

**Политиката на ЕС
в областта на отбраната
в центъра на
вниманието**



Съдържание

Точки

01—11 | Основни послания

01—07 | Прегледът

08—11 | Предизвикателства и възможности

12—83 | Поглед отблизо

12—31 | Променяща се обстановка и нарастващи амбиции на ЕС

12—19 | Предпоставки за промяна

20—26 | Рамка за управление, залегнала в Договорите

27—31 | Повишаване на амбициите на ЕС

32—54 | Действия на ЕС: преминаване към подготвеност и все по-структуриран подход

32—40 | Рязко увеличение на разходите за отбрана на държавите членки и значителен ръст на финансовите инструменти на ЕС

41—44 | Актуализирани правила за улесняване на достъпа до финансови средства и подобряване на военната мобилност

45—47 | Развиваща се рамка за управление

48—54 | Развитие на партньорство в областта на отбраната с Украйна и по-тесни връзки с НАТО и други партньори

55—83 | Предизвикателства и възможности, произтичащи от развиващата се отбранителна политика на ЕС

55—63 | Разработване на отбранителни способности.

64—71 | Предизвикателства, свързани с финансирането

72—75 | Нови подходи към сътрудничеството и готовността на ЕС в областта на отбраната

76—83 | Сложни механизми за управление и отчетност

Приложения

Приложение I — ПЕОП — интегриран набор от инструменти за отбраната на ЕС

Приложение II — Клаузи за преференции на ЕС в инструментите за финансиране в областта на отбраната

Приложение III — Преглед на финансирането от ЕС, отпуснато за отбрана през периода 2021—2027 г., по държави ⁽¹⁾ и по инструменти за финансиране към април 2026 г.

Приложение IV — Публикации на ЕСП по тази тема

Съкращения

Речник на термините

Одитен екип

Основни послания

Прегледът

01 През последните няколко години положението със сигурността в ЕС се промени драстично. Пълномащабната агресивна война на Русия срещу Украйна, която започна в началото на 2022 г., а също и геополитическите сътресения с конфликтите по света и подкопаването на световния многостранен ред накараха държавите — членки на ЕС, да осъзнаят, че ЕС трябва да засили способностите си в областта на сигурността и отбраната. Това доведе до промяна в отбранителната политика на ЕС — от управление на кризи и реакция при кризи извън ЕС към по-голям акцент върху отбранителната готовност на държавите членки.

02 Следователно съществува спешна необходимост от увеличаване на европейския производствен капацитет в областта на отбраната и от укрепване на собствените способности на държавите членки в тази област. Европейската отбранителна технологична и индустриална база (ЕОТИБ) обаче е засегната от недостатъчни инвестиции и недостатъчно сътрудничество между държавите членки в продължение на години. Това е довело до недостатъчни запаси от боеприпаси и ракети, дълги срокове за производство на отбранителни продукти, силна зависимост от доставчици извън Европа и затруднения в транспортните мрежи. В отговор на ситуацията ЕС стартира няколко инициативи, чрез които държавите членки да си сътрудничат и да обединят усилията си за укрепване на ЕОТИБ.

03 Целта на настоящия преглед е да се предостави актуална информация за състоянието на отбраната в ЕС след [прегледа на ЕСП от 2019 г. относно европейската отбрана](#), както и да се подчертаят рисковете, предизвикателствата и възможностите, свързани с последните инициативи на ЕС в тази област. Европейската сметна палата (ЕСП) възнамерява да предостави на заинтересованите страни съответната информация и анализ на политиката на ЕС в областта на отбраната и последните ѝ развития, по-специално по важни въпроси, свързани с финансовото управление, управлението, прозрачността и отчетността. Беше направено позоваване и на ключови послания от предишната работа на ЕСП по темата.

04 Макар да се признава, че е налице разширяване на подходите в областта на сигурността и отбраната в ЕС, което обхваща хибридните заплахи, киберсигурността и гражданската готовност, те попадат извън обхвата на настоящия преглед. По подобен начин прегледът на ЕСП не е съсредоточен върху области като сигурността на доставките на суровини от критично значение, разузнаването и сигурната комуникация чрез космически технологии, въпреки че се признава тяхното значение за отбраната.

05 Прегледът на ЕСП обединява информация от институционалните и неинституционалните заинтересовани страни, отговарящи за изпълнението на политиката на ЕС в областта на отбраната: участници от ЕС, отбранителната промишленост и редица експерти на ЕС в областта на отбранителната политика. ЕСП разглежда законодателството, политическите документи, докладите и предишната одитна дейност на ЕС, както и проучвания на научноизследователски институции, мозъчни тръстове и академичните среди. Бяха проведени обсъждания с Европейската комисия, Европейската служба за външна дейност, Европейската агенция по отбрана, Генералния секретариат на Съвета, представители на европейската отбранителна промишленост, НАТО и експерти по политиките.

06 Прегледът обхваща периода от 2020 г. до юли 2026 г. ЕСП изтъкна последните промени и взе предвид последните развития в политиката на ЕС в областта на отбраната.

07 Настоящият документ не е одитен доклад, той представлява преглед, изготвен главно въз основа на обществено достъпна информация или на специално събрани за тази цел материали.

Предизвикателства и възможности

08 Договорите твърдо поставят отбраната в рамките на суверенитета на държавите членки, като решенията се вземат с единодушие и с ограничения върху наднационалните действия на ЕС (точка [22](#)). Въпреки това, особено от 2022 г. насам, както държавите членки, така и институциите на ЕС са предприели действия за укрепване на отбраната на ЕС (точки [27—31](#)).

09 Държавите членки рязко са увеличили разходите си за отбрана, които са нараснали приблизително със 79 % между 2020 г. и 2025 г. Тези средства са предназначени за увеличаване на военните си способности и за подкрепа на Украйна (точки [32—34](#)). Освен това те призоваха Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който е и заместник-председател на Европейската комисия, да стартират необходимите инициативи, за да може ЕС да постигне отбранителна готовност до 2030 г. Основните стратегически документи, които подкрепят това ново равнище на амбиция, са [Стратегическият компас за сигурността и отбраната](#) и [Бялата книга за европейската отбранителна готовност до 2030 г.](#) (точки [28—29](#)).

10 Въпреки че в бюджета на ЕС е забранено финансирането на операции с военни последици или последици в областта на отбраната, той може да се използва за укрепване на ЕОТИБ чрез промишлената политика за отбрана (точки [20—26](#)). Разходите на ЕС за отбрана са относително ограничени до 2021 г., като разпределените средства са в размер на 590 млн. евро. От 2021 г. насам обаче се наблюдава значително увеличение, тъй като ЕС стартира набор от инструменти, насочени към насърчаване на по-голямо трансгранично сътрудничество в областта на отбраната и насърчаване на държавите членки съвместно да разработват и възлагат обществени поръчки за способности и продукти в рамките на ЕС и асоциираните държави. Всеки инструмент е насочен към конкретни цели на различни етапи от жизнения цикъл на развитие на способностите. Някои от инструментите бяха спешни мерки, въведени след началото на пълномащабната агресивна война на Русия срещу Украйна, но те се превърнаха в дългосрочни програми за укрепване на европейската отбрана. През периода 2021—2027 г. 11,3 млрд. евро са разпределени за програми, свързани с отбраната, а приблизително 20,6 млрд. евро са пренасочени от други фондове към цели в областта на отбраната. Освен това на държавите членки ще бъдат предоставени до 150 млрд. евро под формата на заеми. Очаква се финансирането на отбраната на равнището на ЕС да нарасне допълнително през предстоящия бюджетен цикъл в зависимост от одобрението на предложения бюджет за периода 2028—2034 г. Всичко това бележи ключов момент за ЕОТИБ, тъй като за първи път нейното развитие и интеграция са основна цел на европейската промишлена стратегия (точки [36—39, 41](#)).

11 ЕСП установи няколко възможности, предизвикателства и рискове, свързани с горепосочените развития.

- Трудните условия в областта на сигурността, съчетани с повишено равнище на финансиране, разкриват възможности за разширяване на капацитета на ЕОТИБ, стимулиране на иновациите и технологиите с двойна употреба и разработване на нови форми на сътрудничество, например клъстери в областта на отбраната и коалиции за способности, като същевременно се укрепват стратегическите партньорства, особено с Украйна (точки [55—56](#), [72—73](#)).
- Въпреки амбициозните планове на ЕС и нарастващите разходи постигането на отбранителна готовност до 2030 г. е предизвикателство поради продължаващите сериозни ограничения. Недостатъчната координация между различните потоци на финансиране от ЕС, както и между финансирането от ЕС и националното финансиране, заедно с липсата на ефективен процес на планиране от горе надолу в ЕС, може да доведе до разпокъсани инвестиции, дублиране или трайни пропуски в способностите. Финансирането все още може да е недостатъчно за изпълнение на договорените приоритети в областта на отбраната и отпускането на допълнително финансиране не се превръща незабавно в оперативни способности, тъй като за тяхното разработване е необходимо време (точки [57—63](#)).
- Стимулирането на държавите членки да снабдяват своите отбранителни системи от европейски доставчици чрез клаузи за преференции на ЕС би могло да бъде начин за намаляване на зависимостта от неевропейски доставчици в дългосрочен план, но ще трябва да бъде балансирано с краткосрочните оперативни нужди (точки [55—59](#)).
- Ако не се прилага адекватно, увеличеното финансиране носи рискове за изпълнението, като например ограничено въздействие върху преодоляването на пропуските в способностите поради високите темпове на инфлация или постигането на цели за разходите без съответни изисквания за ефективност. Това може също така да доведе до затруднения с материалите, ключовите компоненти или квалифицирания персонал, което затруднява използването на разпределените средства (точки [64—67](#)).

- Нарастващото използване на финансирани с дълг разходи за отбрана, подкрепени от ЕС заеми и задействането на клаузи за гъвкавост могат да подкопаят фискалната устойчивост чрез забавяне на намаляването на публичния дълг, увеличаване на условните задължения и оказване на допълнителен натиск върху маржа в бюджета на ЕС при липса на подходящо провизиране (точки 65 и 68).
- Отбранителната политика на ЕС се характеризира със сложна институционална рамка и структура на многостепенно управление. Това създава значителни предизвикателства по отношение на координацията между различните участници и увеличава риска от припокриване на отговорностите. Механизмите за финансова отчетност са също толкова сложни и варират в зависимост от инструмента за финансиране и участващия субект. Липсата на мандат за одит за всички участващи органи и инструменти ограничава способността на ЕСП да изпълнява пълноценно ролята си на външен одитор (точки 76—81).

Поглед отблизо

Променяща се обстановка и нарастващи амбиции на ЕС

Предпоставки за промяна

12 През последните години няколко събития промениха отношението към отбраната в целия ЕС. Резултатът е нова и развиваща се политическа среда, повлияна и от положението със сигурността в световен мащаб, което като цяло се влошава.

13 Пълномащабната агресивна война на Русия срещу Украйна започна на 24 февруари 2022 г. и представляваше повратен момент за европейската отбрана. Завръщането на конвенционалните военни действия с висока интензивност в съседните държави засегна ЕС както в икономическо, така и в политическо отношение. Войната доведе до спад в растежа на БВП на ЕС в сравнение с прогнозите отпреди войната, както и до енергийна криза и криза, свързана с разходите за живот, които доведоха до повишаване на темповете на инфлация¹. Освен това над 4,5 млн. украински бежанци са избягали в държави — членки на ЕС². В политически план войната изведе въпросите на отбраната на преден план в ЕС по начин, който не е наблюдаван в Европа от края на Студената война.

¹ [Economic impact of Russia's war on Ukraine: European Council response](#), Служба на ЕП за парламентарни изследвания, февруари 2024 г.

² [Ukraine Refugee Situation](#), Върховен комисар на ООН за бежанците

14 Много преди началото на войната в Украйна недостатъчното сътрудничество между държавите членки вече беше довело до неефективност в развитието на отбранителните способности. ЕОТИБ е засегната от дългогодишен недостиг на инвестиции (известен като „дивидент от мира“)³ и достъпът до финансиране продължава да представлява значително ограничение и в момента, особено за малките и средните предприятия (МСП)⁴. Според [съвместното съобщение относно анализа на недостига на инвестиции в отбраната и бъдещите действия](#), публикувано през май 2022 г., Комисията е изчислила, че ако всички държави членки са изразходвали 2 % от своя БВП за отбрана от 2006 г. до 2020 г., това би означавало допълнителни 1,1 трилиона евро за разходи за отбрана⁵. Освен това Службата на ЕП за парламентарни изследвания (EPRS) е изчислила, че разходите, произтичащи от липсата на общи действия на равнището на ЕС (наричани „цената на отказа от Европа“) в разходите за отбрана, варират от 18 млрд. евро до 57 млрд. евро годишно⁶.

15 Войната на Русия срещу Украйна разкри сериозни уязвимости в областта на отбраната във всички държави — членки на ЕС, което отразява тези десетилетия на недостатъчни инвестиции. Запасите на ЕС от боеприпаси и ракети се оказаха недостатъчни, когато бяха отправени искания за подкрепа на партньор, участващ във военни действия с висока интензивност ([каре 1](#)). Промислеността е изправена пред десетилетия на ниско производство⁷ и ограничено увеличение на промишления капацитет за попълване на запасите⁸, което се изостря от дългите срокове за производство на отбранителни продукти. Освен това в [доклада на ЕСП от 2025 г. относно военната мобилност](#) беше установено, че участъците с недостатъчен капацитет в транспортните мрежи засягат военната мобилност, като по този начин ограничават способността на европейските сили да се придвижват ефективно на континента. За преглед на съответните продукти на ЕСП вж. [приложение IV](#).

³ Sebastian Clapp, [EU Member States' defence budgets](#), Служба на ЕП за парламентарни изследвания (EPRS), март 2026 г., стр. 1.

⁴ Европейска комисия, [Access to equity financing for European defence SMEs](#), 2024 г., стр. 9.

⁵ [JOIN \(2022\) 24](#), Съвместно съобщение относно анализа на недостига на инвестиции в отбраната и бъдещите действия, стр. 5.

⁶ Marco Centrone и Meenakshi Fernandes, [Improving the quality of European defence spending. Cost of non-Europe report](#), Служба на ЕП за парламентарни изследвания (EPRS), ноември 2024 г.

⁷ Hannah Aries, Bastian Giegerich и Tim Lawrenson, [The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War](#), Международен институт за стратегически изследвания, 19 юни 2023 г.

⁸ [Военна подкрепа от ЕС за Украйна](#), Европейска комисия, 24 април 2026 г.

Каре 1

Артилерийски боеприпаси с калибър 155 mm: преодоляване на разминаването между търсенето на бойното поле и промишления капацитет на ЕС

Артилерията продължава да заема централно място във войната в Украйна, което води до постоянно търсене на боеприпаси с калибър 155 mm. През 2022 г. украинските сили са изстрелвали около 6 000—8 000 снаряда на ден (180 000—240 000 на месец).⁹ По-скорошните оценки сочат 150 000—200 000 на месец в сравнение с до 600 000 за Русия.¹⁰

През 2022 г. производството в ЕС е било ограничено до 300 000—400 000 снаряда годишно, което отразява десетилетия на намаляване на капацитета на европейската отбранителна промишленост.

През март 2023 г. [Съветът на ЕС](#) постигна съгласие по подход в три направления, състоящ се от 1) възстановяване на разходите на държавите — членки на ЕС, за боеприпаси и ракети, дарени на Украйна от съществуващите им запаси, 2) съвместно възлагане на обществени поръчки за артилерийски боеприпаси с калибър 155 mm и техните компоненти, както и ракети, и 3) увеличаване на промишлената подкрепа, по-специално чрез [Акта в подкрепа на производството на боеприпаси](#) (ASAP), с цел за един милион снаряда в рамките на 12 месеца.

Въпреки закъсненията, производството се е увеличило. Държавите членки са доставили един милион артилерийски боеприпаси (снаряди и ракети с калибър 155 mm) на Украйна през ноември 2024 г.¹¹, осем месеца след крайния срок през март 2024 г., определен през март 2023 г.

