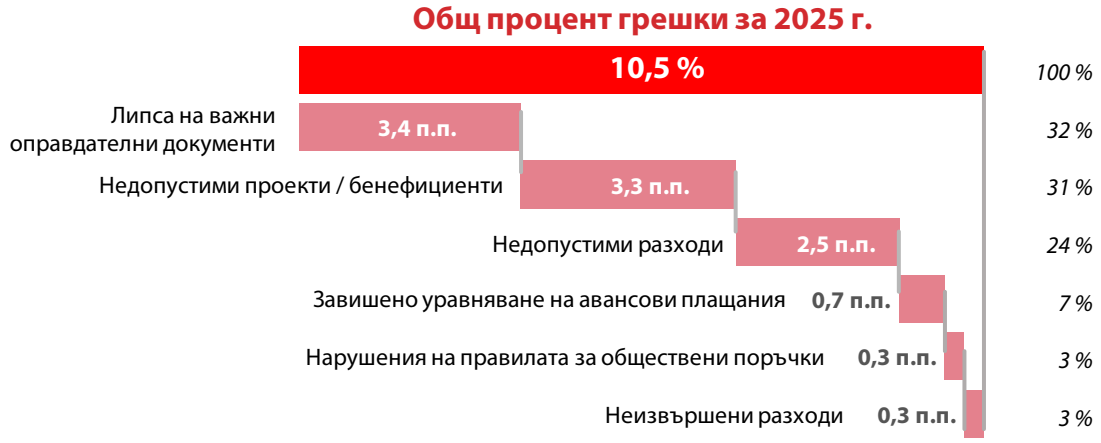
Размер на извадката (операции)

2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
140	140	140	85	85

Източник: ЕСП.

22 На ***фигура 5*** е представена разбивка на изчисления от ЕСП процент грешки за 2025 г. по видове грешки.

Фигура 5 — Разбивка на изчисления процент грешки по видове грешки



п.п. (процентни пунктове)

Източник: ЕСП.

23 Сред недопустимите проекти и бенефициенти одиторите установиха и наличието на грешки, свързани с постепенното прекратяване на ЕФР. В два случая Комисията е използвала финансови споразумения за подпомагане на дейности, които не са предвидени в споразуменията. Това е извършено при наличието на клауза за изтичане на срока на действие на ЕФР, която не позволява извършването на изменения, нито поемането на нови ангажименти по съответните финансови споразумения.

24 Един от основните видове установени недопустими разходи е „каскадното“ прехвърляне на непреки разходи за сметка на ЕС (отчитане на непреки разходи на организациите изпълнители като част от *преките разходи* на бенефициента, в допълнение към вече начислените непреки разходи на бенефициента). Тази година ЕСП откри три такива случая, които допринасят с 0,2 процентни пункта в изчисления процент грешки. Препоръка относно „каскадното“ прехвърляне на непреки разходи беше направена в глава 9 от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2024 г.

25 В ***каре 1*** са представени примери за остойностени от ЕСП грешки.

Каре 1

Пример за липса на важни оправдателни документи

Комисията е подписала договор за безвъзмездна финансова помощ с министерството на здравеопазването в една северноафриканска държава, с цел подкрепа за разработването и провеждането на изпити за лицензиране на здравни специалисти. Общите допустими разходи по действието са 0,7 млн. евро, като финансовото участие на ЕС е в размер на 0,6 млн. евро.

Одиторите провериха плащания за експерти, ангажирани за определянето на стандарти, разработването и надзора на изпитите за лицензиране. Експертите са наети чрез договори за предоставяне на услуги, в които са посочени общият период на договора, задълженията им и заплащането.

ЕСП не получи оправдателни доказателства за това, че експертите са изпълнили договорните си задължения за периодите, за които им е било платено. По-специално, не бяха получени основни документи, например за очакваните от тях резултати по договорите.

Тъй като ЕСП не получи увереност, че тези разходи са били одобрени и обосновани в достатъчна степен, те бяха счетени за недопустими.

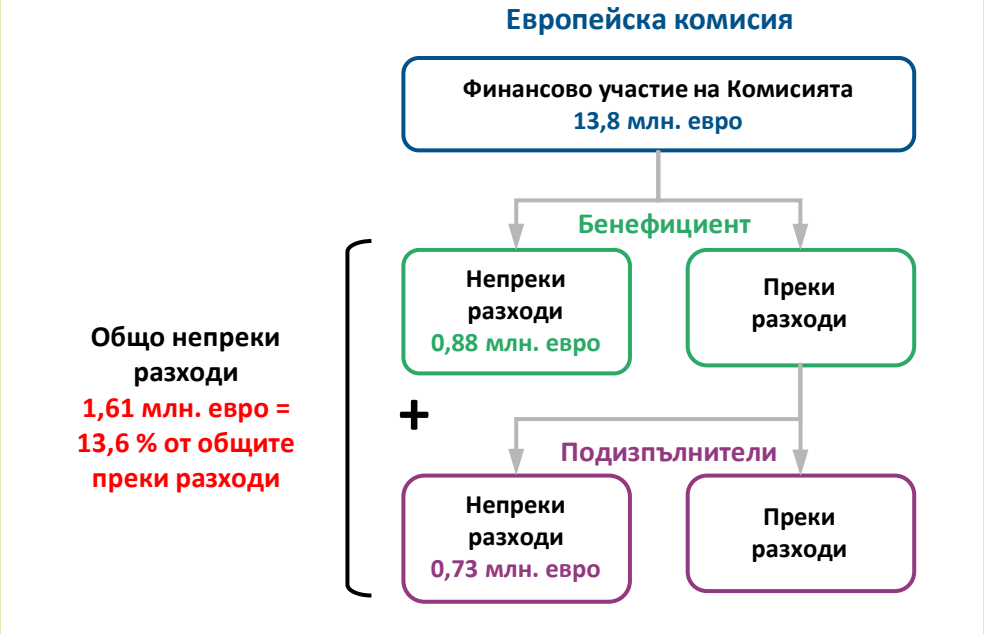
Примери за недопустими непреки разходи, декларирани като преки — каскадно прехвърляне на разходи

ЕСП провери едно плащане по споразумение за финансов принос, подписано с агенцията за развитие на една държава членка, и изпълнено при *непряко управление.* Общите разходи за това действие възлизат на 13,8 млн. евро, финансирани изцяло от бюджета на ЕС.

Одитираната операция се основава на окончателния финансов отчет, обхващащ целия период на изпълнение — от септември 2019 г. до юни 2023 г.

Агенцията е декларирала непреки разходи в размер на 0,88 млн. евро, изчислени по договорената максимална ставка в размер на 7 % от преките разходи. Проверката обаче установи и „каскадно“ прехвърляне на непреки разходи. Агенцията за развитие е възложила вторично част от действието на други организации като подизпълнители и е включила непреките разходи на тези организации в своите докладвани преки разходи.

В своя финансов отчет, представен на Комисията, агенцията е консолидирала финансовите отчети на организациите и е докладвала всички техни разходи като преки разходи. Докладите на самите организации обаче включват 0,73 млн. евро непреки разходи. Като се добави тази сума към сумата от 0,88 млн. евро, общият размер на непреките разходи достига 1,61 млн. евро (13,6 % от преките разходи), което е значително повече от договорения лимит от 7 %. ЕСП счита частта от разходите, която е над лимита, за недопустима.



