

**СТАНОВИЩЕ 09/2026**

(съгласно член 322,  
параграф 1 от ДФЕС)

**BG**

**относно предложение  
2025/0240 (COD) за  
регламент на  
Европейския парламент  
и на Съвета за създаване  
за периода 2028—2034 г.  
на Европейски фонд за  
икономическо, социално  
и териториално  
сближаване, за селското  
стопанство и селските  
райони, за рибарството  
и морското дело и за  
просперитета  
и сигурността, както и за  
изменение на  
регламенти  
(ЕС) 2023/955 и  
(ЕС, Евратом) 2024/2509  
(COM (2025) 565 final/2)**



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

*Бюджет на ЕС за  
периода 2028—2034 г.*

# Съдържание

## Точки

### 01—10 | Въведение

#### 01—10 | Защо ЕСП дава настоящото становище

01—02 | Правно основание

03—10 | Контекст

### 11—49 | Основни послания

#### 11—12 | Добавена стойност от ЕС

#### 13—17 | Привеждане на целите за разходите в съответствие с приоритетите на политиките за целия ЕС

#### 18—19 | Гъвкавост на бюджета

#### 20—24 | Опростяване

#### 25—27 | Темп на усвояване на средствата от ЕС

#### 28—29 | Рамка за изпълнението

#### 30—39 | Планове за НРП и плащания от ЕС към държавите членки

#### 40—47 | Съответствие и отчетност за изразходваните средства

#### 48—49 | Одитни правомощия на ЕСП

## **50—142 | Конкретни коментари**

### **50—56 | Общи разпоредби (дял I)**

- 50 | Предмет (член 1)
- 51—53 | Допълняемост и липса на двойно финансиране (член 7)
- 54—56 | Спазване на Хартата на основните права и принципите на правовата държава (членове 8 и 9)

### **57—73 | Финансова рамка (дял II)**

- 57—63 | Бюджет (член 10)
- 64—65 | Допълнителни ресурси и използване на ресурсите (член 11)
- 66—67 | Бюджетни задължения (член 14)
- 68—69 | Отмяна на бюджетни задължения (член 15)
- 70—73 | Национално участие (член 20)

### **74—92 | Планове за национално и регионално партньорство (дял III)**

- 78—79 | Предизвикателства и цели, включени в плановете (член 22)
- 80—85 | Определяне на мерки и свързаните с тях междинни цели и целеви стойности (член 22)
- 86—89 | Прогнозиране на разходите (членове 22, 23 и 25)
- 90—91 | Оценяване на плановете за НРП (член 23)
- 92 | Изменение на плановете за НРП (член 24)

### **93—97 | Механизъм на ЕС (дял IV)**

### **98—100 | Обща селскостопанска политика (дял V)**

#### **101 | Най-отдалечени региони (дял VI)**

### **102—114 | Управление на плановете (дял VII)**

- 102—103 | Отговарящи за плана органи (член 49)
- 104 | Координиращ орган (член 50)
- 105—106 | Управляващи органи (член 51)
- 107—108 | Разплащателни агенции (член 52)
- 109—112 | Одитен орган (член 53)
- 113—114 | Проверка на съответните разходи (членове 50 и 53)

- 115—132** | **Правила за управление и финансови правила (дял VIII)**  
**Общи правила за управление (членове 58—64)**
  - 115—121 | Отговорности на държавите членки (член 58)
  - 122—127 | Годишен пакет за получаване на увереност (член 59)
  - 128—130 | Подход за единен одит (член 61)
  - 131—132 | Събиране на данни и прозрачност (членове 63 и 64)
- 133—139** | **Правила за плащанията (членове 65—69)**
  - 133—134 | Подаване и оценяване на заявленията за плащане (член 65)
  - 135—139 | Прекъсвания, спиране на плащанията и финансови корекции (членове 66—69)
- 140—142** | **Специфични видове подпомагане (дял IX)**
  - 140 | Финансови инструменти (членове 71 и 72)
  - 141 | Предварително оценени като бенефициенти субекти (член 73)
  - 142 | Използване на опростени форми на подпомагане на бенефициентите (член 78)

## Приложения

Приложение I — Обща информация

Приложение II — Списък на публикациите на ЕСП, цитирани в настоящото становище

Приложение III — Слабости, установени в приложение I към предложението за регламент за рамка за изпълнението

## Съкращения

## Речник на термините

# Въведение

## Защо ЕСП дава настоящото становище

### Правно основание

- 01** На 16 юли 2025 г. Комисията публикува [предложение \(2025\)565 final](#) за регламент за създаване на Европейския фонд. Съветът и Европейският парламент поискаха съответно на 18 октомври 2025 г. и на 6 ноември 2025 г. становище от Европейската сметна палата (ЕСП) относно предложението на Комисията.
- 02** В съответствие със своя институционален мандат ([член 322, параграф 1, буква а\) от ДФЕС](#)) ЕСП представя настоящото становище, чиято цел е да подпомогне законодателния процес чрез коментари и бележки относно концепцията, управлението, финансовото изпълнение, контролната среда и потенциалните рискове, свързани с предложениния Европейски фонд.

### Контекст

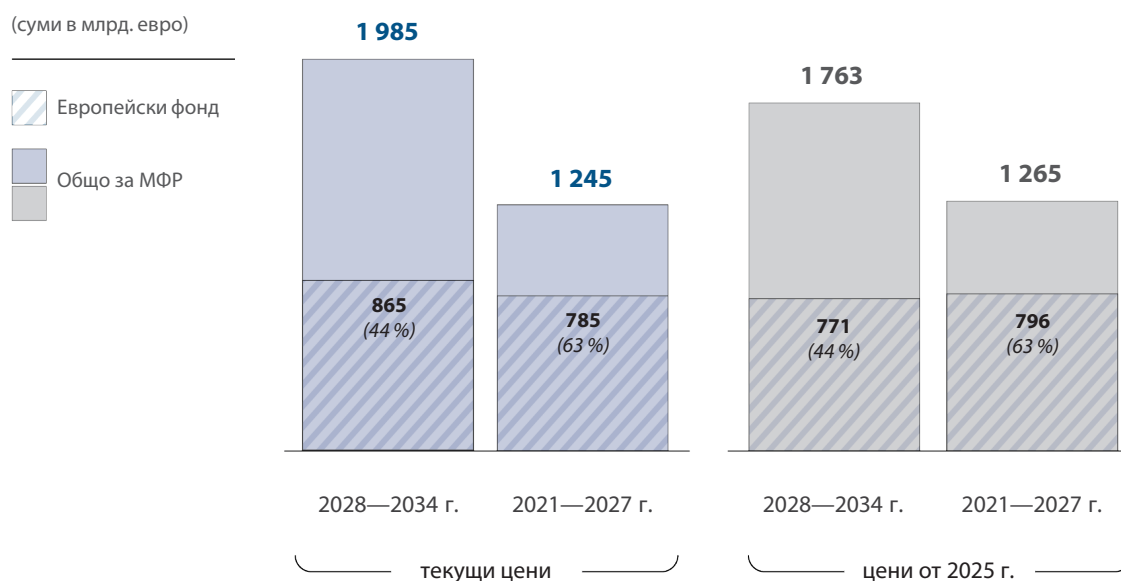
- 03** В предложението за Европейския фонд се обединяват множество преди това самостоятелни фондове, включително за селското стопанство (ОСП) и за сближаването ([приложение I](#)). ЕСП проверява тези разходи в продължение на много години и по-специално във връзка със сближаването е констатирала повтарящи се слабости при управлението на тези средства, както и прекомерно висок процент на грешки и твърде голяма сложност. Предложението засяга основно модела на разходване на средствата при споделено управление, който представлява значителен преход от възстановяване на извършени разходи към плащания за

предоставени от държавите членки крайни продукти. Този модел е вдъхновен до голяма степен от натрупания опит при изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), във връзка с което ЕСП също е установила слабости. В настоящото становище ЕСП откроява въпроси, които трябва да бъдат изяснени, преди да започне изпълнението на Европейския фонд. Подобна съществена промяна винаги изисква период на приспособяване, за да се придобие опит в процеса на практическото изпълнение. ЕСП ще одитира процеса от самото начало, като вземе под внимание поставените в настоящото становище въпроси, а чрез препоръките си ще допринесе за разгръщането на пълния потенциал на разходите на ЕС.

**04** Чрез предложението се създава обща рамка за програмиране и изпълнение за периода 2028—2034 г. посредством единен набор от правила, които ще се прилагат от Комисията и държавите — членки на ЕС, за програмите със споделено управление с цел подпомагане на икономическото, социалното и териториалното сближаване, селското стопанство и развитието на селските райони, рибарството и морското дело, просперитета и сигурността. Предложението представлява **фундаментална промяна в сравнение със съществуващата архитектура на многогодишната финансова рамка (МФР)**, при която тези политики бяха управлявани посредством отделни инструменти, като често всеки от тях имаше собствени специфични цели, механизми на изпълнение, модели на управление и механизми за предоставяне на увереност. Въпреки че повечето разходи по ОСП до голяма степен ще продължат да се извършват както понастоящем, **с предложения регламент значително ще се промени начинът, по който голяма част от средствата от ЕС се планират, разпределят, управляват и контролират.**

**05** Предложените разходи на стойност около 865 млрд. евро по текущи цени са най-значителната част от следващата МФР. Те представляват почти 44 % от предложения бюджет на ЕС в сравнение с приблизително 63 % в МФР за периода 2021—2027 г., в която финансирането за еквивалентни програми е около 785 млрд. евро (**фигура 1**). Освен това Комисията предлага тези разходи да бъдат допълнени със 150 млрд. евро под формата на заеми за държавите членки. Целта на предложението е да се опрости изпълнението на бюджета на ЕС, като същевременно се увеличи гъвкавостта за реагиране при неочаквани предизвикателства и кризи.

## Фигура 1 | Бюджет на Европейския фонд и на съответните предшествващи го фондове по текущи цени и цени от 2025 г.



*Бележка:* Бюджетите на МФР за периодите 2021—2027 г. и 2028—2034 г. включват погасяване на средствата по NGEU.

Показаният бюджет на Европейския фонд не включва предложените 150 млрд. евро под формата на заеми.

Цените от 2025 г. са изчислени въз основа на фиксиран годишен дефлатор от 2 %.

*Източник:* ЕСП, по данни на Комисията.

### 06 Основните промени, въведени с предложението, са следните:

- рамка, която се основава на **единен план за национално и регионално партньорство** (план за НРП) за всяка държава членка;
- **нов модел на финансиране и изпълнение**, при който повечето плащания от ЕС към държавите членки ще зависят от изпълнението на предварително определени междинни цели и целеви стойности за реформи и инвестиции, вместо настоящото възстановяване на извършени допустими разходи. Моделът на изпълнение е вдъхновен до голяма степен от Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), който е временен инструмент, създаден за удовлетворяване на потребностите от финансиране, възникнали вследствие на пандемията от COVID-19. Въпреки че в предложението са запазени елементи от общите разпоредби, приложими спрямо споделеното управление, основаните на междинни цели и целеви стойности плащания ще променят значително начина, по който ще се осъществява това управление.

Предложението предвижда също така заеми до 150 млрд. евро, които ще бъдат предоставени на държавите членки за финансиране на допълнителни инвестиции и реформи извън тези, които се покриват с безвъзмездна финансова помощ.

**07** С регламента **до голяма степен ще се промени прилагането на режима на споделено управление**, както и съответните роли на Комисията, Съвета, държавите членки и регионалните органи, както следва.

- **Комисията и Съветът:** Планове за НРП ще бъдат одобрявани от Съвета по предложение на Комисията, както беше и при МВУ, което представлява промяна спрямо традиционните механизми за споделено управление.
- **Комисията и държавите членки:** Ролята и надзорът на Комисията по отношение на използването на средствата от ЕС от страна на държавите членки ще се променят, като държавите членки ще поемат по-голяма отговорност за решенията за разпределяне на средствата, изпълнение на мерките за постигане на междинните цели и целевите стойности, докладване на напредъка и предоставяне на увереност.
- **Национални и регионални органи:** В предложението е включен принципът на партньорство и многостепенно управление. Съгласно единния план държавите членки ще разполагат с гъвкавост да организират изпълнението в съответствие с институционалната си уредба и да включват регионите при планирането и използването на средствата.

Комисията обаче ще продължи да носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС в съответствие с правото на ЕС и националното право.

**08** В този контекст настоящото становище предоставя констатации и предложения за привличане на вниманието към въпроси, свързани с яснотата, съгласуваността и пълнотата на предложението. ЕСП определи къде може да са необходими подобрения от страна на съзаконодателите. В първата част на становището се представят основните послания на ЕСП по ключовите теми, а във втората част се съдържа анализ на отделни членове на предложението, като е следвана структурата на предложението регламент.

**09** В настоящото становище ЕСП се съсредоточава върху елементите, които са общи за всички обхванати от Европейския фонд политики. То следва да се чете заедно със [Становище 05/2026](#), в което е представено цялостното въздействие на предложенията на Комисията върху общата селскостопанска политика (ОСП), както и конкретните разпоредби от предложението за Европейския фонд, в които се разглеждат интервенциите и системите за контрол в селското стопанство.

---

Представените в предложението правила ще бъдат допълнени от секторни регламенти, които не се разглеждат в настоящото становище.

- 10** ЕСП отбелязва също така, че след представянето на предложението на Комисията се водят дискусии между нея и съзакондателите относно потенциални промени, като например по отношение на използването на предложената „сума за гъвкавост“ и балансираното разпределение на средствата между различните области на политика. В становището на ЕСП не са обхванати тези текущи развития. То се основава на публикуваното предложение, с изключение на ограничен брой елементи, които са споменати изрично.

# Основни послания

## Каре 1

### Основните послания накратко

- **Фундаментална промяна спрямо предходната МФР.** С предложението се обединява в рамките на единен национален план за всяка държава членка финансирането както за отдавна утвърдени политики (като политиката на сближаване и селскостопанската политика), така и за нововъзникващи приоритети, като същевременно с него се въвежда възможност за значително по обем заемане на средства на равнището на ЕС с цел финансиране на заеми за държавите членки. Въпреки че целта на тази интеграция е да се засили съгласуваността, тя също така води до съчетаване на политики, които имат различни цели, времеви хоризонти и логика на изпълнение, което поражда риск от увеличаване на сложността и компромиси между приоритетите. Необходими са гаранции, че задължителният принцип на партньорство и многостепенното управление ще бъдат зачетени изцяло.
- **Хибриден модел на изпълнение.** В предложението е представен модел, основан на изпълнението на междинни цели и целеви стойности, като същевременно са запазени елементи от модела, основан на разходите. В регламента следва да се прецизира как взаимодействат помежду си хоризонталните принципи, изискванията за изпълнение и проверките за законосъобразност и редовност. Претоварването на един инструмент с множество равнища на цели, гаранции и изисквания за докладване може да увеличи сложността, да отслаби отчетността и да подкопае ефективното изпълнение. В регламента следва също така да се поясни, че спазването на правото на ЕС и на националното право е задължително и че неспазването следва да води до финансови последици за държавите членки.

- **Рамка за изпълнението.** Използването на финансиране, което не е обвързано с разходите, само по себе си не го превръща в основан на резултатите инструмент. Плановете за НРП следва да се изпълняват съгласно рамката за изпълнението, установена с [предложението за регламент за изпълнението](#). Тъй като тази рамка разчита на междинни цели и целеви стойности, основани на резултатите, заедно с широко определени области на интервенция и слаби или липсващи показатели за резултати, съпоставимостта се подкошава, възпрепятства се логическата оценка на ефективността, ефикасността и съотношението между качество и цена и се повишават рисковете за получаване на увереност, тъй като неясните междинни цели и целеви стойности не могат да бъдат надлежно проверени или одитирани.
- **Свобода на преценка относно приоритетите за разходите в рамките на хоризонталните разпоредби на ЕС.** Въпреки че държавите членки разполагат със свобода на преценка при приоритизирането на целите в рамките на своите планове за НРП, тази свобода се упражнява в рамките на ограниченията, свързани с тематичното целево заделяне на средства, обособяването на средства по конкретни политики и установените цели на равнището на ЕС. В плановете за НРП трябва да са обхванати всички специфични цели на Фонда. В рамките на наличния бюджет обаче може да е ограничена способността им да постигнат по задоволителен начин всички цели на равнището на ЕС и същевременно да адаптират интервенциите спрямо регионалните и националните нужди от развитие и дългосрочните стратегии.
- **Въпреки опростяването на рамката между Комисията и държавите членки, е възможно да се запази административната сложност в държавите членки.** С предложението се цели опростяване на финансовото управление между Комисията и държавите членки чрез замяна на множество програми и правила с единни планове за НРП, както и замяна на възстановяването на извършени разходи с плащания, основани на междинни цели и целеви стойности. Като цяло опростяване може да се постигне най-вече между Комисията и държавите членки, докато степента на административна тежест на национално и регионално равнище и на равнището на бенефициентите може да остане непроменена или дори да се повиши.
- **Плащанията, основани на прогнозни разходи и на изпълнението на междинни цели и целеви стойности, са съсредоточени върху крайните продукти.** При този модел на изпълнение плащанията зависят от изпълнението на междинни цели и целеви стойности, свързани с крайни продукти. Това означава, че той е съсредоточен върху напредъка в изпълнението, а не върху резултатите. Необходими са надеждни прогнозни разходи, но в предложението липсват подходящи гаранции в това отношение. От държавите членки не се изисква да докладват публичните разходи за всяка операция. Междинните цели и целевите

стойности трябва да бъдат определени точно, за да може да се определи ясно кога те могат да се считат за изпълнени. Разликите в разработването, амбицията и тълкуването между държавите членки поражда риск от намаляване на съпоставимостта, равното третиране и цялостната оценка на изпълнението на разходите на ЕС.