Източник: Служба на Европейския парламент за научни изследвания, [Reinforcing the EU's defence industry](#), март 2026 г.

⁹ [SWD \(2024\) 515](#), Commission staff working document for EDIP.

¹⁰ Euromaidan press, [Frontline report: Europe moves fast—for once—and floods Ukraine with shells](#), 2 май 2025 г.

¹¹ Francesco Bortoletto, [EU managed to deliver one million shells to Kyiv](#), EU News, 20 ноември 2024 г.

16 Хибридните атаки засегнаха във все по-голяма степен европейската инфраструктура и също се засилиха през последните години. Сред тях са саботаж, прекъсване на критична инфраструктура, кибератаки, чуждестранно манипулиране на информация и вмешателство, както и опити за подкопаване на демокрацията и изборните процеси¹². Комбинацията от конвенционална война и хибридни атаки накарва ЕС и неговите държави членки да поставят по-голям акцент върху необходимостта от увеличаване на традиционните отбранителни способности заедно с обединяване на измерението на вътрешната и външната сигурност и подход към сигурността и готовността, обхващащ цялото общество.

17 В допълнение към войната в Украйна световната сигурност се влоши и в други отношения. Геополитическите сътресения с нарастващи конфликти по света, като например войните в Близкия изток и подкопаването на световния многостранен ред¹³, породиха необходимостта от стратегическа автономност в ЕС. Влошаването на положението със сигурността се случва успоредно с промените в европейската архитектура за сигурност и отбрана. Въпреки че Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО) продължава да бъде крайъгълен камък на колективната отбрана за онези държави — членки на ЕС, които са и [съюзници в НАТО](#), стремежът на ЕС за укрепване на стратегическата автономност и гарантиране на по-голямо споделяне на тежестта в рамките на НАТО се е увеличил. За 23-те държави — членки на ЕС, които са и съюзници в НАТО, това доведе до увеличаване на ангажиментите за разходи за отбрана¹⁴ и до необходимостта от координиране на укрепването на отбранителните им способности както в рамките на НАТО, така и на ЕС.

¹² [Хибридни дейности на Русия: санкции на ЕС](#), Европейски съвет, Съвет на Европейския съюз, 21 април 2026 г.

¹³ [Foresight report 2025 – Resilience 2.0 – Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty](#), Европейска комисия, 2025 г.

¹⁴ [Декларацията от срещата на високо равнище в Хага](#), изготвена от държавните и правителствените ръководители от НАТО, участващи в срещата на Северноатлантическия съвет в Хага на 25 юни 2025 г.

18 Войната в Украйна също така подчерта разпокъсаността и сложността на веригите за създаване на стойност на отбранителната промишленост и силната ѝ зависимост от доставчици извън ЕС. От началото на войната в Украйна до юни 2023 г. 78 % от покупките в областта на отбраната от страна на държавите — членки на ЕС, са били с произход извън ЕС, като само САЩ представляват 63 %¹⁵. Въпреки че съществуват различни показатели за измерване на тази зависимост, те последователно показват, че значителен дял от разходите на ЕС за отбрана отиват за доставчици извън ЕС, особено за Съединените щати¹⁶¹⁷. В исторически план САЩ са изнасяли значително повече за ЕС, отколкото ЕС за САЩ¹⁸. Въпреки че ранните признаци може да показват намалена зависимост от закупуването на оръжие от САЩ¹⁹, ЕС е увеличил покупките си от САЩ през годините след началото на пълномащабната агресивна война на Русия срещу Украйна²⁰. Това доведе до призови за по-големи европейските разходи за отбрана, които във все по-голяма степен да бъдат насочени към ЕОТИБ.

¹⁵ JOIN (2024) 10, Съвместно съобщение: „Нова Стратегия за европейската отбранителна промишленост:

¹⁶ Juan Mejino-Lopez и Guntram B. Wolff, [Europe's dependence on US foreign military sales and what to do about it](#), Bruegel, 13 октомври 2025 г.

¹⁷ Alex Burilkov, Katelyn Bushnell, Juan Mejino-López, Thomas Morgan и Guntram B. Wolff, [Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia](#), Bruegel & Kiel Institute for the World Economy, юни 2025 г.

¹⁸ Daniel Fiott, [The poison pill - EU defence on US terms?](#), Институт на Европейския съюз за изследване на сигурността, юни 2019 г.

¹⁹ Giuseppe Spatafora, [The foreign policy-first president? US external action under Trump 2.0 — in data](#), Институт на Европейския съюз за изследване на сигурността, февруари 2026 г.

²⁰ Juan Mejino-López и Guntram B. Wolff, [Europe's dependence on US foreign military sales and what to do about it](#), Bruegel, 13 октомври 2025 г.

19 Призивът за по-силна промишлена база се намира в контекста на бързото технологично развитие и засилената глобална конкуренция за ресурси. Иновациите — като квантовите технологии, биотехнологиите, невротехнологиите, авангардните материали и роботиката — ще придобиват все по-голямо значение през следващото десетилетие²¹. Те могат да се използват както за граждански, така и за военни цели и често изискват едни и същи ресурси. Стратегическите суровини са също толкова важни за екологичните и цифровите технологии, колкото и за отбранителните и авиокосмическите приложения²². Понастоящем ЕС разчита в голяма степен на вноса на тези материали, често само от една държава извън ЕС²³. По този начин уязвимостите в ЕОТИБ са свързани с по-широките въпроси за стратегическата автономност и сигурността на доставките. Това означава, че други области на политиката все повече включват свързани с отбраната перспективи. Тези многобройни, взаимодействащи си фактори създадоха усещане за неотложност по отношение на отбраната.

²¹ Foresight report 2025 – Resilience 2.0 – Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty, Европейска комисия, 2025 г.

²² Специален доклад 04/2026 на ЕСП „Суровини от критично значение за енергийния преход — политиката в тази област не е солидно изградена“

²³ Пак там.

Рамка за управление, залегнала в Договорите

20 Институциите, органите, агенциите на ЕС и държавите членки предприеха действия за укрепване на отбраната на ЕС от началото на пълномасщабната агресивна война на Русия срещу Украйна. Тези действия се осъществяват в контекста на рамка за управление, формирана от Договорите. Ролята на институциите на ЕС традиционно е ограничена в областта на отбраната. Договорът за Европейския съюз (ДЕС), изменен през 2007 г.²⁴ и в сила от 2009 г., въведе общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) и определи по-ясно настоящите роли на институционалните участници във връзка с отбраната. Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) допълва ДЕС и урежда начина, по който ЕС управлява своя вътрешен пазар и икономика, като служи като правно основание за инструментите на отбранителната промишленост на ЕС (*фигура 1*).

21 ОПСО е част от общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и се занимава с въпроси, свързани със сигурността на ЕС, включително „постепенното определяне на обща отбранителна политика, която може да доведе до обща отбрана“. Цялостната външна политика на ЕС се ръководи от Европейския съвет (състоящ се от държавните и правителствените ръководители). В рамките на Съвета на ЕС отбраната и сигурността са отговорности на Съвета по външни работи (състоящ се от министрите на външните работи и министрите на отбраната, когато въпросите на отбраната са включени в дневния ред). Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), включително Военният секретариат на ЕС (ВСЕС), е дипломатическият клон на ЕС и действа под ръководството на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който е и заместник-председател на Европейската комисия (ВП/ЗП)²⁵. [Европейската агенция по отбрана](#) (EDA) е агенция на ЕС, създадена през 2004 г., която функционира под ръководството на Съвета на ЕС и подкрепя Съвета и държавите членки в усилията им за подобряване на отбранителните способности на ЕС.

²⁴ [Договор от Лисабон](#) за изменение на Договора за Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност.

²⁵ Решение [2010/427/ЕС](#) на Съвета за създаване на ЕСВД.

Фигура 1 | **Политика** на ЕС в областта на отбраната и рамка за управление



Взаимодействие между междуправителственото и наднационалното равнище чрез комитети, участие в заседания и др.

ASAP — Акт в подкрепа на производството на боеприпаси, ОВППС — Обща външна политика и политика на сигурност, ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ — Генерална дирекция „Отбранителна промишленост и космическо пространство“, EDA — Европейска агенция по отбраната, ЕФО — Европейски фонд за отбрана, EDIDP — Европейска програма за промишлено развитие в областта на отбраната, ПЕОП — Програма за европейската отбранителна промишленост, АУЕОПС — Акт за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни поръчки, ЕОТИБ — Европейска отбранителна технологична и индустриална база, ЕСВД — Европейска служба за външна дейност, ВСЕС — Военен секретариат на Европейския съюз, ВП/ЗП — Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност / заместник-председател на Европейската комисия, PADR — Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната, ПСС — Постоянно структурирано сътрудничество, ДЕС — Договор за Европейския съюз, ДФЕС — Договор за функционирането на Европейския съюз, SAFE — инструмент „Мерки за сигурността на Европа“.

Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комисията, Съвета и Парламента.

22 Настоящата правна рамка предоставя възможности на държавите членки да си сътрудничат в областта на политиката за отбрана на доброволна основа, като същевременно ограничава правомощията на Комисията главно до политиката за отбранителната промишленост. Тъй като отбраната е основен израз на националния суверенитет, държавите членки запазват водещата си роля, а политиката на ЕС в областта на отбраната остава основно междуправителствена, със специфични правила и процедури, които са различни от тези на други политики на ЕС. Следователно отбраната остава твърдо вкоренена в държавите членки, с ограничения за наднационалните действия на ЕС. Това означава, че Съветът заема централна позиция по отношение на политиката на ЕС в областта на отбраната и е ключов орган за вземане на решения, като решенията, свързани с ОВППС и ОПСО, като цяло се вземат с единодушие.

23 ОПСО е рамката на ЕС за управление на кризи и сътрудничество в областта на отбраната, която дава възможност на държавите членки да предприемат граждански и военни мисии и операции по линия на ОПСО извън ЕС като част от интегрирания подход на ЕС към външните конфликти и кризи²⁶. Тя подкрепя опазването на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност, често в сътрудничество с международни организации като Организацията на обединените нации (ООН) и НАТО. ЕС стартира многобройни граждански мисии и военни операции в чужбина в рамките на ОПСО. Гражданските мисии се финансират от бюджета на ЕС и разчитат на способностите, предоставени от държавите членки (член 42 от ДЕС). Съгласно член 41, параграф 2 от ДЕС разходите, произтичащи от операции с военни последици или последици в областта на отбраната, по принцип не могат да се финансират от бюджета на ЕС. Следователно разходите за военни мисии и операции се финансират предимно от участващите държави членки чрез специфични междуправителствени механизми и национални вноски. Условията за финансиране се различават в зависимост от съответната мисия или операция²⁷.

²⁶ [Обща политика за сигурност и отбрана](#), ЕСВД, 24 септември 2025 г.

²⁷ Bruno Bilquin, [EU missions and operations abroad](#), Служба на ЕП за парламентарни изследвания, 29 октомври 2024 г.

24 Рамката за сътрудничество на държавите членки включва и няколко основани на договор инициативи и субекти, които се финансират извън бюджета чрез вноски на държавите членки. Това включва например [EDA](#), която е ключов участник в подкрепата за развитието на отбранителните способности и насърчаването на сътрудничеството в областта на отбраната в ЕС и [постоянното структурирано сътрудничество](#) (ПСС). Активирано през 2017 г. от 23 държави членки и понастоящем наброяващо 26 участници, ПСС е основано на договор рамка за сътрудничество за съвместно планиране, развитие и инвестиране в развитието на способности и повишаване на оперативната готовност, оперативната съвместимост и ефективността на въоръжените сили чрез правно обвързващи ангажименти. Секретариатът на ПСС се състои от представители на EDA и ЕСВД, включително ВЕСЕ. През периода 2017—2025 г. в рамките на [ПСС](#) са създадени общо 83 съвместни проекта (74 от които все още са в процес на изпълнение) в сухопътната, морската, въздушната, космическата и кибернетичната област.

25 [Член 42, параграф 7 от ДЕС](#) представлява правното основание за клаузата на ЕС за взаимопомощ. След като бъдат задействани от държава членка, която е била нападната на нейна територия, другите държави членки имат задължение за помощ и съдействие с всички средства, с които разполагат. Тази помощ трябва да бъде в съответствие с ангажиментите в рамките на НАТО (за държавите членки, които са и съюзници в НАТО) и не може да противоречи на специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на държавите членки (за тези, които не са съюзници в НАТО). Клаузата е била задействана само веднъж от Франция след терористичните нападения през ноември 2015 г. Държавите — членки на ЕС, редовно провеждат дискусии въз основа на сценарии и учения за повишаване на разбирането за прилагането на клаузата, повишаване на готовността и изграждане на устойчивост. От март 2026 г. насам, след като Кипър беше мишена на безпилотни летателни апарати по време на войната между Иран, Израел и Съединените щати, обсъжданията относно начините за привеждане в действие на клаузата се активизираха с цел справяне с предизвикателствата, свързани с практическото ѝ прилагане²⁸.

²⁸ [EU to game out bloc's mutual assistance clause in case of attack](#), Politico, 17 април 2026 г.

26 ДФЕС оправомощава Комисията да подкрепя конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост. Тази област на политиката позволява на Комисията да улеснява сътрудничеството между държавите членки в областта на научните изследвания, развойната дейност и производството във връзка с отбраната, без да навлиза в прерогативите на държавите членки да определят собствените си национални приоритети и стратегии в отбранителния сектор. Като насърчава политиката в областта на отбранителната промишленост, Комисията може да играе роля в укрепването на ЕОТИБ чрез инициативи, които насърчават съвместните инвестиции. Що се отнася до отбраната, Договорите ефективно позиционират Комисията главно в рамките на нейните по-традиционни правомощия, свързани с вътрешния пазар, търговията и промишлеността. Чрез решения на Съвета и заключения на Съвета държавите членки могат да възложат на Комисията да предприеме допълнителни инициативи в сектора на отбраната и да я приканят да направи това.

Повишаване на амбициите на ЕС

27 Особено от 2022 г. насам държавите — членки на ЕС, все повече признават, че ЕС трябва да увеличи способностите си в областта на сигурността и отбраната. Това отбелязва промяна в отбранителната политика на ЕС — от управление на кризи и реакция при кризи извън ЕС към по-голям акцент върху отбранителната готовност на държавите членки.

28 На 11 март 2022 г., само две седмици след началото на пълномащабната агресивна война на Русия срещу Украйна, държавните и правителствените ръководители от ЕС представиха [Версайската декларация](#), в която се призовава за укрепване на отбранителните способности на ЕС и за по-нататъшни решителни стъпки за изграждане на европейски суверенитет. Малко след това беше представен и [Стратегическият компас за сигурност и отбрана](#), в който се определя план за увеличаване на стратегическата автономност на ЕС и за превръщане на ЕС в по-силен и по-способен гарант на сигурността за неговите граждани. Разработен под ръководството на ВП/ЗП в тясно сътрудничество с Комисията и EDA, стратегическият компас беше одобрен от всички 27 държави членки на 22 март 2022 г. и с него се определя значим референтен показател за европейската политика за сигурност и отбрана като ръководена от държавите членки всеобхватна рамка. В отговор на призива на Съвета за по-голяма амбиция по отношение на отбраната на ЕС Комисията и ВП/ЗП представиха [анализ на недостига на инвестиции в отбраната](#), който трябваше да бъде преодолян, за да се постигнат тези нови амбиции.

29 В подкрепа на това ново равнище на амбиция Комисията и ЕСВД (включително ВСЕС) работят и за допълване и увеличаване на индивидуалните усилия на държавите членки в областта на отбраната с оглед на „изграждането на истински Европейски съюз за отбрана“²⁹. Комисията и ВП/ЗП представиха няколко инициативи и стратегически документи, предназначени за постигане на отбранителна готовност до 2030 г. (*фигура 2*). Основният стратегически документ е *Бялата книга за европейската отбранителна готовност до 2030 г.*, в която се определят възможностите за държавите членки да си сътрудничат и да обединят усилията си за преодоляване на пропуските в способностите и за укрепване на ЕОТИБ. Съгласно *Пътната карта за отбранителна готовност до 2030 г.* отбранителната готовност включва развитие и придобиване на способностите, които са необходими за съвременната война. Това изисква Европа да разполага с промишлена база за отбрана, за да ѝ се даде стратегическо предимство и необходимата независимост — с авангардни иновации и бързо, масово производство в критични моменти³⁰.