Пример за сериозно нарушение на правилата за *обществените поръчки* — неоснователно пряко възлагане на договор за консултантски услуги

Комисията е подписала споразумение за финансов принос с организация, подлежаща на оценка по стълбове, с цел подкрепа за изпълнението на програма за засилване на демокрацията в една африканска държава. Общите допустими разходи по действието са 1,5 млн. евро, финансирани изцяло от бюджета на ЕС.

В рамките на одита ЕСП разгледа един договор за консултантски услуги за създаването на аудиовизуално съдържание и за използването на снимка на консултанта в комуникационни дейности, свързани с регионалните избори през 2023 г. Стойността на споразумението е 0,01 млн. евро. То е възложено чрез пряко възлагане, а не със състезателна процедура с най-малко три оферента, както изискват приложимите правила за обществените поръчки.

Представената обосновка за използването на процедура с пряко възлагане не доказва в задоволителна степен, че услугите е можело да се предоставят само от един доставчик. Освен това организацията, подлежаща на оценка по стълбове, е одобрила използването на процедура за пряко възлагане, след като договорът вече е бил възложен.

Тъй като обществената поръчка не е в съответствие с приложимите правила, ЕСП счита свързаните с нея разходи за недопустими.

Пример за недопустими разходи за персонал, начислени по проект

Комисията е сключила споразумение за финансов принос с международна организация за действия за използването на цифрови финансови услуги (например електронни системи за разплащания). Действието е изпълнено при непряко управление, като финансовото участие на ЕС е в размер до 14,4 млн. евро.

В рамките на одита бяха проверени плащания, декларирани като преки разходи за персонал в междинния финансов отчет. В допълнение към основните заплати и допустимите полагащи се надбавки одитираните разходи включваха няколко счетоводни компонента, като например обучение, ИТ услуги, разходи за сигурност и разходи за дейности „труд и работна заплата“.

Тези компоненти са свързани повече с общото функциониране на организацията, отколкото с изпълнението на действието. Подобни разходи се считат за непреки разходи или *провизии* и не са допустими като преки разходи.

Ето защо ЕСП счита тези разходи за недопустими.

26 От 31-те операции, свързани с договори при непряко управление с организации, подлежащи на оценка по стълбове (международни организации и държавни агенции), 17 съдържат *количествено измерими грешки,* които допринасят с 3,0 процентни пункта за изчисления процент грешки. За такива договори Комисията приема разходите въз основа на финансов отчет и декларация за управлението. Декларацията за управлението представлява собствена декларация от организация, подлежаща на оценка по стълбове, в която се удостоверява, че съдържащата се финансова информация е правилно представена, пълна и точна и е в съответствие със задълженията, определени в договора.

27 Тази година международните организации дадоха пълен достъп на ЕСП до оправдателни документи за одитираните операции. Това е подобрение спрямо предишни години, когато достъпът беше ограничен до електронна консултация за ограничен период от време, с възможност само за разглеждане на документа, без изпращане на документи, което затрудняваше планирането и извършването на одита, както и контрола за качество. Миналата година ЕСП препоръча на Комисията да предприеме допълнителни действия, за да гарантира, че международните организации предоставят пълен, неограничен и навременен достъп на ЕСП до документите, необходими за изпълнение на одитната дейност на ЕСП в съответствие с ДФЕС, и по-специално, да се увери, че договорните споразумения с международни организации са ясно формулирани и зачитат изцяло правото на ЕСП да получава, при поискване, всички документи или информация, необходими за изпълнението на одитните ѝ функции[6]. ЕСП ще продължи да наблюдава и докладва по този въпрос.

28 Одитът установи, че финансовите отчети, изготвени от международните организации и държавните агенции, се различават по отношение на своята детайлност и качество. В тях невинаги е включена достатъчно информация, която да позволи на Комисията да открие недопустимите разходи или грешки на етапа на уравняване. Една от причините за това е, че бюджетите, определени в съответните споразумения за финансов принос и споразумения за делегиране на задачи по изпълнението на бюджета, не са достатъчно детайлни, за да може да се извършва ефективно мониторинг на разходите.

29 ЕСП откри една операция, при която има завишено уравняване на авансовото плащане, изплатено на организация, подлежаща на оценка по стълбове. Тази операция е допринесла с 0,7 процентни пункта в изчисления процент грешки. В този случай Комисията е приела финансов отчет, включващ авансови плащания, които не представляват извършени разходи и следователно не са допустими. В Годишния доклад на ЕСП за 2023 г. одиторите препоръчват на Комисията да осъществява достатъчен контрол, за да намали риска от уравняване на недопустими суми, изплатени на организации, подлежащи на оценка по стълбове. Комисията се е съгласила да изпълни препоръката до края на 2025 г. ЕСП счита, че тази препоръка е изпълнена в значителна степен (***приложение II***).

---

[6] Точка 8.13 и препоръка 8.1 от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2024 г.

30 В 15 от 39-те грешки, остойностени от ЕСП, Комисията е разполагала с достатъчно информация, за да предотврати или да открие и коригира грешките преди одобряването на разходите. Ако Комисията беше използвала правилно цялата информация на нейно разположение, размерът на изчисления процент грешки щеше да бъде с 6,1 процентни пункта по-нисък.

31 ЕСП установи също 13 случая на неспазване на правните и финансовите *разпоредби,* които нямат пряко финансово *отражение* върху бюджета на ЕС. Тези грешки, които не са количествено измерими, са свързани например с неспазване на договорните изисквания за проверка на разходите (вж. ***каре 2***).

Каре 2

Пример за доклад за проверка на разходите, при който не са спазени изискванията за качество

Одиторите провериха плащане по споразумение за предоставяне на услуги на обща стойност 0,2 млн. евро, което Комисията е приключила. Според условията на споразумението, за да направи заявка за плащане, изпълнителят следва да представи на Комисията доклад за проверка на разходите, изготвен от независимо дружество за одит. В доклада се заключава, че заявените разходи са законосъобразни и редовни.

Одитът на ЕСП установи обаче, че докладът за проверка на разходите не отговаря на изискванията за качество, определени от Комисията в спецификациите. По-специално ЕСП установи няколко слабости, засягащи надеждността на доклада: непоследователност в извършената проверка, неточни общи суми и цифрови неточности, както и посочване на авансово финансиране, въпреки че такова не е било отпуснато. Налице са и неточни данни в приложенията, както и няколко грешки, свързани с периода, обхванат от доклада.

Тези съществени недостатъци повдигат въпроси относно точността на извършените процедури и надеждността на заключенията на независимите одитори. Комисията е приела доклада за проверка на разходите, въпреки съществуващите недостатъци.