- **Натискът за повишено усвояване в съчетание със свързаната с кризи гъвкавост и увеличеният обхват за преразпределяне на средства може да намали предвидимостта на бюджета.** С предложената финансова рамка се въвеждат елементи, които може да намалят предвидимостта за дългосрочни инвестиции, включително натиск за повишено усвояване, свързана с кризи гъвкавост и увеличен обхват за преразпределяне на средства. Въпреки че целта на тези елементи е да се въведе известна гъвкавост в многогодишното програмиране на средствата от ЕС, те може също да ограничат способността на държавите членки и регионите да планират и изпълняват сложни, дългосрочни инвестиции и да увеличат несигурността по отношение на непрекъснатостта на финансирането. Предстои да се види дали усвояването на средствата от ЕС ще се увеличи в сравнение както с МФР, така и с МВУ.
- **Отчетност и увереност.** Предложената рамка за получаване на увереност поражда рискове за отчетността. Комисията, която продължава да носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета, може да не е в състояние да предостави на органите за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета необходимата увереност, която се изисква съгласно Договора. Съгласно предложената система например Комисията няма да извършва задължителни проверки на редовността (междинни цели и целеви стойности) преди плащане, за разлика от системата при МВУ. Като цяло предложението поражда риск от отслабване на ръководната и надзорната роля на Комисията, като се разчита повече на националните системи, въпреки че ЕСП е констатирала многократно слабости в системите на държавите членки за контрол и одит. Комисията следва да установи ефективни изисквания за контрол и одит, като посочи изрично финансовите последици при неизпълнение, по-специално по отношение на финансовите корекции и събирането на неправомерно изплатени суми, за да се гарантира защита на финансовите интереси на ЕС, както и достатъчни и последователни практики за контрол сред държавите членки.

## Добавена стойност от ЕС

- 11** Предложеният Европейски фонд обединява политики, които отдавна стоят в центъра на европейската интеграция, по-специално политиката на сближаване и общата селскостопанска политика, като по този начин се подпомагат цели от европейско

значение, установени в Договорите<sup>1</sup>. Подкрепата е съсредоточена върху намаляване на икономическите, социалните и териториалните различия между регионите и насърчаване на справедлив и устойчив селскостопански сектор, който допринася за продоволствената сигурност и защитата на околната среда на цялата територия на ЕС. В предложението е включено също така финансиране за интервенции в областта на вътрешните работи, които са уредени в друга разпоредба на Договора<sup>2</sup>, както и финансиране за конкурентоспособност, подготвеност и сигурност.

- 12** В свои неотдавнашни публикации ЕСП подчерта<sup>3</sup> необходимостта да се определи ясно понятието „добавена стойност от ЕС“ в законодателството и то да се прилага последователно и систематично при разпределянето на средства от ЕС за програми и инициативи, както и да се извършва последваща оценка на добавената стойност от ЕС. В противен случай съществува риск добавената стойност от ЕС да се тълкува по различен начин в отделните интервенции, което ще доведе до оценки на добавената стойност от ЕС, които не са съпоставими между различните програми. За да може концепцията за добавена стойност от ЕС да бъде значима, в регламента ще трябва да се предоставят ясни и последователно прилагани критерии, които са достатъчно конкретни, за да позволят обективна оценка.

## Привеждане на целите за разходите в съответствие с приоритетите на политиките за целия ЕС

- 13** В предложението са определени широки цели, обхващащи почти всички приоритети на ЕС, включително икономическо и социално сближаване, обезпечаване на производството в селското стопанство и рибарството, защита на околната среда и борба с изменението на климата, цифровизация, транспорт, миграция, конкурентоспособност, отбрана и сигурност. По-специално фактът, че са включени цели за сигурност и отбранителни способности, позволява на държавите членки да извеждат отбраната като приоритет и да разпределят повече ресурси в сравнение с предходните МФР за преодоляване на геополитическите рискове. Всички тези цели трябва да бъдат разгледани от държавите членки в техните планове за НРП. На практика степента, в която ще го направят, може да бъде различна, тъй като с предложения регламент на държавите членки се предоставя известна свобода на

---

<sup>1</sup> Членове 38, 39 и 174 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС).

<sup>2</sup> Член 3 от [Договора за Европейския съюз](#); дял V от ДФЕС.

<sup>3</sup> [Преглед 03/2025](#), каре 1.

преценка при разпределянето на ограничените ресурси от ЕС и национални ресурси между приоритетите, които считат за най-важни. Поради това остава неясно как Комисията ще оцени дали различните договорени на равнището на ЕС приоритети са разгледани по подходящ начин в плановете за НРП (точки [59](#), [78](#) и [79](#)).

- 14** Свързаното с ЕС измерение на разходите може също да се насърчи например чрез инвестиции в транснационални проекти, включително трансгранична инфраструктура, които държавите членки могат да подкрепят чрез плановете за НРП.
- 15** Предоставената на държавите членки свобода на преценка при разпределянето на средствата може да се упражнява единствено в рамките на изискванията за тематично разпределение и други разпоредби на равнището на ЕС, които отразяват приоритетите на ЕС, като например обособяването на средства по линия на ОСП за директните плащания, развитието на селските райони и по-слабо развитите региони, целта за социални разходи в размер на 14 % и целта за разходи за действия в областта на климата и околната среда в размер на 43 %<sup>4</sup> (точки [58](#) и [63](#)). Държавите членки и регионите обаче може да са изправени пред ограничения при удовлетворяване на собствените си приоритетни нужди от развитие, докато същевременно допринасят за всички приоритети на ЕС.
- 16** По отношение на политиката на сближаване в предложението се поставя по-силен акцент върху програмирането на национално равнище, като същевременно то е свързано по-тясно с хоризонталните инициативи на ЕС, по-специално европейския семестър, включително неговите препоръки за реформи, цифровото десетилетие и националните планове в областта на енергетиката и климата. Въпреки че привеждането в съответствие с приоритетите на ЕС е трайно установена цел, в предложението се посочва изрично, че при изготвянето на своите планове за НРП държавите членки следва да вземат под внимание и потребностите на своите региони. За някои държави членки обаче преходът към единни планове за НРП може да се отрази върху ролята на регионите в процеса на вземане на решения в сравнение с настоящата система. В предложението не са включени достатъчно гаранции, че в националните програми ще бъдат подкрепени регионалните нужди от развитие, нито че ще е налице пълно зачитане на задължителния принцип на партньорство и многостепенното управление. За да се гарантира преодоляването на икономическите, социалните и териториалните различия между регионите, ще е необходима ефективна координация в държавите членки.

---

<sup>4</sup> Членове 4 и 6 и приложение III към [предложението за регламент за изпълнението](#); член 10, параграф 5 от [предложението за Европейски фонд](#).

- 17** В предложението се затвърждават хоризонтални принципи като основни права, недискриминация, равенство между половете и защита на околната среда. Комисията и държавите членки следва да гарантират спазването на тези важни принципи. Това следва да бъде постигнато на равнището на плановете за НРП, като същевременно се сведат до минимум административните разходи за бенефициентите и да се избегне ненужна бюрокрация.

## Гъвкавост на бюджета

- 18** Целта на предложениия регламент е да се предостави гъвкавост както на държавите членки, така и на Комисията при разпределянето на подкрепата от ЕС за конкретните цели, определени в предложението, и при приспособяването спрямо новите или променящите се приоритети на политиката по време на програмния период. В сравнение с МФР за периода 2021—2027 г. в предложението се предвижда по-малко заделяне на средства и тематична концентрация върху приоритетите на ЕС и се засилват елементи като „сума за гъвкавост“ в размер на 25 % в плановете за НРП (точка **67**) и управлението от Комисията механизъм на ЕС (точки **93—97**). Тази сума за гъвкавост обаче функционира в рамка, която включва обособени средства и хоризонтални цели за разходите. Взети заедно, тези елементи ограничават възможността за преразпределяне на ресурси, както и способността за реагиране на регионалните и специфичните за отделните сектори нужди от развитие. Предвид най-новите развития и текущите преговори (точки **58** и **67**) заложената в първоначалното предложение гъвкавост може да бъде намалена.
- 19** С предложението се въвежда и възможност държавите членки да финансират изпълнението на плановете си за НРП чрез заеми от ЕС на стойност до 150 млрд. евро, които ще се погасяват от тези държави членки на по-късен етап. Въвеждането на инструмент на ЕС за отпускане на заеми в такъв мащаб и без връзка с реагиране на кризисна ситуация представлява значителна новост, която превръща ЕС в ковчезник за държавите членки и в заемополучател на капиталовите пазари, както и в заемодател за държавите членки с оглед изпълнение на редовните цели на политиката. За разлика от предходните мащабни инструменти на ЕС за отпускане на заеми настоящото предложение за такъв инструмент не се основава на конкретни разпоредби на Договора. Вместо това то се позовава на комбинация от секторни разпоредби и предвидената рамка за заемане на средства. Тези заеми за държавите членки са гарантирани от бюджетния марж без други конкретни провизии. Засиленото използване на бюджетния марж като гаранция за заемите може да намали защитата на бюджета на ЕС и предвидимостта на националните вноски в него, както и може да доведе до необходимост държавите членки да правят допълнителни плащания в бюджета на ЕС. Освен това графикът за погасяване ще

бъде одобряван от Съвета по предложение на Комисията за всяка държава членка. Използването на инструмента за отпускане на заеми може да има последици за паричната политика, които следва да бъдат анализирани (точки 61 и 62).

## Опростяване

- 20** Целта на предложението за единен фонд и плановете за НРП е да се осигури по-опростено и по-малко разпокъсано финансиране от ЕС, както и по-голяма съгласуваност и полезни взаимодействия в програмните интервенции по линия на различните политики. В предложението се обединяват различни логики на интервенции, като например стратегически действия за териториално развитие от политиката на сближаване, подпомагане на доходите и регулиране на пазарите от селскостопанската политика и оперативни интервенции в областта на вътрешните работи.
- 21** Настоящите многобройни програми и правила ще бъдат заменени с единни планове за НРП и общ набор от правила, което ще опрости договореностите между Комисията и държавите членки. При новия модел на изпълнение плащанията от Комисията към държавите членки ще бъдат обвързани с условието за постигане на междинни цели и целеви стойности за реформи и инвестиции. По този начин ще се рационализира извършването от Комисията изплащане на средства от бюджета на ЕС.
- 22** На национално и регионално равнище обаче за програмирането и изпълнението на интервенции в рамките на единен план може да се изисква по-силна координация (точка 75). Освен това, тъй като опростяването не следва да бъде за сметка на отчетността при използването на средствата<sup>5</sup>, следва да се установят ефективни изисквания за контрол и одит, които да включват и проверки на съответните операции и плащания към бенефициентите и (крайните) получатели.
- 23** Опростяването за бенефициентите и (крайните) получатели може да бъде ограничено от факта, че изискванията за изпълнението са определени на равнището на ЕС и на равнището на държавите членки, включително хоризонтални принципи, задължения за изпълнение, произтичащи от регламента за изпълнението (докладване, проверка и допълнителна документация), и продължаващите изисквания за гарантиране на законосъобразност и редовност на разходите на ЕС. Освен това ефективното опростяване за бенефициентите и (крайните) получатели ще зависи основно от начина, по който Комисията и държавите членки решат да

---

<sup>5</sup> Преглед 04/2025, точки 15 и 51.

приведат в действие новия модел на изпълнение, включително увеличеното задължително използване на опростени формуляри за подпомагане от ЕС (точка 142).

- 24** Като цяло, макар да може да се постигне опростяване между Комисията и държавите членки, това не води до по-голямо опростяване на национално и регионално равнище, нито за бенефициентите, за които административната тежест може да остане значителна.

## Темп на усвояване на средствата от ЕС

- 25** В предложението са включени няколко елемента, предназначени да ускорят плащанията към държавите членки. В сравнение с настоящите механизми за споделено управление предложението, което се основава на изпълнението на междинни цели и целеви стойности, може да доведе до по-бързи плащания в допълнение към предложеното увеличено предварително финансиране. За разлика от МВУ държавите членки могат да подават искания за плащане, отразяващи постигнатите междинни цели и целеви стойности, вместо фиксираните траншове за предварително определен набор от междинни цели и целеви стойности. Тези елементи може да дадат възможност за по-ранно изплащане на средствата от ЕС и да допринесат за намаляване на неизползваните бюджетни кредити за поемане на задължения<sup>6</sup> (точки 68 и 69). Това само по себе си обаче не премахва предизвикателствата, свързани с изпълнението, качеството на разходите или постигането на резултати.

- 26** Същевременно с предложението се въвежда правило за отмяна на бюджетни кредити „n+1“, което би могло да намали риска от постоянни натрупвания на неизразходвани средства за минали периоди, както ЕСП е подчертавала и преди<sup>7</sup>. Това правило е по-строго от правилата в настоящата политика на сближаване, вътрешни работи и развитие на селските райони, където са предвидени правила „n+2“/„n+3“, позволяващи изпълнение в рамките на две или три години след поемането на задължение за средства от ЕС, без държавите членки да губят тези средства. Чрез него също така се съкращават сроковете за изпълнение, с което се насърчават мерки, които могат да бъдат изпълнени по-бързо, вместо по-сложни мерки, които биха могли да имат по-голямо въздействие (точки 68 и 69).

---

<sup>6</sup> Годишен доклад за 2024 г., точки 2.26—2.31, 2.72 и 2.73.

<sup>7</sup> Преглед 05/2019 (Бърз преглед на конкретен казус), точки 45, 46 и 50; Становище 02/2025, точка 37.

- 27** ЕСП подчертава значението на това да бъдат приети навреме законодателните предложения на ЕС и впоследствие плановете за НРП, тъй като в противен случай изпълнението ще започне късно и ще се забавят плащанията за бенефициентите. Своевременното приемане на законодателството на ЕС е от съществено значение и за държавите членки, които трябва да адаптират националните си правила своевременно, за да започнат изпълнението на плановете за НРП (точка **76**).

## Рамка за изпълнението

- 28** Концепцията на предложената рамка за изпълнението не позволява в достатъчна степен да се извършва оценка на изпълнението и да се получава увереност във връзка с него. Съгласно [предложението на Комисията за регламент за изпълнението](#) се изисква мерките в плановете за НРП да бъдат свързани посредством области на интервенция с показатели за крайни продукти и за резултати, като окончателните междинни цели и целеви стойности са показатели за крайни продукти. Областите на интервенция в много случаи са неясно определени и подлежат на тълкуване, вследствие на което напълно различни мерки могат да бъдат свързани с една и съща област. Освен това показателите за крайни продукти и за резултати често са неясни и съсредоточени върху вложените ресурси или дейностите, което оставя значителна възможност за тълкуване по отношение на тяхното съдържание и обхват ([приложение III](#)). Поради тези слабости в концепцията на рамката за изпълнението, които са сходни с установените слабости в МВУ, ще бъде трудно да се оценява изпълнението и да се получава увереност относно постигането на междинните цели и целевите стойности. За повече информация относно рамката за изпълнението вж. също [Становище 10/2026](#) на ЕСП.
- 29** В [Преглед 02/2025](#) на ЕСП се отбелязва също така, че използването на финансиране, което не е обвързано с разходите, както беше направено при МВУ, само по себе си не го превръща в основан на резултатите инструмент. ЕСП е подчертавала многократно поуките, които следва да се извлекат, за да се засили ориентираността към резултатите, отчетността и прозрачността на бъдещите инструменти.

## Планове за НРП и плащания от ЕС към държавите членки

- 30** Има изискване в плановете за НРП да се разглеждат широк набор от приоритети. Във връзка с това е от съществено значение да бъдат посочени ясни изисквания какво държавите членки трябва да включат в плановете си (точки [13](#), [78](#) и [79](#)). Опитът на ЕСП с МВУ показва, че разработването на мерки, които обхващат всички приоритети, може да е трудно за държавите членки. Следва да се установи структурирана и прозрачна методология за оценка, за да се гарантира последователност при оценяването на плановете за НРП от страна на Комисията (точки [90](#) и [91](#)).
- 31** Съгласно предложения модел държавите членки ще получават плащания за инвестиции и реформи, както и за свързаните с тях междинни цели и целеви стойности, определени в плановете им за НРП. Междинните цели и целевите стойности са важни, тъй като те са основанието за получаване на средства от ЕС в държавата членка. Това е коренно различно от настоящия подход при фондовете със споделено управление, при който в повечето случаи допустимите разходи, направени от бенефициентите за изпълнение на допустими операции, се натрупват и възстановяват от бюджета от ЕС.
- 32** Във връзка с това междинните цели и целевите стойности трябва да бъдат определени прецизно, за да има яснота кога може да се считат за изпълнени и да се създаде възможност за обективна проверка, а оттам и за правна сигурност. Съгласно предложението целевите стойности трябва да бъдат избрани от списък със стандартизирани показатели за крайни продукти, определени в приложение I към [предложението за регламент за изпълнението](#), освен в надлежно обосновани случаи. Така се подпомага хармонизацията между държавите членки и вътре в тях в съответствие с предишни препоръки на ЕСП във връзка с МВУ (точки [80](#)—[85](#)).
- 33** Въпреки това предложените показатели в приложение I към [предложението за регламент за изпълнението](#) невинаги са достатъчно ясни и в тях се повтарят някои недостатъци, които вече са констатирани в МВУ<sup>8</sup>. По-специално в приложение I са посочени няколко недобре определени показатели за крайни продукти, които позволяват да се отчита по един и същ показател и в една и съща област на интервенция различно по вид дейност, продължителност и интензитет подпомагане, като например „брой участници“, „брой обучаеми“ или „брой подпомогнати лица или предприятия“, и които може да варират в значителна степен по отношение на нивото на амбиция ([приложение III](#)). Освен това използването на стандартизирани

---

<sup>8</sup> Преглед 02/2025, точки 11, 27 и 30.

показатели за крайни продукти може да подпомогне съпоставимостта и хармонизацията, но не следва да се възприема като подход изцяло „от горе надолу“. По-специално по отношение на специфичните за всяка държава реформи и инвестиции крайните продукти и резултатите трябва да бъдат определени и договорени между Комисията и държавите членки, като се вземат предвид контекстът в държавите и регионите, изходното състояние и очакваният принос за постигане на целите на политиката.

- 34** За да се гарантира прозрачност, равно третиране на държавите членки и обективна проверка, следва да бъдат определени методологии за определяне на междинните цели и целевите стойности и за установяване на техните стойности за изплащане. По-специално оценките на реформите следва да се извършват въз основа на общи принципи. Освен това в предложението следва да се предоставят ясни и своевременни насоки как да се определят стойностите за изплащане, тъй като не е ясно дали тези стойности ще отразяват относителното значение на всяка междинна цел или целева стойност и ще бъдат пропорционални на финансирането, необходимо за постигането им, или ще бъде следван друг подход. Трябва също така да се посочи как следва да бъдат определени „сумите, заделени за реформи“ (точки [80—84](#)).
- 35** Освен това критериите за оценка на междинните цели и целевите стойности, посочени в приложение VIII към предложението, следва да бъдат подобрени, за да се гарантира, че решенията за плащане са достатъчно обективни (точка [134](#)).
- 36** Съгласно предложения модел на изпълнение предварителните прогнозни разходи ще играят централна роля за определяне на размера на подкрепата от ЕС, която следва да се изплати за постигане на договорените междинни цели и целеви стойности, като плащанията към държавите членки няма да се коригират (намаляват или увеличават), за да бъдат отразени действително извършените разходи. Следователно са необходими надеждни прогнозни разходи преди и по време на периода, но в предложението липсват подходящи гаранции в това отношение. В него не се предоставят достатъчно насоки как тези прогнози следва да се изготвят, подкрепят с доказателства и оценяват. Според ЕСП съществува риск държавите членки да използват различаващи се допускания, което ще доведе до несъгласувано остойностяване на сходни мерки. Това би могло да подкопае съпоставимостта и да създаде рискове, свързани със завишени или недостатъчно обосновани прогнозни разходи. Съгласно предложението се изисква прогнозните разходи да останат реалистични и разумни през целия период на изпълнението и да бъдат обект на междинен преглед, включително „преглед на прогнозните общи разходи за

мерките<sup>9</sup>, който при необходимост да води до актуализиране на прогнозните разходи за мерките в плановете за НРП. В разпоредбите обаче трябва да се прецизира как това изискване следва да се приложи на практика и как Комисията ще го оценява и проверява (точки 86—89).

- 37** С предложения регламент се установяват и ключови елементи като изисквания за тематично целево заделяне на средства (точки 58—63) и проценти на националното участие (точки 70—73) въз основа на предварителни прогнозни разходи. По дефиниция прогнозните разходи никога не са напълно точни, тъй като могат да бъдат със завишена или занижена стойност. Следователно съществува риск тези ключови елементи да се различават съществено от очакваното, който може да бъде смекчен единствено чрез надеждни прогнозни разходи (точки 86—89). Сигурност относно еднаквото прилагане на тези ключови елементи в крайна сметка може да се постигне единствено ако те са разработени въз основа на действителните разходи на държавите членки за изпълнение на плановете.
- 38** По отношение на ОСП в предложението е включена и възможността за извършване на плащания към държавите членки въз основа на елементите, описани като „крайни продукти“<sup>10</sup> (например плащания въз основа на площ и на брой животни), вместо въз основа на междинни цели и целеви стойности. По този начин ще се гарантира непрекъснатост на действащите понастоящем механизми, тъй като повечето плащания вече се основават на права, които не са свързани с разходите, или на опростени варианти на разходите за някои инвестиции. В регламента следва да се прецизира кои интервенции по ОСП следва да се основават на крайни продукти и кои — на междинни цели и целеви стойности, тъй като е важно да се направи ясно разграничение между отделните видове логика на изпълнение в обхвата на една и съща рамка. Ако това не бъде направено, ще възникне несигурност и може да се стигне до несъгласувано изпълнение между държавите членки (точка 85).
- 39** Накрая, в предложението е предвидено изискване общата сума на плащанията от Комисията към дадена държава членка да не надвишава общата сума, изплатена от държавата членка на бенефициентите при изпълнението на плана ѝ за НРП. Тъй като бенефициентите може да са публични органи като министерства или агенции, тази разпоредба не изключва ситуации, в които получените плащания от бюджета на ЕС надвишават като цяло изплатените от тези органи суми за изпълнението на

---

<sup>9</sup> Член 25, параграф 2 от предложението.

<sup>10</sup> Пак там, член 22, параграф 2, буква в).

операциите, които стоят в основата на междинните цели и целевите стойности (точка [127](#)).

## Съответствие и отчетност за изразходваните средства

- 40** В новия модел на изпълнение се придава значителна тежест на качеството и надеждността на информацията, съдържаща се в плановете на държавите членки, както и на отчетността на държавите членки във връзка с постигнатите междинни цели и целеви стойности. Поради липсата на ясни, хармонизирани и последователно прилагани методологии за оценка на плановете, исканията за плащане и докладваните постижения през целия период на изпълнението възникват рискове от разнородно тълкуване, несъгласувано прилагане и неравно третиране на държавите членки. Необходима е по-голяма яснота за прилагането на някои понятия, като например „двойно финансиране“, за да се гарантира, че рамката за изпълнението е достатъчно солидна (точки [52](#) и [53](#)).
- 41** Освен това в предложението се предвижда Комисията да изплаща суми на държавите членки въз основа на техните декларации за изпълнение на междинните цели и целевите стойности, без да се извършва каквато и да е задължителна предварителна проверка от Комисията. За да бъдат защитени финансовите интереси на ЕС, в регламента следва да се предвиди изискване Комисията да проверява изпълнението на междинните цели и целевите стойности въз основа на оправдателни документи, преди да се извърши плащането. Освен това условията за получаване на плащания следва да се основават на ясно определени критерии без възможност за дискреционно приемане на частично изпълнение или изпълнение с отклонение (точки [133](#) и [134](#)). Декларациите на държавите членки ще бъдат допълнени от годишен пакет за получаване на увереност (точки [122](#)—[127](#)). За да получи увереност относно редовността на плащанията, Комисията ще трябва да извършва и собствени проверки на годишните пакети за получаване на увереност, тъй като работата на ЕСП по Декларацията за достоверност многократно потвърждава слабости в системите на държавите членки, а в извършения от ЕСП одит на МВУ се констатира, че в някои случаи държавите членки са декларирали междинни цели и целеви стойности, които не са били изпълнени задоволително<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Годишен доклад за 2024 г., точки 11.14 и 11.15; Годишен доклад за 2023 г., точка 11.20; Годишен доклад за 2022 г., точки 11.22 и 11.23.

- 42** При споделеното управление предоставяната от Комисията увереност се основава до голяма степен на увереността, която тя получава от държавите членки, допълнена от собствените ѝ одити. От съществено значение е в предложението да се прецизират важни въпроси, свързани с получаването на увереност, като например спазването на приложимото право (включително правилата за обществените поръчки и държавната помощ) и изискванията за одит и контрол (точки [105](#) и [106](#), [109—112](#) и [115—121](#)). В този контекст в предложението следва да се посочи как ще се оценява и гарантира спазването на приложимото право на ЕС и национално право от страна на съответните операции — включително относно обществените поръчки, държавната помощ и други хоризонтални изисквания. В регламента следва да се поясни, че спазването на правото на ЕС и на националното право е задължително и че неспазването следва да води до финансови последици за държавата членка. Тъй като крайната отговорност се носи от Комисията, тя следва да установи ефективни изисквания за контрол и одит. Без изрично посочване на последиците от неизпълнението, по-специално по отношение на финансовите корекции и събирането на неправомерно изплатени суми (точка [136](#)), съществува риск предоставената от Комисията увереност да не представлява достатъчно основание за потвърждаване на законосъобразността и редовността на разходите на ЕС.
- 43** Като цяло предложената рамка за получаване на увереност крие рискове за отчетността. Основанието за предоставената от Комисията увереност може да е недостатъчно, ако обхватът на проверките на управлението, извършвани от управляващите органи, остане неясен, ако няма задължителни проверки от страна на Комисията относно изпълнението на междинните цели и целевите стойности и ако не са посочени обхватът, времето и последиците от работата на одитните органи. В този контекст прилагането на подхода за единен одит може да доведе до прекомерно разчитане на националните проверки и одити. Това може да попречи на Комисията да предостави на органите за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета увереността, която се изисква по силата на [Договора](#) (точки [128—130](#)). Освен това ЕСП е посочвала и преди слабости в работата на одитните органи във връзка с политиката на сближаване, поради които Комисията може да разчита в по-малка степен на резултатите от тази работа<sup>12</sup>.
- 44** Държавите членки ще трябва съответно да разработят нови системи за управление и контрол, включително информационно-технологични инструменти и одитни методологии, тъй като нито МВУ, нито съществуващата система за споделено управление могат да бъдат използвани повторно без адаптиране. Въпреки това предложението се основава до голяма степен на допускането за приемственост по

---

<sup>12</sup> Преглед 03/2024, точки 56—64.

отношение на начина, по който функционират отговарящите за плана за НРП органи и системата за управление и контрол, което потенциално представлява подценяване на мащаба на адаптирането. Следва да се изиска проучване на съществуващите системи на ранен етап, за да може Комисията по-успешно да предоставя необходимата увереност, по-специално с оглед на новите ключови изисквания, посочени в приложение IV към предложението (точки 102—103).

- 45** За да се даде възможност за проследимост и да се създаде основа за отчетност на Комисията и държавите членки, трябва да се предостави пълна одитна следа за плащанията от ЕС до държавите членки, включително до равнището на бенефициентите и (крайните) получатели в рамките на финансираните операции (точки 131—132).
- 46** ЕСП отбелязва обаче, че предложението не смекчава някои от слабостите, установени от нея във връзка с МВУ<sup>13</sup>. Остава например широката свобода на преценка във връзка с оценяването на постигането на междинните цели и целевите стойности, което поражда риск от разнородно тълкуване (точка 134). Освен това несъответствието на разходите с правилата на ЕС и националните правила не води до финансови последици за държавата членка (точка 136). В допълнение може да продължат да съществуват вече установени слабости в системите за управление и контрол на държавите членки, като например включване на ненадеждна информация в декларациите за управлението<sup>14</sup>.
- 47** Въпреки това, независимо кой модел на изпълнение ще бъде използван в крайна сметка, ЕСП подчертава значението на това да се гарантира задоволително равнище на съответствие, прозрачност, отчетност и проследимост, както и добро финансово управление.

---

<sup>13</sup> Годишен доклад за 2024 г., точка XXXVII.

<sup>14</sup> Преглед 02/2025, точки 64—68.

## Одитни правомощия на ЕСП

- 48** В предложението се потвърждават одитните правомощия на ЕСП, залегнали в Договорите<sup>15</sup>, без ограничения. За да се гарантира независим външен одит и отчетност, в регламента следва изрично да се признае правото на ЕСП да получава както от Комисията, така и от националните органи всички документи и данни, необходими за оценяване на законосъобразността, редовността и ефективността на разходите на ЕС, и по-специално своевременно и неограничен достъп до информационните системи. Пълната проследимост следва да включва информация относно потока на средствата до бенефициентите, (крайните) получатели и изпълнителите по договори, която да е налична при поискване от страна на външния одитор на ЕС.
- 49** Предложеният модел има значителни последици за одита и надзора на равнището на ЕС. Прилагането на модел на изпълнение, който се основава на постигането на междинни цели и целеви стойности, ще изисква от ЕСП да адаптира съответно подхода си за предоставяне на увереност, одитната методология и обхвата на одита. Това адаптиране обаче не може да се тълкува като отдалечаване от одитирането на законосъобразността и редовността на съответните операции. Въпреки че има тенденция одитите все повече да проверяват концепцията, постигането и проверката на междинните цели и целевите стойности, не отпада необходимостта да се оценява съответствието с приложимите правила на ЕС и с национални правила. Предвидената в регламента организация на системата следва да осигурява достатъчни и подходящи одитни доказателства, тъй като те са съществена предпоставка за обосноваване на становището на ЕСП.

---

<sup>15</sup> Член 287, параграф 3 от ДФЕС.

# Конкретни коментари

В настоящия раздел са представени констатациите и предложенията на ЕСП съгласно структурата на членовете на предложения регламент.

## Общи разпоредби (дял I)

### Предмет (член 1)

- 50** Групирането на няколко програми (*приложение I*) в единен фонд отговаря на отдавнашната загриженост на ЕСП, свързана с увеличаващата се разпокъсаност на фондовете на ЕС, и би могло да подобри съгласуваността и видимостта на действията на ЕС<sup>16</sup>. Интегрирането на Социалния фонд за климата в плановете за НРП ще подпомогне тази съгласуваност<sup>17</sup>. От друга страна обаче **Модернизационният фонд ще остане извън Европейския фонд и бюджета на ЕС, което противоречи както на препоръката на ЕСП за интегрирането му в бюджета на ЕС<sup>18</sup>, така и на заключенията в извършената от Комисията оценка на въздействието в подкрепа на това интегриране<sup>19</sup>.**

---

<sup>16</sup> Преглед 04/2025, каре 1; Становище № 6/2018, точка 41; Специален доклад 05/2023, препоръка 4.

<sup>17</sup> Становище 08/2022, точка 11.

<sup>18</sup> Специален доклад 05/2023, препоръка 3.

<sup>19</sup> SWD (2025) 565, вариант 3.

## Допълняемост и липса на двойно финансиране (член 7)

- 51** С предложението се установява принципът, че подпомагането от Европейския фонд трябва да **допълва националното публично финансиране**<sup>20</sup>. Въпреки това, докато при политиката на сближаване (до 2020 г.) и МВУ бяха включени ясни правила, че подпомагането от ЕС не следва да заменя периодичните национални разходи, в предложението не са предвидени подобни правила. В този контекст и предвид новия модел на изпълнение **би било важно да се поясни значението на това изискване, как следва то да се прилага на практика и как следва да се проверява изпълнението му.**
- 52** В регламента се допуска дадена операция да получава подпомагане от Фонда по линия на план за НРП, както и от други източници на финансиране от ЕС, при условие че „това подпомагане и междинните цели и целевите стойности, водещи до плащания, не се отнасят до едни и същи разходи“<sup>21</sup>. Операциите за военна мобилност например ще бъдат допустими за финансиране и по линия на други инструменти на ЕС, включително предложения Механизъм за свързване на Европа и предложения Европейски фонд за конкурентоспособност. Рискът от двойно финансиране е още по-голям за годините, в които се застъпват периодите 2021—2027 г. и 2028—2034 г., и операциите биха могли да получат финансиране по линия и на двата потока.
- 53** Определението за **двойно финансиране**, което се основава на концепцията за обвързване с разходите, не отразява модела на изпълнение на Фонда, при който плащанията от бюджета на ЕС към държавите членки зависят от постигането на междинни цели и целеви стойности, а не възстановяват вече извършени разходи. В този случай рискът от двойно финансиране възниква, когато един и същ краен продукт се декларира и финансира два пъти<sup>22</sup>. **Разпоредбата относно двойното финансиране следва да се коригира, за да бъдат обхванати припокриванията както въз основа на крайните продукти, така и въз основа на разходите. Трябва да са налице ефективни механизми за контрол, за да може двойното финансиране да се предотвратява или открива и да се коригира**<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Член 7, параграф 4 от предложението.

<sup>21</sup> *Пак там*, член 7, параграф 5.

<sup>22</sup> Годишен доклад за 2024 г., каре 11.3.

<sup>23</sup> Специален доклад 22/2024, точка 103 и препоръка 1.

## Спазване на Хартата на основните права и принципите на правовата държава (членове 8 и 9)

- 54** С предложението се засилват разпоредбите, свързани със спазването на [Хартата на основните права на Европейския съюз](#) („Хартата“) и принципите на правовата държава от страна на държавите членки<sup>24</sup>. Освен това с предложението се въвеждат две отделни, ясни и обвързани със срокове процедури („хоризонтално условие по Хартата“ и „хоризонтално условие относно принципите на правовата държава“), които могат да доведат до окончателна загуба на финансиране от ЕС за държавите членки<sup>25</sup>. Финансирането, което е изгубено чрез някоя от двете процедури, може да се пренасочи от Комисията чрез пряко или непряко управлявани<sup>26</sup> действия в полза на гражданите на ЕС. По този начин отчасти се преодолява едно опасение, изразено по-рано от ЕСП<sup>27</sup>.
- 55** С регламента ще се разреши на държавите членки да преразпределят до 30 % от сумите (от мерки, по които плащанията са спрени поради нарушения на Хартата) към нови приоритети на ЕС в случай на „значителни промени в приоритетите на Съюза“<sup>28</sup>. Чрез тази разпоредба се намаляват финансовите последици при неспазване на изискванията и възниква риск от отслабване на правоприлагането от страна на Комисията във връзка с хоризонталното условие по Хартата. **Ако бъде запазен механизъм за преразпределяне, той следва да предвижда ясна връзка между неспазването на изискванията и пропорционални финансови последици.**
- 56** ЕСП отбелязва също така, че предложението съдържа процедурни различия между хоризонталното условие по Хартата и хоризонталното условие относно принципите на правовата държава:
- Комисията може да взема решения за налагане на защитни мерки при нарушаване на Хартата, докато нарушенията на хоризонталното условие относно принципите на правовата държава, включително случаи, при които нарушение на Хартата представлява и нарушение на принципите на правовата държава<sup>29</sup>, попадат в отговорностите на Съвета, какъвто понастоящем е случаят

---

<sup>24</sup> Член 7, параграф 1, член 8 и член 9 от [предложението](#).

<sup>25</sup> *Пак там*, членове 8 и 9.

<sup>26</sup> *Пак там*, член 15, параграф 4.

<sup>27</sup> [Специален доклад 03/2024](#), точка 33.

<sup>28</sup> Член 24, параграф 9, буква б) от [предложението](#).

<sup>29</sup> *Пак там*, член 8, параграф 8.

при процедурите по линия на Регламента относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза;

- въпреки че регламентът ще задължи Комисията да уведомява Европейския парламент относно процедурите, свързани с принципите на правовата държава, това няма да важи за случаите, свързани с нарушения на Хартата, при които ключовите документи няма да бъдат публикувани, нито по друг начин предадени на Европейския парламент.

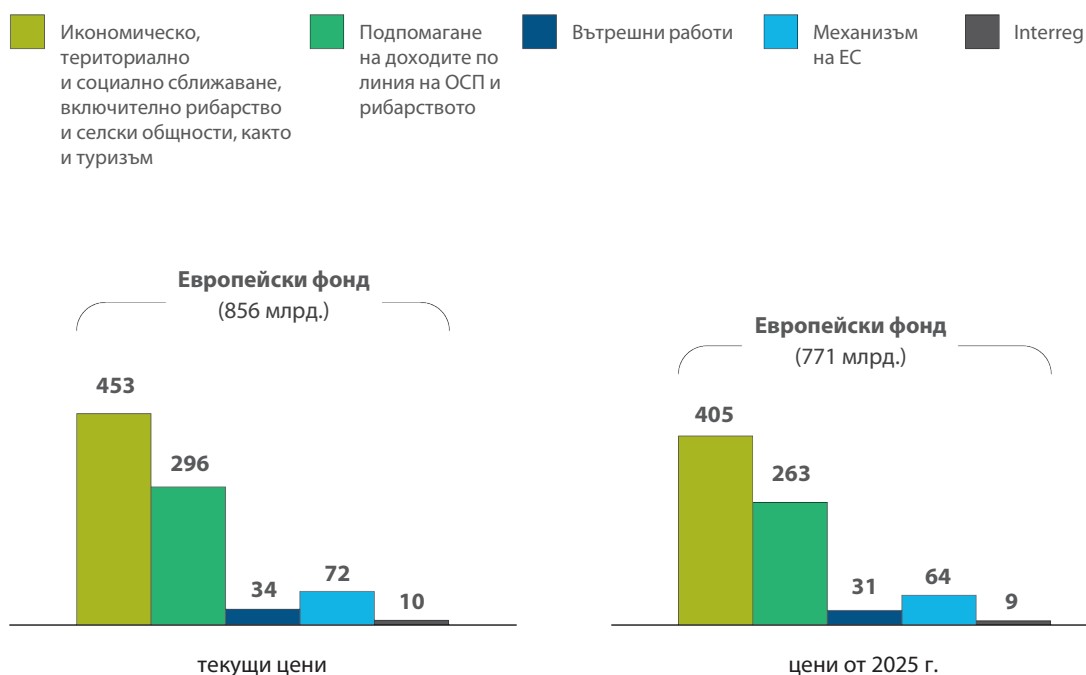
## Финансова рамка (дял II)

### Бюджет (член 10)

- 57** С предложението се създават конкретни бюджетни пакети за плановете за НРП, плановете Interreg и Механизма на ЕС, както е показано на [фигура 2](#).

### Фигура 2 | Предложен бюджет за Европейския фонд по текущи цени и по цени от 2025 г.

(суми в млрд. евро)



Цените от 2025 г. са изчислени въз основа на фиксиран годишен дефлатор от 2 %. Показаният бюджет на Европейския фонд не включва предложените 150 млрд. евро под формата на заеми.

Източник: ЕСП по данни на Комисията.

- 58 Бюджетната архитектура** ще се промени от архитектура със специфични бюджети за всеки фонд със споделено управление със задължително съсредоточаване на ресурси върху определени тематични приоритети към архитектура с финансови пакети за плановете за НРП. При новата архитектура отделно са определени (с „обособени средства“) единствено основната част от интервенциите по ОСП, някои интервенции по общата политика в областта на рибарството (ОПОР) и интервенциите в областта на вътрешните работи (**убежище, миграция и интеграция** (УМИ), **управление на границите и визи** (УГВ), **вътрешна сигурност** (ВС). Останалата част от средствата ще бъдат разпределени за обширен пакет за „икономическо, териториално и социално сближаване, включително рибарство и селски общности, както и туризъм“, в рамките на който държавите членки могат да програмират с по-голяма гъвкавост отпреди, като се предвижда минимално заделяне на бюджетни средства за по-слабо развитите региони и минимални целеви стойности за социални цели и цели, свързани с климата и с околната среда. В допълнение към това първоначално обособяване на средства, след срещата на председателите на Парламента и Комисията и председателството на Съвета през ноември 2025 г. беше предложено въвеждане на цел от 10 % за селските райони, изразена като минимален дял от плановете за НРП, извън заделените средства за ОСП и ОПОР<sup>30</sup>.
- 59** Обединяването на ресурси в един финансов пакет ще увеличи гъвкавостта на разпределяне на финансирането от страна на държавите членки, но и ще намали видимостта и прозрачността на предварителното разпределяне сред различните области на политика, което се дължи и на факта, че 25 % от бюджета („сумата за гъвкавост“) все още няма да бъдат програмирани на етапа на подаване на плановете за НРП. Вследствие на това **ще бъде по-трудно да се определи колективната цел, която ЕС ще се стреми да постигне посредством Фонда.**
- 60 По отношение на изискванията за обособяване на средства е необходимо да се прецизира как ще се гарантира и проверява спазването им**<sup>31</sup>. Това важи най-вече за начина, по който мерките, за които регионалната разбивка не е известна предварително, ще бъдат причислявани към обособената сума за по-слабо развитите региони. Освен това в предложението не се посочва как изискването за обособяване на средства ще бъде проверявано по време на периода, тъй като сумата за гъвкавост<sup>32</sup> ще бъде програмирана едва на по-късен етап.

---

<sup>30</sup> Становище 05/2026, точка 19.

<sup>31</sup> Член 10, параграф 2 от предложението.

<sup>32</sup> Пак там, член 14, параграф 2.

- 61** С регламента ще се разреши на държавите членки да заявят **заеми** до 150 млрд. евро за изпълнението на плановете си за НРП<sup>33</sup>, като тази сума ще бъде финансирана чрез набиране на заемни средства от ЕС, вследствие на което възникват съответните условни задължения за бюджета на ЕС. До момента инструменти за отпускане на заеми от ЕС в такъв мащаб са създавани единствено в отговор на извънредни ситуации, като например пандемията от COVID-19 и военната агресия на Русия срещу Украйна. В предложението се предвижда ограничаване на дела от общия кредитен портфейл до 60 % за които и да е три държави членки, както при инструментите **SURE** и **SAFE**. По линия на МВУ 84 % от всички заеми бяха разпределени на три държави членки. **ЕСП счита, че в регламента следва да бъдат включени подробни, основани на нуждите критерии за отпускането на заеми.**
- 62** В становището относно собствените ресурси<sup>34</sup> и годишния доклад за 2024 г.<sup>35</sup> на ЕСП се посочват рисковете за бюджета на ЕС, произтичащи от гаранциите за погасяването чрез буфера в бюджета на ЕС, известен с наименованието „бюджетен марж“, което би могло да наложи допълнителни национални плащания към бюджета на ЕС.
- 63** В плана за НРП най-малко 43 % от средствата трябва да бъдат насочени към **цели, свързани с климата и околната среда**<sup>36</sup>, и 14 % към **социални цели**<sup>37</sup>. Тези минимални цели ще важат за всеки план и ще се изчисляват въз основа на предварително определени коефициенти, които ще се прилагат спрямо прогнозните разходи по код на интервенцията. Това е нов подход по отношение на социалните цели и се различава коренно от предишните правила за разпределяне на финансирането и тематична концентрация в Европейския социален фонд плюс. ЕСП е посочвала преди, че проследяването на разходите въз основа на коефициенти включва висока степен на приближение, което води до потенциално завишаване на оценките<sup>38</sup>. **ЕСП счита, че някои от предложените коефициенти отново са завишени**<sup>39</sup>.

---

<sup>33</sup> *Пак там*, член 10, параграф 4, член 18 и член 19.

<sup>34</sup> Становище 04/2026, точка 15.

<sup>35</sup> Годишен доклад за 2024 г., точки 2.38—2.40.

<sup>36</sup> Приложение III към предложението за регламент за изпълнението.

<sup>37</sup> Член 10, параграф 5 от предложението.

<sup>38</sup> Специален доклад 14/2024, точки IV и 15—24.

<sup>39</sup> Становище 10/2026, точка 33.

## Допълнителни ресурси и използване на ресурсите (член 11)

- 64** Съгласно предложението държавите членки могат да включат в плановете си за НРП принос към други програми или инструменти на ЕС, включително гаранции, финансови инструменти или операции за смесено финансиране по линия на инструмента InvestEU на Европейския фонд за конкурентоспособност<sup>40</sup>. Въпреки че чрез тази възможност може да се насърчат полезни взаимодействия с други инструменти на ЕС, остава неясно как ще функционира тя и възниква риск от припокривания, двойно финансиране или двойно отчитане на постигнати крайни продукти и резултати. **С цел смекчаване на тези рискове следва да се определят ясни правила за наблюдение и отчитане. Освен това в предложението не се определят никакви количествени ограничения за размера на финансирането, което може да се насочи чрез други инструменти, така че да се запази постигането на конкретните цели на даден план за НРП.**
- 65** С регламента се разрешава на държавите членки да преразпределят на етапа на подаване на първоначалния си план или по време на изпълнението средства между трите пакета в областта на вътрешните работи (УМИ, УГВ и ВС), без да е необходимо да предоставят обосновка<sup>41</sup>. Въпреки че така се увеличава гъвкавостта, съществува риск преразпределянето да не се основава на обективни обстоятелства. **В регламента следва да се въведе изискване преразпределянето между трите пакета в областта на вътрешните работи да бъде обосновано от държавата членка и проверено от Комисията въз основа на обективни критерии.**

## Бюджетни задължения (член 14)

- 66** За плановете за национално и регионално партньорство<sup>42</sup> предложението определя годишни **бюджетни задължения**, които намаляват с всяка година, като намалението е по-бавно през първите пет години на МФР и по-бързо през последните две години. Това отразява желанието за ускоряване на изразходването на средствата в сравнение с предишните програмни периоди. Профилът на бюджетните задължения обаче се различава в отделните бюджетни редове<sup>43</sup>. Липсата на бюджетни задължения за Interreg през първата година може да доведе до забавяне на одобряването

---

<sup>40</sup> Член 11, параграф 2 от [предложението](#).

<sup>41</sup> *Пак там*, член 11, параграф 3.

<sup>42</sup> *Пак там*, член 14, параграф 1 и [Становище 03/2026](#), точка 11.

<sup>43</sup> *Пак там*, [Законодателна обосновка за финансовото и цифровото отражение](#), таблица 3.1.

и изпълнението на програмите, като се има предвид, че планирането и изпълнението на трансгранични проекти и понастоящем отнема повече време в сравнение с изпълнението на национални проекти.

**67** Сумата за гъвкавост в размер на 25 %<sup>44</sup> в рамките на всеки план за НРП ще даде възможност на държавите членки да разпределят ресурси за преодоляване на кризи по време на програмния период или за нови приоритети към момента на междинния преглед или да разпределят допълнителни ресурси за съществуващи мерки. Това съответства на необходимостта една политическа рамка да съчетава предвидимост, приспособимост и гъвкавост<sup>45</sup>. ЕСП отбелязва, че в контекста на споразумението между ЕС и Меркосур Комисията е предложила вариант за концентриране на плащанията за държавите членки в началото на периода. Още на етапа на представянето на своите първоначални планове за НРП те ще имат възможност да разпределят част от сумата за гъвкавост, която обичайно става налична към момента на междинния преглед (около 45 млрд. евро)<sup>46</sup>. По този начин от 2028 г. нататък ще могат да се осигурят допълнителни средства за нуждите на земеделските стопани и селските общности. Както е отбелязано в Становище 03/2026 на ЕСП, използването на средствата за гъвкавост при избор на решения за политиката, преди дори да е постигнато споразумение за МФР, подкопава предвидената гъвкавост на бюджета<sup>47</sup>.

## Отмяна на бюджетни задължения (член 15)

**68** В предложението е предвидено по-строго правило „n+1“ за отмяна на бюджетни задължения в сравнение с правилото „n+3“ или „n+2“ за предходни фондове под споделено управление. Чрез по-строги правила за отмяна на бюджетни задължения може да се насърчи по-бързо усвояване на финансирането, да се подобри бюджетната дисциплина и да се намалят неизпълнените поети задължения, като същевременно се гарантира по-добро привеждане в съответствие между периодите на допустимост и програмните периоди<sup>48</sup>. ЕСП отбелязва също така, че някои

---

<sup>44</sup> Пак там, член 14, параграф 2.

<sup>45</sup> Преглед 04/2025, каре 2 и точки 38—49; Специален доклад 02/2023, точка 94; и Специален доклад 05/2025, точки 79 и 80.

<sup>46</sup> Заключителен документ от срещата на министрите на земеделието от ЕС, проведена на 7 януари 2026 г., стр. 2.

<sup>47</sup> Становище 03/2026, точка 12.

<sup>48</sup> Преглед 05/2019, точки 34—69; Преглед 01/2023, точка 23; Становище 02/2025, точки 36 и 37.

елементи на новия модел на изпълнение имат потенциал да улеснят извършването на по-бързи плащания на средствата посредством:

- по-висок процент на предварително финансиране в сравнение с предишни периоди;
- пълна гъвкавост на държавите членки да решават кои междинни цели и целеви стойности да включат в исканията за плащане, вместо прилагания при МВУ подход на плащания чрез траншовете;
- възможност за включване на ранни междинни цели, свързани със стартирането на проектите (например одобряване на критериите за подбор, сключване на договори и изпълнение на реформи), което позволява извършването на плащания, преди да е завършено изпълнението, с условие за връщане на изплатените суми, ако не бъде изпълнена окончателната междинна цел или целева стойност за мярката (точка 138);
- гъвкавост за изменение на плановете за НРП при възникване на затруднения с изпълнението; и
- прилагане на правилото за отмяна на бюджетни задължения на равнището на плана като цяло (а не на равнището на отделните глави в плана за НРП), което дава на държавите членки повече варианти за компенсиране на закъсненията и за разпределянето им между всички глави и мерки в плана за НРП.

Новият модел на изпълнение се различава значително от предишния модел, поради това е трудно да се предвиди скоростта на изпълнение на практика, включително ефектът на предложеното правило n+1 за сумите, изложени на риск от отмяна на бюджетни задължения.

**69** Освен това, тъй като изпълнението обикновено започва късно<sup>49</sup> и поради факта, че държавите членки ще трябва да адаптират своите процеси и системи спрямо новия модел на изпълнение, тези по-строги правила за отмяна на бюджетни задължения може да се окажат специфично предизвикателство през първите години от периода. Съчетаването на по-големи бюджетни задължения през първите години и по-строги правила за отмяна на бюджетни задължения може да засили още повече натиска върху административния капацитет в държавите членки.

---

<sup>49</sup> Преглед 01/2023, точки 45 и 46; Специален доклад № 17/2018, точки 14—18 и 83.

## Национално участие (член 20)

- 70** Националното участие е важно, за да се прояви ефектът от финансирането от ЕС, да се насърчи ангажираността и да се стимулира ефикасно и ефективно изразходване на средствата<sup>50</sup>. В предложението се запазва принципът, че процентът на задължителното национално участие следва да бъде диференциран съгласно равнището на регионално развитие, с изключение на интервенциите за подпомагане на доходите по ОСП, финансирани от обособени средства. Националното участие се определя въз основа на предварителни прогнозни разходи; няма последваща проверка на точността на тези прогнози, което означава, че действителният процент на националното съфинансиране няма да бъде проверен на етапа на изпълнението. Така възниква риск завишаването на оценката на прогнозните разходи да доведе до по-малко действително национално участие, без това да бъде открито по време на изпълнението. Следователно спазването на изискването за национално участие ще зависи изцяло от надеждността на прогнозните разходи, и по-специално от избягването на съществено завишаване на тяхната оценка. **Във връзка с това процесът на прогнозиране на разходите следва да бъде усъвършенстван, за да се гарантират надеждни прогнози (точки 86—89).**
- 71** По отношение на интервенциите по ОСП, за които се изисква национално участие, се прилагат различни правила в зависимост от това дали финансирането идва от обособените или от необособените средства по ОСП. При обособените средства националното участие се изчислява като дял от публичните разходи, а при необособените средства то се основава на прогнозни разходи, поради което възниква допълнителна сложност<sup>51</sup>.
- 72** По отношение на мерките, за които регионалната разбивка не е известна предварително, приложимото национално участие се определя въз основа на среднопретеглена спрямо населението стойност. Въпреки че това е прагматичен подход, той води до риск от стимулиране на неточни географски разпределения с цел да се постигнат по-благоприятни среднопретеглени стойности, при което потенциално се ограничават ползите за по-слабо развитите региони и регионите в преход.

---

<sup>50</sup> Преглед 04/2025, точка 58.

<sup>51</sup> Член 20, параграф 4 и член 35 от предложението.

**73** При интервенциите в областта на вътрешните работи по-специално, където много проекти обхващат няколко региона, но са от национален интерес, с предложението се внася допълнителна сложност в сравнение със стандартните проценти на съфинансиране за периода 2021—2027 г. (например 75 % или до 100 % за извънредни ситуации)<sup>52</sup>. Изчисляването на среднопотеглени спрямо населението стойности би могло да доведе до объркване, да увеличи административните разходи и да предизвика неточности. **ЕСП счита, че прилагането на единен процент на национално участие би намалило сложността.**

## Планове за национално и регионално партньорство (дял III)

**74** Разпоредбите относно подготовката и разработването на плановете за НРП са формулирани по подобие на разпоредбите, използвани за стратегическите планове по ОСП за периода 2023—2027 г. и за плановете по МВУ. Този подход обаче е нов за интервенциите в политиката на сближаване и в областта на вътрешните работи. Първоначалните или изменените планове за НРП следва да се приемат на равнището на Съвета при положителна оценка от Комисията, което е новост при фондовете под споделено управление.

**75** При структура с единен план гарантирането на ефикасно и ефективно изпълнение ще зависи, наред с другото, от ясното разделение на отговорностите и солидната координация между националните и регионалните органи, отговарящи за изпълнението на плана за НРП, включително точното очертаване на мерките, попадащи в техните правомощия, което може да бъде оценено напълно след изготвянето на плановете за НРП.

**76** Държавите членки следва да подадат окончателните планове и заявки за заеми до януари 2028 г.<sup>53</sup>, което също така е условие за получаване на правото за транша от предварително финансиране през 2028 г.<sup>54</sup> Този график може да е труден за изпълнение, тъй като подготовката на плановете изисква интензивна работа и координация в рамките на държавите членки и с Комисията успоредно

---

<sup>52</sup> Член 15 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1147 за създаване на фонд Убежище, миграция и интеграция](#); член 12 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1148 за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика](#); член 12 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1149 за създаване на фонд „Вътрешна сигурност“](#).

<sup>53</sup> Съображение 29 и член 18, параграф 3 от [предложението](#).

<sup>54</sup> *Пак там*, член 17.