²⁹ Изборът на Европа. Политически насоки за следващата Европейска комисия за периода 2024—2029 г., Урсула фон дер Лайен, 18 юли 2024 г.

³⁰ JOIN (2025) 27, Съвместно съобщение „Пътна карта за отбранителна готовност до 2030 г.“

Фигура 2 | Хронология на съответните стратегически документи и инициативи

Автори на документа:

- Комисия
- Съвет на ЕС
- ВП/ЗП



Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комисията, Съвета и Парламента.

30 За да се укрепи основната стратегическа рамка в областта на отбраната, Комисията и ВП/ЗП работят и по „цялостен“ подход, който да бъде подготвен за конфликти и кризи, свързващ отбраната и сигурността. Като неотдавнашна стъпка в тази посока [стратегията за Съюз на подготвеност от 2025 г.](#) допълва стратегическата цел за отбранителна готовност. Стратегията е съсредоточена върху три подхода: интегриран подход, обхващащ всички опасности, подход, обхващащ цялото общество, и подход, обхващащ всички нива на управление. Това включва подготовка за всички видове опасности, вместо разглеждането им поотделно. Това означава също така да се включат всички сектори, организации и граждани, за да се гарантира координация и сътрудничество между правителствените агенции и ведомства, като същевременно външното измерение на сигурността се обвърже с мерките за готовност в ЕС.

31 Появата на нови технологии, които са от значение както за гражданската, така и за военната употреба, и общата загриженост за устойчивостта на веригите за създаване на стойност също накараха ЕС да обмисли как да се възползва от гражданско-военните полезни взаимодействия³¹. Промениящият се характер на съвременния конфликт, който все повече разчита на революционни технологии, превръща технологичното предимство в решаващ фактор за военното превъзходство.

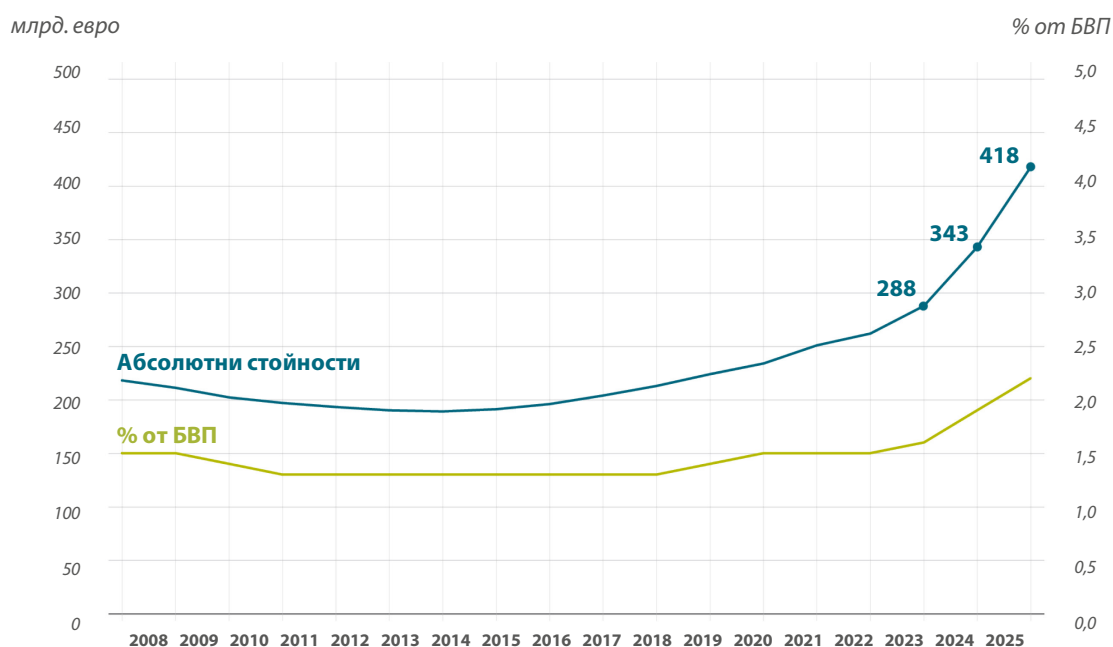
³¹ [COM \(2025\) 484](#), Съобщение на Комисията „Доклад за стратегическото прогнозиране за 2025 г.“

Действия на ЕС: преминаване към подготвеност и все по-структуриран подход

Рязко увеличение на разходите за отбрана на държавите членки и значителен ръст на финансовите инструменти на ЕС

32 От 2022 г. насам бяха мобилизирани допълнителни финансови ресурси както на равнището на ЕС, така и на равнището на отделните държави членки, за да се преодолеят последиците от годините на недостатъчни инвестиции. В отговор на агресивната война на Русия срещу Украйна колективните годишни бюджети на ЕС за отбрана са се увеличили рязко от 262 млрд. евро през 2022 г. на общо 418 млрд. евро през 2025 г. (*фигура 3*). През 2026 г. бюджетите на държавите членки се очаква да достигнат общо около 454 млрд. евро. Като цяло комбинираните разходи за отбрана на държавите членки (по постоянни цени) са нараснали със 78,6 % между 2020 г. и 2025 г.³²

Фигура 3 | Разходите за отбрана на държавите—членки на ЕС



Източник: ЕСП въз основа на данни на EDA за отбраната за периода 2025—2026 г. (за абсолютните стойности) и портала за данни на EDA за отбраната (за % от БВП).

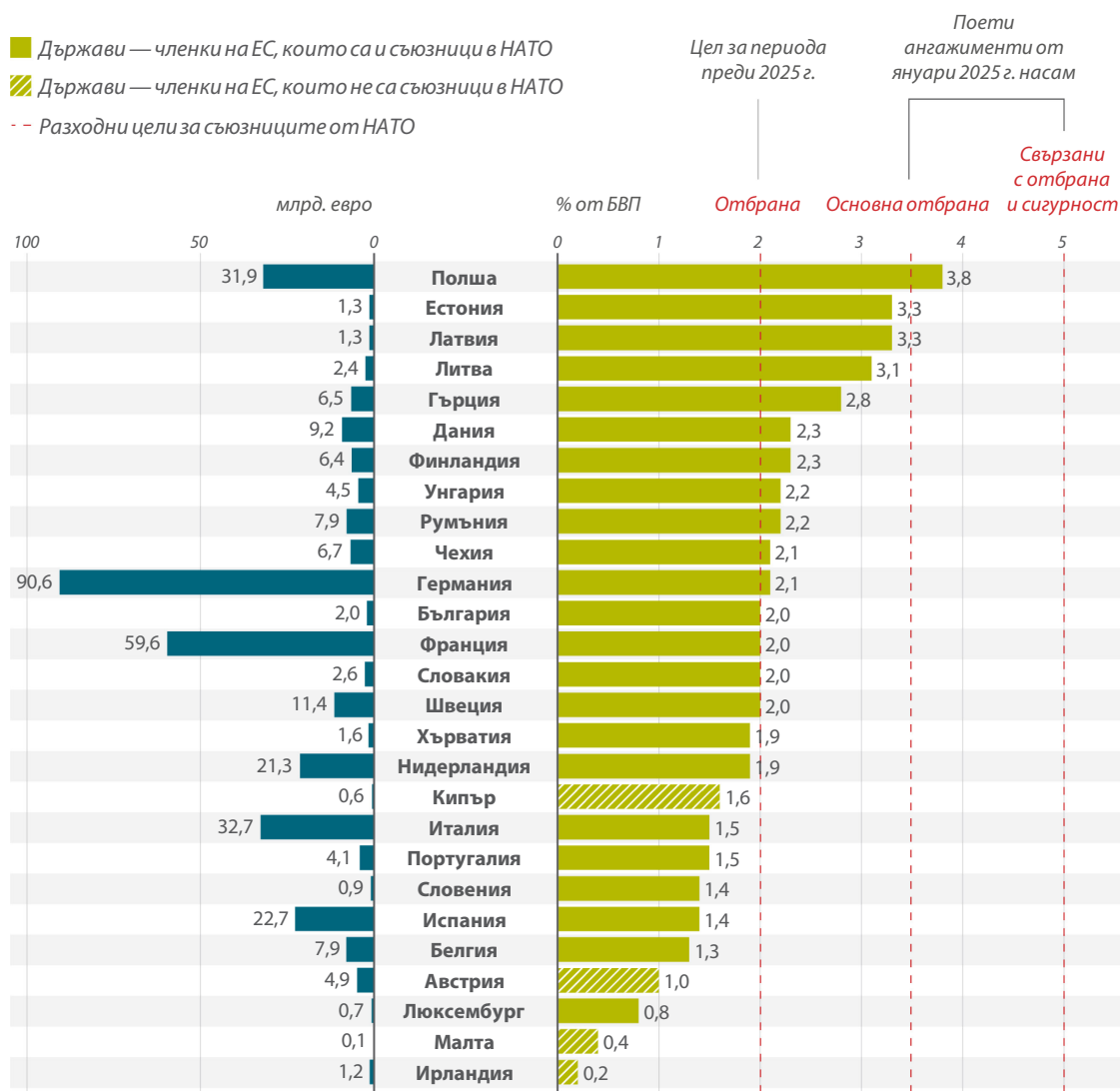
³² EDA, данни на EDA за отбраната за периода 2025—2026 г.

33 През 2014 г. съюзниците от НАТО се споразумяха да изразходват най-малко 2 % от годишния си БВП за отбрана³³. През 2025 г. те поеха ангажимент за по-високи цели от 3,5 % за основните разходи за отбрана и 1,5 % за разходите, свързани с отбраната и сигурността (например за защита на критичната инфраструктура, защита на мрежите, гарантиране на гражданска готовност и устойчивост, иновации и укрепване на промишлената база за отбрана), с което общият размер достигна 5 % от годишния БВП до 2035 г. На *фигура 4* са показани разходите за отбрана на държавите — членки на ЕС, като процент от БВП за 2024 г. Според [EDA](#) всички съюзници от ЕС и НАТО са постигнали или надхвърлили целта за 2 % разходи за отбрана³⁴ през 2025 г.

³³ Декларация от срещата на върха в Уелс, НАТО, 5 септември 2014 г.

³⁴ Разходи за отбрана и ангажимент на НАТО за 5 %, НАТО, 10 април 2026 г.

Фигура 4 | Разходи за отбрана на държавите — членки на ЕС през 2024 г.



Източник: ЕСП въз основа на данни на EDA в областта на отбраната за периода 2024—2025 г.

34 Тези увеличени ресурси се използват за укрепване на националните военни способности и за преодоляване на дългогодишните пропуски в способностите (точка 29). Същевременно част от тези разходи са насочени към военна подкрепа за Украйна чрез двустранна помощ или чрез Европейския механизъм за подкрепа на мира (ЕМПМ) (*каре 2*). Във връзка с това 6,4 млрд. от приблизително 75,2 млрд. евро, които ЕС и държавите членки са мобилизирали за военна подкрепа за Украйна през периода 2022—2025 г.,³⁵ се насочват чрез ЕМПМ.

³⁵ Военна подкрепа на ЕС за Украйна, Европейски съвет, 24 април 2026 г.

Каре 2

Европейски механизъм за подкрепа на мира (ЕМПМ);

ЕМПМ беше създаден през март 2021 г. като фонд извън бюджета на ЕС. Той се състои от два стълба:

- използва се все повече в подкрепа на доставката на смъртоносно и несмъртоносно военно оборудване на държавите партньори (напр. боеприпаси, ракети, защитно оборудване, комплекти за първа помощ).
- финансира общите разходи за военните мисии и операции по линия на ОПСО (по-голямата част от разходите се поемат от участващите държави членки). Една от основните текущи мисии е военната мисия на ЕС за предоставяне на помощ в подкрепа на Украйна (EUMAM Ukraine) ([каре 5](#)).

Общата финансова подкрепа, разпределена чрез ЕМПМ за периода 2021—2027 г., възлиза на 17 млрд. евро, от които приблизително две трети са разпределени за Украйна.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от [Европейски механизъм за подкрепа на мира — Съвет](#).

35 ЕОТИБ остава силно фрагментирана, доминирана от „национални първенци“, които обслужват предимно вътрешните пазари, но също така поддържат първичните експортни пазари извън ЕС³⁶. През 2021 г. само около 18 % от общото отбранително оборудване на държавите членки е било закупено съвместно, а 7 % от разходите за научни изследвания и технологии в областта на отбраната са били изразходвани съвместно. Това е доста под съответните целеви показатели от 35 % и 20 % (които не са превърнати в обвързващи национални цели), определени през ноември 2007 г. от управителния съвет на EDA на равнище министри³⁷. Както съвместното възлагане на обществени поръчки за отбранително оборудване, така и съвместните разходи за научни изследвания и технологии изостават от своите целеви показатели от момента на определянето им³⁸. От 2022 г. насам обаче EDA не е докладвала редовно за състоянието на съвместните обществени поръчки поради непълни данни от държавите членки. EDA заяви, че инструментите на ЕС вероятно ще доведат до увеличаване на съвместното възлагане на обществени поръчки, но че подобреното проследяване в държавите членки ще бъде от съществено значение за оценката на въздействието на механизмите за финансова подкрепа³⁹.

³⁶ George, M., et al., *Trends in International Arms Transfers 2024*, Stockholm International Peace Research Institute, март 2025 г.

³⁷ Съобщение за печата [EU Ministers adopt Framework for Joint European Strategy in Defence R&T](#) (Брюксел, 19 ноември 2007 г.) и портал за данни за отбрана.

³⁸ [Defence Data 2020-2021: Key findings and analysis](#), Европейска агенция по отбрана, 2022 г. (фигура 12).

³⁹ [Defence Data 2024-2025](#), Европейска агенция по отбрана, 2025 г.

36 Чрез различни инициативи през последните няколко години ЕС мобилизира набор от финансови инструменти, предназначени за насърчаване на по-голямо трансгранично сътрудничество в сектора на отбраната и за насърчаване на държавите членки съвместно да разработват и възлагат обществени поръчки за отбранителни продукти и способности (*фигура 5*). Всеки инструмент е насочен към конкретни цели на различни етапи от жизнения цикъл на развитие на способностите.

- **Съвместна научноизследователска и развойна дейност в областта на отбранителното оборудване:**⁴⁰ Предшестван от две предходни програми, [Европейският фонд за отбрана](#) (ЕФО) финансира съвместни проекти за научноизследователска и развойна дейност, включващи обединения от най-малко три държави членки. Неговата цел е да се укрепи ЕОТИБ и да се намали разпокъсаността. В рамките на този инструмент иновационната схема на ЕС в областта на отбраната предлага целенасочен набор от мерки за привличане и подкрепа на стартиращи предприятия и МСП. ЕФО разполага с бюджет от 7,3 млрд. евро по многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г., от които 1,5 млрд. евро са насочени към инициативата [„Платформа за стратегически технологии за Европа“](#). До април 2026 г. са били избрани 281 проекта в рамките на покани за представяне на предложения, обявени между 2021 г. и 2025 г.⁴¹
- **Промислен производствен капацитет:** Етапът на производство и разрастването на промишлеността са следващите логични стъпки след етапа на научноизследователска и развойна дейност. [Актът в подкрепа на производството на боеприпаси](#) (ASAP) разполага с 500 млн. евро и има за цел да укрепи и увеличи производството на боеприпаси в цяла Европа. Основната му цел е да се подкрепи спешната доставка на боеприпаси и ракети за Украйна и да се помогне на държавите членки да попълнят запасите си. През март 2024 г. Комисията е избрала 31 проекта за 2024 г. и 2025 г. за подпомагане на европейската промишленост в пет области: експлозиви, прах, снаряди, ракети и капацитет за изпитване.