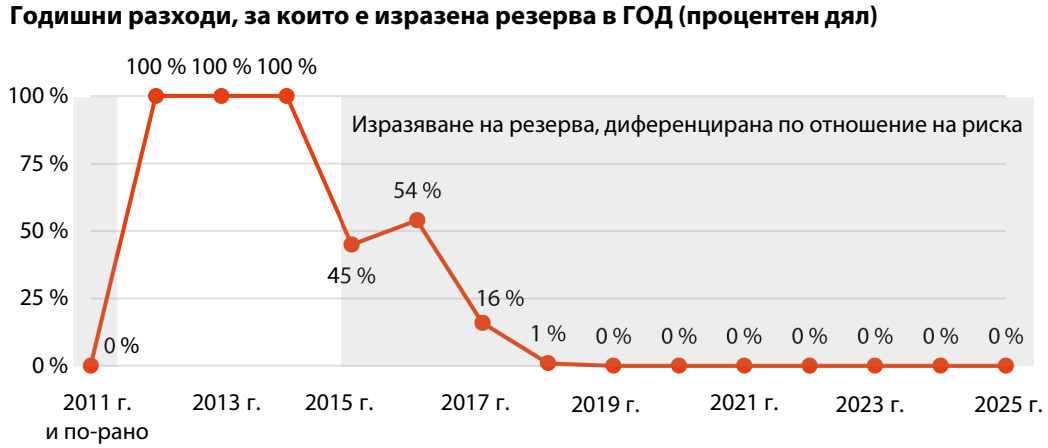
32 През годините ЕСП констатира все по-малък брой грешки в две разходни области поради специфичните им условия за плащане. Тези области са: i) бюджетна подкрепа и ii) проекти, изпълнявани при *„условен подход“.* През 2025 г. ЕСП одитира три операции, свързани с *„условния подход“.* Одитната извадка не обхвана операции за бюджетна подкрепа. В точки ***9.20—9.21*** от ***глава 9*** от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2025 г. е представена повече информация относно бюджетната подкрепа и условния подход.

33 От 2025 г. насам ЕСП е привела своята методология за остойностяване на грешки при обществени поръчки в съответствие с методологията, използвана от Комисията в областите на политика при споделено управление (вж. точка ***1.36*** и точка ***30*** от ***приложение 1.1*** от Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2025 г.). Ако беше използвала предишната методология, ЕСП щеше да получи изчислен процент грешки, по-нисък с 0,1 процентни пункта.

Преглед на Годишния отчет за дейността (ГОД) на ГД „Международни партньорства“ за 2025 година

34 *Декларацията за достоверност* на генералния директор в ГОД на ГД „Международни партньорства“ за 2025 г. не включва *резерви*. На ***фигура 6*** е представен обхватът на резервите, изразени във всички годишни отчети за дейността от 2011 г. до 2025 г. От 2019 г. насам не са изразени резерви.

Фигура 6 — Резерви в годишните отчети за дейността на ГД „Международни партньорства“ за периода 2011—2025 г.



Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети за дейността на ГД „Международни партньорства“ за периода 2011—2025 г.

35 ГД „Международни партньорства“ е изчислила, че общият размер на сумата, изложена на риск при плащане, е 69,2 млн. евро (1,12 % от разходите за 2025 г.), а общият размер на сумата, изложена на риск при приключване, е 60,2 млн. евро (0,97 % от разходите за 2025 г.). Въз основа на данни за минали периоди тя е изчислила също, че 9,0 млн. евро (13,0 %) от средствата, изложени на *риск при плащане,* ще бъдат коригирани чрез нейните проверки през следващите години (тази сума е известна като „*коректив капацитет*“). Комисията е докладвала 15,7 млн. евро като действително събрани вземания за 2025 г. След като извърши проверка на 78,3 % от тази сума (12,3 млн. евро), ЕСП установи, че 0,4 млн. евро не е трябвало да бъдат докладвани като реализиран коректив капацитет.

Проучване относно процента остатъчни грешки (RER) за 2025 г.

36 През 2025 г. ГД „Международни партньорства“ е възложила на външен изпълнител да извърши четиринадесетото проучване относно процента остатъчни грешки (RER). Проучването относно RER се базира на методология и ръководство за изчисляване на процент остатъчни грешки, предоставени от ГД „Международни партньорства“. Целта на проучването е да се изчисли процентът грешки, останали неразкрити от всички управленски проверки на ГД „Международни партньорства“, в цялата ѝ сфера на отговорност, с оглед формиране на заключение относно *ефективността* на тези проверки. Проучването е важен елемент за изготвянето на *декларацията за достоверност* на генералния директор и се включва в информацията за редовността по отношение на *външната дейност*, оповестена в Годишния доклад за управлението и изпълнението.

37 В предишни годишни доклади на ЕСП[7] относно ЕФР са описани ограниченията на тези проучвания, които може да са допринесли за заниженото изчисляване на процента остатъчни грешки, и през 2022 г. ЕСП препоръча да се подобри методологията, използвана за проучването, така че елементите с висока стойност да се екстраполират правилно. За проучването относно RER за 2025 г. ГД „Международни партньорства“ е използвала извадка от 190 операции, 14 от които са били проверени при посещения на място (5,79 %). Според проучването общият процент остатъчни грешки е 0,56 %. За десета поредна година резултатът от проучването относно RER е под изчисления от Комисията *праг на същественост* от 2 %.

[7] Вж. годишните доклади на ЕСП относно ЕФР за 2017 г., 2018 г., 2019 г. и 2020 г.

38 През 2025 г. Комисията за пръв път е използвала нова методология за проучването относно RER. В нея се въвеждат промени, наред с другото, за прецизиране на начина на използване на елементите с висока стойност и за ограничаване на възможността да се разчита изцяло на резултатите от проверките на управлението, както и да се ограничи използването на резултатите от работата на други одитори до 10 % от проверените операции. Одитът на ЕСП потвърди прилагането на тези промени: през 2025 г. само 10 % от проверените операции са били потвърдени въз основа на работата на други одитори, а елементите с висока стойност са били екстраполирани правилно. Продължават да съществуват някои недостатъци, които са описани по-долу.

39 Новата методология, наречена „оптимално разпределение“, включва намаление на извадката от 480 на 190 операции. Тя се нуждае от надеждни данни за минали грешки в популацията. Като се имат предвид ограниченията на проучванията относно RER, за които ЕСП докладва в предходни години, налице е риск това предварително условие да не бъде изпълнено изцяло. Ако наличните данни не са достатъчно надеждни, това ще се отрази в извадката и ще възникне риск областите с по-висок риск да не бъдат обхванати в достатъчна степен. Това би намалило ефективността на одита при откриването на грешки.

40 Както и в предходни години, проучването относно RER е съсредоточено само върху приключените договори, докато повечето от плащанията на ГД „Международни партньорства“ са за текущи договори. Това води до различен резултат при изчисляването на процента грешки в сравнение с процента, изчислен от ЕСП. В Годишния доклад на ЕСП относно изпълнението на бюджета на ЕС за 2024 г. одиторите отбелязаха, че съществуват различни причини изчисленият процент грешки на Комисията като цяло да е по-нисък от този на ЕСП. По-специално, ЕСП е длъжна да докладва за всички случаи на *нередности,* независимо дали е възможно налагането на *финансова корекция*. От друга страна, Комисията се съсредоточава върху случаите на нередности, в които вижда правни основания за възстановяване на съответните суми.

Оценка на постигнатото по проектите по време на одитните посещения на ЕСП

41 Като част от одитните посещения ЕСП извърши оценка и на реализираните постижения по проектите, които са приключени или са близо до приключване. Целта на ЕСП беше да формулира констатации и оценки относно аспекти, свързани с *изпълнението*, които надхвърлят редовността на операциите. Оценката на ЕСП включва анализ на показателите за *крайни продукти* и крайни ефекти, както и на резултатите от проектите.