с приемането на предложения регламент. Поради новия модел на изпълнение ще се изисква и значително административно адаптиране на национално и регионално равнище. **Това предизвикателство би могло да се преодолее чрез неформален диалог на ранен етап относно програмирането, ясни и своевременни насоки, включително относно принципа за „ненанасяне на значителни вреди“<sup>55</sup>, и своевременно представяне на необходимите делегирани актове и актове за изпълнение.**

**77** Дадена мярка ще бъде допустима, ако изпълнението започне след 1 януари 2028 г.<sup>56</sup> Както ЕСПе посочвала и преди, **за да се избегне двусмислие, за „начало“ на дадена мярка, включително на съответните ѝ операции, следва да се счита датата на поемане на първото правно задължение<sup>57</sup>. По отношение на реформите в регламента трябва също така да се поясни какво представлява „начало“ на дадена мярка.**

## **Предизвикателства и цели, включени в плановете (член 22)**

**78** В плановете за НРП трябва да бъдат разгледани широк набор от приоритети и от стратегии и препоръки на ЕС, включително европейският семестър, цифровото десетилетие и националните планове в областта на енергетиката и климата. Опитът на ЕСП с МВУ показва, че разработването на мерки, които обхващат всички приоритети, може да е трудно за държавите членки<sup>58</sup>.

**79** Ясните изисквания за това какво трябва да включат държавите членки в своите планове за НРП са от съществено значение за съгласуваността, за осигуряване на достатъчна детайлност, но без ненужна сложност, и за рационализиране на програмирането. В плановете за НРП трябва да се покаже достатъчен принос в конкретни области на политика, подкрепа за проекти от европейски интерес и разпределяне на ресурси сред всички категории региони<sup>59</sup>. Въпреки че предложението задава широки задължения, в него не се дава определение на ключови понятия (като „достатъчен принос“, „значителна част“ и „концентриране на ресурсите“). Тези определения обаче са необходими, за да се измери изискуемото

---

<sup>55</sup> Съображение 5 от [предложението за регламент за изпълнението](#).

<sup>56</sup> Член 21, параграф 3 от [предложението](#).

<sup>57</sup> [Годишен доклад за 2024 г.](#), точка 11.25; [Годишен доклад за 2023 г.](#), точка 11.22.

<sup>58</sup> [Преглед 02/2025](#), точки 97—102.

<sup>59</sup> Член 22, параграф 2 от [предложението](#).

равнище на амбиция, т.е. според Комисията какъв е адекватният или достатъчният мащаб на ресурсите, които следва да бъдат разпределени сред съответните области на политика. В предложението не са включени и използваните от Комисията критерии за оценка. Опитът от МВУ показва, че определението на понятието „значителна част“ остава отчасти субективно<sup>60</sup>. **За да се намали несигурността и да се гарантира съгласувано третиране на държавите членки, следва да се включат ясни определения, насоки и прозрачни критерии за оценка на планове за НРП.**

## Определяне на мерки и свързаните с тях междинни цели и целеви стойности (член 22)

**80** В планове за НРП трябва да се опишат всички мерки за инвестиции и реформи по глави, включително индикативен график, целеви групи, териториално измерение (NUTS-2 или NUTS-3) и географски обхват<sup>61</sup>. Предварителното посочване на подробния териториален обхват може да е трудно и следователно изцяло индикативно за националните мерки. Във всяка мярка трябва да бъдат включени междинни цели и целеви стойности с индикативен график, стойности за изплащане, териториален обхват и отговорни управляващи органи. **Междинните цели и целевите стойности са предпоставка за извършване на плащанията, затова те трябва да бъдат ясно определени, за да се гарантира правна сигурност<sup>62</sup>. Освен това Комисията следва да гарантира, че включените в планове за НРП реформи попадат в компетентностите на Съюза съгласно Договорите.**

**81** Целевите стойности трябва да се основават на списъка с показатели за крайни продукти в приложение I към [предложението за регламент за изпълнението](#), с изключение на надлежно обосновани случаи<sup>63</sup> със съгласието на Комисията. Това е положителна стъпка към по-добра съпоставимост и хармонизация в сравнение със съществуващото положение в МВУ<sup>64</sup>. ЕСП счита, че използването на показатели извън приложение I следва да бъде ограничено до строгия минимум<sup>65</sup>. ЕСП обаче установи слабости в редица показатели за крайни продукти и за резултати, посочени

<sup>60</sup> Специален доклад 21/2022, точки 45—53 и 116.

<sup>61</sup> Член 22 от [предложението](#).

<sup>62</sup> Специален доклад 26/2023, точка 82; преглед 02/2025, точка 27; Годишен доклад за 2023 г., точка 11.27.

<sup>63</sup> Член 22, параграф 2 от [предложението](#).

<sup>64</sup> Специален доклад 21/2022, точка 90; преглед 02/2025, точка 30.

<sup>65</sup> Становище 10/2026, точка 15.

в приложение I (*приложение III*). По-специално някои показатели са неясни, като оставят голяма свобода на тълкуване по отношение на техния обхват и съдържание. Освен това някои показатели са съсредоточени върху процедурни или административни стъпки, а не върху постигането на осезаеми крайни продукти или резултати, като това е слабост, която ЕСП вече е установила в рамките на работата си по МВУ. **Списъкът със стандартизирани показатели за крайни продукти следва да е достатъчно прецизен и изчерпателен, за да бъде обхванато по подходящ начин широкото разнообразие от мерки, които ще се изпълняват на национално и регионално равнище. Регламентът следва да позволи използването на показатели за резултати от същото приложение като целеви стойности, когато е приложимо. Може да е полезно също така да се установят стандартизирани междинни цели в сътрудничество с държавите членки.**

**82** Съществуват разминавания между предложението за Европейски фонд и [предложението за регламент за изпълнението](#), които трябва да бъдат отстранени. Предложението за регламент за изпълнението изисква един от показателите за крайни продукти, посочен в приложение I към него, да определя окончателната междинна цел или целева стойност на дадена мярка, докато предложението за Европейски фонд предвижда показателите за крайни продукти да се използват за определяне на целеви стойности, но не и на междинни цели. **В регламентите следва да се поясни дали може да бъдат избрани няколко показателя за крайни продукти за дадена мярка, дали те следва да обхващат всички целеви стойности или само окончателната и дали показателите за крайни продукти може да се използват за определяне на окончателни междинни цели.**

**83** За всяка междинна цел и целева стойност предварително ще бъде определена „стойност за изплащане“<sup>66</sup>, но не е ясно дали тези стойности ще отразяват относителната важност на всяка междинна цел или целева стойност, дали ще са пропорционални на прогнозните разходи, които са сметени за необходими за постигането им, или ще бъде следван друг подход. Необходимостта от яснота е особено остра за междинните цели, за чието постигане не се изискват съществени разходи (например подготвителни стъпки като стартиране на покана за представяне на предложения), както и за реформите. **Необходими са ясни и своевременни насоки как следва да се изчисляват „стойностите за изплащане“ и „сумите, заделени за реформи“<sup>67</sup>.**

---

<sup>66</sup> Член 4, точка 13 от [предложението](#).

<sup>67</sup> *Пак там*.

- 84** По отношение на реформите, тъй като няма хармонизирана рамка и общи критерии за оценка, сходни реформи може да бъдат предмет на различни равнища на финансиране или реформи с различни равнища на амбиция може да получат сходно финансиране. **В регламента следва да се гарантира, че оценките на реформите се извършват въз основа на общи принципи, като по този начин ще се спомогне за гарантиране на равно третиране на държавите членки.**
- 85** Плащанията, свързани с интервенции по ОСП, може да се извършват въз основа на реализирани крайни продукти, за да се гарантира приемственост с настоящата ОСП. Например за плащанията въз основа на площ според ЕСП това означава, че плащанията към държавите членки ще отразяват броя хектари, обхванати от интервенцията (реализиран краен продукт), а не постигането на конкретния брой хектари, заложен в плана (междинна цел или целева стойност). В предложението обаче не се определя кои интервенции по ОСП следва да се основават на крайни продукти и кои следва да се основават на постигането на междинни цели и целеви стойности. **Това следва да бъде прецизирано, като се посочи, че като минимум интервенциите въз основа на площ и на брой животни, както и тези въз основа на единица краен продукт<sup>68</sup> следва да се считат за основани на краен продукт.**

## Прогнозиране на разходите (членове 22, 23 и 25)

### Определяне на разходите при одобряването на плана за НРП

- 86** Подпомагането от ЕС зависи от прогнозни разходи, а не от допустими извършени разходи, поради което качеството на прогнозите придобива ключово значение. В извършения от ЕСП одит на МВУ бяха констатирани слабости при определянето на разходите, включително ограничени данни, подкрепящи определените разходи, и използване на несъгласувани методологии за изготвянето на разходите<sup>69</sup>. ЕСП установи и няколко случая, в които прогнозните разходи надвишаваха действителните<sup>70</sup> дори и в контекст на висока инфлация.
- 87** Предложението изисква прогнозните разходи да бъдат реалистични, разумни и в съответствие с ефективността на разходите, доброто финансово управление,

---

<sup>68</sup> *Пак там*, член 35, параграф 1, букви а)–ж) и о)–с).

<sup>69</sup> Специален доклад 21/2022, точка 69.

<sup>70</sup> Специален доклад 13/2025, точка 47.

както и съизмерими с очакваното въздействие<sup>71</sup>. В образеца на план за НРП<sup>72</sup> обаче се изисква обосновка само за реалистичността и разумността на прогнозите, поради което възниква риск от предоставяне на недостатъчно информация от държавите членки, което би довело до непълна оценка от страна на Комисията. **Следва да се въведе изискване за съгласувано определяне на разходите въз основа на обективни данни, подкрепено с проверими документи (одитна следа). Следва да се определят по съгласуван начин ясни критерии за оценка (в регламента и в приложенията към него) и да се използват стандартизирани методологии или единични разходи, където е възможно.**

### Определяне на разходите през целия период на изпълнението

- 88** Предложението задължава държавите членки да следят за това прогнозните разходи да остават реалистични и разумни през целия период на изпълнението, и да изискват изменения, когато са необходими актуализации<sup>73</sup>. Освен това в него се предвижда, че междинният преглед трябва да включва преглед на прогнозните общи разходи за мерките, обхванати от плана<sup>74</sup>.
- 89** В предложението обаче не се посочва какво се очаква от държавите членки на практика, като например колко често следва да се преразглеждат разходите, каква информация следва да бъде актуализирана или какви механизми за наблюдение и докладване следва да са налице. Това ще затрудни проверката на съответствието. Неясен е и обхватът на междинния преглед на разходите, по-специално дали трябва да се оценят повторно прогнозните разходи за всички мерки или само за тези, за които се предлагат промени. **За да се гарантират съгласувани и надеждни прогнозни разходи, следва да се прецизира честотата и обхватът на прегледите на разходите, както и изискуемите механизми за докладване.**

### Оценяване на плановете за НРП (член 23)

- 90** Комисията ще бъде задължена да оцени всеки първоначален или изменен план, представен от държавите членки<sup>75</sup>, но в предложението не е включена структурирана рамка за оценка с предварително определени критерии или матрица

---

<sup>71</sup> Член 22, параграф 2, буква г) от предложението.

<sup>72</sup> Пак там, приложение V, точка 7.

<sup>73</sup> Пак там, член 24, параграф 7.

<sup>74</sup> Пак там, член 25, параграфи 2 и 3.

<sup>75</sup> Пак там, член 23, параграф 1.

за оценка. Тези елементи бяха определени в регламента за МВУ. Същевременно ЕСП установи, че в оценките по МВУ липсва съгласувана проследимост и тези оценки не са извършени или документирани по еднакъв начин<sup>76</sup>. Въз основа на опита с МВУ и препоръките на ЕСП, **в регламента следва да се включи ясна методология за оценка на плановете за НРП, за да се подкрепи равното третиране и обективните решения за одобрение. Процедурите (и начинът им на документиране) следва да бъдат стандартизирани, за да се гарантира достатъчна степен на съгласуваност и прозрачност в оценките на Комисията.**

**91** С регламента се разрешава на Комисията в надлежно обосновани случаи да одобрява плановете, включващи мерки, които не са изцяло в съответствие с регулаторните изисквания<sup>77</sup>. Държавите членки могат да включат такива мерки в заявленията си за плащане, но плащанията следва да бъдат задържани, докато не бъдат отстранени недостатъците<sup>78</sup>. В предложението не е възприета добрата практика от изпълнението на МВУ, а именно прилагане на хоризонтални междинни цели, които биха могли да блокират всички плащания при установяване на сериозно неспазване, свързано с механизмите за управление и контрол. **Използването на такива междинни цели, свързани с управлението и контрола, по-специално предвид промените в ключовите изисквания за системите за управление и контрол, би засилило увереността, като накара държавите членки да гарантират, че системите им за управление и контрол функционират ефективно, и изпълняват задълженията си за защита на финансовите интереси на ЕС.**

## Изменение на плановете за НРП (член 24)

**92** Предвид подробните инвестиции и реформи в седемгодишния програмен период неизбежно ще се наложи да се внасят корекции в течение на периода. С регламента се разрешава на държавите членки да изменят плановете си<sup>79</sup> и се въвежда опростена процедура за поправяне на технически грешки или за внасяне на еднократни „незначителни“ корекции с по-малко от 5 % от целевата стойност<sup>80</sup>. Тези корекции трябва да бъдат придружени от актуализирани прогнозни разходи, което представлява подобрене спрямо МВУ. Чрез тези разпоредби ще се увеличи гъвкавостта и ще бъдат намалени административните разходи. В измененията

---

<sup>76</sup> Специален доклад 21/2022, точка 113.

<sup>77</sup> Член 23, параграф 5 от предложението.

<sup>78</sup> Пак там, член 23, параграф 8.

<sup>79</sup> Пак там, член 24, параграф 1.

<sup>80</sup> Пак там, член 24, параграф 6.

следва да се включи прозрачно сравнение между първоначалните и преразгледаните поети задължения, като измененията подлежат на проверка от страна на Комисията. В случай че равнището на амбиция на дадена мярка бъде понижено, по принцип би било необходимо съответно коригиране на стойностите за изплащане. **Комисията трябва да следи и да проверява систематично да не се внасят последователни корекции, които съвкупно отслабват цялостното равнище на амбиция на плана.**

## Механизъм на ЕС (дял IV)

- 93** С общ бюджет близо 72 млрд. евро предложеният Механизъм на ЕС се състои от 8,7 млрд. евро „бюджетен резерв“<sup>81</sup>, който позволява на Комисията да работи по преодоляване на нововъзникващи предизвикателства и по нови приоритети на ЕС, и пакет от 63,2 млрд. евро за финансиране на 14 различни действия на ЕС<sup>82</sup> в няколко области на политика. Тези действия вече съществуват в рамките на различни политически инструменти в действащата правна уредба и разполагат със съответни собствени разпределени бюджетни средства. Те включват настоящия [Инструмент за техническа подкрепа](#), чрез който държавите членки се подпомагат при изпълнението на национални реформи.
- 94** Новите елементи са резултат от обединяването на тези действия в единен инструмент. Комисията ще разполага с известна свобода на преценка как да разпределя разходите между действията в рамките на Механизма за ЕС<sup>83</sup> извън годишната бюджетна процедура. Индикативни разпределени средства<sup>84</sup> за периода след 2027 г. съществуват само за три действия, както е показано на [фигура 3](#). Чрез тези разпределени средства ще се постигне почти тройно увеличение на настоящите суми за „тематичния механизъм“ в областта на вътрешните работи (УМИ, УГВ, ВС), така че сумата ще достигне 25 млрд. евро, и двойно увеличение на средствата за настоящия Фонд „Солидарност“ на ЕС (който ще се превърне в „Действие на ЕС за солидарност“ в рамките на Механизма на ЕС) и за „селскостопанския резерв“ за ОСП за периода 2023—2027 г. (който ще се превърне в „Единна предпазна мрежа“ в рамките на Механизма на ЕС). Въпреки изискването за „балансирано

---

<sup>81</sup> Пак там, членове 26 и 33.

<sup>82</sup> Пак там, приложение XV.

<sup>83</sup> Пак там, член 31, параграф 1.

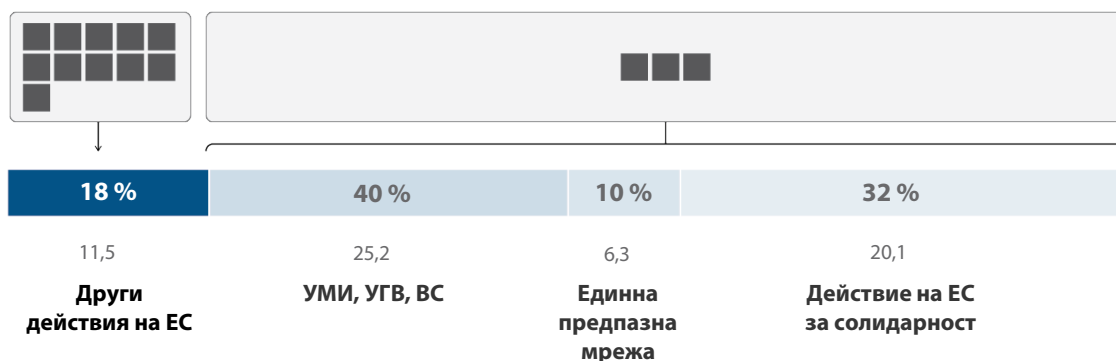
<sup>84</sup> Пак там, Законодателна обосновка за финансовото и цифровото отражение, таблица 3.2.1.1.

разпределение<sup>85</sup> на финансирането ЕСП отбелязва, че финансирането за трите действия представлява 82 % от общия бюджет, предложен за всичките 14 действия.

### Фигура 3 | Индикативен бюджет за 14 действия в приложение XV към Механизма на ЕС

(суми в млрд. евро)

■ 1 квадрат = 1 действие



Източник: Анализ на ЕСП на данни на Комисията.

**95** Комисията ще разполага със свобода да избира режима на управление на изпълнението (пряко, непряко, споделено управление)<sup>86</sup>, подобно на настоящия тематичен механизъм в областта на вътрешните работи, както и формата на подпомагане която е най-подходяща за конкретните потребности (безвъзмездна финансова помощ, обществени поръчки, финансови инструменти, смесено финансиране или бюджетни гаранции),<sup>87</sup>.

**96** За да се гарантира добро финансово управление и да се защитят финансовите интереси на ЕС по отношение на държави извън ЕС, в предложението се предвиждат задължителни елементи в споразуменията за асоцииране с държави извън ЕС<sup>88</sup>, като например предоставяне на необходимия достъп съгласно [Финансовия регламент](#) и [Регламента за OLAF](#), гарантиране на пряко изпълнение на законодателството на ЕС<sup>89</sup> и на решенията на Съда на Европейския съюз<sup>90</sup>. ЕСП отбелязва обаче също, че предложението предвижда възможност субекти в неасоциирани държави извън ЕС

<sup>85</sup> Пак там, член 31, параграф 1.

<sup>86</sup> Пак там, член 26, параграф 2.

<sup>87</sup> Пак там, член 26, параграф 3.

<sup>88</sup> Пак там, член 28, параграф 2.

<sup>89</sup> Член 299 от [ДФЕС](#).

<sup>90</sup> Член 28, параграф 2, буква г) от [предложението](#).

да бъдат допустими за действия под пряко или непряко управление<sup>91</sup>. Тези субекти са изложени на по-висок риск от неправомерно използване на средствата, когато въпросната държава извън ЕС не е обвързана със споразумение за асоцииране поради липсата на обвързващи механизми за прилагане на законодателството на ЕС и предоставяне на достъп до информация и документи.

**97** Друга предпазна мярка, предвидена в предложението, е, че процедурите за възлагане, предоставяне или присъждане, засягащи сигурността или обществения ред, по-специално по отношение на стратегическите активи и интересите на Съюза или на неговите държави членки, „се ограничават“<sup>92</sup>. **Разпоредбите обаче трябва да бъдат изяснени допълнително, като се уточни:**

- дали „процедурите за възлагане, предоставяне или присъждане“ се отнасят до обществени поръчки или до безвъзмездно финансиране, предоставяно чрез Механизма на ЕС, или и до двете;
- естеството на ограничението — изключване от участие или нещо друго;
- определението на понятието „стратегическите активи и интереси“; и
- дали съществува възможност или неотменимо задължение за ограничаване на процедурите за възлагане, предоставяне или присъждане<sup>93</sup>.

## Обща селскостопанска политика (дял V)

**98** С предложението се внася съществена структурна промяна във финансирането на ОСП. Ще бъде премахната настоящата „структура от два стълба“, в която се прави разграничение между директните плащания за земеделските стопани и пазарните мерки (стълб 1 — ЕФГЗ), от една страна, и подпомагането за развитието на селските райони (стълб 2 — ЕЗФРСР), от друга. Повечето интервенции в селското стопанство ще бъдат финансирани от обособени средства<sup>94</sup>, които ще обединят повечето инструменти, които са залегнали в настоящите два стълба на ОСП, докато други интервенции, като например инициативите за териториално и местно

<sup>91</sup> Пак там, член 30.

<sup>92</sup> Пак там, член 30, параграф 3.

<sup>93</sup> Член 136 от Финансовия регламент.

<sup>94</sup> Член 10, параграф 2, подточка ii) и член 35, параграф 3 от предложението.

сътрудничество и поощряването на споделянето на знания и иновации, ще бъдат финансирани от необособените средства.

**99** В предложението се запазва 100 % финансиране от ЕС за четири вида интервенции, включително за някои интервенции за подпомагане на доходите въз основа на площ и брой животни<sup>95</sup>. За всички останали разходи от обособените средства, обхващащи основно интервенции за развитие на селските райони и секторни интервенции, ще се изисква минимален национален принос в размер на 30 % от общите допустими публични разходи. Размерът на националното участие за необособените разходи ще бъде определен въз основа на равнището на „регионално развитие“ (точки **70—72**), с изключение на схемите за училищата, за които минималното национално участие ще бъде 30 %. По отношение на ставките на помощта (размерът на публичните разходи, които допринасят за дадена операция) в предложението се предвижда по-ограничен диапазон в сравнение с ОСП за периода 2023—2027 г. По-високи ставки на помощта ще бъдат задължителни за инвестициите, насочени към младите земеделски стопани, и незадължителни за интервенции като обновяване на поколенията и научни изследвания и иновации<sup>96</sup>.

**100** Предложението ще породи относително малко промени във видовете интервенции по ОСП, които понастоящем са на разположение на държавите членки. Добавен е само един изцяло нов вид интервенция (услуги по заместване в стопанството) и някои интервенции са обединени. От държавите членки се изисква да опишат в плановете си всяка интервенция, която ще осъществяват, включително условията за допустимост, които ще прилагат. ЕСП е направила оценка на интервенциите по ОСП и конкретните разпоредби за контролните системи по ОСП в своето [становище относно предложенията за ОСП](#).

## Най-отдалечени региони (дял VI)

**101** В предложението се обединяват разпоредби за най-отдалечените региони, които обхващат политиката на сближаване, селскостопанската политика и политиката в областта на рибарството, но вече не се предвижда разпределяне на отделен бюджет за подпомагане на тези региони. Следователно държавите членки ще трябва да разпределят финансиране от необособените средства в плановете си за НРП; другата възможност е най-отдалечените региони да се ползват от интервенциите, които са финансирани от обособените средства за по-слабо развити региони,

---

<sup>95</sup> Пак там, член 20, параграф 4.

<sup>96</sup> Пак там, член 35, параграфи 4 и 8.

вътрешни работи или интервенции по ОСП и ОПОР. В [Становище 05/2026](#) на ЕСП се обясняват основните промени в областта на селското стопанство<sup>97</sup>. С регламента ще се въведе изискване държавите членки да включат в плановете си мерки за справяне с постоянните и структурните ограничения на най-отдалечените региони, но ще им бъде оставена свобода на преценка при определяне на мерките за постигане на целите въз основа на специфичните им нужди и предизвикателства.

## Управление на плановете (дял VII)

### Отговарящи за плана органи (член 49)

- 102** Държавите членки ще имат възможността да изберат начина на управление на плановете за НРП, като определят един или повече управляващи органи, една или повече разплащателни агенции и един или повече одитни органи<sup>98</sup>. Тази уредба ще им позволи да организират изпълнението на своите плановете за НРП съгласно собствените си административни структури. Тъй като във всеки план за НРП ще бъдат съчетани различни области на политика, **ще трябва да се определят ясно съответните отговорности на отговарящите за плана органи, включително на национално и регионално равнище.**
- 103** Преходът от възстановяване на действително извършени разходи към плащания въз основа на изпълнението на междинни цели и целеви стойности ще наложи промени в системите за управление и контрол в съответствие с фундаментално различните ключови изисквания<sup>99</sup> (точка **118**). Когато предложението допуска, че ще има приемственост на настоящите системи, възможно е да е подценен мащабът на необходимото приспособяване, което трябва да извършат органите. Във връзка с това се предвижда единствено изискване за одити на системите на новите управляващи органи<sup>100</sup>. **ЕСП счита, че вече съществуващите управляващи органи и междинни звена също следва да бъдат обект на одит на системите, извършен от одитния орган, преди Комисията да извърши каквото и да е плащане.**

---

<sup>97</sup> [Становище 05/2026](#), каре 3.

<sup>98</sup> Член 49, параграф 1 от [предложението](#).

<sup>99</sup> *Пак там*, приложение IV.

<sup>100</sup> *Пак там*, член 49, параграф 2 и член 53, параграф 3.

## Координиращ орган (член 50)

**104** С регламента се въвежда изискване за създаване на координиращ орган, ако държавата членка определи повече от един управляващ орган за изпълнението на плана за НРП<sup>101</sup>. **Следва да бъдат пояснени съответните роли на координиращия орган и на управляващите органи, включително функциите, които координиращият орган би могъл да делегира. Тъй като координиращият орган ще действа като централизиращо звено на равнището на плановете без надзорни функции, ЕСП счита, че в подавания от него пакет за получаване на увереност<sup>102</sup> трябва да се включат декларации за управлението от всички управляващи органи, които заявяват плащания, вместо единичната декларация за управлението от всяка държава членка, каквото е понастоящем заложеното изискване в предложението.**

## Управляващи органи (член 51)

**105** Управляващите органи ще продължат да носят отговорност за подбора на операциите и за извършването на проверки на управлението<sup>103</sup>. В тези проверки следва да се включи както изпълнението на междинните цели и целевите стойности, така и използването на средствата в съответствие с приложимото право посредством административни проверки на исканията за плащане на бенефициентите и проверки на място. **В предложението обаче не се уточнява обхватът на проверките, което може да доведе до недостатъчни и несъгласувани контролни практики между държавите членки.**

**106** В предложението се предвиждат основани на риска проверки на управлението<sup>104</sup>, но не е достатъчно ясно дали тези проверки ще се извършват с цел потвърждаване на изпълнението на междинните цели и целевите стойности, на спазването на приложимото право от страна на съответните операции или и на двете. В регламента следва да се поясни, че **управляващите органи следва да проверяват изпълнението на междинните цели и целевите стойности, попадащи в техните правомощия, докато основаните на риска проверки на управлението може да се прилагат само на равнището на съответните операции, които допринасят за изпълнението на тези междинни цели и целеви стойности.**

---

<sup>101</sup> Пак там, член 49, параграф 3 и член 50.

<sup>102</sup> Пак там, член 50, букви д) и е), член 51, параграф 1, буква к), приложение XII.

<sup>103</sup> Пак там, член 51, параграф 1, букви а), б) и в) и член 51, параграф 3.  
Приложение IV — ключови изисквания 3 и 4.

<sup>104</sup> Пак там, член 51, параграф 2.

## Разплащателни агенции (член 52)

- 107** При интервенциите по ОСП управляващият орган ще има по-малко отговорности в сравнение с управляващите органи по другите обхванати от предложението политики, тъй като почти всички функции ще бъдат осъществявани от разплащателните агенции, с което до голяма степен се запазват настоящите отговорности на разплащателните агенции по ОСП. Управляващият орган единствено ще извършва подбор на операциите, които ще бъдат финансирани, ще наблюдава изпълнението и работата на евентуално определените междинни звена и ще подава информация относно напредъка на изпълнението към координиращия орган.
- 108** В предложението са запазени разпоредбите, съгласно които разплащателните агенции отговарят за предоставяне на достатъчни гаранции за законосъобразността, редовността и надлежното отчитане на плащанията. **В регламента обаче следва да се поясни, че понятието „плащания“ означава плащанията, извършвани от разплащателната агенция към бенефициентите, като например земеделски стопани, и че тези плащания следва да могат да се проследят в счетоводните системи на разплащателните агенции.** Чрез изискването за акредитиране на разплащателните агенции<sup>105</sup> се запазва ключова характеристика на средата за управление и контрол, която е от съществено значение за гарантиране на законосъобразността и редовността на разходите по ОСП. Въпреки това **в предложението не се посочва кой орган ще отговаря за акредитирането на разплащателните агенции, нито се предвижда Комисията да приеме правила относно акредитирането**, като например правилата, предвидени в [Делегиран регламент \(ЕС\) 2022/127 на Комисията](#) за ОСП за периода 2023—2027 г.

## Одитен орган (член 53)

- 109** Увереността, която одитните органи предоставят на Комисията, е съществен елемент от модела за получаване на увереност при споделено управление. С предложението се внасят съществени промени в модела за получаване на увереност в сравнение с предишните програмни периоди. Одитните органи ще извършват одити на изпълнението на междинните цели и целевите стойности, както и одити на системите във връзка с ефективното им функциониране с цел гарантиране на законосъобразността и редовността на съответните операции и защитата на финансовите интереси на ЕС<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Пак там, член 49, параграф 7.

<sup>106</sup> Пак там, член 53, параграф 1.

**110** Работата на одитните органи трябва да е в съответствие с минимални стандарти, за да се гарантира съпоставима надеждност. **Комисията следва да се увери в това посредством одити на системите. Когато бъдат установени съществени недостатъци, Комисията не следва да разчита на работата на съответния одитен орган.**

**111** Освен това в регламента следва да се подобри съгласуваността и яснотата по отношение на обхвата и времето на одитите, които ще се провеждат. По-специално:

- ключовите изисквания в приложение IV не отразяват отговорностите на одитния орган, заложи в основния текст на предложението;
- в предложението не са предвидени гаранции, че одитната дейност ще обхване по подходящ начин проверката на междинните цели и целевите стойности и надеждността на данните;
- в предложението не се уточнява дали одитният орган ще изгражда увереност относно спазването на приложимото право въз основа на одит на съответните операции, въз основа на изпълнението на междинните цели и целевите стойности или единствено въз основа на одити на системите;
- в предложението не са определени ключовите елементи на една ефективна одитна стратегия, нито се изисква използването на статистически представителна извадка.

**112** Освен това в предложението не са посочени договореностите за координация за държавите членки с повече от един одитен орган<sup>107</sup>. Във връзка с това не е ясно как се очаква от държавите членки да представят единното си консолидирано одитно становище, в което е обхванат целият план за НРП. **С регламента следва да се въведе изискване одитните органи да изготвят одитно становище за всеки управляващ орган и всяка декларация за управлението.**

## Проверка на съответните разходи (членове 50 и 53)

**113** В предложението продължават да се използват понятия от предишни периоди като „съответни разходи“ и „съответни операции“. При модел на изпълнение, който се

---

<sup>107</sup> Пак там, член 49, параграф 5.

основава на постигането на междинни цели и целеви стойности, **следва да се поясни точното значение на тези понятия.**

**114** В предложението се посочва, че от управляващите и одитните органи „не се очаква“ да проверяват съответните разходи за операциите<sup>108</sup>. Не е ясно какво означава понятието „съответни разходи“. Освен това в системите за управление и контрол на държавите членки обикновено се включват проверки на разходите, извършени от бенефициентите. Проверка на съответните разходи може все пак да е необходима, за да се спази правото на ЕС и националното право. **Комисията, управляващите органи и одитните органи следва да проверяват съответните извършени разходи, за да гарантират съответствие с правото на ЕС и националното право, по-специално по отношение на обществените поръчки, държавната помощ и избягването на измами, корупция, конфликт на интереси и двойно финансиране.**

## Правила за управление и финансови правила (дял VIII)

### Общи правила за управление (членове 58—64)

#### Отговорности на държавите членки (член 58)

**115** С предложението се въвежда основана на принципи рамка за получаване на увереност, чрез която на държавите членки се дава по-голяма гъвкавост при разработването на системите им за управление и контрол. **Във връзка с това добре определените отговорности между органите в държавите членки ще бъдат от съществено значение за смекчаване на рисковете от разпокъсаност и пропуски във веригата на предоставяне на увереност.**

**116** В допълнение към изпълнението на междинни цели и целеви стойности, предложението изисква държавите членки да защитават финансовите интереси на ЕС, включително спазването на приложимото право, определено като правото на ЕС и „пряко свързаното“ с неговото прилагане национално право. **Регламентът следва да се позовава на „приложимо право“, както е направено в Регламента за общоприложимите разпоредби (POP), без да се дават допълнителни**

---

<sup>108</sup> Пак там, член 51, параграф 1, буква б) и член 53, параграф 4.

квалификации, които налагат оценка за всеки отделен случай, вследствие на което възниква риск от различни тълкувания.

**117** Освен това понятието „нередност“ е определено като всяко нарушение на правото на ЕС и пряко свързаното с неговото прилагане национално право във връзка с изпълнението на междинни цели и целеви стойности<sup>109</sup>. Това определение не е в съответствие с Регламента на Съвета относно защитата на финансовите интереси на ЕС, където понятието „нередност“ е определено по-широко като всяко нарушение на разпоредба на правото на ЕС от икономически оператор, което причинява или би могло да причини вреда на бюджета на ЕС<sup>110</sup>. В специалния доклад на ЕСП относно финансовите корекции<sup>111</sup> се посочват слабостите, произтичащи от определението на понятието „нередност“ в POP, съгласно което само икономически оператори може да извършват нередности, но не и национални органи. В това отношение няма разлика между Регламента на Съвета и POP. Определението на „нередност“ в предложението обаче предполага, че единствено национални органи може да извършват нередности, но не и икономически оператори (точка 136). **ЕСП счита, че определението на „нередност“ следва да обхваща всяко нарушение на правото на ЕС и националното право, а не само нарушенията, свързани с изпълнението на междинни цели и целеви стойности, и също така следва да обхваща нарушенията на правото, извършени както от национални органи, така и от икономически оператори.**

**118** Въвежда се изискване държавите членки да създадат системи за управление и контрол в съответствие с ключовите изисквания<sup>112</sup>, които ще бъдат преработени, така че да са в съответствие с модела на изпълнение, и ще са съсредоточени върху ефективността на системата като цяло. За разлика от еквивалентното приложение XI към POP обаче, в приложение IV към предложението не се посочва кой национален орган отговаря за гарантиране на спазването на всяко ключово изискване. **С регламента на различните отговарящи за плана органи следва да се разпределят отговорности за изпълнението на конкретните ключови изисквания.**

**119** Държавите членки трябва да докладват всички случаи на измами, корупция и нередности в системата на Комисията за управление на нередностите (IMS)<sup>113</sup>. За разлика от POP в предложението не са определени минимални изисквания за

---

<sup>109</sup> Пак там, член 4, точка 35.

<sup>110</sup> Член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета.

<sup>111</sup> Специален доклад 22/2025, точки 26 и 53.

<sup>112</sup> Член 58, параграф 2, буква а) и приложение IV към предложението.

<sup>113</sup> Пак там, член 58, параграф 2, буква ж), приложение IV — ключово изискване 13.

държавите членки по отношение на предотвратяването, установяването, докладването и коригирането на измами. Тъй като на Комисията е предоставено правомощието да приема делегирани актове в тази връзка, **тя следва да определи съответните минимални изисквания за държавите членки, считано от началото на периода.**

**120** Освен това по-тясното определение на „нередност“ в настоящото предложение (точки **117** и **136**) би довело до непълно докладване и проследяване на случаите в IMS. **В регламента следва да се прецизира, че държавите членки трябва да докладват всички случаи на неспазване на приложимото право, независимо дали това се отразява на изпълнението на междинни цели и целеви стойности или не.**

**121** Както и в POP, в настоящия регламент следва да се посочат елементите, които **съставляват пълна одитна следа дори до равнището на бенефициентите и (крайните) получатели във финансираните операции.** По този начин ще се гарантира, че всички доказателства както за изпълнението на междинните цели и целевите стойности, така и за спазването на приложимото право ще бъдат съхранени и ще служат като предпазна мярка спрямо риска от пропуски във веригата на доказателствата.