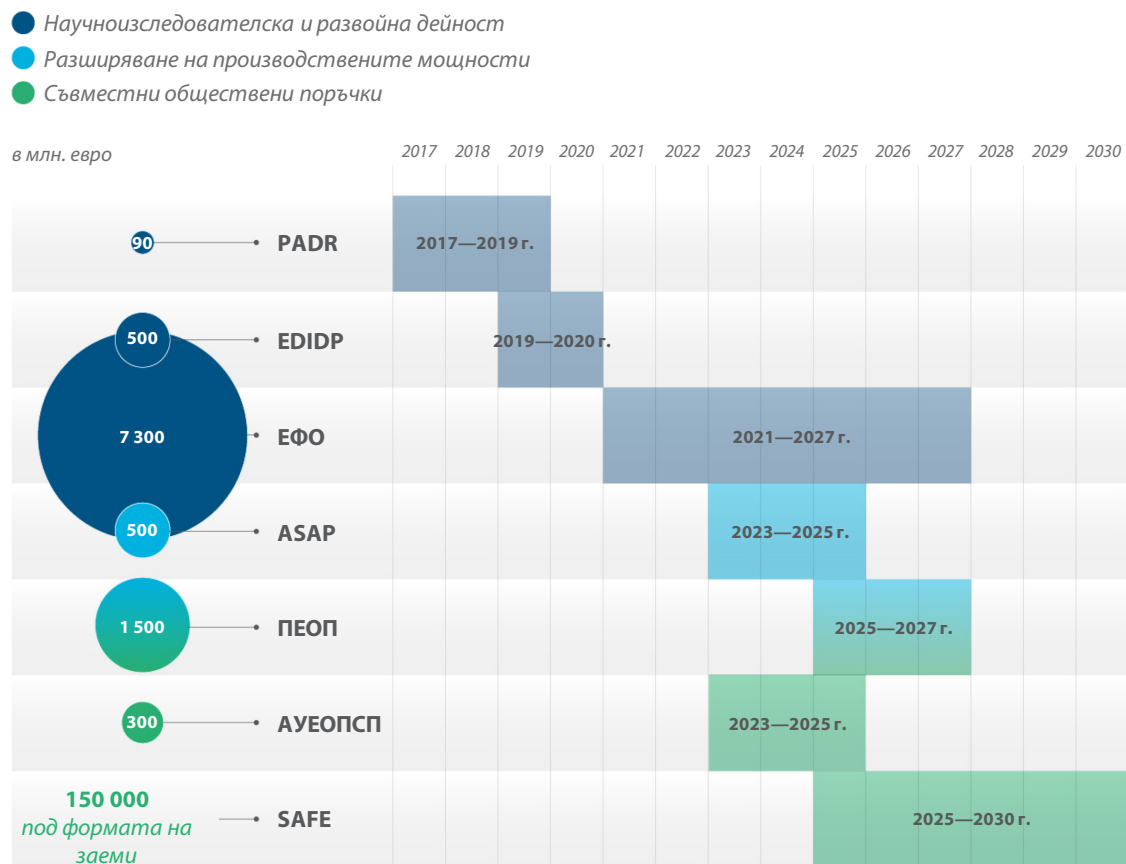
⁴⁰ Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната (PADR) и Европейска програма за промишлено развитие в областта на отбраната (EDIDP).

⁴¹ Европейски фонд за отбрана (ЕФО) — официална уебстраница на Европейската комисия. — Отбранителна промишленост и космическо пространство

- **Сътрудничество при възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната:** Целта на [Акта за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни поръчки \(АУЕОПСР\)](#)⁴² е да се подкрепят по-ефективни обществени поръчки в областта на отбраната с финансиране в размер на 300 млн. евро от бюджета на ЕС. През ноември 2024 г. са били избрани пет предложения в три приоритетни области (боеприпаси, противовъздушна и противоракетна отбрана, платформи и подмяна на заварени (остарели) системи), включващи общо 20 държави членки, със средно шест участници на проект.

⁴² Регламент (ЕС) 2023/2418 за създаване на Инструмент за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни поръчки (АУЕОПСР).

Фигура 5 | Инструменти за финансиране на отбранителната промишленост на ЕС, финансирани или гарантирани от бюджета на ЕС към 2026 г.



PADR — Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната
 EDIDP — Европейска програма за промишлено развитие в областта на отбраната
 ЕФО — Европейски фонд за отбрана
 ASAP — Акт в подкрепа на производството на боеприпаси
 ПЕОП — Програма за европейската отбранителна промишленост
 АУЕОПСР — Акт за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни поръчки
 SAFE — Инструмент „Мерки за сигурността на Европа“

Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комисията, Съвета и Парламента.

37 С Програмата за европейската отбранителна промишленост (ПЕОП) се въвежда отделен подход в рамките на набора от инструменти на ЕС в областта на отбраната, управлявани от Комисията. ПЕОП съчетава регулаторни, финансови и координационни мерки в един инструмент (*приложение I*). В размер на 1,5 млрд. евро за периода 2026—2027 г. тя „има за цел да постигне отбранителна промишлена готовност чрез преодоляване на разликата между краткосрочните спешни мерки, като АУЕОПСР и ASAP, и структурен, дългосрочен подход“.

38 За разлика от посочените по-горе инструменти на ЕС в областта на отбраната, които са под формата на безвъзмездни финансови помощи, с приетия през май 2025 г. инструмент „[Мерки за сигурността на Европа](#)“ (SAFE) на стойност 150 млрд. евро на държавите членки се предоставят заеми при благоприятни условия, финансирани чрез заеми от ЕС на капиталовите пазари, въз основа на националните инвестиционни планове в областта на отбранителната промишленост и последващите споразумения за заем и оперативни договорености. Деветнадесет държави членки⁴³ изразиха интерес да участват от началото на 2026 г., а до средата на април 2026 г. Съветът прие решения за изпълнение за всички, с изключение на Унгария. Държавите членки бенефициенти изплащат заемите обикновено с дълъг срок до падежа до около 45 години⁴⁴. В същото време тези заеми се предоставят при определени условия, като например изискване за съвместно възлагане на обществени поръчки, правила за произход на компонентите, установяване и контрол на изпълнителите ([приложение II](#)) и принос към цели като осигуряване на оперативна съвместимост и взаимозаменяемост в целия ЕС. Вzeti заедно, тези елементи засилват ролята на Комисията в оформянето на индустриалната политика на ЕС в областта на отбраната. В [приложение III](#) е представен преглед на финансирането от ЕС по държави членки и инструменти въз основа на наличните данни.

⁴³ Белгия, България, Гърция, Дания, Естония, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Чехия. [Мерки за сигурността на Европа — уебсайт на Комисията](#).

⁴⁴ Регламент (ЕС) 2025/1106 на Съвета от 27 май 2025 година за създаване на инструмента „Мерки за сигурността на Европа (SAFE) чрез укрепване на европейската отбранителна промишленост“.

39 С оглед на следващата МФР за периода 2028—2034 г. Комисията предложи консолидирането на няколко съществуващи инструмента в областта на отбраната в единен механизъм за финансиране — Европейския фонд за конкурентоспособност (ЕФК)⁴⁵. Тази конфигурация отразява намерението на ЕС да рационализира настоящите фрагментирани инициативи, като същевременно дава приоритет на инвестициите за укрепване на устойчивостта и подкрепа на базата на отбранителната промишленост — по време на целия инвестиционен път — от научноизследователската и развойната дейност до обществените поръчки и поддръжката. Разпределените средства в рамките на ЕФК за устойчивост и сигурност, отбранителната промишленост и космическото пространство представляват най-големият компонент на фонда, представляващ около 125 млрд. евро (по текущи цени) от общо 234 млрд. евро, т.е. приблизително 53 % от предложените общи разпределени средства. Освен това предложеният **европейски фонд** за периода 2028—2034 г. включва като една от специфичните си цели и подкрепата за отбранителните способности и сигурността.

40 Повечето от горепосочените инструменти за финансиране на отбраната включват клаузи, които се отнасят до „принципа на преференции на ЕС“. Този принцип изисква отбранителните продукти и компоненти, финансирани от инструменти на ЕС, да се доставят предимно от субекти, установени и извършващи дейност в рамките на ЕС или асоциирани държави, за да се укрепи ЕОТИБ и да се намали зависимостта от трети държави (т.е. държави, различни от държавите — членки на ЕС, и асоциираните държави). В клаузите също така се посочва кой следва да може да прави промени в дизайна на продукта и кой притежава интелектуалната собственост (**приложение II**).

⁴⁵ **Предложение за Регламент** на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за конкурентоспособност (ЕФК), включващ специфична програма за научноизследователски и иновационни дейности в областта на отбраната, 16 юли 2025 г.

Актуализирани правила за улесняване на достъпа до финансови средства и подобряване на военната мобилност

41 Неотдавнашните промени в съществуващите правила на ЕС бяха насочени към опростяване на достъпа до финансиране за инициативи в областта на отбраната чрез опростяване на правилата или чрез разрешаване на пренасочването на неизразходвани средства от други програми към отбраната, включително военната мобилност. Промените имат за цел също така да премахнат регулаторните пречки пред военната мобилност. По-долу следват два примера.

- От 2025 г. насам държавите членки имат възможност да [подкрепят инвестициите в отбраната и изделията с двойна употреба чрез фондовете на политиката на сближаване](#). Вследствие на това държавите членки препрограмираха 11,9 млрд. евро от фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., за да укрепят способностите на отбранителната си промишленост, военната мобилност, гражданската готовност и развитието на умения⁴⁶.
- Държавите членки също така имат възможност да пренасочат неизразходваните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) след COVID към отбраната⁴⁷. Например през май 2025 г. Комисията одобри искането на Полша за пренасочване на близо 6 млрд. евро от средствата по МВУ за инвестиции, свързани с отбраната, до края на 2026 г.⁴⁸

В [приложение III](#) е представен преглед на финансирането от ЕС по държави членки и инструменти въз основа на наличните данни.

⁴⁶ Съобщение за печата на Европейската комисия, „[34,6 млрд. евро от фондовете на политиката на сближаване, преразпределени за изпълнение на стратегическите приоритети на ЕС](#)“, 25 март 2026 г.

⁴⁷ Член 5 от [Регламент \(ЕС\) 2025/2643](#) за създаване на Програма за европейската отбранителна промишленост („Регламент за ПЕОП“).

⁴⁸ [Brussels approves Poland's use of post-COVID funds for defence](#), Euronews, 27 май 2025 г.

42 Налице са и други значителни промени в регулаторната рамка на ЕС.

- Бяха направени промени, за да се улеснят пет съществуващи програми и инициативи на ЕС в подкрепа⁴⁹ на проекти с двойна употреба или приложения в областта на отбраната, по-специално чрез „съкратен сборен пакет от мерки в областта на отбраната“⁵⁰.
- В **сборния пакет от мерки за отбранителна готовност** се предлага допълнително опростяване на правните и административните рамки, свързани с отбранителната готовност, като например ускоряване на издаването на разрешения за проекти за отбранителна готовност и облекчаване на екологичните изисквания.
- Успоредно с това до средата на 2026 г. на⁵¹ 18 държави членки е била предоставена допълнителна фискална гъвкавост чрез задействане на националната клауза за дерогация (НКД). НКД позволява на дадена държава членка временно да надхвърли бюджетните ограничения (през периода 2025—2028 г.), когато това се дължи на увеличени разходи за отбрана, като същевременно спазва определени условия (например максимални допълнителни разходи в размер до 1,5 % от БВП годишно извън нормалната фискална траектория). Ако всички държави членки използват тази гъвкавост до максимално допустимото равнище, Комисията изчисли, че националният координатор за ЕМРАСТ би могъл да създаде около 650 млрд. евро допълнително фискално пространство за разходи за отбрана в целия ЕС през периода⁵². Действителното използване на НКД обаче вероятно ще бъде много по-малко⁵³.

⁴⁹ Платформа за стратегически технологии за Европа, Европейски фонд за отбрана, програма „Цифрова Европа“, „Хоризонт Европа“, Механизъм за свързване на Европа.

⁵⁰ Съобщение за печата на Съвета на ЕС, „Инвестиции на ЕС за отбрана: Съветът и Парламентът се споразумяват да подкрепят по-бързи, по-гъвкави и координирани инвестиции в европейската отбрана“, 5 ноември 2025 г.

⁵¹ Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Дания, Естония, Испания, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Хърватия, Чехия.

⁵² Sebastian Clarr, *EU defence funding*, Служба на ЕП за парламентарни изследвания, октомври 2025 г.

⁵³ Националната клауза за дерогация на практика: Ранни данни от европейския семестър за 2025 г.

43 Освен мобилизирането на допълнително финансиране, както Комисията, така и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) са въвели корекции в съществуващите регулаторни рамки, за да улеснят и ускорят инвестициите в дейности, свързани с отбраната. В съответствие с предложенията, одобрени от лидерите на ЕС на [извънредното заседание на Европейския съвет от 6 март 2025 г.](#), Съветът на директорите на ЕИБ допълнително разшири критериите за допустимост за финансиране на европейския сектор на сигурността и отбраната с оглед ограничаване на изключенията⁵⁴. Освен това след приемането на Стратегическата инициатива за европейска сигурност на стойност 8 млрд. евро през март 2022 г. ЕИБ подкрепя инвестициите в сигурността и отбраната с двойна употреба. Това се постига чрез финансиране на проекти за научни изследвания, иновации и инфраструктура както с гражданско, така и с военно значение, включително в области като космическото пространство, киберсигурността, изкуствения интелект и защитата на критичната инфраструктура.

44 В допълнение към финансирането за транспортна инфраструктура чрез Механизма за свързване на Европа (МСЕ) за периода 2021—2027 г., през ноември 2025 г. Комисията и ВП/ЗП представиха [пакет за военна мобилност](#). Целта на пакета е да се улесни движението на военен персонал и активи между държавите членки ([каре 3](#)). За да се подкрепят свързаните с това инвестиции, в предложението на Комисията за следващата МФР (2028—2034 г.) се подчертава десетократно увеличение на наличния бюджет за военна мобилност — от 1,7 млрд. евро по настоящата МФР на предложен бюджет от 17,7 млрд. евро по линия на бъдещия МСЕ.

⁵⁴ ЕИБ увеличава финансирането за европейската сигурност и отбрана, както и за критичните суровини, ЕИБ, 21 март 2025 г.

Каре 3

Пакет за военната мобилност

Способността на държавите — членки на ЕС, да реагират на кризи е ограничена от продължаващите пречки пред трансграничното движение на военен персонал и оборудване. Поради това военната мобилност е определена като ключов приоритет както в [Бялата книга за европейската отбранителна готовност до 2030 г.](#), така и в [Пътната карта за отбранителна готовност до 2030 г.](#), и също така е определена като приоритетна област за сътрудничество между ЕС и НАТО. През март 2018 г. Комисията и ВП/ЗП стартираха [план за действие за военната мобилност](#), който беше преразгледан през 2022 г. ([План за действие 2.0](#)).

Слабостите в разработването и смесените резултати обаче са възпрепятствали изпълнението на План за действие 2.0, както се подчертава в [специалния доклад на ЕСП от 2025 г. относно военната мобилност](#), в който се препоръчват подобрения в различни области, включително управлението, предвидимостта на финансирането и подбора на проекти за инфраструктура с двойно предназначение. Вследствие на това през ноември 2025 г. Комисията и ВП/ЗП предложиха пакет за военна мобилност за справяне с тези предизвикателства. Пакетът съчетава [предложение за регламент](#) със [съвместно съобщение](#) и определя мерки за рационализиране на трансграничните процедури и подобряване на координацията.

Пакетът е разработен в тясно сътрудничество с EDA и след консултация с НАТО и има за цел до края на 2027 г. да се създаде общеевропейско пространство за военна мобилност като първа стъпка към постепенното постигане на „военно Шенгенско пространство“.

Развиваща се рамка за управление

45 Въпреки че рамката за управление на политиката на ЕС в областта на отбраната остава определена предимно от Договорите (точка [20](#)), нарастващото значение на въпросите, свързани с отбраната, е отразено в няколко неотдавнашни събития.

- Комисията създаде генерална дирекция „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ (DEFIS) през януари 2020 г., която е първата генерална дирекция, посветена специално на политиката за космическата и отбранителната промишленост.
- През 2024 г. Комисията възложи — за първи път — специален портфейл на комисаря по въпросите на отбраната и космическото пространство, което е знак за по-силно политическо приоритизиране на тази област.

- Европейският парламент засили надзора си през декември 2024 г., като модернизира подкомисията по сигурност и отбрана (SEDE), за да я превърне в пълноправна комисия, увеличавайки нейните законодателни, надзорни и институционални правомощия.
- ЕСВД е реструктурирана от 2022 г. насам и е създаден отдел за политиката в областта на отбраната. Измерението на ОПСО беше укрепено с отдел за партньорства в областта на сигурността и отбраната и отдел за интегрирано и стратегическо планиране на граждански и военни мисии.
- През 2024 г. министрите на отбраната на ЕС приеха новия [дългосрочен преглед](#) на EDA, с който се разширяват основните задачи на EDA, като се поставя по-силен акцент върху подкрепата за държавите членки през пълния цикъл на развитие на военните способности. През [октомври 2025 г.](#) Европейският съвет призова EDA да бъде допълнително укрепена, за да може да изпълнява пълноценно ролята си в сферите на развитието на отбранителните способности, научните изследвания и придобиването.

46 Вzeti заедно, тези събития показват, че ЕС все повече разглежда отбраната като отделна област на политиката. Вследствие на това институциите на ЕС създадоха специални структури за управление, засилиха политическия надзор и разшириха парламентарния контрол. Това е значителна промяна в сравнение с предишния подход, при който отбраната беше третирана предимно като компонент на външната дейност.

47 Решенията на Съвета в областта на отбраната обикновено се приемат с единодушие, което позволява на всяка държава членка да блокира или ограничи действията на равнището на ЕС (точка [22](#)). Въпреки това както Европейският парламент, така ⁵⁵ и няколко държави — членки на ЕС⁵⁶, се застъпиха за по-широко използване на гласуването с квалифицирано мнозинство, като заявиха, че подобна промяна би укрепила капацитета на ЕС да реагира на геополитическите предизвикателства. В контекста на нарастващата геополитическа неотложност след агресивната война на Русия срещу Украйна държавите членки и институциите на ЕС все по-често проучват основани на Договорите възможности за гъвкавост, за да се улесни вземането на решения, като същевременно се запази политическото единство ([каре 4](#)).

⁵⁵ [Резолюция на Европейския парламент от 28 февруари 2024 г., параграф 21.](#)

⁵⁶ [Съвместна статия](#) на министрите на външните работи на Белгия, Германия, Люксембург, Нидерландия, Румъния, Словения и Испания: It's time for more majority decision-making in EU foreign policy, Politico EU, 12 юни 2023 г.

Каре 4

Гъвкавост при вземането на решения, предвидена в договорите

Член 31, параграф 1 от ДЕС позволява на държава членка да се въздържа от гласуване и да определи въздържането си чрез официална декларация („конструктивно въздържане“). Този механизъм означава, че дадено решение все пак може да бъде прието, без да се изисква от въздържалата се държава да го прилага. От февруари 2022 г. тази разпоредба се използва в контекста на решенията, свързани с подкрепата на ЕС за Украйна, включително създаването на EUMAM Ukraine.

Гъвкавостта се прояви и чрез нарастващото използване на правните основания от ДФЕС за инициативи на политиката в областта на отбранителната промишленост, като ASAP, АУЕОПСР и ПЕОП, които са приети съгласно разпоредбите за вътрешния пазар и следователно подлежат на гласуване с квалифицирано мнозинство, а не на изискването за единодушие, което обикновено се прилага съгласно рамката на ОПСО.

Член 20 от ДЕС позволява на група държави членки да предприемат действия, когато не може да бъде постигнато единодушие. В този случай Съветът приема решение за разрешаване на засилено сътрудничество като крайна мярка. С [Решение \(ЕС\) 2026/258 на Съвета от 29 януари 2026 г.](#) беше разрешено засилено сътрудничество за установяването на заем в размер на 90 млрд. евро за Украйна, което позволи на 24 държави членки да продължат без участието на останалите 3 (Унгария, Словакия и Чехия), които се отказаха от участие. Въпреки това практическото мобилизиране на бюджетните гаранции на ЕС и всяко изменение на Регламента за МФР, необходимо за осигуряване на бюджетна подкрепа, са отделни стъпки, уредени от процедурата за МФР, която изисква единодушие в Съвета.

Развитие на партньорство в областта на отбраната с Украйна и по-тесни връзки с НАТО и други партньори

48 Сътрудничеството между ЕС и Украйна в областта на отбраната се засили значително след пълномащабното нашествие на Русия в Украйна. То се състои от военна подкрепа за украинските въоръжени сили, съвместно възлагане на обществени поръчки от държавите членки за Украйна по линия на АУЕОПСР и ПЕОП и доставка на боеприпаси и ракети, финансирани чрез ЕМППМ ([каре 2](#)). Сътрудничеството включва и обучение на украински войници чрез EUMAM Ukraine ([каре 5](#)), както и възможността отбранителната промишленост на Украйна да участва в проекти по линия на ЕФО, ПЕОП (включително специалния инструмент за подкрепа на Украйна) и SAFE. Тези последователни стъпки доведоха до формализирането на нова рамка за дългосрочно сътрудничество в областта на сигурността, а именно [съвместните ангажименти в областта на сигурността](#), подписани между ЕС и Украйна на 27 юни 2024 г.

49 През [ноември 2025 г.](#) Съветът и Европейският парламент постигнаха съгласие, че украинските дружества ще могат да участват в проекти по линия на ЕФО и да получават финансиране след влизането в сила на споразумението за асоцииране по линия на ЕФО. В [пътната карта на ЕС за трансформация на отбранителната промишленост](#) (публикувана през ноември 2025 г. — [фигура 2](#)) се описва как да се използват допълнително поуците, извлечени от опита на Украйна по време на войната, по-специално чрез укрепване на ролята на Службата на ЕС за иновации в областта на отбраната в Киев и чрез наблюдение на технологичното развитие и иновациите във военната област, включително чрез [BraveTech EU](#). Очаква се BraveTech EU да ускори разработването, изпитването и внедряването на авангардни решения в областта на отбраната, като насърчи прякото сътрудничество между украинските дружества и дружествата от ЕС.

Капе 5

EUMAM Ukraine

EUMAM Ukraine има за цел да укрепи капацитета на украинските въоръжени сили за защита на териториалната цялост на Украйна. Всички дейности на мисията се извършват на територията на ЕС. Досега 24 държави — членки на ЕС, са предложили модули за обучение и персонал. Мисията се разшири значително от стартирането си през 2022 г. До юли 2026 г. са обучени над 95 000 украински войници в сравнение с около 75 000 към началото на 2025 г. Мисията се финансира чрез Европейския механизъм за подкрепа на мира ([капе 2](#)), който също така подкрепя предоставянето на смъртоносно и несмъртоносно оборудване, използвано за обучение. Към ноември 2025 г. финансирането, отпуснато по линия на ЕМПМ, е възлизало на приблизително 610 млн. евро, включително 435 млн. евро за общи разходи и 175 млн. евро за оборудване.

Източник: Военна мисия на ЕС за предоставяне на помощ в подкрепа на Украйна (ЕСВД) и военна подкрепа на ЕС за Украйна (Съвет).

50 В Бялата книга за европейската отбранителна готовност до 2030 г. Украйна се разглежда като стратегически партньор и се призовава за интегриране на съответните отбранителни промишлености. Статутът на Украйна като държава — кандидатка за членство в ЕС, потенциално включва сътрудничеството в областта на отбраната в по-дългосрочна перспектива. Отношенията между ЕС и Украйна не са еднопосочни, а по-скоро форма на стратегическо сътрудничество, която дава възможност на ЕОТИБ да се разширява чрез съвместно производство, научни изследвания и иновации. Въпреки че предоставя значителни възможности за развитие на способностите, това сътрудничество също така подлага на изпитание способността на ЕС да постигне съответствие с дългосрочните стратегически цели.

51 ЕС и НАТО са изправени пред общи предизвикателства в областта на сигурността. Както се подчертава в [Бялата книга за европейската отбранителна готовност до 2030 г.](#), „сътрудничеството между ЕС и НАТО е незаменим стълб, на който се опира развитието и измерението на сигурността и отбраната на ЕС“⁵⁷. За да изпълнява задачите си, НАТО поддържа цялостна позиция за възпиране и отбрана, включително способности за ядрена, конвенционална и балистична отбрана. Той има ясна политическа и военна командна верига⁵⁸, подкрепена от структура, съставена от постоянен многонационален щаб на стратегическо, оперативно и тактическо равнище.

52 Отношенията между ЕС и НАТО са формализирани през 2001 г. и се основават на три съвместни декларации (от [2016 г.](#), [2018 г.](#) и [2023 г.](#)). Сътрудничеството между двете организации под формата на структурирани диалози обхваща широк кръг от въпроси, като например устойчивостта, нововъзникващите и революционните технологии, отбранителната промишленост и военната мобилност⁵⁹. Структурираният диалог относно военната мобилност се провежда от 2018 г. насам и често се цитира като успешен пример за сътрудничеството между ЕС и НАТО⁶⁰. Двете организации също така редовно се координират по въпроси, свързани с Украйна.

53 Сътрудничеството между НАТО и ЕС по отношение на военната подкрепа за Украйна се задълбочи значително. Освен това през януари 2023 г. двете организации потвърдиха отново съвместния си ангажимент за укрепване и разширяване на сътрудничеството помежду си. През юни 2025 г. съюзниците от НАТО поеха ангажимент да инвестират повече в отбраната (точка [33](#) и [фигура 4](#)).

⁵⁷ [Бяла книга за европейската отбранителна готовност до 2030 г.](#), Европейска комисия, март 2025 г., стр. 18.

⁵⁸ Richard D. Hooker, Jr., [A new NATO command structure](#), Atlantic Council, май 2024 г.

⁵⁹ [Единадесети доклад за напредъка](#) по изпълнението на общия набор от предложения, одобрен от Съвета на ЕС и Съвета на НАТО на 6 декември 2016 г. и 5 декември 2017 г.

⁶⁰ Sebastian Clapp, Monika Kiss и Mathias Gullentops, [Military mobility](#), EPRS, юли 2025 г.

54 ЕС работи и за по-тясно сътрудничество с избрани партньори, включително чрез партньорства в областта на сигурността и отбраната, 12 от които са били сключени до края на март 2026 г.⁶¹ Въпреки че не са споразумения в областта на отбраната сами по себе си, тези партньорства установяват редовни консултации и структурирани диалози между тези държави партньори и ЕС по широк кръг от въпроси на отбраната, включително военната мобилност, хибридните заплахи и киберзаплахите и морската сигурност.

⁶¹ Гана (24 март 2026 г.), Австралия (18 март 2026 г.), Исландия (18 март 2026 г.), Индия (27 януари 2026 г.), Канада (23 юни 2025 г.), Обединеното кралство (19 май 2025 г.), Албания (18 декември 2024 г.), Северна Македония (19 ноември 2024 г.), Южна Корея (4 ноември 2024 г.), Япония (1 ноември 2024 г.), Норвегия (28 май 2024 г.), Молдова (21 май 2024 г.)

Предизвикателства и възможности, произтичащи от развиващата се отбранителна политика на ЕС

Разработване на отбранителни способности.

Преломен момент за ЕОТИБ

55 Политическата програма на ЕС за периода след 2022 г. представлява отправна точка за ЕОТИБ. Един от ключовите фактори е значителното увеличение на разходите за отбрана в държавите членки (точка [32](#)). Това нарастване на търсенето създава структурно отваряне за европейската отбранителна промишленост с цел разширяване на производствения ѝ капацитет, увеличаване на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност и намаляване на стратегическите зависимости от доставчици извън Европа. Освен това интегрирането на аспектите на отбраната и изделията с двойна употреба в други области, като например изкуствения интелект и квантовите технологии, има потенциала да стимулира напредъка на ЕС и да намали зависимостта от държави извън ЕС. Неотдавнашните конфликти в Близкия изток породиха опасения относно способността на Съединените щати да доставят своевременно оръжия на държавите — членки на ЕС, и на Украйна, като се има предвид значителното изчерпване на собствените им запаси. Това би могло да накара ЕС да намали зависимостта си от доставчици извън ЕС, особено от тези, установени в САЩ⁶².

56 В допълнение към нарастващите разходи на държавите членки за отбрана, финансирането от ЕС се предоставя чрез различни инструменти (точка [36](#)), за да се стимулират трансграничното сътрудничество и съвместното възлагане на обществени поръчки между националните отбранителни индустрии на държавите членки, като те се насърчават да функционират все повече като съгласувано, оперативно съвместимо цяло (интеграция на ЕОТИБ). За първи път развитието и интеграцията на ЕОТИБ е основна цел на европейската стратегическа рамка за промишленост и сигурност.

⁶² Luigi Scazzieri и Giuseppe Spatafora, [Assessing the damage: What the Iran war really means for Europe's defence](#), Институт на Европейския съюз за изследване на сигурността, 9 април 2026 г.

Амбициозна цел за постигане на отбранителна готовност до 2030 г.

57 Въпреки амбициозните планове на ЕС (точки [27—31](#)) постигането на целта за отбранителна готовност до 2030 г. е предизвикателство. Макар да признават, че ЕС може да постигне значителен напредък към постигането на тази цел до 2030 г. (както се вижда от увеличените разходи за отбрана и бързото разрастване на производството на боеприпаси), мозъчните тръстове и анализаторите в областта на отбраната последователно подчертават текущите сериозни ограничения: разпокъсани национални системи, промишлени затруднения, бавна политическа координация и продължаваща зависимост от Съединените щати. Въпреки че ЕС и неговите държави членки могат постепенно да станат по-силни участници в рамките на НАТО, постигането на стратегическа автономност и способността за независимо поддържане на военни операции с висока интензивност до 2030 г. ще бъде предизвикателство⁶³. Годишният доклад за отбранителната готовност, който трябва да бъде представен през октомври 2026 г., ще предостави първия набор от информация за напредъка и актуалното състояние.

58 Въпреки че бюджетите за отбрана са се увеличили, тези увеличения все пак може да се окажат недостатъчни за постигане на желаните цели. Например в област като военната мобилност, в която вече е извършена оценка на пропуските в способностите, наличното финансиране от ЕС остава ограничено по отношение на установените нужди. Според изявлението на члена на Комисията Кубилюс от март 2025 г.⁶⁴ нуждите от инвестиции за адаптиране на транспортната инфраструктура към военните стандарти възлизат на около 70 млрд. евро, докато само 1,7 млрд. евро са разпределени по линия на МСЕ за периода 2021—2027 г., а предложеният бюджет за периода 2028—2034 г. е 17,7 млрд. евро. В [становището си относно ПЕОП ЕСП](#) подчерта риска предложеният бюджет от 1,5 млрд. евро да не бъде съизмерим с целите на предложението.

⁶³ [Напредък и недостатъчни резултати в европейската отбрана: Оценка](#), Международен институт за стратегически изследвания, септември 2025 г.

⁶⁴ Общ преглед на Службата на ЕП за парламентарни изследвания, [Военна мобилност](#), юли 2025 г.

59 Европейските клаузи за преференции (точка **40**) имат за цел да намалят стратегическите зависимости и да изградят дългосрочна промишлена устойчивост в рамките на ЕОТИБ. Въпреки това, както се отбелязва в [доклада от координирания годишен преглед на отбраната за 2024 г.](#), много държави членки са се обърнали към неевропейски производители през периода 2022—2023 г., за да преодолеят бързо пропуските в способностите, тъй като ЕОТИБ е била възприета като лишена от капацитет и е имала по-дълги срокове за изпълнение. Строгите изисквания за снабдяване могат да забавят процесите на възлагане на обществени поръчки и да увеличат разходите точно когато оперативната готовност е най-неотложна. Готовите придобивания от доставчици извън Европа могат да бъдат осъществени по-бързо и на по-ниска цена в краткосрочен план. Те обаче могат да имат и отрицателно дългосрочно въздействие върху цялостната съгласуваност и бъдещото развитие на въоръжените сили на ЕС, като възпроизвеждат проблемите с оперативната съвместимост и създават рискове, свързани със зависимостта и сигурността на доставките. Основното предизвикателство, както се подчертава в доклада CARD, е постигането на правилния баланс между краткосрочните оперативни приоритети и дългосрочните стратегически инвестиции.

Липса на хармонизиран процес на планиране на развитието на способностите на ЕС

60 Според EDA [планирането на развитието на способностите](#) е процес, ръководен от държавите членки, за създаване на необходимите военни сили и оборудване за постигане на техните цели или за противодействие на заплахите. ЕС не разполага с общ пълноценен процес на планиране извън мисиите и операциите по линия на ОПСО, но няколко инструмента за координация се управляват на междуправителствено равнище, за да се улесни съвместното развитие на способностите между държавите членки ([каре 6](#)).

Каре 6

Инструменти за планиране на развитието на способностите, които са от значение за ЕС

Координираният от ВСЕС [Механизъм за развитие на способностите](#) (МРС) беше създаден през 2003 г. като ръководен от военните процес за определяне на военните изисквания, необходими за посрещане на нуждите на ЕС от мисии и операции по линия на ОПСО. МРС е в процес на преразглеждане с цел разработване на процеса на планиране на отбранителните способности на ЕС, предназначен да се превърне в стандартната рамка на ЕС за планиране на способностите. Той има за цел да подпомогне установяването на недостиг на военни способности извън фокуса на ОПСО, като покрие най-неотложните нужди на държавите членки за пълния спектър от операции.

EDA изготвя и актуализира [план за развитие на способностите](#) от 2008 г. насам в тясно сътрудничество с държавите членки и с участието на Военния комитет на Европейския съюз и ВСЕС. Планът дава представа за европейските военни способности и помага на специалистите по планиране в областта на отбраната на държавите членки да определят приоритетите и възможностите за сътрудничество.

Стартиран през 2017 г., [координираният годишен преглед на отбраната](#) е двугодишен цикъл, който предоставя на държавите членки преглед и анализ на състоянието на отбраната на ЕС и предлага препоръки за възможности за сътрудничество в развитието и придобиването на способности. Той се провежда от EDA в сътрудничество с ЕСВД и държавите членки.

[Процесът на планиране на отбраната на НАТО](#) е структуриран, повтарящ се процес, основан на общи цели и оперативни сценарии за определяне и разпределяне на способностите, от които се нуждаят съюзниците. Този процес се прилага за държавите — членки на ЕС, които са и съюзници в НАТО.

61 В [актуализацията на плана за развитие на способностите от 2023 г.](#) са определени 22 ключови приоритета. Те варират от „традиционни“ пропуски в стратегическите спомагателни способности (като зареждане с гориво във въздуха, командване и контрол), за които зависимостта от доставчици извън ЕС е значителна, до новоустановени пропуски, за които свидетелстват условията за водене на война, наблюдавани в Украйна (като евтини безпилотни летателни апарати и системи за противовъздушна отбрана).

62 За разлика от процеса на планиране на НАТО „от горе надолу“, планирането на способностите в ЕС не е нито циклично, нито линейно, а до голяма степен следва логика „от долу нагоре“, като държавите членки определят собствените си нужди. Експертите отбелязаха, че нито един публично достъпен документ не обяснява напълно процеса⁶⁵ и че планирането в областта на отбраната е останало блокирано на национално, а не на европейско равнище⁶⁶. Това може да доведе до разпокъсани инвестиции, дублиране или продължаващи пропуски в способностите. Следователно предизвикателството се състои в насочване на националните разходи към колективно договорени приоритети и гарантиране, че ресурсите са насочени към запълване на най-критичните пропуски за европейската отбранителна готовност като цяло. В своя [преглед от 2019 г. относно отбраната на ЕС](#) ЕСП подчерта липсата на ефективен процес на планиране на ЕС като риск за изпълнението, свързан с програмите на ЕС в областта на отбраната.

63 В [пътната карта за отбранителна готовност до 2030 г.](#) се посочват девет „първоначални приоритетни области на способностите“. В нея също така се признава необходимостта от по-системен подход, който успешно да превърне общите приоритети в координирани национални решения и промишлено производство. За тази цел в нея се посочва, че BCEC извършва класифициран преглед, за да предостави информация за недостига на способности, който ще се актуализира ежегодно. Това ще бъде включено в съществуващите рамки на EDA за планиране в областта на отбраната, като например координирания годишен преглед на отбраната⁶⁷. Към момента на изготвяне на настоящия документ този нов процес все още не беше формализиран.

⁶⁵ [Планиране на развитието на европейските способности](#), Служба на ЕП за парламентарни изследвания, март 2024 г.

⁶⁶ [The Coordination problem in European Defence planning](#), Egmont Royal Institute for International Relations, 10 ноември 2021 г.

⁶⁷ [Пътната карта на ЕС за отбранителната готовност до 2030 г.: Амбиция и ограничения](#), Център за европейска реформа.

Предизвикателства, свързани с финансирането

Увеличени бюджети в рамките на ограничен период от време

64 Въпреки че увеличеното финансиране може да създаде възможности за промишлеността, то носи и рискове. Държавите членки бързо увеличават разходите си за отбрана, за да постигнат целите, определени от организации като НАТО (*фигура 4*), в допълнение към собствените си национални референтни показатели. Тези цели, насочени към вложените ресурси, обаче не отговарят на изискванията за ефективност и не са в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност или ефективност⁶⁸. Този подход може да доведе до по-високи разходи, които могат да имат само ограничено въздействие върху съществуващите пропуски в способностите. В настоящия бързо променящ се контекст на сигурността тя може също така да даде приоритет на непосредствените оперативни нужди пред дългосрочните стратегически инвестиции, като се откаже от съвместното възлагане на обществени поръчки в рамките на ЕС и потенциално допълнително увеличи зависимостта от отбранително оборудване от доставчици извън ЕС.

65 Както е посочено в точка **42**, 18 държави членки са задействали НКД за допълнителни разходи за отбрана. Анализът, извършен от Европейската централна банка,⁶⁹ показва, че съществува риск намаляването на държавния дълг да отнеме повече време поради задействането на НКД. Още през 2018 г. ЕСП докладва за риска сближаването към целите за публичния дълг да не бъде постигнато поради широкото използване на дискреционните правомощия и клаузите за гъвкавост на Комисията⁷⁰.

⁶⁸ [Is EU defence ready to secure peace?](#) Бюлетин на ЕСП 02/2025 (стр. 57—62).

⁶⁹ Средносрочни фискално-структурни планове съгласно преразгледания Пакт за стабилност и растеж, Европейска централна банка, март 2025 г.

⁷⁰ Специален доклад 18/2018 на ЕСП „Постигната ли е основната цел на превантивната част на Пакта за стабилност и растеж?“.

66 Увеличените бюджети за сектора на отбраната трябва да се разглеждат в контекста на инфлацията на разходите за отбрана, която често надвишава общите темпове на инфлация. Дори значителни увеличения на бюджетите могат да доведат само до скромни ползи от действителните подобрения на способностите⁷¹. Сравнително по-високият темп на инфлация е дългосрочна тенденция, характерна за сектора на отбраната, с корените си в технологичната конкуренция, която зависи в голяма степен от иновациите. Това означава, че дори при нарастващ или постоянен бюджет за отбрана относително високият процент на инфлация може да възпрепятства покупателната способност на държавите членки⁷².

67 Освен това увеличените бюджети създават някои пречки, които могат да затруднят използването на разпределените средства. Надеждният достъп до материали, ключови компоненти и квалифициран персонал е от жизненоважно значение, за да може отбранителната промишленост да усвои увеличените средства. Сигурността на доставките е от решаващо значение, особено по време на криза⁷³. Иновациите зависят от надеждния достъп на промишлеността до материали и компоненти⁷⁴. Освен това отбранителната промишленост изпитва затруднения както да привлича, така и да задържа квалифициран персонал, тъй като е изправена пред ожесточена конкуренция за таланти от гражданския сектор. Процедурите за проучване за надеждност — като например изискванията за гражданство — не само ограничават движението в рамките на ЕС, но и възпрепятстват достъпа до глобалния резерв от таланти⁷⁵. Ако тези структурни условия не са изпълнени, разпределените средства може да не се превърнат в разходи.

⁷¹ [NATO's new spending target: challenges and risks associated with a political signal](#), Stockholm International Peace Research Institute.

⁷² [C \(2024\) 4822](#), Работен документ на службите на Комисията относно Програма за европейската отбранителна промишленост.

⁷³ [Насоки — Сигурност на доставките](#), Европейска агенция по отбрана.

⁷⁴ [COM \(2025\) 845](#), Съобщение на Комисията Пътна карта на ЕС за трансформация на отбранителната промишленост.

⁷⁵ Пак там.

Финансови последици от заемите на ЕС

68 ЕС все повече използва заеми, обезпечени от бюджета на Съюза. В областта на отбраната е инструментът SAFE в размер на 150 млрд. евро (точка **38**) и заемът в размер на 90 млрд. евро за подкрепа на Украйна (от които 60 млрд. евро са за отбрана) (точка **48**). За такива заеми Комисията заема необходимите средства на капиталовите пазари. Многократно сме предупреждавали, че при липса на провизии всички загуби, свързани със заемите, ще трябва да бъдат покрити от маржа в бюджета на ЕС, известен като „марж“⁷⁶. Това потенциално би могло да доведе до призив за допълнителните вноски от държавите членки. Освен това заемите, обезпечени с този бюджетен марж, продължават да нарастват, което оказва още по-голям натиск върху маржа. В този контекст в своето [Становище 04/2026](#) ЕСП отбеляза, че може да се наложи Комисията да преразгледа дали предложеният нов таван на собствените ресурси от 1,8 % в рамките на новата МФР за периода 2028—2034 г. все още би бил подходящ.

Множество инструменти за финансиране

69 За периода 2028—2034 г. Комисията представи бюджет от около 125 млрд. евро в рамките на [предложения ЕФК](#) за компонента на политиката, свързан с устойчивостта и сигурността, отбранителната промишленост и космическото пространство. Дори при липсата на индикативна разбивка по подполитики и подкомпоненти, това очевидно представлява значително увеличение, което потвърждава стратегическата насока на ЕС в областта на отбраната. ЕФК ще групира четирите инструмента (ASAP, ЕФО, АУЕОПСР и част от ПЕОП) в една програма, като по този начин ще обхване всички фази на инвестиционния цикъл.

70 Както беше отбелязано в [Становище 01/2026](#) на ЕСП, при няколко от нейните одити бяха установени недостатъци в координацията между потоците на финансиране от ЕС и националните потоци на финансиране. Съгласно настоящото предложение ЕФК ще съществува успоредно с други инструменти на ЕС в подкрепа на същите сектори и подобни видове инвестиции, като например [Европейския фонд](#) и МСЕ. ЕСП отбеляза, че някои инвестиции, като например във военната мобилност, също отговарят на условията за финансиране по линия на други инструменти на ЕС. Поради това правилното насочване на средствата на ЕС, осигуряването на взаимно допълване и избягването на припокриване с националните инструменти за финансиране ще продължат да бъдат предизвикателство.

⁷⁶ [Становище 07/2026](#) относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент „Глобална Европа“, точка 66.

Нови механизми за финансиране

71 Във Финансовия регламент се предвижда прилагането на инструменти на ЕС за финансиране, като се използва модел на изпълнение, известен като финансиране, което не е свързано с разходите⁷⁷, който първоначално беше въведен в голям мащаб през 2021 г. чрез МВУ и оттогава се прилага и в АУЕОПСР и ПЕОП. АСАР използва еднократни суми въз основа на оценки на разходите, което по същество е подобно на подхода за финансиране, което не е свързано с разходите. Съгласно предложението на Комисията за МФР за периода 2028—2034 г. ЕФК (точка 39) също ще разчита в голяма степен на финансиране, което не е свързано с разходите. Финансирането, което не е свързано с разходите, обвързва плащанията с изпълнението на конкретни условия или с постигането на резултати, а не с действително направените разходи. Извършеният от ЕСП [преглед на поуките, които трябва да бъдат извлечени от МВУ](#), разкри слабости и предизвикателства, свързани с въвеждането на финансиране, което не е свързано с разходите, включително липсата на ясни цели и ключови етапи, което ограничава „основания на резултатите подход“ на програмата и води до повишен риск от двойно финансиране. Освен това фактът, че Комисията не е събрала информация относно действителните разходи, означава, че ефективността не може да бъде измерена в МВУ. Следователно прозрачността и отчетността на програми като ПЕОП и АУЕОПСР ще зависят от начина, по който се осъществява финансирането, което не е свързано с разходите. Горепосочените опасения са от изключително значение при разширяването на финансирането, което не е свързано с разходите, така че да обхване чувствителната област на отбраната, където достъпът до доказателства е ограничен поради класифицирана информация. Ограничената информация за съответните разходи може също така да създаде практически предизвикателства при проверката и потвърждаването на спазването на определени европейски клаузи за преференции ([приложение II](#)).

⁷⁷ Член 125, параграф 1 от [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2024/2509 \(Финансов регламент\)](#).

Нови подходи към сътрудничеството и готовността на ЕС в областта на отбраната

72 Новите модели на сътрудничество променят отбранителната среда на ЕС. ПСС има за цел да засили трансграничното сътрудничество в областта на отбраната между държавите членки (точка 24), но Съветът „изтъква необходимостта от подобряване на качеството на проектите“ и експертите отбелязват⁷⁸, че ПСС би могло да бъде по-полезно и видимо⁷⁹. През ноември 2024 г.⁸⁰, за да се засили централната роля на ПСС, Съветът препоръча укрепване на връзките между ПСС и инструментите в подкрепа на ЕОТИБ (например ЕФО и ПЕОП). В [доклада за напредъка на проектите по линия на ПСС за 2025 г.](#) се подчертава как тези проекти могат да допринесат за изпълнението на програмата за отбранителна готовност. Успоредно с това се даде тласък на [кълстерите в областта на отбраната](#) извън рамката на ЕС, което позволи на групи държави да обединят ресурси и да развият специфични способности ([каре 7](#)). В [Пътната карта за отбранителна готовност до 2030 г.](#) Комисията и ВП/ЗП също така призовават държавите членки да сформират [коалиции за способности](#), за да се преодолеят съществуващите критични пропуски в способностите. През юли 2026 г., след покана за изразяване на интерес към държавите членки, [Комисията е предложила пет широкомащабни промишлени проекта](#) (европейски проекти в областта на отбраната от общ интерес), които са съсредоточени върху следните приоритетни области: безпилотни летателни апарати и системи за противодействие на безпилотни летателни апарати; защита на моретата и морското дъно; космос; противовъздушна и противоракетна отбрана; както и укрепване на сигурността по източния фланг на ЕС.

⁷⁸ [Заклучения на Съвета относно стратегическия преглед на ПСС](#), 18 ноември 2024 г.

⁷⁹ Maxime Cordet, [EU Defence Series: PESCO Must Step Up](#), Международен център за отбрана и сигурност, 7 март 2025 г.

⁸⁰ [Заклучения на Съвета относно стратегическия преглед на ПСС](#), 18 ноември 2024 г.

Каре 7

Примери за сътрудничество между държави членки в малки групи

Коридор за военен транспорт Полша—Германия—Нидерландия: [тристранна инициатива, стартирана през януари 2024 г.](#) между Полша, Германия и Нидерландия, предназначена да подобри бързото придвижване на силите на НАТО и ЕС в цяла Европа. През 2025 г. инициативата послужи като основа за по-широк формат на регионално сътрудничество с участието на допълнителни държави⁸¹ чрез Северното централно европейско пространство за военна мобилност.

[Коалицията за бронирани превозни средства и маневреност](#) за Украйна: стартирана от Полша и Германия през март 2024 г. с участието на множество държави от НАТО и ЕС. Тази коалиция се съсредоточава върху осигуряването на поддръжка и ремонт, обучението на персонала и разработването на оперативна доктрина за използването на бронирани превозни средства.

Белгийско-нидерландско военноморско сътрудничество, включващо координирано възлагане на обществени поръчки, съвместно обучение и поддръжка и споделено командване. Един от техните неотдавнашни проекти за сътрудничество (2023 г.) включва съвместното придобиване на [фрегати за борба с подводниците](#)⁸²⁸³.

⁸¹ Белгия, Литва, Люксембург, Словакия, Чехия.

⁸² [What Are the Main Drivers of Member States' Defence Procurement Practices?The Dutch Case, ARES](#), октомври 2024 г.

⁸³ [The power of the few: How clusters can strengthen European defence](#), Институт на Европейския съюз за изследване на сигурността, 20 февруари 2026 г.

73 ЕС също така използва иновативни начини за подкрепа на Украйна. Чрез своя извънбюджетен инструмент ЕМПМ ЕС е предоставил военна помощ на Украйна при спазване на член 41, параграф 2 от ДЕС (точка **23**). Освен това военната мисия за обучение EUMAM Ukraine (*каре 5*) е първата военна мисия за обучение по линия на ОПСО на територията на ЕС и служи като потенциален модел за бъдещи мисии по линия на ОПСО⁸⁴⁸⁵. Неотдавна в рамките на ПЕОП ЕС създаде специален инструмент за подкрепа на Украйна, предназначен да подкрепя постепенното интегриране на отбранителната технологична и индустриална база на Украйна в екосистемата на европейската отбранителна промишленост.

74 Партньорствата с НАТО и координацията с партньорите — особено чрез *партньорства в областта на сигурността и отбраната* (точки **51—54**) — допълнително разширяват стратегическия обхват на ЕС. Нарастващата несигурност по отношение на ангажиментите на САЩ в областта на сигурността от 2024 г. насам, включително сигналите за условна подкрепа от НАТО и увеличеното прехвърляне на тежестта, засили стремежа на ЕС за укрепване на стратегическата автономност⁸⁶. Тази засилена амбиция в областта на отбраната и бързото увеличаване на способностите биха могли да укрепят отношенията между ЕС и НАТО. Целите на НАТО за разходите за отбрана водят до значително увеличение на бюджетите на държавите членки, докато инициативите на ЕС в областта на отбранителния и промишления капацитет подкрепят изпълнението на целите на НАТО в областта на способностите⁸⁷. По-специално актуализираните цели на НАТО за разходите за отбрана (точка **33**) са в тясно съответствие със засиления акцент на ЕС върху отбранителната готовност.

⁸⁴ Davide Genini, *How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy*, *Yearbook of European Law*, 2025 г.

⁸⁵ *Into the breach! EU military CSDP missions and operations*, Институт на Европейския съюз за изследване на сигурността, 7 март 2024 г.

⁸⁶ *Европейска отбрана, стратегическа автономност и НАТО*, Служба на ЕП за парламентарни изследвания, февруари 2024 г.

⁸⁷ *NATO Defense Spending Tracker*, Atlantic Council.

75 Съвременните предизвикателства в областта на отбраната вече не се ограничават до военната област. ЕС все повече приветства „подход, обхващащ цялото общество“, който интегрира отбраната с гражданската защита, киберсигурността, космическото пространство, технологиите с двойна употреба и критичната инфраструктура (точки [16](#) и [30](#)). [Стратегията за Съюз на подготвеност](#) (2025 г.) изрично насърчава устойчивостта чрез включване на гражданите, общностите, организациите на гражданското общество, академичните среди и частния сектор — наред с традиционните участници в областта на отбраната. Този подход създава възможности за насърчаване на иновациите, промишленото развитие и всеобхватната сигурност, но също така е предизвикателство поради разпокъсаността между държавите членки, неравномерния капацитет за устойчивост и необходимостта от сложна координация между областите на политиката, участниците и равнищата на управление⁸⁸.

Сложни механизми за управление и отчетност

Развитие на институционалната рамка и управлението

76 Политиката на ЕС в областта на отбраната се характеризира със сложна институционална рамка⁸⁹ и структура на многостепенно управление, която съчетава инициативи на равнището на ЕС с вземане на решения предимно на национално равнище (точки [20—22](#) и [47](#)). Тази хибридна система, включваща както наднационални, така и междуправителствени елементи, създава значителни предизвикателства пред координацията между различните участници и увеличава риска от припокриване на отговорностите и неясно разделение на компетентностите. Както неколккратно беше подчертано от Европейския парламент, осигуряването на съгласуваност и ясни правила за управление продължава да бъде основно предизвикателство⁹⁰.

⁸⁸ Horan H., Vandoren P., Fiott D. и Feldhusen J., [Assessing Europe's Resilience and Preparedness in an Era of Strategic Risks](#), The Hague Centre for Strategic Studies, декември 2025 г.

⁸⁹ [Преглед 09/2019](#): „Европейска отбрана“.

⁹⁰ [Резолюция на Европейския парламент от 12 март 2025 г. относно Бялата книга за бъдещето на европейската отбрана](#); [Доклад на Европейския парламент относно прилагането на ОПСО](#).

77 В своя [специален доклад относно военната мобилност](#) ЕСП отбеляза подобни проблеми и препоръча подобряване на механизмите за управление на военната мобилност в ЕС чрез рационализиране на координацията между ЕС, държавите членки и други заинтересовани страни. ЕСП препоръча също така да се засилят съществуващите полезни взаимодействия и взаимодействие между ЕДА, проектите по линия на ПСС, Комисията и ЕСВД, за да се сведе до минимум рискът от припокриване. В рамките на ЕФК Комисията предлага да се създадат няколко консултативни органа, но не е изяснила допълнително техните отговорности или координацията между тях. В [становището си относно ЕФК](#) ЕСП подчерта риска от сложно управление и отчетност.

78 Бързото разширяване на инициативите на ЕС в областта на отбраната от 2021 г. насам значително увеличи отговорностите на ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ на Комисията, която управлява горепосочените ключови инструменти на ЕС в областта на отбраната (ЕФО, ASAP, АУЕОПСР, SAFE и ПЕОП). Този разширяващ се и разнообразен портфейл изисква от Комисията да се занимава със сложното управление на програмите, координацията с държавите членки и промишлеността и променящите се цели на промишлената политика. Натрупването на инструменти за извънредни ситуации и средносрочни и дългосрочни инструменти увеличава оперативната сложност. Това може също така да окаже натиск върху механизмите за координация и установените процедури за финансов контрол и мониторинг на изпълнението, особено като се имат предвид ограничените човешки ресурси на ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“. През януари 2026 г.⁹¹ с 286 служители (209 през 2023 г., от които 48 % са временно наети⁹²) ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ е представлявала 0,9 % от общия брой служители на Комисията (0,6 % през 2023 г.⁹³), което е много по-малко от повечето други дирекции. В своя [специален доклад от 2023 г. относно подготвителното действие за научни изследвания в областта на отбраната](#) ЕСП установи, че в своя анализ на нуждите от персонал за периода 2021—2027 г. за изпълнение на ЕФО „ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ е подчертала риска от липса на капацитет за правилна оценка на предложенията и добро управление на проектите, ако не получи необходимите длъжности“.

⁹¹ Основни данни за служителите на Комисията, 1 януари 2026 г.

⁹² Специален доклад 24/2024 на ЕСП „Публична администрация на ЕС — рамката за заетост е гъвкава, но не се използва оптимално за подобряване на управлението на работната сила“.

⁹³ Ключови данни за човешките ресурси, Европейска комисия, 2023 г.

79 Освен ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ много различни генерални дирекции на Комисията могат да участват по конкретни случаи в теми, свързани с отбраната, като например генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (REGIO), когато кохезионните фондове се пренасочват към отбраната. В областта на военната мобилност има три генерални дирекции⁹⁴, както и Генералният секретариат на Комисията и [изпълнителната агенция CINEA](#). Поради неясните граници между сигурността и отбраната няколко допълнителни генерални дирекции също са засегнати от проблеми, свързани с подготвеността и киберсигурността. Следователно способността на Комисията да постига ефективни резултати зависи от способността ѝ да дава приоритет, да рационализира процесите и да гарантира съгласуваност между инструментите, както и да делегира правомощия, когато е необходимо (например чрез непряко управление). Като ЕСП посочи в своя специален доклад относно подготвителното действие за научни изследвания в областта на отбраната, „Използването на непряко управление, например от EDA и OCCAR, което вече е изпитано, би могло да спомогне за облекчаване на ресурсните ограничения, пред които е изправена ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“. През 2025 г. Комисията е възложила на EDA непряко управление за над 40 проекта по линия на ЕФО на стойност около 300 млн. евро⁹⁵.

Отчетност и прозрачност

80 Европейският парламент наблюдава разходването на бюджета на ЕС и заедно със Съвета е един от съзаконодателите по отношение на пазарноориентираното развитие на отбраната (промишлеността) на равнището на ЕС. Той обаче няма законодателни правомощия по отношение на ОПСО, нито официален надзор за извънбюджетни инструменти като Европейския механизъм за подкрепа на мира. В годишните си доклади относно прилагането на ОПСО Европейският парламент многократно е призовавал за по-голям парламентарен контрол и отчетност по отношение на ОПСО и нарастващия брой инициативи в областта на отбраната⁹⁶.

⁹⁴ ГД „Мобилност и транспорт“ (MOVE), ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ (TAXUD), ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (Connect).

⁹⁵ [Pioneering defence cooperation at EU level: the European Defence Agency](#), Бюлетин на ЕСП 02/2025 (стр. 30—34).

⁹⁶ Годишни доклади за [2018 г.](#) и [2024 г.](#) относно изпълнението на ОПСО, Европейски парламент.

81 Политиката на ЕС в областта на отбраната включва сложни механизми за финансова отчетност, които се различават в зависимост от съответния инструмент и субект (*таблица 1*). Мандатът на ЕСП се отнася конкретно до фондовете на ЕС. Когато отбраната се финансира чрез алтернативни канали, се прилагат различни механизми за одит.

Таблица 1 — Текущи механизми за външен одит в областта на отбраната

	ЕСП	Одиторска колегия	Външни одитори	Национални одитни институции
■ Одити ■ Не извършва одит				
Инструменти, финансирани от ЕС (ЕФО, ASAP, АУЕОПСР, ПЕОП, кохезионните фондове, МВУ, МСЕ и др.), както и кредити, гарантирани от бюджета на ЕС (например SAFE)	■	■	■	■
EDA	■	■	■	■
Средства от ЕС, управлявани от EDA	■	■	■	■
ЕИБ	■	■	■	■
Операции, финансирани или гарантирани от бюджета на ЕС, управлявани от ЕИБ	■	■	■	■
Европейски механизъм за подкрепа на мира	■	■	■	■
Граждански мисии по линия на ОПСО	■	■	■	■
Военни операции по линия на ОПСО, общи разходи	■	■	■	■
Военни операции в рамките на ОПСО — разходите се поемат от отделните държави членки	■	■	■	■

ASAP — Акт в подкрепа на производството на боеприпаси, **МСЕ** — Механизъм за свързване на Европа, **ОПСО** — Обща политика за сигурност и отбрана, **EDA** — Европейска агенция по отбраната, **ЕФО** — Европейски фонд за отбрана, **ПЕОП** — Програма за европейската отбранителна промишленост, **АУЕОПСР** — Акт за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни поръчки, **ЕИБ** — Европейска инвестиционна банка, **МВУ** — Механизъм за възстановяване и устойчивост, **SAFE** — Инструмент „Мерки за сигурността на Европа“

Източник: ЕСП.

82 ЕСП не разполага с мандат за одит за всички органи и инструменти, които участват в политиката на ЕС в областта на отбраната. Това ограничава способността на ЕСП да изпълнява пълноценно ролята на външен одитор на ЕС⁹⁷. Както ЕСП вече отбеляза, тя счита, че следва да бъде назначена да действа като външен одитор на всички органи, създадени за изпълнение на политиките на ЕС⁹⁸, включително междуправителствените структури, които са от ключово значение за функционирането на ЕС⁹⁹.

83 В сектора на сигурността и отбраната достъпът до информация може да бъде ограничен от въпроси, свързани с поверителността, закони за националната сигурност или правила относно класифицираната информация. Въпреки че международните стандарти за одит предоставят на одиторите пълен и неограничен достъп до съответната информация, документи и персонал, необходими за изпълнението на техните задължения, работата с класифицирана информация може да повлияе на резултата от одита. Когато значителен дял от одитирания материал е класифициран, изготвянето на съдържателен доклад, който е подходящ за публикуване, по своята същност става трудно. Въпреки че опасенията във връзка със сигурността и свързаното с тях подходящо боравене с класифицирана информация са от първостепенно значение в областта на отбраната, следва да се отбележи, че невъзможността за позоваване на конкретна информация или илюстративни примери ограничава яснотата и точността, с която констатациите могат да бъдат съобщени¹⁰⁰¹⁰¹.

Настоящият преглед беше приет от Одитен състав III с ръководител George-Marius Hyzler — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 14 юли 2026 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

⁹⁷ Преглед 03/2025, Възможности за многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г.

⁹⁸ Преглед 09/2019 на ЕСП, Европейска отбрана.

⁹⁹ Стратегия на ЕСП за периода 2026—2030 г.

¹⁰⁰ Hervé-Adrien Metzger - *Setting the Scene*.

¹⁰¹ Lene Schmidt, Danish National Audit Office, [How to reveal the big picture when almost every detail is classified?](#), Бюлетин на ЕСП 02/2025 г. (стр. 63—66).

Приложения

Приложение I — ПЕОП — интегриран набор от инструменти за отбраната на ЕС

Регулаторни инструменти

- Структурата за европейска програма за въоръжаване осигурява доброволна правна рамка за сътрудничество между държавите членки и асоциираните държави през целия жизнен цикъл на отбранителното оборудване. Тези структури са правни субекти, които отговарят на условията за подкрепа по ПЕОП.
- Европейските проекти в областта на отбраната от общ интерес са съвместни промишлени проекти, предназначени да укрепят ЕОТИБ и да развият критични способности.

Финансови инструменти

- Фондът за ускоряване на трансформацията на веригата на доставки в областта на отбраната има за цел да намали риска за инвестициите и да разшири производствените мощности, особено за МСП и малките предприятия със средна пазарна капитализация.
- ПЕОП разширява логиката на ASAP, така че да обхване по-широки сегменти от производството на отбранителната промишленост и АУЕОПСР чрез действия за съвместни поръчки. Действията за съвместно възлагане на обществени поръчки имат за цел да се намали разпокъсаността на европейския пазар в областта на отбраната и да се повиши оперативната съвместимост чрез стимулиране на държавите членки и Норвегия съвместно да възлагат обществени поръчки за европейски отбранителни продукти. ПЕОП заделя 240 млн. евро в подкрепа на тези действия за съвместни поръчки¹.
- Инструментът за подкрепа на Украйна със специален бюджет от 300 млн. евро допринася за възстановяването, реконструкцията и модернизацията на украинската отбранителна технологична и индустриална база.

Инструменти за координация (управление, сътрудничество и улесняване на пазара)

- Съвет за сигурност на доставките в областта на отбраната ще подпомага наблюдението на рисковете, свързани с доставките, и координацията между държавите членки, Комисията, ВП/ЗП и EDA.
- Европейският механизъм за военни продажби има за цел да улесни съвместното възлагане на обществени поръчки и да подобри наличността на отбранителни продукти.

Като обединява тези различни лостове, ПЕОП има за цел да се справи със системните предизвикателства, засягащи ЕОТИБ, по по-съгласуван и дългосрочен начин.

¹ Действия за съвместно възлагане на поръчки, Европейска комисия, март 2026 г.

Приложение II — Клаузи за преференции на ЕС в инструментите за финансиране в областта на отбраната

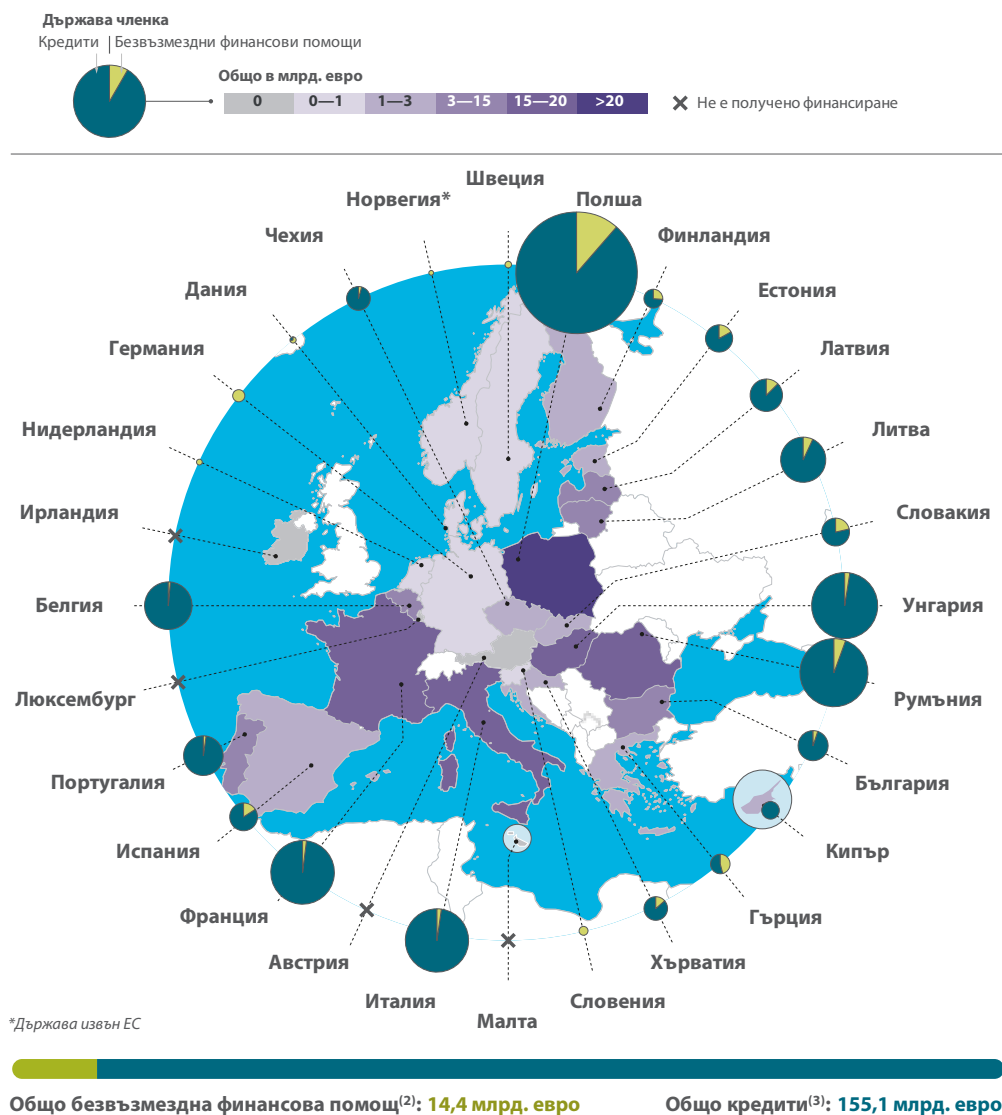
Инструмент	Условия за допустимост по отношение на установяването и контрола на изпълнителите	Произход на компонентите	Контрол върху проектирането и интелектуалната собственост
ЕФО	В ЕС, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия или Украйна Участие на контролирани субекти от трети държави, възможно е, но при строги условия		Резултатите не трябва да бъдат засегнати от ограничения, наложени от трети държави
ASAP	В ЕС, Исландия, Лихтенщайн или Норвегия Участие на контролирани субекти от трети държави, възможно е, но при строги условия		Липса на подкрепа за продукти, за които са наложени ограничения от трети държави
АУЕОПСР	В ЕС, Исландия, Лихтенщайн или Норвегия Участие на контролирани субекти от трети държави, възможно е, но при строги условия	Разходите за компоненти с произход извън ЕС, Исландия, Лихтенщайн или Норвегия ще бъдат максимум 35 %	
SAFE*	В ЕС, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия или Украйна, или в трети държави въз основа на споразумения с ЕС Участие на контролирани субекти от трети държави, възможно е, но при строги условия	Разходите за компоненти с произход извън ЕС, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия или Украйна ще бъдат максимум 35 %.	Свободата на проектиране се изисква само за конкретни продукти

Инструмент	Условия за допустимост по отношение на установяването и контрола на изпълнителите	Произход на компонентите	Контрол върху проектирането и интелектуалната собственост
ПЕОП	В ЕС, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия или Украйна Участие на контролирани субекти от трети държави, възможно е, но при строги условия	Разходите за компоненти с произход извън ЕС, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия или Украйна ще бъдат максимум 35 %.	Изисква се свобода при проектирането (дерогация за боеприпаси и ракети до 2033 г.)
ЕФК	Общ член относно „преференциите на ЕС“, който позволява да се определят условия за допустимост, да се определят прагове за произход от ЕС и да се изисква свобода на проектиране за всяка работна програма		

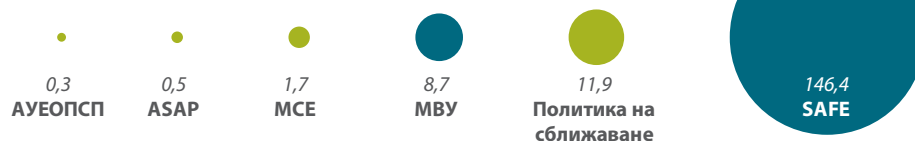
* Канада е първата държава извън ЕС, подписала [двустранно споразумение](#) с ЕС относно участието на канадски дружества и продукти с произход от Канада в обществени поръчки по линия на инструмента SAFE.

Източник: ЕСП въз основа на Регламент (ЕС) 2021/697 (ЕФО), Регламент (ЕС) 2023/1525 (ASAP), Регламент (ЕС) 2023/2418 (АУЕОПСР), Регламент (ЕС) 2025/1106 на Съвета (SAFE), Регламент (ЕС) 2025/2643 (ПЕОП) и предложение на Комисията COM/2025/555 (ЕФК).

Приложение III — Преглед на финансирането от ЕС, отпуснато за отбрана през периода 2021—2027 г., по държави ⁽¹⁾ и по инструменти за финансиране към април 2026 г.



Размер на финансирането по инструменти (в млрд. евро)⁽⁴⁾:



ASAP — Акт в подкрепа на производството на боеприпаси, МСЕ — Механизъм за свързване на Европа, АУЕОПС — Акт за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни поръчки, МВУ — Механизъм за възстановяване и устойчивост, SAFE — Мерки за сигурността на Европа

Карта: Административни граници: © EuroGeographics © OpenStreetMap | Картография: Евростат — IMAGE, 04/2026
Изписаните на картата имена и посочените граници не означават официално одобрение или признаване от страна на Европейския съюз.

(¹) Логиката на програмите на ЕС в областта на отбраната е да се предоставят средства за укрепване на ЕОТИБ. Финансирането само по себе си не следва да се разглежда като подкрепа за отделни държави членки.

(²) Безвъзмездни финансови помощи:

- Средствата по ASAP, АУЕОПСР и МСЕ се разпределят между държавите членки в зависимост от разпределението на бенефициентите.
- Фондовете по политиката на сближаване се разпределят пряко между държавите членки.

АУЕОПСР и няколко проекта по ASAP се изпълняват от консорциуми с участието на партньори от няколко държави членки. Поради липсата на данни финансирането е представено като разпределено за държавата на координатора и не отчита факта, че други участници в проекта може да се намират в други държави членки.

(³) Заеми:

- Данните може да са непълни, тъй като само няколко държави членки са публикували размера на средствата по МВУ, които са били пренасочени за целите на отбраната. Това означава, че други държави членки може да са разпределили средства за отбрана, без тази информация да се оповестява публично. Също така е невъзможно да се направи разграничение между средствата за отбрана и средствата, които не са предназначени за отбрана, разпределени за целите на двойната употреба.
- В случая на Белгия цифрата за МВУ включва малък дял безвъзмездни финансови помощи (<1 %).
- Данните по МВУ за Полша и Испания включват космически дейности, които биха могли да се считат за дейности с двойна употреба, а не непременно само за разходи за отбрана.
- За SAFE стойностите се основават на това, което държавите членки са поискали, което може да се различава от окончателно разпределените средства. За Унгария Комисията все още не е приключила процеса на оценка на инвестиционния план и поради това цифрата следва да се разглежда като максимална.

(⁴) Данните за финансирането от ЕФО по държави не са включени, тъй като не са публично достъпни.

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията за: [ASAP](#), [АУЕОПСР](#), [МСЕ](#), [SAFE](#), [политиката на сближаване](#), [МВУ](#) и [Специален доклад 04/2025 на ЕСП](#).

Приложение IV — Публикации на ЕСП по тази тема

Код за докладване	Заглавие
Специален доклад 18/2018 на ЕСП	„Постигната ли е основната цел на превантивната част на Пакта за стабилност и растеж?“
Преглед 09/2019 на ЕСП	Европейска отбрана
Специален доклад 10/2023 на ЕСП	„Подготвително действие във връзка с научни изследвания в областта на отбраната — извлечени са поуки, но използването му като тест за увеличаване на разходите за отбрана на ЕС е с малък ефект поради ограничения във времето и недостатъчно резултати“
Становище 02/2024 на ЕСП	Становище относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за европейската отбранителна промишленост и рамка от мерки за гарантиране на своевременната наличност и доставка на отбранителни продукти (ПЕОП)
Специален доклад 24/2024 на ЕСП	Публична администрация на ЕС — рамката за заетост е гъвкава, но не се използва оптимално за подобряване на управлението на работната сила
Преглед 02/2025 на ЕСП	„Ориентираност към резултатите, отчетност и прозрачност — какви поуки могат да бъдат извлечени от недостатъците на МВУ“
Преглед 03/2025 на ЕСП	„Възможности за многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г.“
Специален доклад 04/2025 на ЕСП	„Военна мобилност в ЕС — не е достигната пълна функционалност поради слабости в концепцията и препятствия по пътя“
Становище 01/2026 на ЕСП	Становище относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за конкурентоспособност („ЕФК“), включващ специфична програма за научноизследователски и иновационни дейности в областта на отбраната, за отмяна на регламенти (ЕС) 2021/522, (ЕС) 2021/694, (ЕС) 2021/697 и (ЕС) 2021/783, за отмяна на разпоредби от регламенти (ЕС) 2021/696 и (ЕС) 2023/588 и за изменение на Регламент (ЕС) [ПЕОП]
Специален доклад 04/2026 на ЕСП	„Суровини от критично значение за енергийния преход — политиката в тази област не е солидно изградена“
Становище 07/2026 на ЕСП	Становище относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент „Глобална Европа“

Съкращения

Съкращение	Определение/обяснение
ASAP	Акт в подкрепа на производството на боеприпаси
EDA	Европейска агенция по отбрана
EPRS	Служба на Европейския парламент за парламентарни изследвания
EUMAM	Мисия на ЕС за предоставяне на военна помощ
SAFE	Инструмент „Мерки за сигурността на Европа“
АУЕОПС	Акт за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни поръчки
БВП	Брутен вътрешен продукт
ВП/ЗП	Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност/заместник-председател на Европейската комисия
ВСЕС	Военен секретариат на ЕС
ГД „Отбранителна промишленост и космическо пространство“	Генерална дирекция „Отбранителна промишленост и космическо пространство“ на Европейската комисия
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕМПМ	Европейски механизъм за подкрепа на мира
ЕОТИБ	Европейска отбранителна технологична и индустриална база
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност
ЕФК	Европейски фонд за конкурентоспособност
ЕФО	Европейски фонд за отбрана
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
МСЕ	Механизъм за свързване на Европа
МСП	Малки и средни предприятия
МФР	Многогодишна финансова рамка
НАТО	Организация на Северноатлантическия договор
НКД	Национална клауза за дерогация
ОВППС	Обща външна политика и политика на сигурност

ОПСО	Обща политика за сигурност и отбрана
ПЕОП	Програма за европейската отбранителна промишленост
ПСО	Партньорство в областта на сигурността и отбраната
ПСС	Постоянно структурирано сътрудничество
ФНСР	Финансиране, което не е свързано с разходи

Речник на термините

Термин	Определение/обяснение
Европейска отбранителна технологична и индустриална база	Събирателен термин за участници от правителствата, промишления сектор и научните изследвания в Европа, които работят заедно за разработване, производство и поддръжка на военно оборудване, технологии и способности.
Марж	Разликата между собствените ресурси, необходими за финансиране на бюджета на ЕС, и тавана на собствените ресурси — по-високата сума, до която Комисията има право да изисква средства от държавите членки за покриване на допълнителни задължения, например тези, произтичащи от дълга на ЕС.
Непряко управление	Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който Комисията възлага задачи по изпълнението на други субекти (държави извън ЕС и международни организации).
Отбранителна готовност	Способност за предвиждане, подготовка и реагиране на кризи в областта на отбраната, включително военни действия с висока интензивност.
Отбранителни способности	Притежаване на средствата — като персонал, оборудване, командна структура и оперативна готовност — необходими за постигане на конкретна отбранителна цел.
Финансиране, което не е свързано с разходи	Модел на финансиране, основано на изпълнението на правни условия или постигането на резултати, а не на действителните разходи.

Одитен екип

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“ с ръководител George-Marius Hyzler — член на ЕСП. Задачата беше ръководена от члена на ЕСП Marek Opioła със съдействието на Kinga Wiśniewska-Danek — ръководител на неговия кабинет, и Bernard Witkos — аташе в кабинета; Cyril Messein, главен ръководител; ELS Brems, ръководител на задача; Laurent Olivier и Anne Laura Juul, одитори. Laura McMillan предостави езикова подкрепа. Dunja Weibel предостави подкрепа за графичното оформление.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

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

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). 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.

Снимка на корицата: © zef art – stock.adobe.com.

Фигура 1 — иконите са създадени с помощта на ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

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

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

Използване на логото на ЕСП

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

HTML	ISBN 978-92-849-8165-6	ISSN 2811-812X	doi:10.2865/6622308	QJ-01-26-040-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8166-3	ISSN 2811-812X	doi:10.2865/9732698	QJ-01-26-040-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Преглед 01/2026](#) „Политиката на ЕС в областта на отбраната в центъра на вниманието“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Агресивната война на Русия срещу Украйна и влошаването на световната сигурност предизвикаха промяна в отбранителната политика на ЕС. Изправени пред недостатъчни запаси, дълги срокове за производство, зависимост от неевропейски доставчици и логистични затруднения, както ЕС, така и неговите държави членки значително увеличиха финансирането си за отбрана. Това бележи ключов момент за европейската отбранителна технологична и индустриална база, за да се разшири производственият капацитет, да се насърчат иновациите и да се укрепят партньорствата.

В настоящия преглед са представени промените в отбранителната среда на ЕС от 2020 г. до средата на 2026 г., със специален акцент върху неотдавнашните инициативи на ЕС в тази област, включително финансовите инструменти и регулаторните промени. В него се подчертават възможностите, предизвикателствата и рисковете, свързани с финансовото управление, управлението, прозрачността и отчетността.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact
Уебсайт: eca.europa.eu
Социални медии: @EUauditors