42 Резултатите от проверките на ЕСП са разнородни. ЕСП откри случаи, в които финансирането е използвано ефективно и е допринесло за постигането на целите на проектите (***каре 3***). Както и в предходни години обаче[8] ЕСП установи и случаи, в които проектите на ЕС не са успели да постигнат очакваните резултати (***каре 4***). По-конкретно ЕСП установи забавяния в изпълнението, слабости при планирането и разработването им, както и недостатъци в качеството на строителните дейности, в т.ч. признаци на ранно влошаване на състоянието. Тези проблеми пораждат опасения относно ефективността и устойчивостта на резултатите, постигнати със средствата от ЕС, както и за качеството на надзора на проектите.

[8] Вж. годишните доклади на ЕСП относно ЕФР за 2022 г., 2023 г. и 2024 г.

Каре 3

Пример за успешно изпълнен проект

Комисията е подкрепила проект в северозападна Африка, който цели да превърне развитието на селските райони в основен двигател на местната икономика, да създаде достойни работни места и богатство и да насърчи устойчивото управление на природните ресурси. Проектът е завършен през 2025 г.

Одитът на ЕСП включи посещения в начални училища, пътища за достъп до селски райони, язовири и мостове, изградени или ремонтирани в рамките на проекта. Посетените училища бяха напълно функциониращи, като учителите и учениците провеждаха учебна дейност в класните стаи. Обновените селски пътища се използваха от мотоциклети и превозни средства, превозващи селскостопанска и търговска продукция. Посетените язовири и мостове са подобрили достъпа до села, които преди това са били заливани при наводнения.

Като цяло проектът е постигнал планираните крайни резултати, като е допринесъл за подобряване на местната инфраструктура и е увеличил капацитета на местните органи за ефективно управление на дейностите по проекта.

Снимка 1 — Посещение на място на обновен селски път



Източник: ЕСП.

Каре 4

Пример за забавени строителни дейности по селски път с признаци на ранно влошаване на състоянието

Одиторите провериха текущ проект за изграждане на селски пътища в югоизточна Африка, който по план е трябвало да бъде завършен в средата на 2025 г.

Проверките на одиторите на няколко пътни участъка показаха, че на места платното не отговаря на изискванията за дебелина и ширина, а част от системата за отводняване вече показва признаци на ранно влошаване на състоянието и е запълнена с чакъл.

Налице са значителни закъснения по проекта, както и слабости в планирането и разработването му. Недостатъците на проекта засягат както качеството на строителните работи, така и капацитета на изградената инфраструктура да бъде от дългосрочна полза за ползвателите.

Снимка 2 — Тестовете с взимане на проби на място показват несъответствия между техническите спецификации и действителната дебелина на пътната настилка



Източник: ЕСП.

Заключение и препоръки

Заключение

43 Като цяло одитните доказателства показват, че отчетите на ЕФР за финансовата година, приключила на 31 декември 2025 г., дават вярна представа във всички съществени аспекти за тяхното финансово състояние, както и за резултатите от операциите, паричните потоци и промените в нетните им активи за приключилата на тази дата финансова година, в съответствие с разпоредбите на *Финансовия регламент* за ЕФР и международно приетите счетоводни стандарти в публичния сектор.

44 Одитните доказателства показват, че за финансовата година, приключила на 31 декември 2025 г.:

а) приходите на ЕФР не са засегнати от съществено ниво на грешки;

б) операциите за плащания по ЕФР са засегнати от съществено ниво на грешки (вж. точки ***19***—***29***). Въз основа на извършеното тестване на операции ЕСП изчислява нивото на грешки на 10,5 %.

Препоръки

45 В ***приложение II*** са представени констатациите от последващата проверка на ЕСП на изпълнението на препоръките, отправени в предишни нейни годишни доклади. ЕСП извърши преглед на шест препоръки, отправени в нейния Годишен доклад за 2022 г. Комисията е изпълнила три препоръки изцяло и три — в значителна степен.

46 Бяха проверени и три препоръки от Годишния доклад на ЕСП за 2023 г., които е трябвало да бъдат изпълнени до края на 2024 г. или 2025 г. От препоръките от 2023 г. Комисията е изпълнила една изцяло и две — в значителна степен (***приложение II***). Въз основа на извършения преглед и предвид констатациите и заключенията за 2025 г. Европейската сметна палата отправя следните препоръки:

Препоръка 1 — Да се завърши процедурата по приключване на Деветия ЕФР

Комисията следва да предприеме необходимите мерки, за да завърши процедурата по приключване на Деветия ЕФР, включително приключването на останалите договори и равнението на съответните счетоводни салда.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.

Препоръка 2 — Да се направи необходимото за осигуряване на качеството на докладите за проверка на разходите по договорите

Комисията трябва да следи за това проверките на разходите по договорите да бъдат с необходимото качество, да се извършват систематично и да спазват приложимите насоки. За тази цел Комисията следва:

а) да подобри извършвания от нея мониторинг на независимите одитори, с които работи, и на техните доклади за проверка на разходите;

б) да предприема навременни и подходящи коригиращи мерки в случаите, когато са установени недостатъци.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Препоръка 3 — Да се засилят изискванията за финансово отчитане по отношение на организациите, подлежащи на оценка по стълбове

С цел засилване на изискванията за финансово отчитане по отношение на организациите, подлежащи на оценка по стълбове, Комисията следва:

а) да направи необходимото, за да може разбивката на бюджета в споразуменията за финансов принос и споразуменията за делегиране на задачи по изпълнението на бюджета, сключени с организации, подлежащи на оценка по стълбове, да бъде достатъчно подробна и да позволява ефективен мониторинг на разходите;

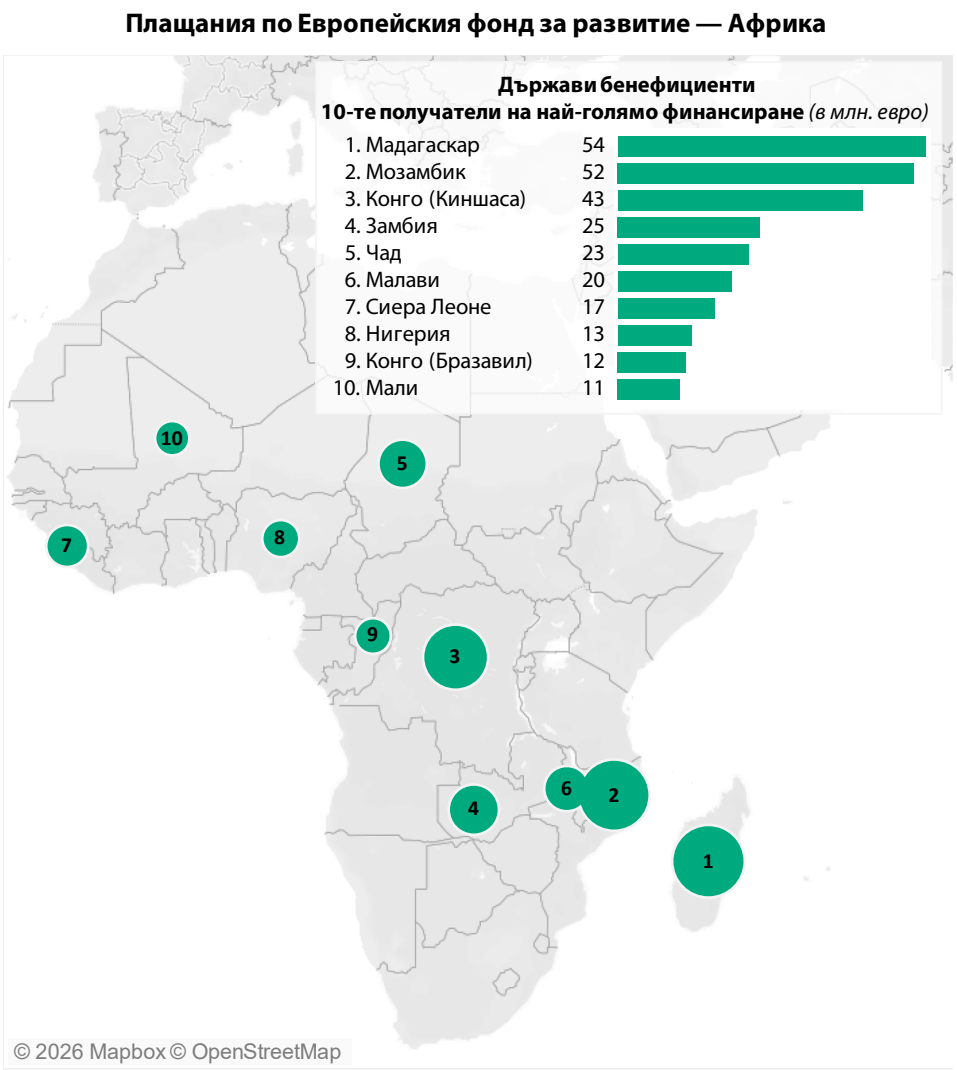
б) да въведе минимални изисквания по отношение на финансовото отчитане, за да могат отчетите да предоставят необходимата информация за проверка на разходите преди процедурата на уравняване.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

Приложения

Приложение I — Плащания от ЕФР за основните държави бенефициенти в Африка, Тихоокеанския и Карибския басейн

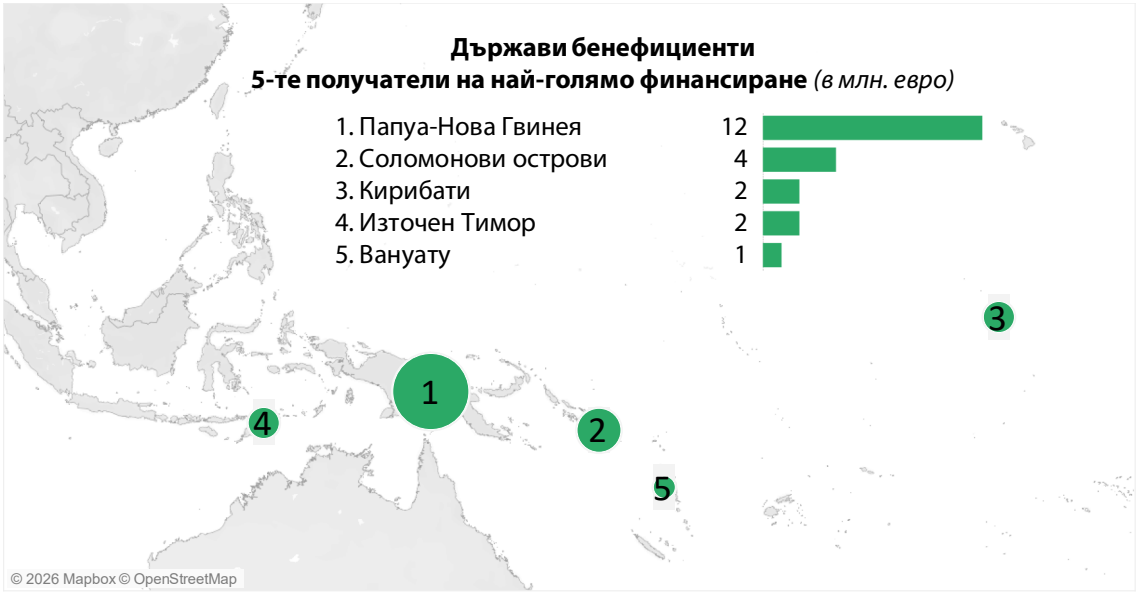
Плащания по *Европейския фонд за развитие* през 2025 г. — Африка



Източник: Карта от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020 г.		*2021 г.*		*2022 г.*		*2023 г.*		*2024 г.*	
Сенегал	141	Сомалия	219	Мозамбик	104	Мозамбик	80	Еритрея	90
Буркина Фасо	141	Конго (Киншаса)	109	Судан	100	Мадагаскар	73	Мозамбик	64
Бенин	116	Танзания	101	Уганда	60	Танзания	67	Замбия	61
Мозамбик	114	Уганда	84	Конго (Киншаса)	57	Конго (Киншаса)	57	Конго (Киншаса)	55
Нигерия	104	Нигер	81	Замбия	56	Кения	57	Мадагаскар	40
Нигер	104	Малави	79	Малави	51	Централноафриканска република	55	Танзания	34
Гана	100	Мозамбик	74	Чад	48	Замбия	55	Малави	29
Чад	95	Судан	70	Танзания	48	Нигер	53	Кения	24
Конго (Киншаса)	93	Нигерия	66	Бурунди	48	Уганда	43	Чад	24
Уганда	90	Кения	65	Кения	48	Еритрея	40	Ангола	21

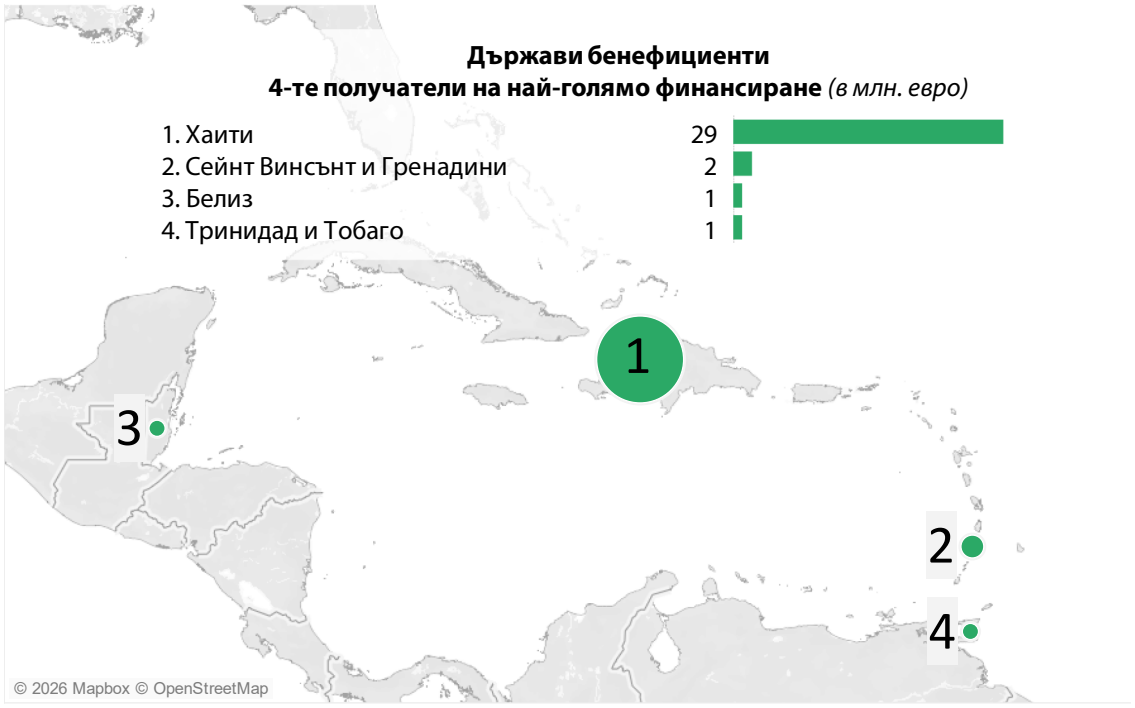
Плащания по Европейския фонд за развитие — Тихоокеански басейн



Източник: Карта от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020 г.		2021 г.		2022 г.		2023 г.		2024 г.	
Източен Тимор	19	Папуа-Нова Гвинея	29	Папуа-Нова Гвинея	23	Папуа-Нова Гвинея	24	Папуа-Нова Гвинея	13
Вануату	12	Източен Тимор	9	Източен Тимор	11	Източен Тимор	7	Вануату	3
Фиджи	11	Вануату	6	Фиджи	5	Фиджи	7	Кирибати	2
Папуа-Нова Гвинея	10	Фиджи	5	Вануату	4	Вануату	5	Микронезия	2
Соломонови острови	8	Маршалови острови	3	Кирибати	4	Кирибати	3	Източен Тимор	2

Плащания по Европейския фонд за развитие — Карибски басейн



Източник: Карта от © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020 г.		2021 г.		2022 г.		2023 г.		2024 г.	
Хаити	76	Хаити	47	Хаити	18	Хаити	19	Хаити	20
Ямайка	23	Ямайка	11	Ямайка	7	Суринам	6	Ямайка	4
Доминиканска република	15	Гвиана	8	Доминиканска република	6	Белиз	4	Тринидад и Тобаго	3
Гвиана	10	Белиз	7	Белиз	3	Доминиканска република	4	Белиз	1
Суринам	3	Доминиканска република	6	Доминика	3	Ямайка	3	Доминиканска република	1

Приложение II — Проследяване на изпълнението на препоръките

Степен на приемане на препоръките: приета; частично приета; не е приета; няма данни.

Степен на изпълнение на препоръките: изцяло; в значителна степен; в известна степен; не е изпълнена; не може да се заключи или вече не е актуална.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
2022	**Препоръка 1:** Комисията следва да извърши проверка дали всички счетоводни салда за приключените ЕФР са уравнени и дали информацията в годишните отчети се актуализира своевременно. Срок за изпълнение — преди изготвянето на отчетите за 2023 г.			

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 2: Комисията следва да извърши проверка дали авансовото финансиране и фактурите се уравняват своевременно. Срок за изпълнение — до края на 2024 г.			През 2024 г. ГД „Международни партньорства“ е извършила анализ на бюджетните рискове и е издала инструкции, насочени към допълнително намаляване на размера на старото все още неуравнено авансово финансиране. Тези мерки показват ясно намерение да се отговори на препоръката, но ЕСП установи, че някои авансови плащания са останали неуравнени в продължение на дълъг период от време. Финансиране в размер на 448 млн. евро не е било уравнено в продължение на повече от 10 години.
	Препоръка 3: Комисията следва да предприеме подходящи мерки за подобряване на системите за контрол в делегациите на ЕС, така че сумите, които все още не са изразходвани, но са заявени като разходи, да бъдат идентифицирани преди извършването на плащанията или уравняването на разходите. Срок за изпълнение — до края на 2024 г.			В момента Комисията преразглежда своята стратегия за контрол. Очаква се като резултат да се усъвършенстват насоките относно финансовото отчитане и да се подобрят предварителните проверки, за да се предотвратяват по-успешно грешките (в т. ч. завишеното уравняване). Разработеният от Комисията план за действие за преодоляване на слабостите поради уравняване, надвишаващо размера на авансовите плащания, обаче все още не е изпълнен, като срокът на приключване е декември 2026 г.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 4: Комисията следва да напомни на бенефициентите по проекти на ЕС, че трябва да спазват договорните условия, свързани с допустимостта на ДДС, и да извършват необходимите проверки, за да гарантират, че подлежащият на приспадане ДДС не се начислява по проектите. Срок за изпълнение — до края на 2024 г.			
	Препоръка 5: Комисията следва да взема предвид цялата налична техническа и финансова информация, за да предотврати или открие и коригира грешки, преди да одобри разходите. Срок за изпълнение — до края на 2024 г.			Комисията преразглежда своята стратегия за контрол и през 2024 г. е започнала проучване с подкрепата на консултантско дружество, за да изследва *ефикасността* и ефективността на съществуващия контрол и начините за усъвършенстването му. ГД „Международни партньорства“ е преминала към структурирана система за идентифициране и проследяване на системните одитни констатации и оценки сред партньорите по изпълнението, но повтарящите се констатации сочат, че този проблем все още не е решен.

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 6: Комисията следва да подобри методологията за проучването относно процента остатъчни грешки, така че елементите с висока стойност да се екстраполират правилно, и да провери дали външният изпълнител следва правилно тази методология. Срок за изпълнение — до края на 2024 г.			Комисията не е приела тази препоръка. През май 2024 г. обаче, след прегледа на стратегията за контрол на ГД „Международни партньорства“, методологията за изчисляване на процента остатъчни грешки е била преразгледана, а методологията за екстраполиране на елементи с висока стойност е била прецизирана. Тази нова методология за процента остатъчни грешки е започнала да се прилага през 2025 г. Оттогава насам елементите с висока стойност се екстраполират правилно.
2023	**Препоръка 1:** Когато при изготвянето на предварителните отчети Комисията изчислява прогнозните разходи във връзка с разделянето на финансовите периоди, тя следва да вземе предвид измененията на договорите, извършени след края на отчетния период. Срок за изпълнение — от изготвянето на отчетите за 2024 г. нататък			

Година	Препоръка на ЕСП	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на постигнатия напредък при изпълнението на препоръката	
			Степен на изпълнение	Бележки
	Препоръка 2: Комисията следва да извършва по-задълбочени проверки, за да се избегнат грешки, свързани с деклариране на авансови плащания като действително извършени разходи, непреки разходи, декларирани като преки разходи, и недопустим ДДС. Срок за изпълнение — до края на 2025 г.			Комисията е постигнала значителен напредък в подобряването на регулаторната и процедурната рамка, с която цели предотвратяването на грешки, свързани с недопустим ДДС и неправилно класифициране на разходи. Комисията обаче все още не е осигурила последователно прилагане във всички служби на преразгледания контролен лист за междинното уравняване. Тя също така не е направила необходимото всички ръководители на проекти да получат достатъчно обучение за новите изисквания Quick Fix, свързани с допустимостта на разходите.
	Препоръка 3: При уравняването на авансови плащания, изплатени на организации, подлежащи на оценка по стълбове, Комисията следва да подобри контрола, за да идентифицира и изключи авансовите плащания, заявени във финансовите отчети като действително извършени разходи. Срок за изпълнение — до края на 2025 г.			Комисията е положила значителни усилия да запознае организациите, подлежащи на оценка по стълбове, с рисковете при уравняване на авансово финансиране въз основа на поетите задължения за разходи. Повтарящите се констатации показват обаче, че този проблем все още не е решен.

Източник: ЕСП.

Отговори на Европейската комисия във връзка с Годишния доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2025 година

ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ЗА 2025 Г. ОТНОСНО ДЕЙНОСТИТЕ, ФИНАНСИРАНИ ОТ 9-ИЯ, 10-ИЯ И 11-ИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ ЗА ФИНАНСОВАТА 2025 Г.

I. ОТГОВОРИТЕ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

Комисията приветства доклада на Европейската сметна палата (ЕСП), взема под внимание констатациите и поема ангажимент да предприеме съответните корективни мерки, когато това е необходимо. Комисията отбелязва заключението на ЕСП, че отчетите на Европейските фондове за развитие (ЕФР) представят вярно, във всички съществени аспекти, тяхното финансово състояние и че приходите не съдържат съществени грешки. По отношение на прогнозния процент на грешки Комисията подчертава, че не е съгласна с всички констатации на ЕСП — по-специално във връзка със завишеното уравняване на разходи и каскадното прехвърляне на непреки разходи. Комисията засилва усилията си за справяне с тези въпроси и за по-нататъшно намаляване на нивото на грешки в бъдеще, включително чрез укрепване на насоките и надзора върху изпълняващите партньори и чрез подобряване на своевременното предоставяне на документация. Комисията подчертава, че полага всички усилия за приключване на ЕФР във възможно най-кратки срокове.

Комисията приветства признаването от страна на ЕСП на положителните развития, като например подобрения достъп до разплащателни документи от международни организации и напредъка, постигнат при изпълнението на препоръките от предходни годишни доклади. Комисията също така взема под внимание предоставените от ЕСП примери за успешни проекти, финансирани по ЕФР, и продължава да следи отблизо изпълнението на финансираните от ЕС проекти. Комисията има готовност да предприеме корективни мерки в случаите, когато изпълняващите партньори не изпълняват задълженията си, и да извлече поуки от случаите, в които резултатите не са отговорили напълно на очакванията.

Комисията подчертава, че изпълнението на ЕФР се осъществява в рискова, сложна и все по-бързо развиваща се среда, включително на фона на ескалация на глобални конфликти и нестабилност. То се характеризира с разнообразие по отношение на:

- географското разпределение, обхващащо множество различни делегации на ЕС (ДЕС) по света;
- изпълняващите структури и държавите партньори с техния различен капацитет за управление и контрол — от малки местни НПО до международни организации и държавни агенции; както и
- начините за предоставяне на помощ, включително традиционни проекти, бюджетна подкрепа, програми за подкрепа по линия на секторни политики, участие в инструменти със световен обхват, смесено финансиране, бюджетни гаранции и други методи за изпълнение на помощта.

Освен това Комисията е изправена пред предизвикателства при назначаването на персонал в делегациите, намиращи се в държави, изпитващи сериозни трудности, както и пред недостиг на специалисти, както в делегациите на Европейския съюз (ДЕС), така и в централата. Комисията предприема всички необходими мерки, за да осигури пълното и ефикасно

разходване на средствата по ЕФР в съответствие с действащата правна и финансова рамка. Комисията продължава да адаптира и прецизира своите процедури, за да намали допълнително риска от грешки, като същевременно взема предвид, наред с другото, резултатите от декларацията за достоверност на ЕСП и нейните препоръки относно превантивния и корективния контрол. По-специално генерална дирекция „Международни партньорства“ (DG INTPA) на Комисията приключи прегледа на своята стратегия за контрол и започна да изпълнява ключови препоръки, особено разработването на информационно табло за профилиране на риска с цел измерване на съответствието на партньорите с финансовите и оперативните стандарти, достъпа до документи и засилването на *последващия* контрол.

II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ НА ЕСП

1. Надеждност на отчетите

Що се отнася до констатацията на ЕСП относно 9-ия ЕФР в **§ 16**, Комисията пояснява, че той ще бъде приключен до края на 2026 г. в съответствие с приетата от нея препоръка 1.

2. Редовност на операциите

Разходи

Комисията взема под внимание констатацията на ЕСП относно използването на две споразумения за финансиране по време на постепенното прекратяване на ЕФР, споменато в **§ 23** от доклада, когато клаузата за изтичане на срока на действие е възпрепятствала извършването на допълнителни изменения или поемането на нови задължения. Комисията обаче подчертава, че съответните дейности за мониторинг и водоснабдяване са изпълнени по план. Комисията ще извлече поуки от този случай, за да засили управлението на бъдещи периоди на постепенно прекратяване.

Комисията е запозната с повдигнатия от ЕСП въпрос относно каскадното начисляване на непреки разходи (вж. каре 1 и **§ 24** от доклада). Комисията обаче не счита тази ситуация за грешка, тъй като третирането на непреките разходи е в съответствие с разпоредбите на Наръчника на Комисията за споразуменията за финансов принос. С оглед на общата позиция, прилагана във всички служби на Комисията, поради това тя не прие съответната препоръка в глава 9 от годишния доклад на ЕСП за 2024 г.

По отношение на **§ 28** Комисията подчертава, че в контекста на прегледа на стратегията за контрол на DG INTPA са разработени предложения за подобрени насоки и стандартизация с цел гарантиране, че бюджетите са достатъчно подробни, като те са били обсъдени от различните генерални дирекции в областта на външните отношения (RELEX). Като последващо действие DG INTPA провежда пилотен проект за прилагане на стандартизиран формат на бюджета, взаимно съгласуван на равнище отделни структури, с допълнителни изисквания за предоставяне на по-подробни бюджетни данни в приложение I към споразумението за финансов принос. Пилотният проект ще послужи като основа за разширяване на разясненията и стандартизацията на очакванията спрямо други структури, работещи при режим непряко управление.

Комисията счита, че грешките, дължащи се на завишеното уравняване на разходи (вж. **§ 29** от доклада) (практика, при която неизвършени разходи се включват в отчетите като извършени разходи), имат временен характер, тъй като по принцип те вече няма да съществуват след окончателното уравняване. Освен това Комисията отбелязва, че за да намали тези временни грешки, тя е поискала от своите партньори да преразгледат своите образци за докладване, за да се улесни идентифицирането на извършените разходи. Комисията признава установените грешки. Тя обаче подчертава, че в сравнение с предходни години делът на този вид грешки е намалял значително (от 40 % през 2023 г., 14 % през 2024 г. на едва 6 % през 2025 г.) благодарение на въвеждането на допълнителен контрол.

Комисията подчертава, че по-голямата част от грешките, посочени в **§ 30**, възникват на равнището на бенефициерите на средства от ЕС, по-специално тези, работещи при режим непряко управление. Подобни грешки не могат да бъдат открити лесно от Комисията. Комисията урежда тези въпроси чрез редовни срещи със своите партньори.

Отговор на каре 1

Примери за недопустими непреки разходи, декларирани като преки — каскадно прехвърляне на разходи

Комисията винаги е застъпвала позицията, че при непряко управление със субекти, преминали оценка на стълбовете, непреките разходи, заявени от бенефициерите на безвъзмездни средства, следва да се отчитат като преки разходи за организацията/партньора, преминал оценка на стълбовете. Ръководството за споразуменията за финансов принос на Комисията постановява, че „непреките разходи, декларирани от бенефициентите на безвъзмездни средства, отпуснати от организацията и/или нейните партньори, трябва да се покриват от преките допустими разходи за действието, а не от възнаграждението“. Това тълкуване се прилага във всички служби на Комисията.

Пример за недопустими разходи, начислени по проекта

Комисията приема, че ЕСП може да разглежда някои разходи за персонал като свързани с общото функциониране на организацията, а не с конкретните мерки. Комисията споделя становището, че разходите за персонал и други разходи, които са ясно и изключително свързани с дадено действие, действително са извършени, надлежно са заведени в счетоводството на бенефициера (включително подходящо разпределените разходи) и вече не са покрити от единната ставка за непреки разходи/възнаграждение, следва да се третират като преки допустими разходи.

Проучване на процента на остатъчните грешки за 2025 г.

Комисията припомня, че прогнозният процент на грешки на ЕСП измерва, наред с другото, грешки в договори, които все още могат да бъдат обект на контрол и корекции от страна на Комисията през следващите финансови години. Чрез проучването на процента на остатъчните грешки (RER), основано на представителна извадка от приключени договори, Комисията оцени за 2025 г. общ процент на остатъчните грешки от 0,56 %, което е под прага на същественост от 2 % за десета поредна година, и изложена на риск сума при приключването в размер на 0,97 % от разходите. Поради това прогнозният процент на грешки на ЕСП и процентът на остатъчните грешки на Комисията за разходите по ЕФР не са пряко съпоставими, отчасти поради методологически разлики и факта, че RER се фокусира върху приключени договори, до момента на чието приключване много проблеми вече ще са били разрешени. Комисията ще продължи да използва и двата набора от резултати, за да засили допълнително своите системи за контрол и коригиращ капацитет.

Проучването на процента на остатъчните грешки (RER) е важна основа за декларацията за достоверност на генералния директор на на DG INTPA. Това обаче не е единственият източник на увереност. ГД „Международни партньорства“ разполага с цялостна рамка за вътрешен контрол и стратегия за контрол, които обхващат целия цикъл на изпълнение. Всички аспекти на рамката за контрол служат като градивни елементи за постигането на сигурност, за която се докладва в годишния доклад за дейността. Последният служи за основа на информацията относно редовността в годишния доклад за управлението и изпълнението (AMPR).

Комисията признава ограниченията по отношение на контрола, определени във финансовото и административното рамково споразумение (FAFA) с Организацията на обединените нации, и търси приложими решения, приемливи и за двете страни. Както признава ЕСП, Комисията работи по подобряването на методологията за RER, за да разгледа някои от коментарите, направени от ЕСП в миналото, по-специално относно третирането на позиции с висока стойност и ограничаването на уповаването на предходни дейности по контрол.

3. Оценка на постигнатото по проектите по време на одитните посещения на ЕСП

Комисията приветства представения в каре 3 от доклада пример за успешно изпълнение на проект. Същевременно Комисията приема констатацията на ЕСП в каре 4 от доклада относно локално отклонение в дебелината и ширината на чакъления слой. Последващите проверки на Комисията потвърдиха, че останалите части от цялостните строителни работи съответстват на проекта. Комисията също така признава, че установеното от ЕСП локално отклонение е следвало да бъде отразено по-добре в документацията към сертификата за междинно плащане, и предприе стъпки, за да гарантира, че в бъдещите сертификати за напредъка ясно се записват и обосновават подобни специфични за обекта отклонения.

III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка 1 — Да се завърши процедурата по приключване на Деветия ЕФР

Комисията следва да предприеме необходимите мерки, за да завърши процедурата по приключване на 9-ия ЕФР, включително приключването на останалите договори и равнението на съответните счетоводни салда.

Целеви срок за изпълнение: края на 2026 г.

Комисията **приема** препоръка 1.

Препоръка 2 — Да се направи необходимото за осигуряване на качеството на докладите за проверка на разходите по договорите

Комисията трябва да следи за това проверките на разходите по договорите да бъдат с необходимото качество, да се извършват систематично и да спазват приложимите насоки. За тази цел Комисията следва:

(а) да подобри извършвания от нея мониторинг на независимите одитори, с които работи, и на техните доклади за проверка на разходите; както и

(б) да предприема навременни и подходящи корективни мерки в случаите, когато са установени недостатъци.

Целеви срок за изпълнение: края на 2027 г.

Комисията **приема** подпрепоръка 2, буква а) и подпрепоръка 2, буква б).

Комисията вече предприема мерки за гарантиране на очакваното качество на договорните доклади за проверка на разходите, като същевременно прилага корективни мерки, когато това е необходимо.

Препоръка 3 — Да се засилят изискванията за финансово отчитане по отношение на организациите, подлежащи на оценка по стълбове

За да засили финансовото докладване на субектите, преминали оценка на стълбовете, Комисията следва да:

(а) **гарантира, че разпределението на бюджета по споразуменията за кофинансиране и за делегиране, сключени със субекти, преминали оценка на стълбовете, включва достатъчно ниво на детайлност, за да се позволи ефективен мониторинг на разходите; както и**

(б) **определи минимални изисквания по отношение на финансовото отчитане, за да могат отчетите да предоставят необходимата информация за проверка на разходите преди процедурата на уравняване.**

Целеви срок за изпълнение: края на 2027 г.

Комисията **приема** препоръка 3, буква а) и препоръка 3, буква б).

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

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

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Това означава, че като общо 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.

Глава 2:

- Фигура 2.17:
  Изготвена от ЕСП с помощта на © RAWGraphs: платформа за визуализации за създаването на продукти с отворен достъп.
  Всички права запазени.
- Фигура 2.18:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Глава 3:

- Фигури 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 и приложение 3.1:
  Фигурите са създадени с графични елементи от Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Глава 4:

- Фигура 4.4:
  Изготвена от Евростат и изменена от ЕСП.
  Административни граници: © EuroGeographics © OpenStreetMap,
  с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA)
  Картографско изображение: Евростат – IMAGE, март 2026 г.

Глава 6:

- Фигура 6.2:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Всички права запазени.
- Фигура 6.5:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Всички права запазени.
- Карта в приложение 6.1:
  Изготвена от ЕСП с помощта на Tableau © 2026 Salesforce, Inc. и техни лицензодатели. Всички права запазени.

Глава 7:

- Фигури 7.2 и 7.5:
  Тази фигура е създадена с графични елементи от Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Всички права запазени.
- Карта в каре 7.3:
  Изготвена от Евростат и изменена от ЕСП.
  Административни граници: © EuroGeographics © OpenStreetMap,
  с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA)
  Картографско изображение: Евростат – GISCO, юни 2026 г.

Глава 9:

- Приложение 9.1:
  Карта за фон © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Глава 11:

- Приложение — Фигура 11.1:

  Тази фигура е създадена с графични елементи  ,  и  от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

  Графичният елемент  е изменен от ЕСП, © **By Ramziia** – stock.adobe.com
- Приложение — Фигура 11.2:

  Тази фигура е създадена с графични елементи  и  от Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Глава 12:

- Каре 12.1, снимка: © Proxima Studio, stock.adobe.com.
- Каре 12.2, снимка: © WrightStudio, stock.adobe.com.

ЕФР:

- Приложение I:
  Карта за фон © Mapbox и © OpenStreetMap, с лиценз Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

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

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

Използване на логото на ЕСП

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

PDF	ISBN 978-92-849-7801-4	ISSN 2600-1527	doi:10.2865/3330178	QJ-01-26-030-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, Годишни доклади относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2025 година и относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие за финансовата 2025 година, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

В Годишния доклад на ЕСП е представено становището на ЕСП относно надеждността на годишните отчети на ЕС и относно съответствието на свързаните с тях операции с приложимите правила и разпоредби. Представен е също анализът на ЕСП на бюджетното и финансовото управление и на въпросите, свързани с резултатите от изпълнението на бюджета на ЕС.

CURIA RATIONUM

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации на Европейския съюз