## **Годишен пакет за получаване на увереност (член 59)**

**122** Предложеният годишен пакет за получаване на увереност отразява промяната от възстановяване на допустими разходи към плащане за изпълнението на междинни цели и целеви стойности. В него вече не се включва изчисляван от одитните органи процент на остатъчна грешка, нито позоваване на прага на същественост от 2 %. Това би намалило прозрачността и би се отразило на процедурата по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, тъй като Комисията и органите за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета ще разполагат с по-малко информация относно законосъобразността и редовността на разходите на ЕС в държавите членки.

**123** В пакета за получаване на увереност ще бъде включен доклад за напредъка в изпълнението на мерките в плановете за НРП, включително прогнозен напредък, когато не е налична количествена оценка. В този доклад ще бъдат посочени заявленията за плащане, подадени до 31 октомври<sup>114</sup>, а информацията за напредъка

---

<sup>114</sup> Пак там, член 65, параграф 4.

по междинните цели и целевите стойности обхваща изпълнението до края на календарната година. Предвид факта, че:

- i) държавите членки ще могат да подават заявления за плащане до 31 октомври;
- ii) докладът им за напредъка на изпълнението трябва да обхваща цялата календарна година до 31 декември; и
- iii) годишният пакет за получаване на увереност ще трябва да бъде изпратен на Комисията до 15 февруари,

одитният орган ще разполага само с три месеца и половина (за исканията за плащане) и с един месец и половина (за доклада за напредъка на изпълнението) да завърши одитната си работа и да изготви пакета за получаване на увереност. Поради тези много кратки срокове и липсата на ясни изисквания за одита и проверките на Комисията по отношение на пакета за получаване на увереност бюджетът на ЕС може да бъде изложен на висок риск от недостатъчна увереност. **Важно е да се предостави достатъчно време на одитните органи и на Комисията да извършат необходимата одитна работа, за да могат да изразят увереност относно изпълнението на бюджета на ЕС.**

**124** Като част от пакета за получаване на увереност държавите членки ще трябва да представят и **декларация за управлението**. ЕСП отбелязва няколко разминавания между основния текст на предложението и образеца на декларация за управлението, например във връзка с обхвата на проверките за определяне на използването на средствата<sup>115</sup>, съответствието с всички приложими правила<sup>116</sup>, одитната следа<sup>117</sup> и прилагането на коригиращи мерки<sup>118</sup>. Тъй като тези разминавания създават несигурност относно увереността, която следва да се предостави от държавите членки, **ЕСП предлага разпоредбите относно декларацията за управлението в основния текст на регламента да бъдат приведени в съответствие с образеца в приложение XII.**

**125** Въвежда се изискване за всяка мярка в плановете си за НРП държавите членки да включват предварително определени **показатели за крайни продукти и за**

<sup>115</sup> Пак там, член 58, параграф 2, буква б) и приложение XII, точка 1.

<sup>116</sup> Пак там, член 59, параграф 1, буква в), подточка iii) и приложение XII, точка 3.

<sup>117</sup> Пак там, член 59, параграф 1, буква в), подточка i) и приложение XII, точка 2.

<sup>118</sup> Пак там, член 58, параграф 2, буква г) и приложение XII, параграф 3.

**результати**<sup>119</sup>. Въпреки това, предоставяната увереност относно изчерпателността, точността и надеждността на данните в заявленията за плащане, се основава само на показателите за крайни продукти, които са използвани като целеви стойности. Вече няма да е необходимо държавите членки да предоставят увереност относно качеството на данните за останалите показатели за изпълнението. За да се гарантира надеждността на съвкупното наблюдение и докладване на равнището на ЕС относно напредъка към постигане на целите, **в регламента следва да се установят отговорностите на държавите членки по отношение на качеството и надеждността на данните, свързани с показателите за изпълнението.**

**126** Когато докладват напредъка на изпълнението, свързано с основи на крайни продукти плащания по ОСП, държавите членки ще посочват стойността на постигнатия напредък. **ЕСП предлага да се поясни, че това следва да съответства на действителните извършени плащания към бенефициентите за реализирания краен продукт по време на периода.** Ако за изчисляването на възстановяванията на средства към държавите членки се използват прогнозни единични стойности, това ще добави допълнителна стъпка в процеса.

**127** Като част от **окончателния пакет за получаване на увереност**, държавите членки ще бъдат задължени да потвърдят, че общият размер на плащанията от Комисията не надвишава общата сума, изплатена от държавите членки на бенефициентите<sup>120</sup>. По този начин в края на периода се предоставя гаранция, че държавите членки не са получили финансиране от ЕС, което надвишава общия размер на средствата, които са превели на бенефициентите. За да бъде ефективна тази гаранция, ще е необходимо следното:

- надеждни данни относно декларираните агрегирани плащания към бенефициентите, чиято надеждност да бъде осигурена чрез подходящи проверки от страна на държавите членки и Комисията;
- достатъчно яснота как следва да се отчита националното участие (точка **70**); и
- изясняване на корективните действия в случай на неспазване на тази разпоредба.

---

<sup>119</sup> Член 63, параграф 1, буква д), подточка хiii) от [предложението](#); член 14 и приложение I към [предложението за регламент за изпълнението](#).

<sup>120</sup> Член 59, параграф 3 от [предложението](#).

Тъй като бенефициентите може да са публични органи<sup>121</sup> като министерства или агенции, тази разпоредба не изключва ситуации, в които получените плащания от бюджета на ЕС надвишават като цяло изплатените от тези органи суми за изпълнението на операциите, които стоят в основата на междинните цели и целевите стойности. От съображения, свързани с проследимостта, и с цел да се улесни оценката на по-късен етап, **ЕСП предлага събирането на данни да се разшири, така че да се обхване използването на финансирането от ЕС в рамките на държавите членки дори до равнището на субектите, изпълняващи операциите на практика (точка 132).**

## Подход за единен одит (член 61)

- 128** В предложението се предвижда продължаване на подхода на единен одит между Комисията и одитните органи. Когато Комисията достигне до заключението, че одитните становища са надеждни и държавите членки участват в засиленото сътрудничество за създаване на Европейската прокуратура, одитите на Комисията ще бъдат ограничени до проучване на работата на одитните органи. Чрез одитите на Комисията трябва да се потвърди, че одитните органи работят ефективно, за да може Комисията да разчита на техните одитни становища (точки 109—112). ЕСП е установявала многократно обаче, че рамката за получаване на увереност все още не е ефективна и че поради слабостите в работата на одитните органи Комисията може да разчита в по-малка степен на резултатите от нея<sup>122</sup>.
- 129** В качеството си на външен одитор ЕСП остава извън договореностите за единен одит. Съгласно предложението Комисията и одитните органи може да решат да не одитират междинни цели и целеви стойности, които вече са били предмет на одит от ЕСП<sup>123</sup>. **В регламента следва да се уточни, че увереност може да се получава единствено от одитите на ЕСП във връзка с декларацията за достоверност със същия обхват и цел.**
- 130** Предложеният модел за получаване на увереност се основава на подхода за единен одит, при който Комисията се позовава на увереността, предоставена от системите за контрол на държавите членки. Те се състоят от основани на риска проверки от страна на управляващите органи и от работата на одитните органи, която също до голяма степен е вероятно да се основава на извадки. При основаните на извадки проверки

---

<sup>121</sup> Пак там, член 4, точка 3, буква а).

<sup>122</sup> Преглед 03/2024, точки 50—64.

<sup>123</sup> Член 61, параграф 4 от предложението.

и одити се подразбира, че не всички междинни цели и целеви стойности ще бъдат проверени от държавите членки. **Ако няма повече яснота за начина на прилагане на тези процедури и отсъстват разпоредби относно проверките на междинните цели и целевите стойности от страна на Комисията, съществува риск тя да не може да разчита на националните одитни становища. В този случай Комисията следва да извършва значителен обем собствена допълваща одитна работа, за да предостави достатъчна увереност на органите за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.**

## Събиране на данни и прозрачност (членове 63 и 64)

**131** Изискванията за държавите членки ще бъдат рационализирани вследствие на предвиденото събиране на единен набор от данни за целите на одита, контрола и прозрачността, както и за целите на мониторинга и оценката на изпълнението<sup>124</sup>. С предложението се въвежда изискване държавите членки да събират данни и да докладват за приноса на всяка операция към показателите за крайни продукти и за резултати от [предложението за регламент за изпълнението](#)<sup>125</sup>. Информацията, която следва да се публикува на уебсайтовете на държавите членки и в Единния портал на Комисията и следва да е достъпна в продължение на две години, ще включва данни относно бенефициентите, действителните собственици, изпълнителите, подизпълнителите и (крайните) получатели, както и относно напредъка по всеки показател за изпълнението, за който допринася операцията<sup>126</sup>. Въпреки че държавите членки трябва във всеки случай да съхраняват цялата относима за одитната следа информация и документация за срок от десет години след последното плащане от Комисията<sup>127</sup>, **ЕСП счита, че изискването за публична достъпност на данните следва да е със срок, по-дълъг от две години, в рамките на ограниченията, определени от правилата за защита на личните данни.**

**132** По отношение на сумите, които се изплащат за операции, с предложението се въвежда изискване държавите членки да събират данни за бенефициентите<sup>128</sup>, което ще подобри прозрачността в сравнение с МВУ. Тъй като обаче бенефициентите може

---

<sup>124</sup> Пак там, член 63, параграф 1.

<sup>125</sup> Член 63, параграф 1, буква д), подточка хiii) от [предложението](#); член 14, параграф 5 и приложение I към [предложението за регламент за изпълнението](#).

<sup>126</sup> Член 63, параграфи 1, 2 и 4 от [предложението](#).

<sup>127</sup> Пак там, член 58, параграф 2, буква и).

<sup>128</sup> Пак там, член 63, параграф 1, буква д), подточка vi).

да са публичноправни органи<sup>129</sup>, като например министерства или агенции (точка 127), с тези данни няма да се гарантира пълна проследимост на използването на финансирането от ЕС в държавите членки до равнището на лицата, които изпълняват операциите на практика.

## Правила за плащанията (членове 65—69)

### Подаване и оценяване на заявленията за плащане (член 65)

**133** Плащанията ще се основават на декларациите на държавите членки, че междинните цели и целевите стойности са изпълнени. На Комисията няма да се изпращат подкрепящи доказателства и за разлика от изискванията по МВУ тя няма да оценява изпълнението на междинните цели и целевите стойности, преди да извърши плащането. За да се защитят финансовите интереси на ЕС към момента на извършване на плащането, **в регламента следва да се предвиди изискване Комисията да извърши оценка въз основа на достатъчно документални доказателства на изпълнението на междинните цели и целевите стойности, преди да освободи средствата.** Това също ще помогне на Комисията да насочи по-добре своите одити на системите.

**134** Важно е условията за плащане да бъдат ясно определени и оценявани въз основа на обективно проверими критерии, за да се сведат до минимум разликите в тълкуването и дискреционните преценки<sup>130</sup>. ЕСП приветства факта, че не е повторено нивото на допустимо отклонение от 5 %, което се прилагаше спрямо изпълнението на целите съгласно МВУ. **Критериите за оценка на междинните цели и целевите стойности<sup>131</sup> следва да бъдат определени по-ясно, за да се гарантира, че решенията за плащане са достатъчно обосновани:**

- обхватът на това, което „се взема предвид“, не се ограничава само до проверка на изискването за междинните цели и целевите стойности, а включва и тяхното „предназначение“, първоначалния им очакван резултат, по-широкия контекст и дори „други източници на данни или информация“, които не са конкретизирани;

---

<sup>129</sup> Пак там, член 4, точка 3, буква а).

<sup>130</sup> Преглед 02/2025, стр. 10.

<sup>131</sup> Приложение VII към предложението.

- възможността за използване на „различни методи или процедури“ спрямо предвидените в плана следва да бъде ограничена, надлежно обоснована и договорена предварително с Комисията;
- критериите, позволяващи отклонение от формулировката на междинната цел и целевата стойност, са широки и биха могли да породят последващо повторно тълкуване.

## Прекъсвания, спиране на плащанията и финансови корекции (членове 66—69)

**135** В предложението е предвидена възможност Комисията да прилага прекъсвания, спиране на плащанията и финансови корекции. Държавите членки са задължени да прилагат коригиращи мерки, когато приложимото право не е спазено<sup>132</sup>.

**В регламента следва да бъдат включени правила относно финансовите корекции, които се налагат от държавите членки, включително относно събирането на неправомерно изплатени суми, какъвто е случаят в POP.** При отсъствието на такива правила съществува риск държавите членки да не прилагат съгласувано финансови корекции.

**136** Фактът, че програмните органи вече не са изключени от обхвата на понятието „нередности“<sup>133</sup>, е положителна промяна. Продължава да съществува обаче правна несигурност. На първо място, уточнението „чрез получаване на неоснователно възстановяване на средства въз основа на междинни цели, целеви стойности и резултати по този бюджет“ може да се разбира в смисъл, че само държавите членки могат да причиняват нередности, но не и бенефициентите, (крайните) получатели или участниците. На второ място, позоваването на „приложимото право“<sup>134</sup> (точка 116) повдига въпроса кои национални законодателни актове може да не са пряко приложими в достатъчна степен и може да бъдат нарушавани, без това да причинява нередност. На трето място, не са дадени определения на ключовите понятия „сериозен недостатък“ и „сериозно неспазване“, което позволява твърде голяма свобода на преценка при определяне дали е възникнала някоя от тези ситуации. **В регламента следва да се пояснят определенията на „нередност“ и „приложимо право“, както и да се посочи какво представлява „сериозно неспазване“ на правото. Следва също така да се посочат финансовите последици,**

---

<sup>132</sup> Пак там, член 58, параграф 2, буква г).

<sup>133</sup> Специален доклад 22/2025, точка 26.

<sup>134</sup> Член 4, точка 2 от предложението.

по-специално по отношение на финансовата корекция за държавите членки в случай на нередности и сериозно неспазване дори когато въпросните междинни цели или целеви стойности са постигнати.

- 137** В предложението се предвижда възможност за **спиране на плащанията** в случай на риск за ефективното изпълнение на мерките<sup>135</sup>, както и в случай на „сериозно неспазване“ на приложимото право на равнището на операциите. В предложението се допуска Комисията и държавите членки да се договорят за удължаване на процедурата по взаимно съгласие<sup>136</sup>, което може да забави налагането на финансови корекции.
- 138** В предложението се съдържат две открояващи се подобрения в сравнение с МВУ. На първо място, в него се предвижда възможност за **събиране на вече изплатени суми** за междинни стъпки, ако окончателната междинна цел или целева стойност на дадена мярка не е постигната<sup>137</sup>. На второ място, Комисията също ще разполага със средства за предприемане на действия в случай на **отмяна** на междинна цел или целева стойност, настъпила до пет години след датата на съответното плащане от Комисията<sup>138</sup>. И с двете подобрения ефективно се отстраняват слабости, които ЕСП е отбелязвала във връзка с МВУ<sup>139</sup>.
- 139** Въвежда се съществена промяна в сравнение с POP и МВУ, а именно че окончателно намаляване на средствата от ЕС поради **наложена от Комисията финансова корекция** се предвижда само ако държава членка не е отстранила проблема до момента на подаване на окончателния пакет за получаване на увереност<sup>140</sup>. Следователно намаляването на финансирането от ЕС ще стане окончателно едва през февруари 2036 г. По този начин се отслабва възпиращият ефект на финансовите корекции. Освен това в предложението не се уточнява дали, кога и как ще бъдат прилагани финансови корекции, основани на екстраполация, въпреки че е предвидено използването им<sup>141</sup>.

---

<sup>135</sup> Пак там, член 67, параграф 1, буква г).

<sup>136</sup> Пак там, член 67, параграф 2.

<sup>137</sup> Пак там, член 68, параграф 2.

<sup>138</sup> Пак там, член 69.

<sup>139</sup> Преглед 02/2025, точки 55, 56 и 88.

<sup>140</sup> Член 68, параграфи 1 и 4 от предложението.

<sup>141</sup> Пак там, член 68, параграф 2 и приложение XIV.

## Специфични видове подпомагане (дял IX)

### Финансови инструменти (членове 71 и 72)

**140** За разлика от преди в предложението не са включени никакви подробности относно съдържанието на „споразуменията за финансиране“ между управляващите органи и организацияте, изпълняващи финансовите инструменти. В предложението не са включени и изисквания за прозрачност и избягване на конфликт на интереси във връзка с процедурата за подбор на крайни получатели. Освен това то съдържа несъответствие във връзка с одитите, които следва да бъдат извършени, тъй като се предвижда изискване за извършване на одити „на равнището на организацияте, изпълняващи финансовия инструмент“<sup>142</sup>, но изрично се забраняват одитите на системите „на равнището на отделните операции по финансови инструменти“<sup>143</sup>.

### Предварително оценени като бенефициенти субекти (член 73)

**141** Когато бюджетът се изпълнява посредством непряко управление и задачите по това изпълнение се възлагат на субекти в трети държави и на международни организации след предварителната им оценка по стълбове, която се извършва от Комисията<sup>144</sup>, в предложението се разрешава управляващите и одитните органи да разчитат на проверките на управлението и на одитите, извършвани от тези субекти. ЕСП обаче установи повтарящи се грешки в операциите, управлявани от оценени по стълбове международни организации, и се сблъска с ограничения при достъпа до документи и информация<sup>145</sup>. **Във връзка с това в регламента следва да се изисква оценените по стълбове субекти да предоставят на ЕСП, както и на управляващите и одитните органи пълен и своевременен достъп до съответните данни и информация. Освен това в регламента следва да се посочи ясно, че управляващите и одитните органи са способни да осъществяват функциите си на равнището на (крайните) получатели.**

---

<sup>142</sup> Пак там, член 53 и член 72, параграф 2.

<sup>143</sup> Пак там, член 72, параграф 7.

<sup>144</sup> Член 62, параграф 1, буква в) Финансовия регламент.

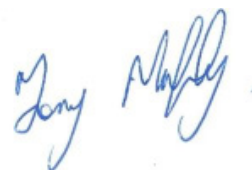
<sup>145</sup> Годишен доклад за 2024 г., точка 8.13 и препоръка 8.1; годишен доклад относно дейностите, финансирани от 9-ия, 10-ия и 11-ия ЕФР за финансовата 2024 година, точки 25 и 26; годишен доклад относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия ЕФР за финансовата 2023 година, точки 25 и 29.

## Използване на опростени форми на подпомагане на бенефициентите (член 78)

**142** Държавите членки ще трябва да използват опростени варианти на разходите или финансиране, което не е обвързано с разходите, за да финансират бенефициенти за операции, чиито прогнозни разходи са под 400 000 евро (100 000 евро за ОСП), с изключение на случаите, в които подпомагането представлява държавна помощ. По този начин ще се удвои предишният праг и би могло да се получи допълнително опростяване както за администрациите, така и за бенефициентите<sup>146</sup>. Тези опростени форми на подпомагане обаче невинаги може да са подходящи, по-специално при сложни или иновативни операции. ЕСП отбелязва, че тези разпоредби ще се прилагат спрямо бенефициентите, но не и спрямо (крайните) получатели, и че Комисията вече няма да проверява и одобрява използваните от националните органи схеми за опростени варианти на разходите или финансиране, което не е обвързано с разходите. Държавите членки следва да разполагат със стабилна основа за установяване на опростени форми на подпомагане в съответствие с [Указанията на Комисията](#) за предходния период.

Настоящото становище беше прието от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 12 февруари 2026 г.

*За Европейската сметна палата*



Tony Murphy  
*Председател*

---

<sup>146</sup> Преглед 04/2025, каре 3.

# Приложения

## Приложение I — Обща информация

С предложението за Европейски фонд се обединяват финансови пакети, предварително разпределени по държави членки<sup>1</sup> и подкрепящи изпълнението на ключови приоритети на ЕС във всички държави членки и региони, в рамките на един фонд за периода 2028—2034 г.

Фондовете, включени в Европейския фонд, са следните:

- Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ);
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР);
- Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури (ЕФМДРА);
- Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР);
- Кохезионен фонд (КФ);
- Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+);
- Фонд за справедлив преход (ФСП);
- Социален фонд за климата (СФК);
- Европейско териториално сътрудничество (Interreg);

---

<sup>1</sup> Обяснителен меморандум към [предложението](#), параграф 1.

- Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ);
- Фонд за управление на границите и визи (ФУГВ);
- Фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС);
- Резерв за европейска солидарност (РЕС).

Предназначението на Европейския фонд е да се постигнат предвидените в Договора цели:

- на политиката на сближаване да се засили икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС и да бъдат намалени разликите между държавите членки и между регионите;
- на ОСП и политиката в областта на рибарството да се увеличава селскостопанската производителност, да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, да се стабилизируют пазарите и да се гарантира снабдяването, както и достигането на доставяните продукти до потребителите на разумни цени, и да се опазват морските ресурси;
- на пространството на свобода, сигурност и правосъдие въз основа на обща политика в областта на убежището, имиграцията и контрола на външните граници, висока степен на сигурност и отсъствие на проверки на лицата по вътрешните граници.

Чрез финансирането в рамките на политиката за сближаване се насърчават интеграцията и сътрудничеството между държавите членки и цялостното хармонично развитие на ЕС, включително между градските, селските, крайбрежните или слабо населените райони и между континентална Европа и най-отдалечените региони и островите.

Общите правила, свързани с финансирането на ОСП, спомагат за осигуряване на еднакви условия на конкуренция между държавите членки и земеделските стопани в рамките на единния пазар, като гарантират продоволствената сигурност в целия Съюз, като повишават привлекателността на сектора за младите земеделски стопани и новите участници и като се справят с предизвикателствата от трансгранично и глобално естество. Освен това опазването на морските ресурси е област от изключителна компетентност на ЕС и изисква непрекъсната подкрепа за базата от данни за мерките за опазване и управлението на рибните запаси.

В областта на вътрешните работи финансирането от ЕС спомага за осигуряване на общ подход при изпълнението на достиженията на правото и стандартите на ЕС, като

същевременно насърчава трансграничното сътрудничество в пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

## Приложение II — Списък на публикациите на ЕСП, цитирани в настоящото становище

**Годишен доклад** относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2022 година

**Годишен доклад** относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2022 година

**Годишен доклад** относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2023 година

**Годишен доклад** относно дейностите, финансирани от Деветия, Десетия и Единадесетия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2023 година

**Годишен доклад** относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2024 година

**Годишен доклад** относно дейностите, финансирани от 9-ия, 10-ия и 11-ия Европейски фонд за развитие (ЕФР) за финансовата 2024 година

**Специален доклад № 17/2018:** Действията на Комисията и на държавите членки през последните години на програмния период 2007—2013 г. са довели до преодоляване на ниската степен на усвояване на средствата, но не са били достатъчно съсредоточени върху резултатите

**Специален доклад 21/2022:** Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението

**Специален доклад 02/2023:** Адаптиране на правилата на политиката на сближаване в отговор на пандемията от COVID-19

**Специален доклад 05/2023:** Финансова среда на ЕС — съчетание от разнородни елементи, което се нуждае от допълнително опростяване и по-голяма отчетност

**Специален доклад 26/2023:** 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

**Специален доклад 03/2024:** Върховенство на закона в ЕС — по-добра рамка за защита на финансовите интереси на ЕС, но продължават да съществуват рискове

**Специален доклад 14/2024:** Екологичен преход — неясен принос на Механизма за възстановяване и устойчивост

**Специален доклад 22/2024:** Двойно финансиране от бюджета на ЕС — в системите за контрол липсват важни елементи за намаляване на повишения риск, произтичащ от специфичния начин на финансиране по МВУ, при който няма обвързаност с разходите

**Специален доклад 05/2025:** Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа — по-голяма гъвкавост, но недостатъчни данни за оценка на ефективността в бъдеще

**Специален доклад 13/2025:** Подкрепа по Механизма за възстановяване и устойчивост за цифровия преход в държавите — членки на ЕС — потенциалът за стратегическо насочване към потребностите в областта на цифровизацията не е реализиран

**Специален доклад 22/2025:** Финансови корекции при политиката на сближаване — сложна рамка и само едно решение, прието до момента от Комисията

**Становище 06/2018** относно предложението за регламент за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г.

**Становище 08/2022** относно предложението за Социален фонд за климата, преразгледано от Съвета

**Становище 02/2025** относно предложенията за междинен преглед на политиката на сближаване

**Становище 03/2026** относно предложението за многогодишната финансова рамка за годините 2028—2034

**Становище 04/2026** относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз

**Становище 05/2026** относно предложенията за ОСП за периода 2028—2034 г.

**Становище 10/2026** относно предложението за рамка за изпълнението за периода 2028—2034 г.

**Преглед 05/2019:** Преглед на неизпълнените поети задължения в бюджета на ЕС (Бърз преглед на конкретен казус)

**Преглед 01/2023:** Финансиране от ЕС по политиката на сближаване и по Механизма за възстановяване и устойчивост — сравнителен анализ

**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.

**Преглед 02/2025:** Ориентираност към резултатите, отчетност и прозрачност — какви поуки могат да бъдат извлечени от недостатъците на МВУ

**Преглед 03/2025:** Възможности за многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г.

**Преглед 04/2025:** Бъдещето на политиката на сближаване на ЕС

## Приложение III — Слабости, установени в приложение I към предложението за регламент за рамка за изпълнението

ЕСП установи няколко слабости при анализа на приложение I към [предложението за регламент за изпълнението](#). Например:

- показателите за областта на интервенция „образователна мобилност“ (номер 120) илюстрират ключови слабости в настоящата рамка за изпълнението. При показателите за крайни продукти до голяма степен се отчита участието (учащи, персонал, участници), а показателите за резултати се основават главно на възприятия и са предмет на лична преценка. Взети заедно, те потвърждават, че дейностите са се състояли и че участниците са изразили положителни оценки. Те не показват обаче дали са се подобрили резултатите от ученето, дали интервенциите са били ефективни или дали ресурсите са били използвани ефикасно, поради което се затруднява оценката на ефективността, ефикасността и съотношението между качество и цена.
- В приложение I са включени показатели за крайни продукти като „брой участници“, „брой учещи“ или „брой подпомогнати лица или предприятия“, в които са допустими много различни видове дейности с различна продължителност и интензитет на подкрепата, които следва да бъдат отчитани в рамките на един и същ показател и област на интервенция. Освен това няколко показателя за крайни продукти са съсредоточени основно върху процедурни или административни стъпки, като например „брой закони, приети или влезли в сила“, „брой приети стратегии или планове за действие“ или „брой завършени консултации със заинтересованите страни“, които доказват, че има напредък на изпълнението, но не предоставят доказателства за крайни продукти или резултати. При такива показатели има значителна възможност за тълкуване, подкопава се съпоставимостта между държавите членки и се ограничава полезността на информацията за изпълнението за целите на оценката на ефективността и съотношението между качество и цена.

В таблицата по-долу са представени допълнителни примери така, както са формулирани в приложение I към предложението за регламент за рамка за изпълнението.

Таблица 1 | Примери за слабости в приложение I към предложението за регламент за изпълнението

Област на интервенция	Показатели за крайни продукти	Показатели за резултати	Основна слабост
<p>Подобряване на достъпа до образование за маргинализирани общности, например ромите (117)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Брой участници — по пол и по възраст.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Брой участници, които са ангажирани с образование или обучение — по пол.</li> </ul>	<p>Крайният продукт е съсредоточен върху участието, без то да е свързано с вида (например формално образование, професионално образование и обучение, неформално образование, езикови курсове или курсове за интеграция), съдържанието (например програма, в края на която се получава сертификат или някаква национална квалификация) или продължителността (т.е. да се отрази минималната продължителност, например брой участници, завършили програма от минимум X часа, дни, месеца) на подпомогнатата дейност.</p> <p>С показателя за резултати се измерва участието в образование или обучение, но не са обхванати резултатите от ученето (например преминати изпити, сертификат, диплома).</p>
<p>Цифрова политика и регулаторна рамка (108)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Брой закони, приети или влезли в сила;</li> <li>• Брой завършени подготвителни работи или оценки на политиката;</li> <li>• Брой завършени консултации със заинтересованите страни;</li> <li>• Брой действащи регламенти за изпълнение или насоки;</li> </ul>		<p>Показателите за крайни продукти са съсредоточени върху приемането на регулаторни или стратегически рамки и завършването на формални стъпки, без да се разглежда въпросът дали тези рамки са изпълнени на практика. Не са определени показатели за резултати, въпреки че от гледна точка на изпълнението е необходима оценка на регулаторната ефективност, правоприлагането или въздействието върху функционирането на пазара или</p>

Област на интервенция	Показатели за крайни продукти	Показатели за резултати	Основна слабост
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Брой стратегии или рамки, чието приемане е завършено;</li> <li>• Брой разработени обществени услуги или процеси;</li> <li>• Брой прояви по Програмата за техническа помощ и обмен на информация (TAIEX), организирани в подкрепа на публични администрации на държави извън ЕС;</li> <li>• Брой ТУИНИНГ проекти, организирани в подкрепа на публични администрации на държави извън ЕС;</li> <li>• Брой съответни публични политики, разработени/преразгледани и/или в процес на изпълнение в трети държави.</li> </ul>		<p>административната тежест. Вследствие на това измерването на изпълнението е ограничено до формалното спазване, а не обхваща действителните резултати.</p>

Област на интервенция	Показатели за крайни продукти	Показатели за резултати	Основна слабост
<p>Финансово подпомагане за туризма (94)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Брой подпомогнати предприятия в хотелиерството и ресторантьорството в сектора на туризма, включително предприятия в хотелиерството и ресторантьорството, туроператори, туристически агенции;</li> <li>• Брой организации за управление на дестинации, подпомогнати за инвестиране в публични туристически активи и услуги или инвестиране в дейности за популяризиране;</li> <li>• Брой подпомогнат персонал и учещи в областта на туризма за повишаване на квалификацията/преквалификация;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Брой посетители;</li> <li>• Брой лица, до които е достигнато (включително цифрова аудитория);</li> <li>• Брой запазени или създадени работни места в подпомогнатите субекти — по пол.</li> </ul>	<p>С показателите за крайни продукти се отчита броят на подпомогнатите предприятия, проекти или действия. Вследствие на това много различни интервенции, като например действия за популяризиране в малък мащаб, ограничени дейности за обучение или съществени инвестиции в туристическа инфраструктура, се третира като равностойни на равнището на крайните продукти. Така се ограничава способността да се разбере какво е било изпълнено в действителност.</p> <p>Показателите за резултати (посетители/лица, до които е достигнато/работни места) са определени на високо равнище и не показват ясна причинно-следствена връзка с подпомогнатите мерки и крайните продукти. Те се влияят от по-широките пазарни условия, сезонността и външни икономически фактори. Така се ограничава съпоставимостта и се намалява полезността на информацията за изпълнението за целите на оценката на ефективността и съотношението между качество и цена. По-значими показатели за резултати биха могли да бъдат свързани с повишената степен на използване на подпомогнатите обекти, намаляването на сезонността в подпомогнатата дестинация или промените в тенденциите при приходите или степента на запълване на капацитета в подпомогнатите райони.</p>

Област на интервенция	Показатели за крайни продукти	Показатели за резултати	Основна слабост
Реформи в образованието и грижите в ранна детска възраст* (123)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Брой закони, приети или влезли в сила;</li> <li>• Брой завършени подготвителни работи или оценки на политиката;</li> <li>• Брой завършени консултации със заинтересованите страни.</li> </ul>		<p>Показателите са процедурни и с тях се измерват формални стъпки; отсъствието на показатели за резултати ограничава оценката на ефектите върху достъпа или качеството.</p> <p>Показателите за крайни продукти са процедурни и са свързани с приемането на закони, стратегии или документи в областта на политиката, без да са обхванати изпълнението или предоставянето на услуги. Не са налице показатели за резултати, с които да се измерят достъпът, качеството или резултатите за децата.</p> <p>Вследствие на това с рамката се наблюдава формалният напредък, но не се дава възможност за оценка на превръщането на реформите в осезаеми подобрения.</p>

## Съкращения

Съкращение	Определение/Обяснение
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
IMS	Система за управление на нередностите
NUTS	Обща класификация на териториалните единици за статистически цели
OLAF	Европейска служба за борба с измамите
SAFE	Мерки за сигурността на Европа
SURE	Регламент относно подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства
ВС	Вътрешна сигурност
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕСФ+	Европейски социален фонд плюс
ЕФГЗ	Европейски фонд за гарантиране на земеделието
ЕФМДРА	Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури
КФ	Кохезионен фонд
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
МФР	Многогодишна финансова рамка
НРП	Национално и регионално партньорство
ОПОР	Обща политика в областта на рибарството
ОСП	Обща селскостопанска политика
РЕС	Резерв за европейска солидарност
РОР	Регламент за общоприложимите разпоредби
СФК	Социален фонд за климата
УГВ	Управление на границите и визите
УМИ	Убежище, миграция и интеграция
ФСП	Фонд за справедлив преход

## Речник на термините

Термин	Определение/Обяснение
<b>Бюджетен марж</b>	Разликата между собствените ресурси, необходими за финансиране на бюджета на ЕС, и тавана на собствените ресурси.
<b>Добавена стойност от ЕС</b>	Допълнителна стойност, създадена от действията на ЕС, в сравнение с действията само на държавите членки.
<b>Добро финансово управление</b>	Управление на ресурси в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност.
<b>Европейски семестър</b>	Годишен цикъл, който предоставя рамка за координация на икономическите политики на държавите — членки на ЕС, и за мониторинг на напредъка.
<b>Механизъм за възстановяване и устойчивост</b>	Механизъм на ЕС за финансова подкрепа, разработен за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от COVID-19, и стимулиране на възстановяването, както и за посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещи екологични и цифрови промени.
<b>Многогодишна финансова рамка</b>	Разходен план на ЕС, в който се определят приоритети (въз основа на цели на политиката) и тавани, обикновено за седем години. МФР осигурява структурата, в рамките на която се съставят годишните бюджети на ЕС, и определя тавани за всяка категория разходи.
<b>Отмяна на бюджетни задължения</b>	Освобождаване от Комисията на всички или на част от неусвоените бюджетни кредити за поемане на задължения.
<b>Финансов регламент</b>	Правила, които регламентират начина на съставяне и използване на бюджета на ЕС, както и свързаните с това процеси като вътрешен контрол, докладване, одит и освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

---

# АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

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

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

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.

Заглавна страница — ©butenkow / stock.adobe.com.

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

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

## Използване на логото на ЕСП

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

HTML	ISBN 978-92-849-6815-2	ISSN 2812-2852	doi:10.2865/9195862	QJ-01-26-008-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6816-9	ISSN 2812-2852	doi:10.2865/2197339	QJ-01-26-008-BG-N

---

## ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

[Становище 09/2026](#) на Европейската сметна палата относно предложение 2025/0240 (COD) за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване за периода 2028—2034 г. на Европейски фонд за икономическо, социално и териториално сближаване, за селското стопанство и селските райони, за рибарството и морското дело и за просперитета и сигурността, както и за изменение на регламенти (ЕС) 2023/955 и (ЕС, Евратом) 2024/2509 (COM(2025) 565 final), Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Настоящото становище е изготвено съгласно член 322, параграф 1 от ДФЕС, предвиждащ провеждане на консултация с Европейската сметна палата (ЕСП) относно предложения, свързани с финансовите норми, които определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета, както и за представяне и одит на отчетите, се отнася до предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване за периода 2028—2034 г. на Европейски фонд за икономическо, социално и териториално сближаване, за селското стопанство и селските райони, за рибарството и морското дело и за просперитета и сигурността.

Целта на настоящото становище е да бъдат предоставени коментари и бележки във връзка с концепцията, управлението, механизмите за финансов контрол, отчетността и добавената стойност от действията на ЕС в тази област на политика.

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания:  
[eca.europa.eu/bg/contact](https://eca.europa.eu/bg/contact)  
Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Социални медии: @EUauditors



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз