

Преглед 04

BG

Бъдещето на
политиката на
сближаване на ЕС:
Извличане на поуки
от миналото



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

2025

Съдържание

	Точки
Основни послания	01—24
Защо тази област е от значение	01—07
Общи бележки и възможности за бъдещето	08—24
Фактори, влияещи върху изпълнението на политиката на сближаване	25—104
Определяне на цели	26—37
С течение на времето целите на политиката на сближаване бяха разширени	26—29
По-силен акцент върху конкурентоспособността	30—33
Удовлетворяване на регионалните и местните потребности	34—37
Гъвкавост при разходването на средства по политиката на сближаване	38—49
Дългосрочното планиране осигурява предвидимост, но може да възпрепятства гъвкавостта	39—43
Препрограмирането се извършва по-често	44—46
Политиката на сближаване често е била коригирана, за да се даде възможност за гъвкавост, свързана с кризата	47—49
Опростяване на регулаторната среда	50—53
Усвояване на средства	54—62
Късното приемане на регулаторна рамка и програми оказва натиск върху използването на финансирането по линия на политиката на сближаване	56—58
Съвместното съществуване на МВУ и финансирането за сближаване създава допълнителни рискове за усвояването	59—62
Повишаване на ориентираността към постигане на резултати	63—92
Недостатъчни стимули за увеличаване на акцента върху изпълнението в политиката на сближаване	65—79
Слабости в мониторинга и оценката означават, че няма достатъчно информация за резултатите	80—89
Трудности при насърчаване на ориентацията на изпълнението чрез модела на МВУ	90—92

Редовност на разходите в областта на сближаването	93—104
Рамката за предоставяне на увереност все още не е напълно ефективна	96—101
Както рамката за гарантиране на сближаване, така и рамката за спазване на МВУ показват слабости	102—104

Приложения

Приложение I — Дял на политиката на сближаване като процент от публичните инвестиции по държави членки (2014—2020 г.)

Приложение II — Въздействието на политиката на сближаване върху намаляването на различията

Съкращения

Речник на термините

Одитен екип

Основни послания

Защо тази област е от значение

01 Политиката на сближаване се урежда от членове 174—178 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС). Тя има за цел да насърчава балансирано развитие в ЕС чрез укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване и намаляване на неравенството между регионите. Тази политика е съсредоточена върху преодоляването на структурните слабости и изграждането на дългосрочна устойчивост. Тя набляга допълнително върху слабо развитите региони, селските райони, регионите в промишлен преход, или тези, изложени на риск от икономическа стагнация, както и районите, изправени пред природни или демографски предизвикателства.

02 Управлението на политиката на сближаване е споделено между Комисията и над 400 национални и регионални органи в държавите членки. Разработването и изпълнението включват партньорство между заинтересованите страни от национално, регионално и местно равнище.

03 От 1989 г. до 2023 г. ЕС е инвестирал 1 040 млрд. евро чрез своята политика на сближаване, а за програмния период 2021—2027 г. са отпуснати още 392 млрд. евро. Това е най-мащабната по рода си политика за регионално развитие в света и има дял от около една трета от бюджета на ЕС. Политиката на сближаване често се описва като крайъгълен камък на интеграцията в ЕС.

04 ЕС групира своите региони в три категории въз основа на техния БВП:

- по-слабо развити региони, с БВП на глава от населението под 75 % от средната стойност за ЕС;
- региони в преход, където средният БВП на глава от населението е между 75 % и 100 % от средния за ЕС;
- по-силно развити региони, чийто БВП на глава от населението е по-голям от средния за ЕС.¹

¹ Член 108 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

05 Политиката на сближаване се изпълнява чрез следните фондове, които съфинансират множество програми и проекти в държавите членки:

- Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), който подкрепя социалното и икономическото развитие на регионите;
- Кохезионния фонд (КФ), който подкрепя инвестициите в областта на околната среда и транспорта в по-малко проспериращите държави членки;
- Европейския социален фонд плюс (ЕСФ +), който подкрепя работните места и създаването на справедливо и социално приобщаващо общество в държавите членки; и
- Фонда за справедлив преход — нов инструмент за периода 2021—2027 г. в подкрепа на регионите, които са най-силно засегнати от прехода към неутралност по отношение на климата.

06 През програмния период 2014—2020 г. политиката на сближаване е допринесла средно с 14 % към общите публични инвестиции в ЕС като цяло, но при значителни различия между държавите членки (*приложение I*).

07 Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) е създаден като временен инструмент, който се прилага от Комисията чрез пряко управление. Той ще функционира успоредно с фондовете на политиката на сближаване на ЕС до приключването му в края на 2026 г. При много обстоятелства държавите членки могат да изберат да финансират инвестиции или чрез МВУ, или чрез фондовете на политиката на сближаване, или чрез комбинация от двете. На *фигура 1* е показано, че разходните приоритети на МВУ и фондовете на политиката на сближаване са сходни, макар и описани по различен начин. Фактът, че и двата инструмента финансират един и същ вид инвестиции, прави сравнението между тях неизбежно.

Фигура 1 — Цели на сближаването и стълбове на Механизма за възстановяване и устойчивост



Източник: ЕСП въз основа на [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#) и [Регламент \(ЕС\) № 2021/241](#).

Общи бележки и възможности за бъдещето

08 Това не е одитен доклад, а преглед, основан на предишната работа на ЕСП в областта на политиката на сближаване и МВУ, както и друга публично достъпна информация. Целта на този преглед е да предостави информация, която допринася за обсъждането на посоката на сближаване след 2027 г. Прегледът на ЕСП обединява публикуваните от ЕСП одити, прегледи и становища в периода между 2018 г. и май 2025 г. относно различни аспекти на разработването и изпълнението на политиката на сближаване и, когато е уместно, ги сравнява с основните заключения на ЕСП относно МВУ.

Определяне на цели

09ДФЕС (член 174) определя политиката на сближаване като инструмент за засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване и за намаляване на регионалните различия. Неговият фокус се е развил и разширил с течение на времето, като понастоящем политиката обхваща все по-голям набор от приоритети и цели на ЕС и е подчинена на редица междусекторни принципи. Тази тенденция, която е продължена в предложенията на Комисията в рамките на междинния преглед от 2025 г., рискува да увеличи разпокъсаността и сложността на програмите на политиката на сближаване и да се отклони от нейната основна мисия за намаляване на регионалните различия (точки [26—29](#)).

10 Конкурентоспособността се е превърнала във важен приоритет на ЕС. Политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. вече е съсредоточена върху инвестициите в ключови области, които са важни за конкурентоспособността, включително иновациите, декарбонизацията и уменията. По-слабо развитите региони разчитат в по-голяма степен на тази подкрепа, тъй като до момента по-силно развитите региони са били най-успешни във високата конкуренция за представяне на предложения за достъп до средства при пряко управление (като „Хоризонт Европа“). Освен това съществуват ограничения за използването на финансиране по линия на политиката на сближаване за големи дружества (точки [30—33](#)).

11 Една от целите на политиката на сближаване е да се отговори на различните нужди на регионалното и местното развитие. Принципът на партньорство при подготовката, изпълнението и оценката на програмите има за цел да гарантира, че органите, гражданското общество и другите заинтересовани страни участват пълноценно чрез подход на възходящо и многостепенно управление. Въпреки това ЕСП установи, че целите на програмите невинаги отразяват специфичните нужди. ЕСП също така подчерта значението на използването на прозрачни, обективни и съобразени с потребностите критерии за определяне на най-добрите проекти. Освен това тя установи, че потенциалът на европейското териториално сътрудничество не е напълно реализиран (точки [34—37](#)).

Каре 1

Възможности за определяне на бъдещи цели в политиката на сближаване

При определянето на целите на политиката на сближаване в бъдеще има възможност:

- 1) да се проектират цели, които остават заложи в нуждите и стратегиите за развитие на всеки регион, в съответствие с принципа на партньорство;
- 2) да се ограничи разпокъсаността и сложността на фондовете на политиката на сближаване и предотвратяване на умножаването на целите на политиката и хоризонталните принципи;
- 3) да се подкрепят полезните взаимодействия между сближаването и пряко управляваните програми, като съгласува регулаторните разпоредби, например изискванията за възлагане на обществени поръчки и правилата за държавна помощ.

Гъвкавост при разходването на средства по политиката на сближаване

12 Рамката на политиката на сближаване има за цел да осигури на държавите членки и техните региони дългосрочна стратегическа насока и предвидимост. Същевременно правилата на политиката на сближаване ограничават гъвкавостта на държавите членки да преразпределят средства през програмния период, за да отговорят на техните променящи се нужди (точки [38—43](#)).

13 Препрограмирането на фондовете в областта на политиката на сближаване е основният механизъм, с който разполагат управляващите органи за адаптиране на програмите към нови или актуализирани нужди по време на изпълнението. Препрограмирането трябва да се основава на мотивирана обосновка. Правилата са позволили увеличаване на възможностите за препрограмиране през всеки следващ период, въпреки че има значително административно натоварване, свързано с този процес (точки [44—46](#)).

14 Освен заложените в нея механизми за гъвкавост, регулаторната рамка за политиката на сближаване често търпи изменения, за да се помогне на държавите членки да се справят с конкретни кризи. Пригодността на рамката за бърза реакция при кризи се крие в нейната адаптивност и значителните ресурси, които тя може да мобилизира. Правилата за периода 2021—2027 г. позволяват допълнителна гъвкавост по време на криза, което дава възможност на Комисията по-бързо да предприема временни ответни мерки. Използването на политиката на сближаване за реакция при кризи в краткосрочен план обаче крие риск от подкопаване на основния ѝ стратегически акцент върху укрепването на сближаването и намаляването на различията между регионите на ЕС (точки [47](#)—[49](#)).

Каре 2

Възможности за гъвкавост при програмирането на средства в областта на политиката на сближаване

За бъдещото програмиране има възможност:

- 1) да се гарантира, че дългосрочната стратегическа насоченост към засилване на икономическото и социалното сближаване и намаляване на различията не се подкопава от мерки, които отговарят най-вече на краткосрочните нужди;
- 2) да се гарантира, че правилата, например тематичната концентрация, позволяват достатъчна гъвкавост на регионите, за да се гарантира, че техните инвестиции отговарят на потребностите им, като същевременно допринасят за приоритетите на ЕС;
- 3) да се възприеме по-гъвкав подход, например като не се програмират всички фондове през първите години от периода, а същевременно се поддържа баланс между нуждите от дългосрочно стратегическо планиране и адаптирането към възникващите потребности;
- 4) да се рационализират процедурите за препрограмиране и процесите на одобрение от Комисията, за да се сведе административното натоварване до необходимия минимум.

Опростяване на регулаторната среда

15 От програмния период 2000—2006 г. насам опростяването е повтаряща се цел на Комисията относно фондовете на политиката на сближаване. Правилата, уреждащи изпълнението на политиката на сближаване на ЕС, са важни, за да се гарантира, че средствата се изразходват за постигане на целите на политиката и че осигуряват добро съотношение между качество и цена. Тези правила обаче често се считат за прекалено сложни. Те включват специфични норми на политиката на сближаване на ЕС, по-специално норми за допустимост; други междусекторни принципи и правила на ЕС за вътрешния пазар, например правилата за обществените поръчки и държавните помощи; и национални (а понякога дори регионални) норми, обхващащи аспекти, които са важни за създателите на политики и регулаторните органи по места. Това създава административни разходи както за бенефициентите, така и за администраторите на програмите и увеличава риска от грешки. За да бъде полезно опростяването, трябва да се вземат предвид всички съответни европейски, национални и регионални правила. Както ЕСП многократно е посочвала, опростяването не следва да бъде за сметка на отчетността и изпълнението (точки [50—52](#)).

16 Правилата, уреждащи възстановяването на разходите, направени от бенефициентите, изискват обширна документация и механизми за контрол. Опростените варианти на разходите представляват улесняване и са по-малко податливи на непреднамерени грешки. И все пак, въпреки известния напредък, използването им от управляващите органи остава ограничено, по-специално за ЕФРР (точка [53](#)).

Каре 3

Възможности за по-нататъшно опростяване на политиката на сближаване

За всички бъдещи инициативи за опростяване има възможност за:

- 1) рационализиране на правната рамка, без да се засяга постигането на целите за сближаване. Това включва преразглеждане на специфичните правила на политиката на сближаване на ЕС, междусекторните правила на ЕС, приложими към политиката, и допълнителните правила, наложени от държавите членки и регионите;
- 2) гарантиране, че опростяването не е за сметка на отчетността и изпълнението;
- 3) насърчаване на използването на опростени варианти на разходите като цяло, и по-специално на стандартни опростени варианти за разходите.

Усвояване на средства

17 Капацитетът за усвояване е способността на националните и регионалните администрации да изразходват финансовите ресурси, които са им били разпределени. Капацитетът за усвояване на държавите членки, както на национално, така и на регионално равнище, се влияе от различни фактори. Те включват късното приемане на регулаторни рамки и одобряването на програмите, както и недостатъчния административен капацитет на управляващите органи за подбор и изпълнение на проекти (точки [54—55](#)).

18 За да използват ефективно финансирането в областта на сближаването, от решаващо значение е управляващите органи да избягват да изразходват значителни по размер средства на късен етап от програмния период, тъй като това може да ограничи вниманието, което обръщат към потенциалната добавена стойност и качеството на избраните проекти. Наблюдаваните преди това проблеми с усвояването на средства в рамките на политиката на сближаване бяха изострени през програмния период 2021—2027 г. поради значително забавената регулаторна рамка, конкуренцията с МВУ и произтичащия от това натиск върху административния капацитет. ЕСП отбеляза, че по-голямото предварително финансиране по МВУ първоначално е улеснило отпускането на средства, налични по този инструмент (точки [56—62](#)).

Каре 4

Възможности за по-бързо усвояване на средствата

За да се подобри скоростта на усвояване на средствата в рамките на политиката на сближаване, съществува възможност за:

- 1) приемане на законодателната рамка достатъчно рано, за да се даде възможност за своевременно започване на изпълнението на програмата;
- 2) установяване на по-бързо програмиране;
- 3) осигуряване за държавите членки на подходящи равнища на предварително финансиране, за да се улесни своевременното изпълнение на проектите.

Повишаване на ориентираността към постигане на резултати

19 Комисията се е стремилa да увеличи ориентацията към ефективност на разходите за сближаване през последните програмни периоди и е насърчавала държавите членки и регионите да се съсредоточат върху постигането на резултати през целия период на изпълнение на програмата. За тази цел тя е въвела редица нови механизми. Като цяло обаче те не са променили забележимо начина, по който е било разпределено и отпуснато финансирането от ЕС (точки [63—66](#)).

20 Заключениета на ЕСП показват, че условията представляват слаби стимули за ефективност на разходите за сближаване. В някои области политиката на сближаване вече може да предоставя финансова подкрепа за изпълнението на реформи, а Комисията наскоро предложи тази подкрепа да бъде допълнително разширена. Въпреки че МВУ е предназначен да подкрепя реформи в държавите членки, резултатите по отношение на преодоляването на структурните предизвикателства и приноса към целите на ЕС досега са били ограничени. Един от начините за стимулиране на ориентацията на изпълнението е чрез модела на финансиране, което не е свързано с разходите. Широкото използване на този модел в МВУ обаче не го превръща в инструмент, основан на резултатите. Възприемането на модела в политиката на сближаване се е увеличило през периода 2021—2027 г. в сравнение с периода 2014—2020 г., но все още е ограничено (точки [67—79](#) и [90—92](#)).

21 Мониторингът и оценката са от ключово значение за определяне на приноса на разходите за сближаване за постигането на целите на политиката на сближаване. Въпреки че системата за мониторинг е широкомащабна, докладите на ЕСП показват, че тя не предоставя достатъчно информация за постиженията в областта на политиката на сближаване на равнище ЕС, и по-специално за резултатите. ЕСП стигна до подобни заключения по отношение на МВУ, за който най-често срещаните показатели измерват само крайните продукти/услуги. Липсата на надеждни данни, в съчетание с липсата на навременни резултати от оценката, които да послужат за изготвянето на правната рамка за периода след 2027 г., значително ограничава ролята на оценката в подкрепа на основаното на факти разработване на политики (точки **80—89** и **90—92**).

Каре 5

Възможности за ориентиране към изпълнението

По отношение на бъдещите фондове на политиката на сближаване съществува възможност за:

- 1) подкрепа единствено на реформи, които пряко подобряват ефикасността и ефективността на финансираните от ЕС инвестиции;
- 2) гарантиране, че реформите и инвестициите се определят на едно и също равнище (национално или регионално), така че плащанията към регионите да не зависят от успешното изпълнение на националните реформи;
- 3) съобразяване с контекста на всеки регион, когато от тях се изисква да провеждат реформи, и да съсредоточават инвестициите върху специфичния си неизползван икономически потенциал като начин за постигане на растеж;
- 4) укрепване на основаното на факти създаване на политики, като се гарантира наличието на полезни и надеждни данни от мониторинга и навременни висококачествени резултати от оценката.

Ако в политиката на сближаване се използват модели на финансиране, основани на резултатите, съществува възможност:

- 5) финансирането да е ясно обвързано с резултатите. Ако това не е възможно, такъв подход не следва да се прилага;
- 6) да се гарантира, че ориентираността към резултатите обхваща повече аспекти от определянето на условия за получаване на плащания, например ключови етапи и цели, и включва всички елементи, необходими за оценката на ефективността и ефикасността, включително информация за действителните разходи;
- 7) да се определят условията за плащане по хармонизиран начин и те да се прилагат последователно за всички държави членки, за да се гарантира равно третиране;
- 8) обхватът и целите на тези инструментите да са ясно определени, за да се увеличи максимално въздействието на финансирането от ЕС и да се избегне припокриване между различните програми.
- 9) да се предоставя навременна и прозрачна информация за това какъв е приносът на финансирането за изпълнението на целите на инструмента и как е постигнат този принос.

Редовност на разходите в областта на сближаването

22 Традиционно плащанията по политиката на сближаване възстановяват предимно разходи по проекти, декларирани от бенефициентите, които трябва да спазват сложните правила и процеси на равнището на ЕС и на национално равнище. Това създава висок присъщ риск от неспазване на правилата, което води до грешки. Одитите на ЕСП през годините показаха, че разходите за сближаване продължават да бъдат бюджетната област на ЕС с най-висок процент на грешки в съответствието, което е постоянно над прага на съществено. Това означава, че съществуващата рамка за осигуряване на увереност все още не е напълно ефективна (точки [93—97](#)).

23 Органите на държавите членки докладват на Комисията за плащанията, които са извършили към бенефициентите, които считат за допустими за финансиране от ЕС, и предоставят увереност, че те са редовни. Съгласно рамката за осигуряване на съгласуваност Комисията следва да разполага с увереност, че системите за управление и контрол функционират ефективно. За тази цел обаче Комисията е силно зависима от ефективното функциониране на системите на органите на държавите членки, участващи в проверката и одита на фондовете на политиката на сближаване (точки [98—101](#)).

24 За разлика от разходите за сближаване, спазването на правилата на ЕС и националните правила не е условие за получаване на плащане по МВУ. ЕСП докладва, че рамката за съответствие с МВУ и правилата за защита на финансовите интереси на ЕС не са достатъчно стабилни и че е от съществено значение бъдещите инструменти да бъдат разработени и прилагани по начин, който не накърнява отчетността и прозрачността. Въпреки че двата модела за изпълнение се различават, ЕСП установи, че рамките за гарантиране/спазване на изискванията, които са в основата на двата модела — включително системите за контрол на държавите членки — не са достатъчно ефективни. Освен това Комисията не може да прави корекции за отделни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки за МВУ, освен в случай на сериозни нередности като измами, корупция или конфликт на интереси (точки [102—104](#)).

Каре 6

Възможности за подобрена редовност на разходите за сближаване

За да се гарантира законосъобразност и редовност, съществува възможност за:

- 1) въвеждане на подходящи механизми за отчетност;
- 2) укрепване на системите за контрол, за да се гарантира спазването на правилата на ЕС и националните правила; и
- 3) гаранции, че са налице ефективни механизми за възстановяване на неправомерно използвани средства.

Фактори, влияещи върху изпълнението на политиката на сближаване

25 Комисията носи цялостна отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. Що се отнася до фондовете на политиката на сближаване, тази отговорност се споделя с държавите членки. Националните и регионалните органи решават как да изразходват средствата в съответствие с приоритетите и целите на ЕС. Управляващите органи избират проектите, които да получат подкрепа, извършват плащанията към бенефициентите и управляват и наблюдават изпълнението. В този раздел използваме резултатите от извършения от нея одит и преглед, за да набележим възможности за по-добро прилагане на политиката на сближаване.

Определяне на цели

С течение на времето целите на политиката на сближаване бяха разширени

26 Съгласно член 174 от [ДФЕС](#) политиката на сближаване първоначално е създадена с цел намаляване на регионалните различия. С течение на времето нейната насоченост се развива и разширява, така че да обхване по-голям брой приоритети на ЕС². Тя допринася за постигането на широк набор от цели на ЕС, включително екологичния и цифровия преход, и области на политиката като научните изследвания и иновациите, заетостта, образованието и уменията, трансграничното сътрудничество, устойчивия транспорт и социалното приобщаване. В [приложение II](#) е представено обобщение на констатациите от доклада, обхващащи въздействието на политиката на сближаване върху намаляването на различията и последиците от нея за преодоляване на социалните и икономическите неравенства в целия ЕС.

² [The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe](#), Служба на Европейския парламент за парламентарни изследвания, 2024 г., стр. 8.

27 Регулаторните [предложения](#) на Комисията, направени като част от междинния преглед за 2025 г., отразяват факта, че кохезионните ресурси се мобилизират във все по-голяма степен в отговор на възникващите приоритети на ЕС. Предложенията включват стимули за управляващите органи да препрограмират своите средства, за да отразят преминаването на приоритетите към конкурентоспособност, жилища на достъпни цени, устойчивост на водните ресурси, отбранителен производствен капацитет и военна мобилност. В своето [становище](#) относно тези предложения ЕСП отбелязва, че въпреки възможността те да подобрят способността за реагиране спрямо променящите се приоритети, налице е риск да се увеличи фрагментацията на програмите в областта на политиката на сближаване и да се усложни тяхното изпълнение. Освен това има риск използването на наличните средства за постигане на по-широкообхватни стратегически цели да отслаби ориентирания към местните условия подход, т.е. принципа на адаптиране на инвестициите към специфичните нужди и потенциал на всеки регион, и да отслаби ефективността на политиката за намаляване на регионалните различия. Освен това липсата на оценка на въздействието на предложенията на Комисията затруднява оценката на потенциалните последици от предложените промени.

28 Освен това политиката на сближаване също е подчинена на набор от междусекторни принципи: „ненанасяне на значителни вреди“ (по отношение на екологичните цели); спазване на Хартата на основните права на Европейския съюз; равенство между половете; предотвратяване на дискриминация; насърчаване на устойчивото развитие; и подкрепа за постигането на целите на ООН за устойчиво развитие и на Парижкото споразумение³. Освен това от държавите членки се изисква да вземат предвид съответните специфични за всяка държава препоръки от процеса на европейския семестър, когато планират и прилагат политиката на сближаване (точка [67](#)). Като се има предвид широкият спектър от цели и принципи, които се очаква да бъдат изпълнени от политиката на сближаване, ЕСП вече изтъкна необходимостта от ясни приоритети на ЕС със съответните цели⁴.

³ Съображение 16 и член 9 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

⁴ [Преглед 08/2019](#) (Информационно-аналитичен документ), точки 14 и 128.

29 Политиката на сближаване има за цел да отговори както на регионалните, така и на националните нужди, като същевременно допринася за по-широкообхватни европейски цели. Генерирането на добавена стойност за ЕС означава, че дадено действие, предприето на равнище ЕС, носи по-големи ползи от действията, предприети на национално, регионално или местно равнище. В Преглед 03/2025 на ЕСП се отбелязва, че добавената стойност на ЕС може да се измерва ефективно само ако е ясно определена и се прилага последователно.

По-силен акцент върху конкурентоспособността

30 Стратегическата програма на Съвета за периода 2024—2029 г. и политическите приоритети на Комисията за същия период са насочени към подобряване на конкурентоспособността на ЕС чрез повишаване на производителността в сравнение с конкурентите му в световен мащаб. Неотдавнашните геополитически събития превърнаха икономическата сигурност и конкурентоспособността на ЕС във важни приоритети. Финансирането по линия на политиката на сближаване подпомага конкурентоспособността като начин за насърчаване на растежа. То допринася значително за намаляване на регионалните различия, като подкрепя потенциала за растеж на по-слабо развитите региони.

31 Редица фондове на ЕС в подкрепа на конкурентоспособността, например „Хоризонт Европа“, се управляват пряко от Комисията. Това означава, че решенията за финансиране се вземат на равнище ЕС, а не от националните или регионалните органи. Съществуват значителни различия между регионите на ЕС и държавите членки по отношение на степента им на участие в тези програми. Участието обикновено се основава на силно конкурентни покани за представяне на предложения, а регионите с по-високи резултати в областта на иновациите е по-вероятно да успеят да получат тези средства⁵. За да се намалят разликите в областта на иновациите, по програма „Хоризонт Европа“ са предприети мерки, насочени към държавите членки със слаби резултати, но финансирането е много ограничено в сравнение със сближаването⁶. Ето защо подкрепата за сближаване е важна за повишаване на конкурентоспособността в по-слабо развитите региони.

⁵ Специален доклад 23/2022, точка 50 и фигура 8; Molica, F. и Marques Santos, A, [Complementarities between R&I funds across EU regions](#)), Съвместен изследователски център, 2024 г.

⁶ Специален доклад 15/2022, точка II.

32 Комисията насърчава подобряването на полезните взаимодействия между пряко управляваните програми и фондовете на политиката на сближаване (при споделено управление)⁷. ЕСП вече докладва, че липсата на съгласуваност между регулаторните разпоредби възпрепятства тези полезни взаимодействия. Например, за разлика от политиката на сближаване, пряко управляваните програми не изискват инвестиции, за да се спази принципът за ненанасяне на значителни вреди на околната среда.

33 Подкрепата за конкурентоспособността по линия на ЕФРР и Кохезионния фонд е насочена към инвестиции в МСП. ЕСП отчете ролята на подкрепата за МСП като гръбнак на икономиката на ЕС⁸. Въпреки че държавите членки могат да използват МВУ за подпомагане на големи предприятия, финансирането от ЕФРР и КФ за производствени инвестиции в такива субекти е ограничено. Само при определени условия ЕФРР и КФ могат да подкрепят проекти за научни изследвания и иновации, енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници, както и инвестиции, допринасящи за целите на платформата за стратегически технологии за Европа⁹.

Удовлетворяване на регионалните и местните потребности

34 Политиката на сближаване има за цел да засили икономическото, социалното и териториалното сближаване и да отговори на различните нужди от развитие на регионите в целия ЕС. Тя се основава на принципа на **партньорство**. Целта е да се гарантира, че регионалните и местните органи, гражданското общество и други заинтересовани страни участват пълноценно в подготовката, изпълнението и оценката на програмите. Принципът на партньорство има за цел също така да гарантира, че програмите се основават на подход „отдолу нагоре“ и многостепенно управление, при съобразена с конкретните нужди подкрепа за териториалните предизвикателства и местните потребности¹⁰.

⁷ Специален доклад 23/2022, точки 3—4.

⁸ Специален доклад 08/2022, точка I.

⁹ Член 5, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/1058.

¹⁰ Член 8 от Делегиран регламент (ЕС) 240/2014 на Комисията.

35 ЕСП установи, че оценките на потребностите невинаги са достатъчно свързани с целите на програмата. В резултат на това целите, определени в програмите, невинаги са отразявали регионалните или националните нужди и/или са били неясни¹¹. Солидните практики за програмиране и подбор, основани на нуждите, могат да помогнат да се гарантира, че политиката на сближаване носи действителна практическа стойност. ЕСП подчертава колко е важно да се използват прозрачни, обективни и основани на потребностите критерии, за да се определят проектите, които най-добре преодоляват пропуските в регионалното развитие, и да се финансират проекти, които иначе не биха се осъществили¹².

36 Политиката на сближаване също така подкрепя сътрудничеството между регионите и държавите чрез програмите за европейско териториално сътрудничество, известни като „Interreg“. Целта на тези програми е да се превъзмогнат пречките, свързани с границите, и да се преодолеят общите предизвикателства, установени съвместно от държавите членки и регионите. Както за периодите 2014—2020 г., така и за периода 2021—2027 г. Interreg има дял по-малко от 3 % от бюджета за сближаване, което ограничава възможностите за справяне с трансгранични или транснационални предизвикателства. По отношение на съществуващите трансгранични програми ЕСП установи, че техният потенциал за отключване на капацитета за развитие в граничните региони не е напълно оползотворен¹³.

¹¹ Преглед 08/2019 (Информационно-аналитичен документ), точки 35—36; Специален доклад 19/2018, точка 99; Специален доклад 05/2017, точки 165 и 170; Специален доклад 08/2015, точка 66.

¹² Преглед 08/2019 (Информационно-аналитичен документ), точки 31 и 37—38; Специален доклад 21/2018, точки 15—16.

¹³ Специален доклад 14/2021, точки 7 и 93—94.

37 Политиката на сближаване и МВУ споделят общи цели и финансират сходни видове инвестиции (*фигура 1*). Въпреки че политиката на сближаване действа чрез множество програми със силен акцент върху териториалните нужди и върху по-слабо развитите региони, МВУ е централизиран инструмент, прилаган чрез единен национален план за всяка държава членка. За разлика от политиката на сближаване, принципът на партньорство не се прилага за МВУ. От държавите членки се изисква само да предоставят на Комисията преглед на консултациите, които са провели при изготвянето на своите планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ) по МВУ¹⁴.

Гъвкавост при разходването на средства по политиката на сближаване

38 Гъвкавостта при разходването на средства по линия на политиката на сближаване се отнася до способността за адаптиране на програмите, за да се отговори на променящите се социално-икономически условия, непредвидени предизвикателства и нововъзникващи приоритети. В този раздел е описано как с течение на времето гъвкавостта се е увеличила, включително в отговор на кризи.

Дългосрочното планиране осигурява предвидимост, но може да възпрепятства гъвкавостта

39 Рамката на политиката на сближаване е разработена така, че да осигурява дългосрочна стратегическа насоченост и предвидимост. Средствата се разпределят между държавите членки въз основа на политически преговори на високо равнище в рамките на ЕС¹⁵. След това държавите членки разпределят бюджетните си средства за националните и регионалните програми, като вземат предвид категориите, към които принадлежат техните региони (точка 04). Този подход дава възможност за финансова предвидимост, като позволява да се предоставят инвестиции и подкрепа за продължителни периоди от до десет години, но ограничава гъвкавостта за адаптиране на програмите към променящите се нужди или реакцията при кризи.

¹⁴ Преглед 01/2023, точки 37—38.

¹⁵ Преглед 03/2019 (Бърз преглед на казус), точка 6.

40 Освен това правилата за отмяна изискват от държавите членки да изразходват годишните си разпределени средства в рамките на определен срок — обикновено две или три години — или рискуват да ги загубят¹⁶.

41 Държавите членки определят използването на всеки фонд за целия период чрез споразумения за партньорство и програми, въз основа на оценки на потребностите и след одобрение от Комисията. Средствата са предназначени за специфични цели и области на политиката, а правилата за тематична концентрация се прилагат, като се следва подход „отгоре надолу“ (*каре 7*).

Каре 7

Правила за тематична концентрация

Правилата за тематична концентрация изискват значителна част от финансирането по политиката на сближаване да бъде разпределено за приоритети на ЕС, като праговете варират в зависимост от категорията на регионите или специфични социални предизвикателства. За периода 2021—2027 г.¹⁷:

- по ЕФРР по-силно развитите региони трябва да заделят най-малко 85 % от средствата за конкурентоспособност и иновации и за екологичния преход, и най-малко 30 % специално за екологичния преход. От своя страна, по-слабо развитите региони трябва да заделят най-малко 25 % от средствата за конкурентоспособност и иновации и най-малко 30 % за екологичния преход. Освен това най-малко 8 % от средствата по ЕФРР на национално равнище следва да бъдат разпределени за устойчиво градско развитие;
- в рамките на ЕСФ+ най-малко 25 % от средствата трябва да бъдат заделени за социално приобщаване, а най-малко 3 % за подкрепа на най-нуждаещите се лица. Когато в дадена държава членка процентът на детска бедност или на младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение, е над средните стойности за ЕС за периода 2017—2019 г., те трябва да планират поне 5 % за справяне с детската бедност и 12,5 % за младежка заетост.

¹⁶ Член 105 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

¹⁷ Член 4 и член 11, параграф 2 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1058](#); член 7 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1057](#).

42 Тематичната концентрация спомага за укрепване на връзката между приоритетите на ЕС и финансирането от ЕС¹⁸. ЕСП отбелязва, че в регулаторната рамка на политиката на сближаване са въведени чести дерогации от правилата за тематична концентрация, за да се улесни препрограмирането. Това може да отслаби надеждността и цялостното въздействие на изискванията за тематична концентрация¹⁹.

43 В сравнение с фондовете на политиката на сближаване МВУ налага по-малко условия за допустимост и прилага различно тематично заделяне на средства. Последното е ограничено до минимум 37 % от общия размер на отпуснатите средства в подкрепа на екологичния преход и 20 % за подпомагане на цифровия преход²⁰.

Препрограмирането се извършва по-често

44 Препрограмирането на фондовете на политиката на сближаване е основният механизъм, с който разполагат управляващите органи за адаптиране на програмите по време на изпълнението им, така че да отговорят на нови или актуализирани нужди. За измененията се изисква мотивирано искане, придружено от описание на очакваното въздействие върху постигането на целите на програмата. Те трябва също така да спазват основните ограничения, например тематичната концентрация, и да получат одобрение от Комисията, за да се гарантира съответствие с целите и правните изисквания на ЕС²¹. С всеки нов програмен период, включително 2021—2027 г. (*каре 8*), правилата все повече се адаптират, за да се улесни препрограмирането.

¹⁸ Становище 06/2018, точка 17; Специален доклад 02/2017, точки 67—80.

¹⁹ Становище 02/2025, точка 41; Специален доклад 02/2023, точка 69; Специален доклад 02/2017, точки 69 и 144.

²⁰ Член 18, параграф 4, букви д) и е) от Регламент (ЕС) 2021/241.

²¹ Член 24 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

Каре 8

Нови възможности за гъвкавост, включени в програмния период 2021—2027 г.

- До 8 % от разпределените средства за даден приоритет могат да бъдат преразпределени към друг приоритет в рамките на същия фонд, програма и категория региони без одобрението на Комисията (с таван от 4 % от общия бюджет на програмата).
- Половината от средствата по програмите за последните две години се разпределят окончателно по време на междинния преглед през 2025 г., което позволява корекции, отразяващи променящите се социално-икономически условия.
- Изменения на споразуменията за партньорство, които подлежат на одобрение от Комисията, вече не са необходими, за да се отразят промените в програмите²².

45 Управляващите органи променят програмите по-често, понякога многократно в рамките на кратки периоди²³. През периода 2007—2013 г. те са били изменени средно 1,3 пъти, което е нараснало до 8,2 пъти за периода 2014—2020 г. Над 15 % от общия размер на средствата за периода 2014—2020 г. са били препрограмирани. В някои програми повече от половината от финансирането е било преразпределено. ЕСП установи, че процесът на препрограмиране увеличава административната тежест за управляващите органи²⁴.

46 Както по отношение на политиката на сближаване, така и по отношение на МВУ ЕСП отбелязва закъснения при изпълнението на планираните инвестиции, отчасти поради външни обстоятелства (напр. инфлация, проблеми с веригата на доставки и правни затруднения). Тези забавяния излагат на риск ефективното усвояване на средствата²⁵. За да се справят с предизвикателствата пред изпълнението на МВУ, всички държави членки използват възможността за преразглеждане на своите ПВУ след оценка от Комисията и одобрение от Съвета²⁶.

²² Съображение 18, член 18, член 24, параграф 5 и член 26 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

²³ [Специален доклад 24/2021](#), точки 53—57 и 120; [Специален доклад 17/2018](#), точки 46—47.

²⁴ [Специален доклад 02/2023 на ЕСП](#), точки 35—36.

²⁵ [Специален доклад 13/2024 на ЕСП](#), точки 29—41.

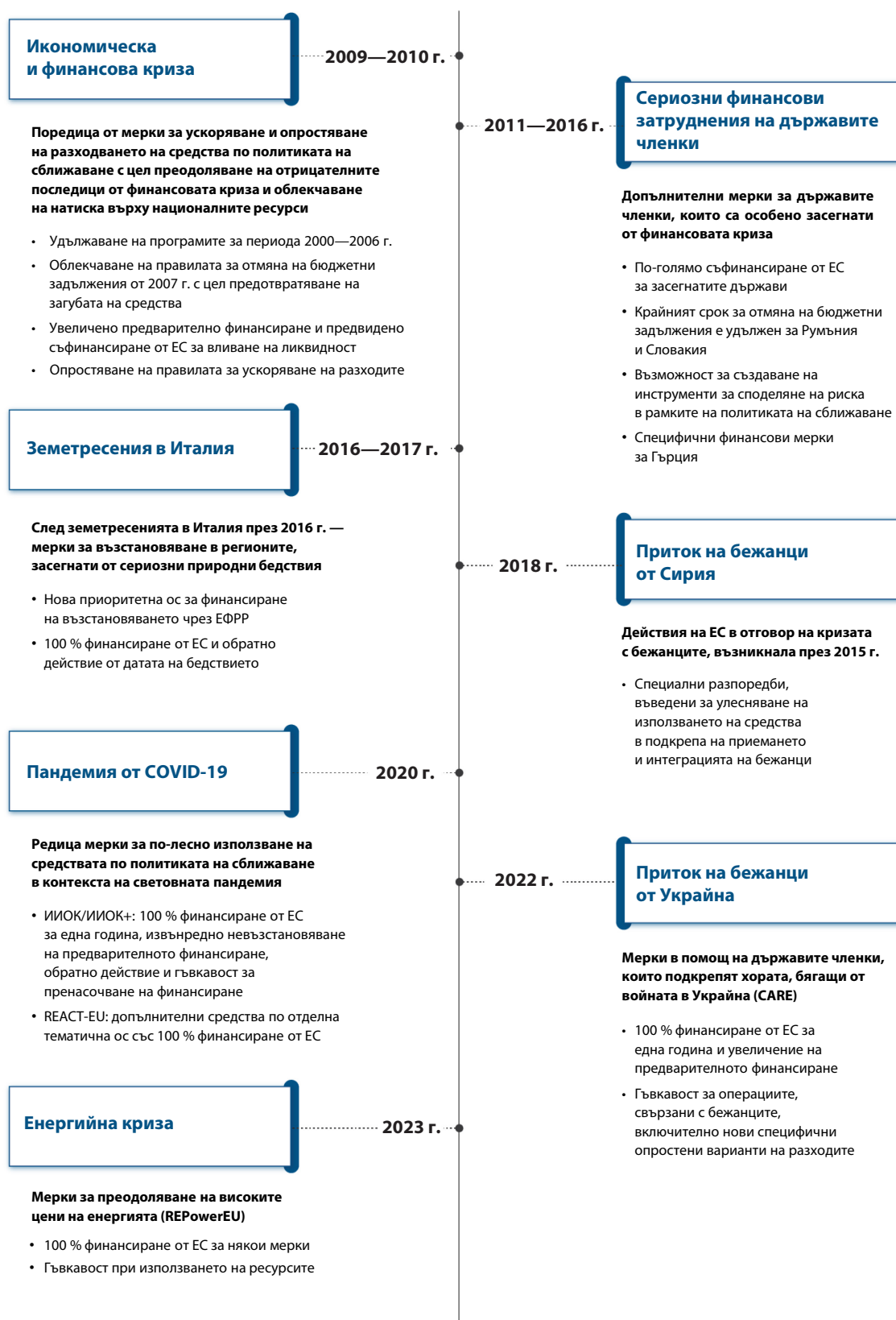
²⁶ Член 21, параграф 2 от [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#).

Политиката на сближаване често е била коригирана, за да се даде възможност за гъвкавост, свързана с кризата

47 Освен вградените механизми за гъвкавост, регулаторната рамка на политиката на сближаване често е изменяна, за да се помогне на държавите членки да се справят с конкретни кризи (*фигура 2*). Регламентът за общоприложимите разпоредби (ROP) е бил изменен 16 пъти през програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г., за да се въведат временни мерки. Тези мерки обикновено са насочени към облекчаване на правилата (напр. разрешаване на трансфери или разширяване на допустимостта) и към намаляване на натиска върху националните бюджети чрез варианти като 100 % финансиране от ЕС²⁷. Около 30 % от измененията в програмите по ЕФРР и КФ през програмния период 2014—2020 г. са специално насочени към задействане на нововъведените в ROP разпоредби за реакция при кризи.

²⁷ Специален доклад 02/2023 на ЕСП, точки 84—85.

Фигура 2 — Действия по политиката на сближаване в отговор на кризи през периодите 2007—2013 г. и 2014—2020 г.



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

48 Политиката на сближаване се използва за бързо реагиране при кризи поради нейната приспособимост и значителните ресурси, които може да мобилизира. Анализът на ЕСП на инициативите — Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса“ (ИИОК) и Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа (CARE) — по време на програмния период 2014—2020 г. показва потенциала на политиката на сближаване за реагиране на кризи. Регулаторните промени са позволили неизползваните средства да бъдат пренасочени, но тези управляващи органи, които вече са заделили своите средства, не са били в състояние да използват тези възможности за гъвкавост²⁸. Въз основа на този опит правилата за периода 2021—2027 г. позволяват допълнителна гъвкавост по време на криза. Те дават възможност на Комисията да реагира на извънредни ситуации по-бързо чрез временни мерки, при условие че Съветът ги е признал като такива. Това включва например увеличаване на съфинансирането с 10 процентни пункта или разрешаване на ретроспективен подбор на завършени проекти за период до 18 месеца²⁹.

49 ЕСП обаче докладва, че при неколккратно прибегване до политиката на сближаване за краткосрочни ответни действия при кризи има риск да се подкопае основната стратегическа насоченост на политиката на сближаване, която се състои в укрепване на икономическото и социалното сближаване и намаляване на различията между регионите на ЕС³⁰.

²⁸ Специален доклад 02/2023, точки 23, 85 и 88; Специален доклад 05/2025, точки 22, 25 и 81.

²⁹ Член 20 от Регламент (ЕС) 2021/1060; член 4, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2021/1057; член 5, параграф 6 от Регламент (ЕС) 2021/1058.

³⁰ Специален доклад 02/2023 на ЕСП, точки 85 и 94.

Опростяване на регулаторната среда

50 Във всяка област на публични разходи, правилата на политиката на сближаване на ЕС са важни, за да се гарантира, че средствата се разпределят за постигане на целите на политиката в съответствие с принципа на добро финансово управление³¹. Правилата на политиката на сближаване често се считат за прекалено сложни, което допринася за формиране на ненужни административни разходи както за бенефициентите, така и за администраторите на програми, и един от факторите, водещи до висок риск от грешки (*каре 13*).

51 Опростяването е постоянна цел на Комисията при разработването и прилагането на политиката на сближаване от програмния период 2000—2006 г. насам. Допълнителни мерки са въведени за периода 2014—2020 г. и 2021—2027 г., главно за управляващите органи³² (*каре 9*). Опростяването продължава да заема важно място в дневния ред на ЕС за периода след 2027 г.³³ ЕСП подкрепя опростяването, тъй като сложните правила допринасят за увеличаване на нередностите³⁴. Въпреки това одиторите многократно са посочвали, че опростяването не следва да бъде за сметка на отчетността и изпълнението³⁵.

³¹ Преглед 05/2018 (Информационно-аналитичен документ), точки I, 18 и 61; Годишен доклад за 2020 г., точки 1.18 и 1.21.

³² Преглед 05/2018 (Информационно-аналитичен документ), точки 2 и 4—5; Commission Simplification Handbook for 2021-2027

³³ Заключение на Съвета относно сближаването и политиката на сближаване след 2027 г., 2025 г.; писмо за определяне на ресора до изпълнителния заместник-председател, отговарящ за сближаването и реформите, Европейска комисия, 2024 г.

³⁴ Становище 06/2018, точка 7; Годишен доклад за 2020 г., точки 1.18 и 1.21.

³⁵ Становище 06/2018, точка 50; Преглед 05/2018 (Информационно-аналитичен документ), точки 14 и 38; Специален доклад 22/2024, точки 40 и 101.

Каре 9

Примери за инициативи за опростяване

С РОР за периода 2014—2020 г. са били въведени:

- опростени варианти за разходите (ОВР): по-широко правно основание за еднократни суми, стандартни таблици на единичните разходи и единни ставки, включително стандартни единни ставки, предварително определени от Комисията;
- хармонизирани правила: въвеждане на единен РОР, обхващащ множество фондове, с цел повишаване на съгласуваността;
- пропорционални мерки за контрол: за доброто функциониране на програмите ще са необходими по-малко одити.

С РОР за периода 2021—2027 г. са въведени:

- финансиране, което не е свързано с разходите: нова възможност, която позволява плащанията да се основават единствено на изпълнението на условията, етапните цели или крайните продукти;
- разширено използване на ОВР: одобрените ставки за периода 2014—2020 г. биха могли да се използват повторно без допълнителна обосновка;
- рационализирани програмни документи: по-кратки споразумения за партньорство и програми с по-малко задължителни елементи;
- фиксирана техническа помощ, свързана с напредъка в изпълнението на програмата, която намалява необходимостта от подробно отчитане на разходите;
- проверки на управлението въз основа на риска, възможност за подобрени пропорционални механизми за одит и засилване на принципа на единния одит.

52 Политиката на сближаване се урежда от няколко набора от правила. Първо, специфични правила на политиката на сближаване на ЕС за всеки от неговите фондове. Второ, други хоризонтални, но не специфични за политиката на сближаване правила на ЕС, например тези, които обхващат вътрешния пазар (обществени поръчки и държавна помощ). Трето, национални (и понякога дори регионални) правила, обхващащи аспекти, които са важни за създателите на политики и регулаторните органи на това равнище. За да бъде ефективно опростяването, то трябва да вземе предвид всички (специфични и неспецифични) правила, приложими към политиката на сближаване.

53 Правилата, уреждащи възстановяването на разходите, направени от бенефициентите (използвани за по-голямата част от разходите за сближаване), изискват обширна документация и механизми за контрол. Бенефициентите трябва да съхраняват и представят широк набор от оправдателни документи (фактури, отчети за присъствие, договори и др.) за последваща проверка. Следователно ОВР представляват опростяване. Те могат да намалят тежестта на документирането на действително направените разходи, като ЕСП установи, че при тях рискът от извършване на непреднамерени грешки е по-малък³⁶. Въпреки известния напредък, използването им от управляващите органи остава ограничено, по-специално за ЕФРР (*каре 10*).

³⁶ Преглед 03/2024, точки 118 и 120.

Каре 10

Опростени варианти на разходите

ОВР са предварително определени методи за изчисляване на допустимите разходи, вместо да се използват действително направените разходи. Те са насочени към постигане на многобройни ползи, например намаляване на административните разходи, подобряване на възможностите за извършване на одит и по-своевременно изпълнение на проектите.

ОВР са били въведени за първи път за операции по ЕСФ през програмния период 2007—2013 г. и оттогава използването им се удължава. Комисията е прогнозирила 33 % покритие на разходите по ЕСФ и 4 % на разходите по ЕФРР/КФ чрез ОВР до края на програмния период 2014—2020 г. Според изчисленията на ЕСП общо около 22,5 млрд. евро или 8,5 % от основаните на безвъзмездни средства разходи за сближаване през периода 2014—2020 г. ще бъдат възстановени почти изцяло чрез ОВР³⁷.

За фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. използването на ОВР е станало задължително за операции на стойност до 200 000 евро, финансирани по ЕФРР и ЕСФ+. ³⁸ Комисията също така е въвела повече готови схеми³⁹, като допълнително е опростила тяхното прилагане и е намалила потенциала за грешки. Комисията счита, че на равнището на бенефициентите ОВР могат да покрият съответно около 44 % от бюджета на ЕСФ+ и 11,5 % от бюджета на ЕФРР⁴⁰.

Усвояване на средства

54 Усвояването е способността на националните и регионалните администрации да изразходват финансовите ресурси, които са им били предоставени⁴¹. Държавите членки получават плащания от бюджета на ЕС като частично възстановяване на допустимите разходи, направени по проектите в рамките на техните програми за сближаване.

³⁷ Специален доклад 24/2021, точки 89 и 101; *Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD*, Европейска комисия, 2018 г., стр. 42 и 53.

³⁸ Член 53, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

³⁹ Член 94, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

⁴⁰ *Study on the uptake of SCOs and FNLC for the CPR in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods*, Европейска комисия, 2024 г., стр. 48—49 и 118.

⁴¹ Специален доклад 17/2018, точка I.

55 Капацитетът за усвояване на държавите членки на национално и на регионално равнище, се влияе от различни фактори. Те включват закъснения при приемането на регулаторни рамки от съзаконодателите и одобряването на оперативните програми, припокриващи се програмни периоди и програми, паралелно действие на други инструменти за пряко или споделено управление и административен капацитет на управляващите органи⁴². Според анализа на Комисията техническият капацитет на управляващите органи — и на правителствата като цяло — е важен фактор, засягащ техния капацитет за усвояване на финансирането за сближаване и ефективността на финансираните инвестиции⁴³.

Късното приемане на регулаторна рамка и програми оказва натиск върху използването на финансирането по линия на политиката на сближаване

56 За да се запази акцентът върху ефективното и редовно използване на финансирането по линия на политиката на сближаване, е от решаващо значение управляващите органи да избягват ситуации, при които значителни средства трябва да бъдат усвоени към края на програмния период. ЕСП докладва, че този натиск може да накара програмните органи да се съсредоточат само върху усвояването на средствата и да отделят по-малко внимание на потенциалната добавена стойност на подкрепяните инвестиции⁴⁴.

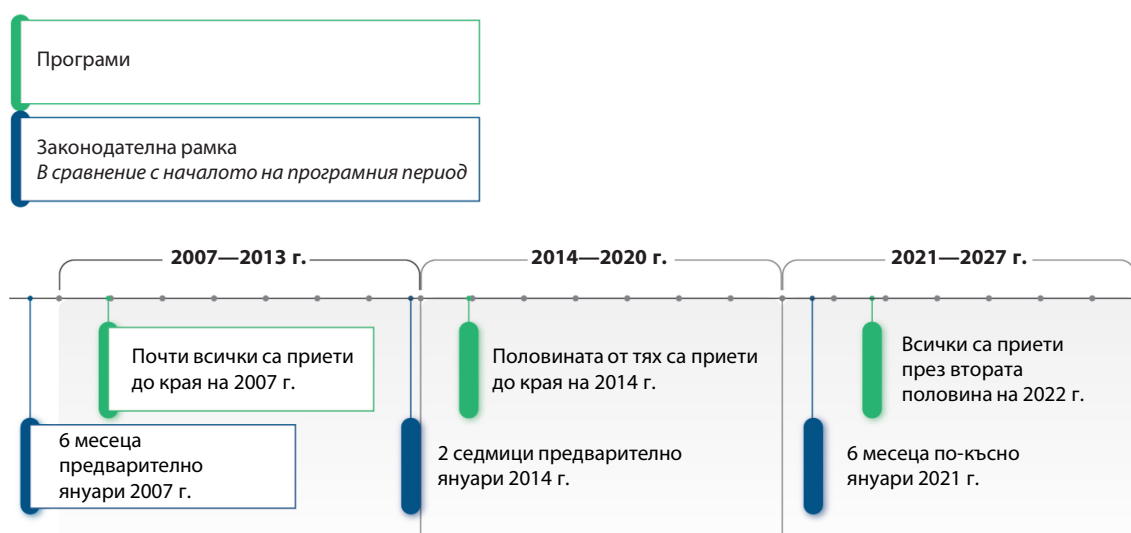
⁴² Пак там, точки III, IV и 14—22.

⁴³ Девети доклад за сближаването, стр. 274.

⁴⁴ Специален доклад 17/2018, точка I.

57 Одобряването на законодателната рамка от съзаконодателите е предварително условие за завършване на подготовката на програмите. След като Комисията е одобрила програмите, държавите членки могат да започнат с изпълнението. В няколко последователни МФР Европейската сметна палата констатира, че законодателната рамка в областта на сближаването, споразуменията за партньорство и програмите са били одобрявани все по-късно (*фигура 3*)⁴⁵. Това е допринесло за ниското ниво на усвояване на средства през първите години, което е увеличило натиска върху този процес към края на програмните периоди, поради необходимостта от наваксване. Закъсненията са били значителни през периода 2021—2027 г., когато управляващите органи са участвали и в програмирането на REACT-EU и прилагането на други извънредни мерки (ИИОК, ИИОК+, CARE, CARE+, MBU)⁴⁶.

Фигура 3 — Одобряване на законодателни рамки и програми



Източник: ЕСП.

⁴⁵ Пак там, точки 16 и 19; COM (2025) 46.

⁴⁶ Преглед 01/2023, точка 46.

58 За периода 2014—2020 г. е въведена временна гъвкавост, за да се даде възможност на фондовете на политиката на сближаване за изпълнение на нововъзникващи приоритети, както и ставки на финансиране от ЕС в размер до 100 %. Заедно тези две мерки допринасят за улесняване на усвояването от страна на държавите членки на фондовете на политиката на сближаване, особено от по-силно развитите региони⁴⁷. Същевременно, според предишни наблюдения на ЕСП, задължителното национално или частно съфинансиране е важен принцип за фондовете на политиката на сближаване, тъй като подкрепя ангажираността и стимулира ефикасното и ефективно изразходване на средствата.⁴⁸ С него също така се увеличава общият обем на наличното финансиране в подкрепа на приоритетите на политиката на ЕС.

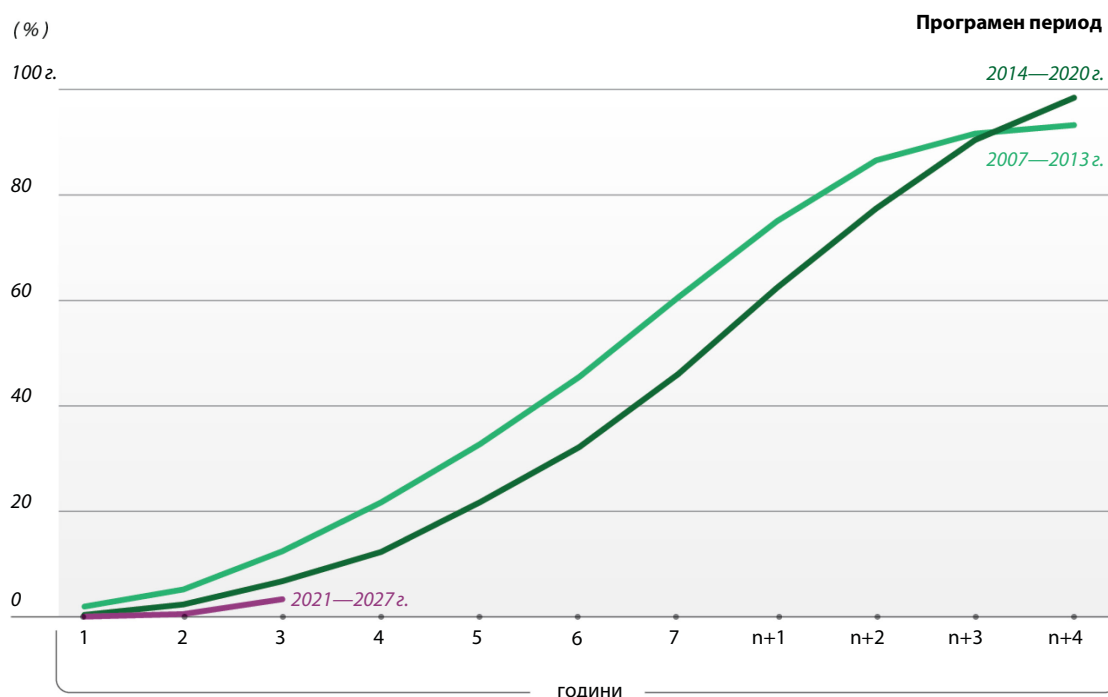
Съвместното съществуване на МВУ и финансирането за сближаване създава допълнителни рискове за усвояването

59 На *фигура 4* са показани процентите на усвояване на средствата по политиката на сближаване през трите програмни периода.

⁴⁷ Преглед 03/2024, точки XI, 138—145 и 162; [Степен на усвояване на фондовете на политиката на сближаване](#), Служба на Европейския парламент за парламентарни изследвания, 2024 г.

⁴⁸ Становище 02/2025, точка 34; [Специален доклад 02/2023](#), точка 69; [Преглед 01/2023](#), точка 71.

Фигура 4 — Степен на усвояване по програмни периоди и години



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

60 Равнищата на усвояване на средствата по политиката на сближаване са били малко по-ниски през първите години на програмния период 2021—2027 г. в сравнение с предходните. Това се дължи на въздействието от прилагането на МВУ (за финансиране на сходни видове инвестиции при по-кратък период на изпълнение, който приключва през август 2026 г.) и на ограничения административен капацитет, тъй като националните органи често е трябвало да прилагат успоредно и двата инструмента⁴⁹. Някои държави членки са предприели мерки за увеличаване на този капацитет — например чрез набиране на допълнителен персонал, предоставяне на оперативна подкрепа и опростяване на административните процедури — но не са преодолели изцяло предизвикателствата⁵⁰. В някои случаи по-напреднали проекти, които преди това са били планирани по линия на фондовете на политиката на сближаване, са били прехвърлени в рамките на ПВУ⁵¹.

⁴⁹ Преглед 01/2023, точки 11, 22, 30, 45—47 и 53.

⁵⁰ Специален доклад 13/2024, точки VIII, 69—70 и 97.

⁵¹ Специален доклад 22/2024, точка 30 и каре 5; SWD (2024) 70, стр. 63.

61 По-високият процент на предварително финансиране по МВУ в сравнение с фондовете на политиката на сближаване първоначално е улеснил отпускането на средства. Държавите членки са могли да поискат авансово до 13 % от отпуснатите им средства по МВУ, докато фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. предоставят годишни траншове от 0,5 % от общата подкрепа. Това първоначално предварително финансиране по МВУ, като реакция при кризи, е помогнало на повечето държави членки да ускорят изпълнението, при намаляване на натиска върху националните бюджети до момента на първите им редовни плащания⁵².

62 Равнищата на усвояване на средствата по МВУ и политиката на сближаване не са пряко съпоставими. Усвояването на финансирането по МВУ отразява средствата, изплатени от Комисията на държавите членки при задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите — то не се отнася до тези средства, които са достигнали до своите крайни получатели и до реалната икономика⁵³. В предишен свой доклад въз основа на данни, предоставени от 15 държави членки към октомври 2023 г., ЕСП установи, че едва около половината от средствата, изплатени на държавите членки, вече са достигнали до крайните получатели⁵⁴.

Повишаване на ориентираността към постигане на резултати

63 Съществува широк консенсус относно необходимостта от максимално повишаване на ефективността на публичните инвестиции и ефикасността на начина, по който те се осъществяват. Разработването на подход и съпътстващи системи за постигането на тази цел обаче продължава да бъде предизвикателство⁵⁵. В областта на политиката на сближаване повишаването на ефективността на разходите е приоритет, който се споделя от Европейския парламент, Съвета и Комисията⁵⁶.

⁵² Преглед 01/2023, точки 67—68; Преглед 02/2025, точка 77.

⁵³ Преглед 02/2025, точка 89.

⁵⁴ *Пак там*, точка 89.

⁵⁵ *Rethinking Regional Development Policy-making*, ОИСП, 2018 г., глава 5, стр. 106 и 114.

⁵⁶ Специален доклад 24/2021, точка I.

64 Финансовият регламент на ЕС⁵⁷ предвижда финансирането от ЕС да се осъществява с акцент върху изпълнението. Съгласно определението на ЕСП и в съответствие с Финансовия регламент резултатите от изпълнението измерват до каква степен са постигнати целите на дадено действие, проект или програма, финансирани от ЕС, и каква е тяхната икономическа ефективност⁵⁸. В този контекст трябва да се прави разграничение между вложени ресурси, крайни продукти, резултати и въздействие (*Фигура 5*).

Фигура 5 — Класификация на вложени ресурси, крайни продукти, резултати и въздействие



Източник: ЕСП, въз основа на [Специален доклад 26/2023](#), фигура 3.

⁵⁷ Член 2, параграфи 50 и 62 и член 33 от [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2024/2509](#).

⁵⁸ [Преглед 02/2025](#), точка 10.

Недостатъчни стимули за увеличаване на акцента върху изпълнението в политиката на сближаване

65 През последните няколко програмни периода правните основания за политиката на сближаване постепенно са въвели процедурни и финансови механизми за стимулиране на ориентирането към изпълнението и съсредоточаване върху резултатите. През периода 2014—2020 г. с регламента са били въведени три такива механизма⁵⁹:

- „предварителни условия“, които са предпоставки за създаване на благоприятна за инвестициите среда за ефективни разходи за сближаване от самото начало на програмите;
- задължителен резерв за изпълнение в размер на 6 % от общата стойност на отпуснатите средства на всяка държава членка, които да бъдат освободени за приоритетните оси при постигане на предварително определени етапни цели (преустановени за периода 2021—2027 г.); и
- моделът „финансиране, което не е свързано с разходите“ (FNLC).

66 ЕСП заключи, че като цяло тези три механизма са довели до нови подходи в управлението, но не са променили съществено начина, по който финансирането от ЕС се разпределя и отпуска.⁶⁰

До известна степен политиката на сближаване вече насърчава реформите в съчетание с инвестиции

67 **Европейският семестър** е ежегодна дейност, която координира икономическите и социалните политики на ЕС. Въз основа на планове за политиката на държавите членки Комисията предлага специфични за всяка държава препоръки (СДП) за това как да се отговори на новите и съществуващите предизвикателства. СДП се приемат от Съвета.

⁵⁹ Членове 19, 20, 21 и член 67, параграф 1, буква д) от [Регламент \(ЕС\) № 1303/2013](#); [Специален доклад 24/2021](#), точки II, 6 и 109—112.

⁶⁰ [Специален доклад 24/2021](#), точки IX и 107—109.

68 От 2014 г. насам политиката на сближаване трябва да взема предвид насоките, предоставени в процеса на европейския семестър. За прилагането на това правило се счита, че:

- в РОР са определят *предварителните условия*⁶¹ (2014—2020 г.) и отключващите условия⁶² (2021—2027 г.); и
- Комисията е предоставила инвестиционни насоки на всяка държава членка, като е определила нуждите от развитие и приоритетите за финансиране в 2012-те документа за изразяване на позиция за периода 2014—2020 г.⁶³ и в докладите за 2019 г. по държави за периода 2021—2027⁶⁴г.

На свой ред държавите членки е трябвало да вземат предвид съответните СДП при изготвянето на споразуменията за партньорство и програмите както за периода 2014—2020 г.⁶⁵, така и за периода 2021—2027 г.⁶⁶ по фондовете на политиката на сближаване. По-специално ЕСФ + изисква от държавите членки да заделят подходящ размер от своите ресурси за справяне с предизвикателствата, посочени в съответните СДП⁶⁷.

69 *Предварителните условия* са едно от основните нововъведения в политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. ЕСП отчете, че оценката на Комисията на тези условия е еднократна въз основа на критериите, определени в РОР. Повечето от тях са широкообхватни, което оставя значителна свобода за тълкуване. ЕСП също така откри ограничени доказателства за въздействието на *предварителните условия* върху ефективността на разходите и установи, че неизпълнението на тези условия рядко е имало отрицателни финансови последици за държавите членки⁶⁸.

⁶¹ Член 19 от [Регламент \(ЕС\) 1303/2013](#).

⁶² Член 12, параграф 1 и член 15 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

⁶³ Приложение I, точка 2.3 от [Регламент \(ЕС\) № 1303/2013](#); [Специален доклад 02/2017](#), точка 9.

⁶⁴ [Преглед 01/2023](#), точка 15.

⁶⁵ Член 4, параграф 1, член 15, параграф 1 и член 19 от [Регламент \(ЕС\) № 1303/2013](#).

⁶⁶ Член 11, параграф 1, член 15, параграф 2 и член 22, параграф 3 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

⁶⁷ Член 7, параграфи 1 и 2 и член 12 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1057](#).

⁶⁸ [Специален доклад 24/2021](#), точки 16, 21—22, 26—34, 110, 114 и 116.

70 Голяма част от средствата по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. на теория са били предназначени за СДП за отделните фондове. Действителната връзка между разходите на ЕС и изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки обаче е недостатъчна⁶⁹. Проучванията също така потвърждават, че въпреки че специфичните за всяка държава препоръки са били следвани при стратегическите решения, изложени в програмите, на практика липсата на ясни стимули или санкции е ограничила тяхното влияние върху изпълнението на политиката на сближаване по места⁷⁰.

71 През програмния период 2021—2027 г. отключващите условия заменят *предварителните* условия. Те са предпоставка за ефикасното и ефективно използване на фондовете на политиката на сближаване. За разлика от *предварителните* условия за периода 2014—2020 г., отключващите условия изискват изпълнение през целия период, а не само в началото, за да могат държавите членки и регионите да получат средства. Това означава, че Комисията не възстановява разходи, освен ако не приеме, че съответното отключващо условие е изпълнено⁷¹.

72 Отключващите условия са определени в ROP. Тяхното изпълнение осигурява финансиране, предназначено за конкретна цел, на държавите членки или регионите. Това обаче само по себе си не води до плащания от страна на Комисията. Държавите членки все още трябва да изпълняват операции, за да отговарят на условията за възстановяване на разходи.

⁶⁹ Специален доклад 16/2020, точки 41—44 и 62.

⁷⁰ Corti, F., PEDRALLI, M. и Pancotti, C., „The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy“, Център за европейски икономически изследвания (ZEW): „The Future of EU Cohesion“, стр. 237.

⁷¹ Член 15, параграф 6 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

73 Въпреки това политиката на сближаване допринася за реформите в определени области в държавите членки. Например според Комисията в областите, обхванати от ЕСФ (+), държавите членки са започнали 293 реформи между 2014 г. и 2022 г., като най-голям дял от тях са осъществени в образователната политика и пазара на труда. От тези реформи 142 (48,6 %) са получили, поне частично, финансиране по ЕСФ (+). Като цяло Комисията е оценила, че при около 9 % от СДП в областите на интервенция по ЕСФ (+) е постигнат „значителен напредък“ или „цялостно изпълнение“⁷².

74 Неотдавнашното [предложение](#) на Комисията за изменение на Регламента за ЕФРР/Кохезионния фонд в контекста на междинния преглед допълнително разширява обхвата на подкрепата за реформите. С него се въвежда възможността за финансиране на дейности, които допринасят за изпълнението на реформите, включително за покриване на разходи, които не са пряко свързани с осъществяването на инвестициите. Това представлява новост за фондовете на политиката на сближаване. ЕСП обаче отбеляза също, че в предложението липсва ясно определение за реформи, които могат да бъдат подпомагани по ЕФРР/КФ, нито се уточняват видовете действия или разходи, които ще се считат за допустими. В резултат на това обхватът на подкрепата, която би могла да бъде определена като реформа, остава неясен⁷³.

Ограничено използване на модела на финансиране, което не е свързано с разходите, в политиката на сближаване

75 Потенциалът за използване на модели на финансиране, основано на резултатите, в политиката на сближаване постепенно се е увеличил. Тези модели осигуряват пряка връзка между финансовата подкрепа на ЕС и предварително определени резултати или условия. Най-значимият пример е моделът FNLC ([каре 11](#)).

⁷² [Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal](#), Европейска комисия, 2025 г., стр. 10, 19 и 35—36.

⁷³ Становище 02/2025, точка 22; член 1, параграф 1, буква д) от [COM \(2025\) 123](#).

Каре 11

Финансиране от ЕС по модела FNLC

За да се подпомогне постигането на целите на политиката на ЕС и на посочените резултати, през 2018 г. с Финансовия регламент⁷⁴ е била въведена възможността за предоставяне на финансиране от ЕС, което не е свързано с разходите. То се основава на:

- изпълнението на условия; или
- постигането на резултати, измерено спрямо предварително определени етапни цели или чрез показатели за изпълнението.

В рамките на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. моделът FNLC е можело да се използва от 2019 г. нататък за инвестиции по линия на ЕФРР/КФ в областите на енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници, при съответно уведомяване на Комисията.

76 През периода 2014—2020 г. моделът FNLC е бил използван само за един пилотен проект по ЕФРР с принос от ЕС в размер на около 36 млн. евро. ЕСП изтъкна следните причини за ограниченото използване на модела FNLC през този период⁷⁵:

- наличие на значителен период от време, преди инвестициите на ЕС да постигнат резултати, а понякога дори и крайни продукти. Това е затруднявало управляващите органи при определянето на подходящи операции за модела FNLC;
- държавите членки са отбелязали, че създаването на схеми за финансиране, което не е свързано с разходи, е обременяващо, сложно и отнемащо време;
- ЕСП установи, че правилата за проверка на спазването на нормите на вътрешния пазар при прилагането на модела за финансиране, което не е свързано с разходи, не са били достатъчно ясни. Държавите членки все пак е трябвало да гарантират, че всички разходи на ЕС са в съответствие с правилата за обществените поръчки и държавната помощ, докато правната рамка е позволявала да се проверят само условията за финансиране⁷⁶.

⁷⁴ Член 125, параграф 1, буква а) от [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2024/2509](#).

⁷⁵ [Специален доклад 24/2021](#), точки 94—96, 99, 105—106, 108, 126, 128, препоръки 3а) и 4б).

⁷⁶ Член 67, параграф 1, буква д) от [Регламент \(ЕС\) № 1303/2013](#); точка 4, буква е) от приложението към [Делегиран регламент \(ЕС\) 2019/694 на Комисията](#).

77 През периода 2021—2027 г. моделът FNLC е вариант за предоставяне на финансиране от ЕС във всяка област на политиката на сближаване⁷⁷. До март 2025 г. Комисията е одобрила 23 схеми по 15 програми по ЕФРР и/или ЕСФ+ в 11 държави членки⁷⁸ на обща стойност 6,8 млрд. евро.

78 РОР изисква проверки и одити, за да се провери дали условията за възстановяване са изпълнени и дали са постигнати резултати. В съображенията се посочва, че свързаните с изпълнението на схемата разходи не следва да подлежат на проверки, въпреки че управляващите и одитните органи все пак трябва да дадат увереност на Комисията, че разходите, включени в отчетите, са в съответствие с всички приложими правила, включително правилата за обществените поръчки и държавната помощ⁷⁹. Комисията счита, че получава достатъчна увереност относно спазването на всички приложими правила чрез i) своята *предварителна* оценка на схемите за финансиране; ii) изпълнението от страна на държавите членки на отключващите условия, включително относно обществените поръчки и държавната помощ; и iii) оценките на държавите членки на жалбите относно обществените поръчки и държавната помощ.

⁷⁷ Член 37, член 53, параграф 1, буква е) и член 95, параграф 1 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

⁷⁸ Естония, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Литва, Унгария, Австрия, Полша, Португалия, Румъния.

⁷⁹ Членове 69, 74 и 77 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

79 Други специалисти с опит в използването на модели, основани на резултатите, също подчертават предизвикателствата при привеждането в действие на тези модели и необходимостта от определяне на реалистични очаквания. Световната банка⁸⁰ отбелязва наличието на обща тенденция на разочарование сред тези, които използват такива модели, въпреки силното убеждение в основната логика, което води до „разминаване между обещание и практика“. Други⁸¹ посочват, че при тези модели следва да се избягват нарушаващите конкуренцията стимули, например определянето на неамбициозни цели, отдаването на приоритет на краткосрочните пред дългосрочните цели и удовлетворяването на най-лесните за изпълнение потребности. Освен това ОИСР⁸² подчертава, че ефективното прилагане изисква инструменти и методи за разработване на информация за изпълнението, поддържащи ИТ системи, стабилни механизми за отчетност и ясно определени роли и отговорности.

Слабости в мониторинга и оценката означават, че няма достатъчно информация за резултатите

80 Системите за мониторинг, които проследяват напредъка към постигането на целите въз основа на подходящи и надеждни данни за изпълнението, могат да предоставят полезна информация за резултатите, както и да спомогнат за подобряване на бъдещите схеми. Висококачествените *последващи* оценки помагат при анализа на постигането на целите на политиката.

⁸⁰ Moynihan, D. and Beazley, I., [Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries](#), Световна банка, 2016 г.

⁸¹ Corti, F., Pedralli, M. и Pancotti, C., „The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy“, Център за европейски икономически изследвания (ZEW): [„The Future of EU Cohesion“](#), 2024 г., стр. 246.

⁸² [Добри практики за бюджетиране въз основа на резултатите](#), ОИСР, 2019 г., стр. 18; [бюджетиране въз основа на резултатите](#), ОИСР, 20.3.2025 г.

Системите за мониторинг не предоставят достатъчна информация за изпълнението на равнището на ЕС

81 Политиката на сближаване разполага с широкообхватна система за наблюдение на изпълнението, състояща се от специфични за програмата и общи показатели, които измерват предимно крайните продукти. През периода 2014—2020 г. оперативните програми са били наблюдавани чрез около 9 000 различни показателя. Те са предимно специфични за програмата и не могат да бъдат обобщени на равнището на ЕС. Държавите членки са определили 7 880 специфични показатели в своите програми за сближаване за периода 2021—2027 г.

82 Мониторингът, основан на общи показатели, позволява да се измери приносът на фондовете на политиката на сближаване към целите на ЕС и да се сравнят стойностите на показателите на програмно равнище. Фондовете на политиката на сближаване обаче използват ограничен брой общи показатели за измерване на цялостната ефективност на равнището на ЕС. Въпреки това те са се увеличили от 87 за периода 2014—2020 г. до 234 за програмния период 2021—2027 г.

83 Няма изрично правно изискване на ЕС за определяне на показатели за изпълнение за избрани операции. Постигането на резултати на ниво проект оказва влияние върху равнището на финансиране от ЕС само в много малко случаи. Например в своя Годишен доклад за 2023 г.⁸³ ЕСП установи два случая, при които не са предприети последващи действия във връзка с ангажимента за постигане на целите за изпълнение, включени в споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Чрез своите одити ЕСП установи, че процедурите за подбор на проекти не са разработени така, че да се съсредоточат върху потенциалния принос на предложените проекти за целите на програмата. Поради това мониторингът не може да отчита в достатъчна степен приноса на проектите към резултатите и целите на програмата, а вместо това се съсредоточава върху крайните продукти и разходите. Като цяло незадоволителното изпълнение не води до финансови санкции⁸⁴.

⁸³ Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точки 6.39—6.41 и препоръка 6.3.

⁸⁴ Преглед 08/2019 (Информационно-аналитичен документ), точки 56, 65—66, 69, 101 и 103; Специален доклад 21/2018, точка 75 и препоръка 1.

84 Като част от подбора на операции през програмния период 2021—2027 г. в РОР се изисква управляващите органи да поставят приоритет върху операциите с цел максимално увеличаване на техния принос за целите на програмата⁸⁵. Все още не е ясно дали на практика тази разпореда допринася за подбора на проектите с най-добри резултати.

85 В докладите на ЕСП често се изтъкват слабости в системите за мониторинг, които затрудняват измерването на напредъка и приноса на финансирането за сближаване за изпълнението на целите на програмата. Слабостите варират от липса на показатели (особено тези за измерване на резултатите) за отчитане на финансовия принос към конкретни области, подпомагани от фондовете на политиката на сближаване, до липса на цели или непоследователно използване на съществуващите показатели (*каре 12*).

Каре 12

Примери за недостатъчен мониторинг

Показателите за мониторинг на кръговата икономика обхващат само събирането и преработката на отпадъци, без конкретна информация относно кръговото проектиране на продуктите. Нито Комисията, нито органите в избраните държави членки са разполагали с информация относно приноса към целите на плана за действие относно кръговата икономика на повече от 1 000 проекта в тази област, финансирани от ЕФРР.⁸⁶

В Регламента за ЕСФ не е предвиден общ показател за резултатите по отношение на лицата в положение на дългосрочна безработица, въпреки че тази област е приоритет за разходите по Европейския социален фонд. Държавите членки са отчетли резултатите, постигнати чрез специфични за програмата показатели, когато е имало такива. В две от четирите одитирани ОП няма специфични за програмата показатели за резултати, които да отразяват резултатите по отношение на участниците (съответно 172 445 и 27 395).⁸⁷

⁸⁵ Член 73, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

⁸⁶ Специален доклад 17/2023, точки II, 61—63.

⁸⁷ Специален доклад 25/2021, точки 63—71 и 78.

86 Съвместният изследователски център също така отбеляза, че за надеждната оценка на изпълнението са необходими подходящи показатели и цели, подкрепени от точни данни. В него се подчертава, че програмите по ЕФРР са срещнали значителни трудности при определянето на реалистични цели, като по-голямата част от тях са били подложени на чести и значителни преразглеждания. В него също така се подчертава необходимостта от по-строго определяне на показателите и от ограничаване на измененията до ясно определени обстоятелства⁸⁸.

Резултатите от оценката не са своевременно налични, за да се осигури информация за законодателните предложения

87 Оценките в рамките на политиката на сближаване имат за цел да се оцени въздействието на фондовете върху петте цели на политиката и да се разгледа ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и добавената стойност от ЕС на всеки фонд⁸⁹, като се следва принципът „първоначална оценка“ на Комисията⁹⁰.

88 До края на 2024 г. Комисията е трябвало да публикува следните две оценки на фондовете на политиката на сближаване, които са важни за предоставянето на информация за правната рамка за периода след 2027 г.:

- последващата оценка на програмния период 2014—2020 г., в която се разглеждат ефективността и ефикасността на фондовете и техният принос към стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж⁹¹; и
- междинната оценка за програмния период 2021—2027 г., която обхваща ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и добавената стойност на фондовете на ЕС⁹².

Нито една от тези оценки не е била публикувана в установения срок.

⁸⁸ Molica, F., Marques Santos, A. и Conte, A., [Can a more performance -based setting induced additional efficiency to EU cohesion policy?](#), Съвместен изследователски център, Работни документи относно териториалното моделиране и анализ № 12/2023.

⁸⁹ Членове 44 и 45 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

⁹⁰ [SWD \(2021\) 305](#), глава III, стр. 24.

⁹¹ Член 57 от [Регламент \(ЕС\) 1303/2013](#).

⁹² Член 45, параграф 1 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

89 Освен това качеството на оценката зависи от надеждността и наличността на данните. ЕСП вече е отбелязвала, че полезността на оценките се намалява, когато те не се основават на достатъчно надеждни основни данни или качествена информация от мониторинга⁹³. Като цяло системата за оценка на Комисията е добре разработена в съответствие с нейните насоки за по-добро регулиране. Липсата на данни обаче, отчасти поради дългосрочния характер на някои инвестиции, но и поради слабости в системите за мониторинг, е основен проблем, който възпрепятства ефективните основани на доказателства оценки⁹⁴.

Трудности при насърчаване на ориентацията на изпълнението чрез модела на МВУ

90 Плащанията по МВУ за държавите членки зависят от задоволителното изпълнение на предварително договорените ключови етапи и цели, като измерват напредъка от изпълнението на реформите и инвестициите. ЕСП заключи, че само по себе си това не превръща МВУ в инструмент, основан на резултатите⁹⁵. В действителност акцентът е поставен върху напредъка в изпълнението, тъй като ключовите етапи и целите, както и общите показатели, са предимно ориентирани към постигането на резултати⁹⁶. ЕСП също така отбеляза, че резултатите по отношение на справянето със структурните предизвикателства чрез реформи и инвестиции и приносът към целите на ЕС до момента са ограничени⁹⁷.

91 Обвързването на плащанията с ключовите етапи и целите, а не с направените разходи, изисква нови или адаптирани процедури. Въпреки това рисковете за надеждността на данните продължават да съществуват, особено на равнището на крайните получатели⁹⁸.

⁹³ Преглед 08/2019 (Информационно-аналитичен документ), точки 107 и 112—113.

⁹⁴ Специален доклад 16/2018, точки 52—55, 83 и 91.

⁹⁵ Преглед 02/2025, точки 10—14.

⁹⁶ Специален доклад 26/2023, точки 27, 35—36 и 48.

⁹⁷ Преглед 02/2025, точки 91—102.

⁹⁸ Специален доклад 26/2023, точки VI, 57—63 и 98—99.

92 Въпреки че МВУ е първият случай, когато моделът на FNLC е внедрен в голям мащаб, ЕСП установи редица недостатъци в начина, по който той е бил приложен. Това включва липса на внимание върху действителните резултати, както и въпроси, свързани с отчетността и прозрачността при използването на финансирането. Следователно, въпреки потенциала на основаното на резултатите финансиране, опитът по МВУ подчертава необходимостта от подобряване на начина, по който всички бъдещи инструменти използват модела за финансиране, което не е свързано с разходи.

Редовност на разходите в областта на сближаването

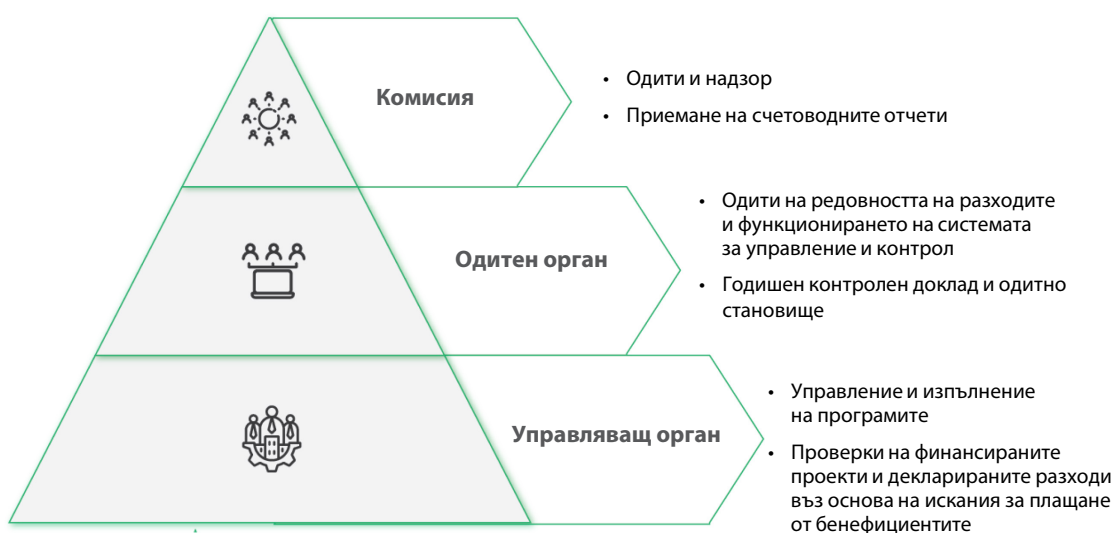
93 В качеството си на външен одитор на финансите на ЕС ЕСП е длъжен по силата на ДФЕС да докладва всяка година за изпълнението на бюджета на ЕС. Годишният доклад на ЕСП съдържа Декларацията за достоверност на ЕСП, в която се прави оценка дали отчетите на ЕС са надеждни и дали бюджетът на ЕС е разходван в съответствие с приложимите нормативни разпоредби. В продължение на години работата на ЕСП по Декларацията за достоверност показва, че сближаването е бюджетната област на ЕС с най-висок процент грешки⁹⁹. Разходите включват предимно възстановяване на деклариран разходи. От бенефициентите се изисква да подават искания за направените от тях допустими разходи, заедно със съответните подкрепящи документи. Свързаните разходи и съответните действия трябва да отговарят на правила на ЕС и национални правила (като допустимост, обществени поръчки и държавна помощ), които често пъти са сложни.

94 При споделеното управление националните и регионалните органи (на държавите членки) предоставят на Комисията списъци на извършените от тях плащания, които считат за допустими за финансиране от ЕС. Те също така дават увереност относно редовността на тези плащания въз основа на работата на системите за контрол, които те използват. След това Комисията възстановява разходите на държавите членки за тези разходи.

⁹⁹ Годишен доклад на ЕСП за 2023 г., точка 1.14; Годишен доклад за 2022 г., точка 1.14; Годишен доклад за 2021 г., точка 1.18; Годишен доклад за 2020 г., точка 1.17; Годишен доклад за 2019 г., точка 1.18; Годишен доклад за 2018 г., точка 1.29.

95 Вътрешният контрол на Комисията върху разходите по политиката на сближаване подлежи на подход на „единен одит“. Това се състои от рамка за предоставяне на увереност, в която всяко контролно ниво (в рамките на държавите членки и от Комисията) се основава на проверки, извършени на посочените по-долу нива, при условие че тази работа е надеждна. Целта е да се управлява рискът от нередности, като същевременно разносните за проверка на разходите на ЕС се поддържат на приемливо равнище и административната тежест за одитираните обекти се свежда до минимум. На **фигура 6** са обобщени основните процеси за осигуряване и контрол по отношение на сближаването.

Фигура 6 — Подход на вътрешния контрол върху разходите за сближаване



Източник: ЕСП, въз основа на Регламент (ЕС) № 1308/2013.

Рамката за предоставяне на увереност все още не е напълно ефективна

96 Комисията следва да има увереност, че системите за управление и контрол функционират ефективно. Ефективността на рамката за осигуряване на увереност обаче зависи от капацитета на органите и структурите, участващи в системите за управление и контрол на държавите членки. Следователно при упражняването на цялостната си отговорност за законосъобразността и редовността на разходите на ЕС Комисията до голяма степен зависи от ефективното функциониране на органите на държавите членки¹⁰⁰. Чрез своите надзорни функции Комисията трябва да гарантира, че средствата на ЕС се използват в съответствие с приложимите правила¹⁰¹.

97 Европейската сметна палата заключи, че нивата на грешки, установени и отчетени за програмния период 2007—2013 г., са значително по-ниски, отколкото през предходния период¹⁰². Неотдавнашният многогодишен анализ¹⁰³ показва, че равнищата на грешките за периода 2014—2020 г. са по-ниски, отколкото за периода 2007—2013 г., но остават над прага от 2 %, определен в правилата¹⁰⁴. Това показва, че рамката за гарантиране на увереност все още не е напълно ефективна. За последните две години процентът грешки, изчислени от одиторите, е значително над прага от 2 %. В своите годишни доклади¹⁰⁵ ЕСП отбелязва, че няколко фактора увеличават допълнително натиска върху администрациите на държавите членки и повишават риска за капацитета им да следят за редовността на разходите. Тези фактори включват предоставянето на значителни допълнителни средства по линия на REACT-EU и края на периода на допустимост 2014—2020 г. На **фигура 7** са показани оценките на ЕСП за грешки в разходите за сближаване от 2010 г. насам.

¹⁰⁰ Преглед 03/2024, точка 9.

¹⁰¹ Член 63, параграф 8 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509.

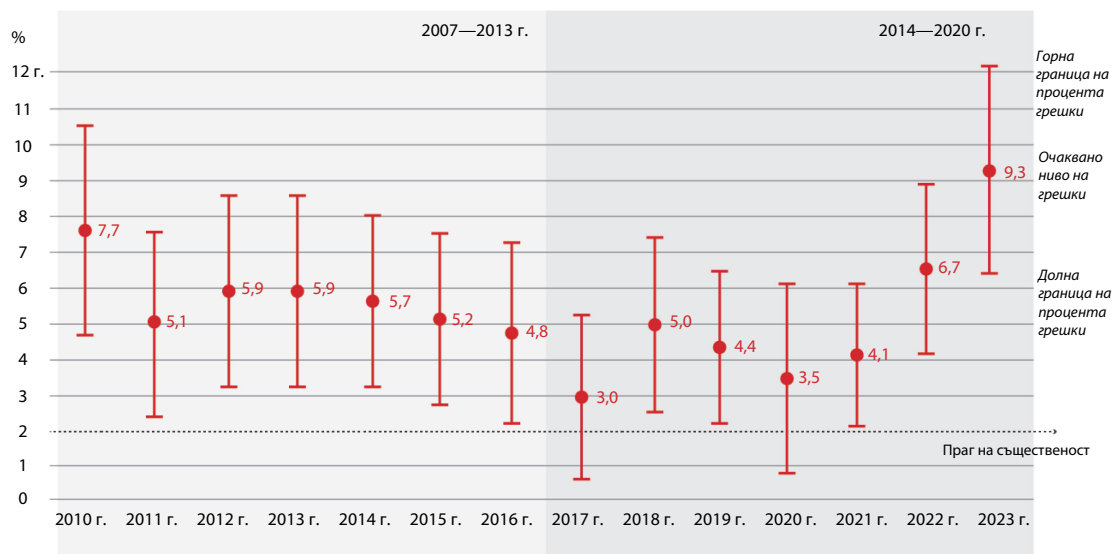
¹⁰² Специален доклад 17/2018 на ЕСП, точки 80—81.

¹⁰³ Преглед 03/2024, точки 30—33.

¹⁰⁴ Член 28, параграф 11 от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията.

¹⁰⁵ Годишен доклад за 2023 г., точка 6.17, Годишен доклад за 2022 г., точка 6.17.

Фигура 7 — Изчислен от ЕСП процент грешки за разходите за сближаване, 2010—2023 г.



Източник: ЕСП.

98 Проверките от страна на управляващите органи на заявленията за финансиране от ЕС играят ключова роля в опитите да се гарантира редовността на разходите за сближаване. Одитните констатации на ЕСП (*Капе 13*) — заедно с резултатите от проверките на одитните органи и на Комисията — показват, че като цяло управляващите органи все още не са достатъчно ефективни за смекчаване на високия присъщ риск от грешки при разходите за сближаване. Голяма част от грешките, установени от одиторите, биха могли и е трябвало да бъдат открити и коригирани от тях.¹⁰⁶ Поради това ЕСП подчерта тези слабости при проверките от първо ниво и необходимостта Комисията и държавите членки да обърнат повече внимание на ефективността на проверките на управляващите органи.

¹⁰⁶ Преглед 03/2024, точки 48—49 и 152.

Каре 13

Типични грешки, открити от ЕСП

Многогодишният анализ на ЕСП ([Преглед 03/2024](#)) показва, че тя многократно установява грешки в плащанията. Тези грешки остават неоткрити от държавите членки, въпреки техните административни и контролни проверки. ЕСП анализира резултатите от одита за периода 2018—2022 г. по отношение на вида и причината за грешките. Типичните грешки включват недопустими разходи и проекти и неспазване на правилата за държавна помощ и възлагане на обществени поръчки. Тези грешки представляват най-големия дял от изчисленията от ЕСП процент грешки¹⁰⁷.

99 През годините ЕСП е откривала и различни видове слабости с различна тежест в работата на одитните органи. Например техните проверки не обхващат в достатъчна степен важни аспекти като измами, конфликт на интереси и държавна помощ. Съществуват слабости в проверките на критериите за подбор и допустимост на проектите. Повечето от установените от ЕСП грешки биха могли да бъдат открити при проверките на одитните органи за същите операции. Това намалява степента, в която Комисията може да разчита на резултатите от тяхната работа¹⁰⁸. ЕСП препоръча на одитните органи да направят подобрения в начина, по който планират, извършват и документират своята одитна дейност.

100 Комисията проверява резултатите от одитите, докладвани от одитните органи, чрез документни проверки и също така извършва основани на риска одити на съответствието. ЕСП стигна до заключението, че извършените от Комисията одити на съответствието са най-ефективният елемент за откриване на нередности, които не са открити при предходните проверки. Комисията обаче би могла да постигне по-голямо въздействие, като увеличи броя на тези одити (понастоящем около 40 на година), за да обхване по-добре множеството участващи органи¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Пак там, точки 71 и 83.

¹⁰⁸ Пак там, точки 56 и 59.

¹⁰⁹ Пак там, точки VI, 67—68 и 154.

101 ЕСП заключи, че са необходими по-нататъшни подобрения на начина на прилагане на рамката за предоставяне на увереност както от органите на държавите членки, така и от Комисията. Както Комисията, така и държавите членки следва да обърнат повече внимание на гарантирането на ефективността на контрола от страна на управляващите и одитните органи. Предизвикателствата пред Комисията включват изясняване на аспекти, за които правното основание не е достатъчно ясно (например чрез предложение за промяна на правилата), и убеждаване на държавите членки да се въздържат от добавяне на национални правила, които са по-строги от законодателството на ЕС¹¹⁰.

Както рамката за гарантиране на сближаване, така и рамката за спазване на МВУ показват слабости

102 Финансирането по линия на политиката на сближаване се основава главно на възстановяването на разходите, направени във връзка с подпомаганите проекти. В рамките на МВУ подходът е различен: Комисията отпуска средства на държавите членки за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите въз основа на постигнатите резултати, но спазването на правилата на ЕС и националните правила по отношение на разходите, направени от крайните получатели и изпълнителните органи, не е условие държавите членки да получават плащания по МВУ. От държавите членки се изисква да прилагат ефективни системи за контрол, които се проверяват от Комисията. ЕСП установи, че Комисията е подобрила своите одити на системите за контрол на държавите членки, но все още не е в състояние да предостави достатъчна увереност относно ефективното им функциониране. Освен това ЕСП установи, че Комисията не може да прави корекции за отделни нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки, освен в случаи на сериозни нередности (като измами, корупция и конфликт на интереси), които не са били коригирани от държавите членки. Това означава, че плащанията по МВУ могат да бъдат извършени в пълен размер дори когато са допуснати нередности при възлагането на обществени поръчки.¹¹¹

¹¹⁰ Пак там, точки 149—150, 152—153 и 157.

¹¹¹ Преглед 02/2025, точки 58—62 и 72.

103 Тъй като моделът за доставка на МВУ (включително условията за плащане) се различава от модела на сближаване, одитите, извършени от ЕСП, на редовността на средствата и следователно одитните резултати, които ЕСП представя, не са пряко съпоставими. Европейската сметна палата обаче установи слабости в системите за контрол на държавите членки както за фондовете на политиката на сближаване, така и за МВУ.

104 В доклада на ЕСП за преглед на поуките, които трябва да бъдат извлечени от МВУ, се подчертава, че рамката за съответствие на МВУ и правилата за защита на финансовите интереси на ЕС не са достатъчно надеждни. В доклада се посочва, че е от съществено значение бъдещите инструменти да не бъдат разработвани и прилагани по начин, който вреди на отчетността и прозрачността. Тези рискове могат да бъдат смекчени, ако, наред с другото¹¹²: i) държавите членки разполагат с подходящи системи за контрол преди да е започнало изпълнението; ii) условията за получаване на плащания от държавите членки включват спазване на правилата на ЕС и националните правила; и iii) корективните мерки при нарушения на правилата на ЕС и националните правила се определят от Комисията и се прилагат последователно за всички държави членки.

Настоящият преглед беше приет от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 12 юни 2025 г.

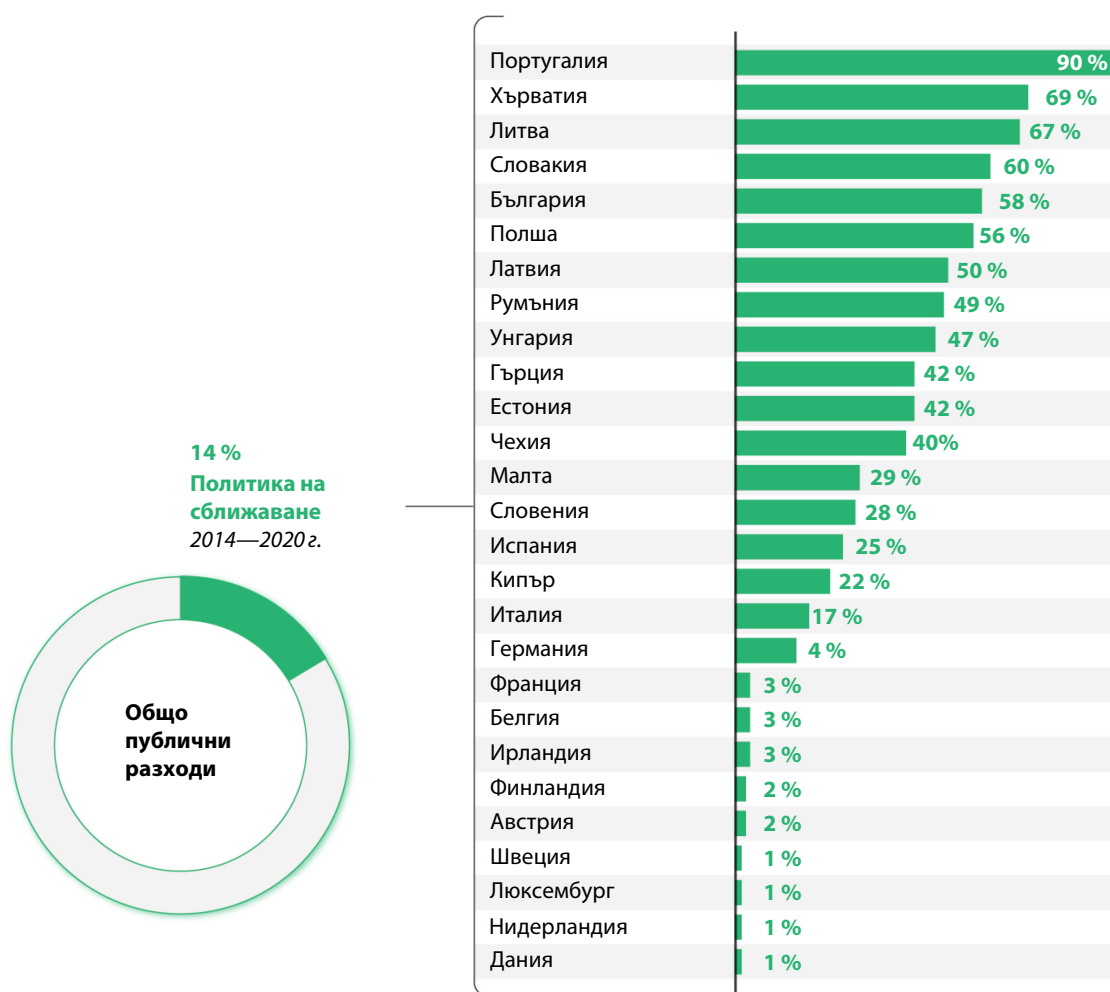
За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

¹¹² Преглед 02/2025, точки 15—19.

Приложения

Приложение I — Дял на политиката на сближаване като процент от публичните инвестиции по държави членки (2014—2020 г.)



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

Приложение II — Въздействието на политиката на сближаване върху намаляването на различията

01 В настоящото приложение се прави преглед на дискусията относно начина, по който политиката на сближаване е допринесла за регионалния растеж и икономическото сближаване, както и за преодоляване на социалните и икономическите неравенства в целия ЕС. ЕСП извърши преглед на анализи на Комисията, Европейския парламент, ОИСР, академични изследвания и инструменти за макроикономическо моделиране. В края на приложението са представени основните фактори, оказващи влияние върху ефективността на политиката на сближаване.

Принос за намаляване на икономическите различия

02 През последните 30 години въздействието на политиката на сближаване предизвика значителни академични и политически дискусии. В литературата са използвани различни концептуални и аналитични подходи, в резултат на което са формулирани различни констатации, които показват липсата на ясен консенсус относно цялостната ефективност на политиката. Въпреки че макроикономическите симулации като цяло сочат положителни ефекти, резултатите от тях зависят от използваните допускания. В същото време емпиричните анализи дават смесени резултати, като същевременно отчитат трудностите при измерването на въздействието. Много от тях обаче подчертават потенциала на политиката да генерира значителни ползи, при условие че са налице условията за ефективно изпълнение¹.

¹ Crescenzi, R. и Giua, M., [Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy](#), 2016 г., стр. 21—23; Darvas, Z. и др., [European Union cohesion project characteristics and regional economic growth](#), Работен документ на Брюкселската европейска и глобална икономическа лаборатория, 2021 г., стр. 2—3; Darvas, Z. и др., [Effectiveness of cohesion policy](#), Тематичен отдел на ЕП по бюджетни въпроси, 2019 г., стр. 9 и стр. 24—26; Amendement olagine, V. и др., [The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective](#), Journal of Economic Geography, том 24, № 4, 2024 г.; Crucitti, F. и др., [The Impact of the 2014-2020 European Structural Funds on territorial cohesion](#), Регионални проучвания, том 58, № 8, 2024 г.

03 Що се отнася до растежа на БВП в ЕС, Комисията докладва, че като цяло политиката на сближаване е имала положително въздействие през последните две десетилетия. Най-голямо увеличение се наблюдава в някои от по-слабо развитите преди това региони, особено в държавите членки, присъединили се към ЕС след 2004 г. От друга страна, в няколко южни региона се наблюдава период на отрицателен растеж на БВП, особено след финансовата криза от 2008 г., въпреки че тази тенденция напоследък се е обърнала².

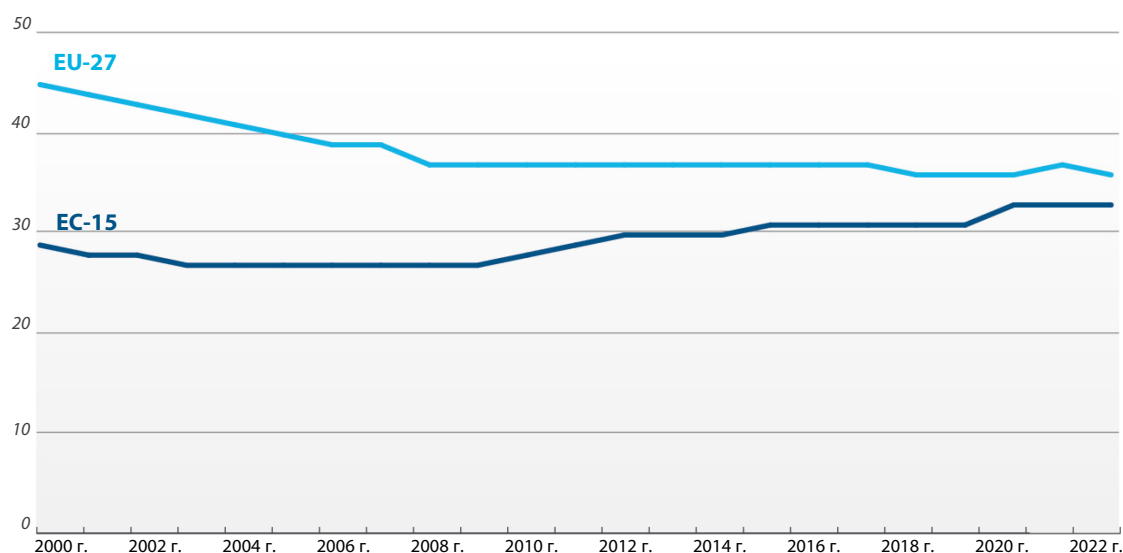
04 Икономическото сближаване в регионите на ЕС е неравномерно. Един от ключовите показатели, използвани за оценка на степента на вариация на БВП на глава от населението в различните региони, е „коефициентът на вариация“. Намалението показва снижаване на различията (сближаване), докато увеличението показва нарастващи различия. Между 2000 г. и 2022 г. този показател показва, че регионалните различия в БВП на глава от населението са намалели значително в ЕС—27, но леко са се увеличили в ЕС—15 след 2009 г. (*фигура 1*). Следователно това цялостно подобрение се дължи до голяма степен на по-голямото сближаване в източните региони³.

² SWD (2024) 79, стр. 3 и 12; Девети доклад за сближаването, стр. 2—5.

³ Девети доклад за сближаването, стр. 5—12.

Фигура 1 — Регионални различия в БВП на глава от населението за ЕС-27 и ЕС-15 (СПС)

(Коефициент на вариация,
% от средната стойност)



Бележки: СПС = стандарт за покупателна способност. Регионалните различия се измерват на равнището на регионите по NUTS-2.

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

05 Моделите на икономическо сближаване отразяват разнообразната национална динамика. Например по-силният растеж в столичните региони на източните държави членки често увеличава различията в тези държави. В Португалия регионалното сближаване се дължи на по-бавен растеж в региони, които са имали високи показатели в миналото. Докато във Франция задълбочаващите се различия между регионите са свързани с по-бавния растеж на БВП на глава от населението в регионите с първоначално по-нисък БВП⁴.

⁴ Пак там., стр. 9.

06 Комисията очаква политиката на сближаване да продължи да има траен положителен икономически ефект като цяло. Въз основа на [модела RHOMOLO](#) БВП на ЕС потенциално би могъл да бъде с 0,9 % по-висок до 2030 г. и с още 0,6 % по-висок до 2043 г. поради инвестициите за сближаване, направени през периода 2014—2020 г. и 2021—2027 г. Очаква се това положително въздействие върху БВП да бъде особено благоприятно за държавите, които получават по-голямо финансиране по линия на политиката на сближаване, но и за по-развитите държави чрез повишена икономическа активност в резултат на по-голям износ.⁵

Преодоляване на социалните и икономическите неравенства на регионално равнище

07 По-слабо конкурентоспособните региони могат да имат значителен неоползотворен икономически потенциал. Когато обаче тези региони са изправени пред дългосрочна стагнация, структурните пречки затрудняват икономическото им възстановяване, създаването на работни места или подобряването на жизнения стандарт. Ако не бъдат преодолені, различията ограничават социалните и икономическите перспективи. С течение на времето тази липса на напредък може да се превърне в цикъл на стагнация (известен като „капан на развитието“), характеризиращ се със слаба производителност, малък брой създадени работни места и недостатъчен капацитет за иновации. Освен това тези региони могат да развият неустойчива зависимост от национално финансиране и финансиране от ЕС⁶.

⁵ *Пак там*, 2024 г., стр. XVIII.

⁶ [Forging a sustainable future together](#), Cohesion for a competitive and inclusive Europe, Доклад на Групата на високо равнище относно бъдещето на политиката на сближаване, 2024 г., стр. 7—8, 13 и 25; Diemer, A. и др., [The Regional Development Trap in Europe](#), Икономическа география, том 98, № 5, 2022 г.; [Promoting Growth in All Regions](#), ОИСР, 2012 г., стр. 15—16, 19 и 43.

08 Капаните на развитието могат да засегнат не само по-слабо развитите региони, но и по-богатите райони, които се борят да запазят конкурентоспособността и растежа. Те са особено разпространени в селските и промишлените райони. Въпреки че инвестициите в градовете са стимулирали икономическото им развитие, те също така са увеличили вътрешнорегионалните различия, като оставиха други райони на региона още по-изоставени. Опитът показва, че регионите в Централна и Източна Европа в по-голямата си част са избягвали капани на развитието. Тъй като обаче те преминават към [равнище на средни доходи](#), икономическият им растеж рискува да се забави, като по този начин се увеличи опасността от попадане в капан на развитието⁷.

09 Политиката на сближаване е засегната и от настоящите големи трансформации, включително екологичния и цифровия преход, демографските промени, кризи като военната агресия на Русия в Украйна и нарастващата глобална несигурност, например търговско напрежение, предизвикателства, свързани с конкурентоспособността, и геополитически натиск. Тъй като тези проблеми не засягат еднакво всички региони, съществуващите проучвания подчертават значението на това да се избягва задълбочаване на неравенствата⁸.

⁷ [Forging a sustainable future together](#), Cohesion for a competitive and inclusive Europe, стр. 13; Diemer, A. и др., [The Regional Development Trap in Europe](#); Filippetti, A. and Spallone, R., [глава 9, Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap](#), 2023 г.

⁸ [The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities — Cost of non-Europe](#), Служба на Европейския парламент за парламентарни изследвания, 2024 г., стр. 1—5, 19; McCann, P. и Ortega-Argilés, R., [EU Cohesion Policy: The past, the present and the future](#), 2021 г., стр. 21—23.

Условия, влияещи върху въздействието на политиката на сближаване

10 Все повече се възприема мнението, че резултатът от регионалната политика зависи до голяма степен от условията, при които тя се прилага, включително качеството на националните и регионалните институции, вида на наличния в региона човешки капитал и други териториални ресурси. Тези фактори могат да повлияят на ефективността на финансирането за сближаване и могат да помогнат да се обяснят различията в резултатите на политиката на сближаване между различните региони и държави членки⁹.

11 Сред факторите, които влияят върху ефективността на финансирането за сближаване, важна роля за постигане на успех има **институционалното качество** — колко добре функционира националната и регионалната администрация и управление. Регионите с ефективни публични институции по-добре използват фондовете на ЕС, спазват регулаторните изисквания и постигат своите цели за развитие¹⁰. Освен това зачитането на върховенството на закона от страна на отговорните и прозрачни публични институции е от основно значение за постигането на ефективно и ефикасно прилагане на политиките¹¹.

⁹ Fratesi, U. и Wishlade, F., [The impact of European Cohesion Policy in different contexts](#), Регионални проучвания, том 51, № 6, 2017 г., стр. 819; Di Caro, P. и Fratesi, U., [One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy](#), 2021 г., стр. 309; Fratesi, U., [Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe](#), Документи за обсъждане на Центъра за европейски икономически изследвания (ZEW), № 24—048, 2024, стр. 2.

¹⁰ Mendez, C. и Bachtler, J. [The quality of government and administrative performance explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions](#), 2024 г., стр. 696, 698; Becker и др., [Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects](#), 2012 г., стр. 2—3.

¹¹ Rodríguez-Pose, A. и Garcilazo, E., [Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions](#), Регионални проучвания, том 49, № 8, 2015 г., стр. 1276-1277; Kölling, M., [The role of \(rule of law\) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU or the stressed budget](#), Списание за съвременни европейски изследвания, 2022 г., стр. 7, 10, 12.

12 Човешкият капитал (измерен като дял от работната сила с най-малко средно образование) е друг ключов фактор за успеха на финансирането по линия на политиката на сближаване. В по-слабо развитите региони подобряването на човешкия капитал се счита за изключително важно за постигането на растеж¹².

13 Териториалният капитал — по-широкият набор от публични и частни активи, с които разполага даден регион — също влияе върху това доколко ефективно политиката на сближаване постига резултати. Тези активи варират от инфраструктура до местни мрежи и екосистеми в областта на иновациите. Изследванията показват, че инвестициите в инфраструктурата, свързани със сближаването, работят най-добре, когато регионите разполагат със стабилни „меки“ активи, например знания, социален капитал и качество на институциите¹³.

14 В допълнение към регионалните характеристики, начинът, по който политиката на сближаване се координира в целия ЕС, и равнищата на националните и регионалните органи на управление оказват влияние върху ефективността на постигането на резултати. В една многостепенна система за управление добрата **координация** е от съществено значение¹⁴.

¹² Di Caro, P. и Fratesi, U., *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy, 2021 г.*, стр. 319; Rodríguez-Pose, A. и Ketterer, T., *Institutional change and the development of lagging regions in Europe, 2020 г.*

¹³ Camagni, R., глава 7, *Territorial capital and regional development: theoretical insights and appropriate policies 2019 г.*; Fratesi, U. и Perucca, G. *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*, Документи за регионални науки, том 98, брой 1, 2019 г.

¹⁴ *Regional Governance in OECD Countries*, ОИСР, 2022 г., стр. 74; Bachtler, J. и др., глава 2, *Understanding EU Cohesion Policy, 2013 г.*, стр. 11—12.

Съкращения

БВП: Брутен вътрешен продукт

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕСФ+: Европейски социален фонд плюс

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

ИИОК: Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса

КФ: Кохезионен фонд

МВУ: Механизъм за възстановяване и устойчивост

ОВР: Опростени варианти на разходите

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ПВУ: План за възстановяване и устойчивост

РОР: Регламент за общоприложимите разпоредби

СДП: Специфични за всяка държава препоръки

CARE: Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа

EPRS: Служба на Европейския парламент за парламентарни изследвания.

FNLC: Финансиране, което не е свързано с разходите

RHOMOLO: Регионален цялостен модел

Речник на термините

Брутен вътрешен продукт: Стандартна мярка за благосъстоянието на една държава, която се основава на общата стойност на стоките и услугите, произведени в нея (обикновено за една година).

Европейски социален фонд: Фонд на ЕС за създаване на възможности за образование и заетост и за подобряване на положението на хората, изложени на риск от бедност. Заменен от Европейския социален фонд плюс.

Европейски фонд за регионално развитие: Фонд на ЕС, който укрепва икономическото и социалното сближаване в ЕС чрез финансиране на инвестиции за намаляване на различията между регионите.

Кохезионен фонд: Фонд на ЕС за намаляване на икономическите и социалните различия в ЕС чрез финансиране на инвестиции в държави членки, в които brutният национален доход на глава от населението е по-нисък от 90 % от средния за ЕС.

Механизъм за възстановяване и устойчивост: Механизъм на ЕС за финансова подкрепа с цел смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от COVID-19, и стимулиране на възстановяването и посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещите екологични и цифрови промени.

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

Опростени варианти на разходите: Подход за определяне на размера на безвъзмездната финансова помощ чрез методи като например стандартни разходи за единица продукт, финансиране с единна ставка или фиксирани общи суми, а не въз основа на действителните разходи на бенефициентите. Разработени са с цел намаляване на административната тежест.

Политика на сближаване: Политика на ЕС, чиято цел е намаляване на икономическите и социалните различия между регионите и държавите членки чрез насърчване на създаването на работни места, конкурентоспособността на предприятията, икономическия растеж, устойчивото развитие и трансграничното и междурегионалното сътрудничество.

Принцип на партньорство: Принципът на политиката на сближаване, който гарантира, че регионалните, местните, градските и други публични органи, гражданското общество, икономическите и социалните партньори и, когато е целесъобразно, научноизследователските организации и университетите участват пълноценно в подготовката, изпълнението и оценката на програмите.

Регламент за общоприложимите разпоредби: Регламент за определяне на правилата, приложими за редица фондове на ЕС при споделено управление, включително за средствата в подкрепа на политиката на сближаване на ЕС.

Сближаване: Процес, при който икономики с по-ниски доходи с течение на времето преодоляват неравенството спрямо икономиките с по-високи доходи.

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

Управляващ орган: Национален, регионален или местен орган (публичен или частен), на който държавата членка е възложила да управлява финансирана от ЕС програма.

Усвояване на средства: Степен (обикновено изразена като процент) на изразходване на средствата от ЕС, отпуснати на държавите членки за допустими проекти. В контекста на Механизма за възстановяване и устойчивост — степента, в която държавите членки са получили финансиране по МВУ от Комисията за задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите.

REACT-EU: Програма NextGenerationEU, по която се предоставя допълнително финансиране за съществуващите програми на политиката на сближаване в подкрепа на възстановяването след кризата с COVID-19, като същевременно се насърчава екологичната и цифровата трансформация.

RHOMOLO: Инструмент за икономическа симулация, разработен от Комисията и използван главно за оценка на въздействието на политиката на сближаване на ЕС, включително въздействието на регионалните инвестиции и структурните реформи.

Одитен екип

Настоящият преглед е приет от Одитен състав II. Този състав е специализиран в областта на инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване и се ръководи от Annemie Turtelboom — член на ЕСП. Задачата беше ръководена от Alejandro Blanco Fernández, член на ЕСП, със съдействието на Călin-Ion Chira, ръководител на неговия кабинет, и Juan Antonio Vazquez Rivera, аташе в кабинета; Friedemann Zippel, главен ръководител; Päivi Piki, ръководител на задача; Marion Boulard, Sabine Maur-Helmes, Amelia Pădurariu и Пламен Петров, одитори. Alexandra Damir-Binzaru предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Juan Antonio Vazquez Rivera, Amelia Pădurariu, Пламен Петров, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Päivi Piki, Călin-Ion Chira, Marion Boulard.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2025 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 \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

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

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

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

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

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

Използване на логото на ЕСП

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

PDF	ISBN 978-92-849-5445-2	ISSN 2811-812X	doi:10.2865/2738265	QJ-01-25-041-BG-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Преглед 04/2025](#) „Бъдещето на политиката на сближаване на ЕС — извличане на поуки от миналото“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

Настоящият преглед предоставя идеи за принос към текущите обсъждания относно следващия период на политиката на сближаване, който започва през 2028 г. В него са събрани резултати от публикувани от ЕСП одити, прегледи и становища относно различни аспекти на изпълнението на политиката на сближаване. Тези констатации са сравнени с основните заключения на ЕСП относно Механизма за възстановяване и устойчивост, когато е целесъобразно.

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Социални медии: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА