

Гъвкавост на бюджета на ЕС

Позволява да се преодолеят непредвидени предизвикателства, но рамката е твърде сложна



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

@luzitaniya - adobe.stock.com

Съдържание

Точки

01—20 | Основни послания

01—11 | Защо тази област е от значение

12—20 | Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

21—93 | Подробни констатации и оценки

21—32 | Нуждите от гъвкавост не са установени и анализирани в достатъчна степен.

33—56 | До момента гъвкавостта на бюджета е позволила на ЕС да отговори на широк кръг от нужди въпреки високата степен на усвояване

34—40 | Сумите за осигуряване на гъвкавост от бюджета на ЕС са предимно в обхвата на международните референтни показатели

41—56 | Рамката за гъвкавост е дала възможност за финансиране на широк кръг от нужди извън извънредни ситуации и кризи

57—93 | Рамката за гъвкавост на бюджета на ЕС е твърде сложна и някои варианти за мобилизиране на средства не са достатъчно ясни

59—71 | Големият брой на инструментите за гъвкавост, които понякога се припокриват и нямат ясен приоритет, придават допълнително сложност на рамката.

72—85 | Правилата като цяло улесняват бързата мобилизация, но не са рационализирани във възможната степен.

86—93 | Липса на структуриран подход при документирането на анализа относно възможностите за алтернативно финансиране и свързаните съответни суми

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Основни правни изисквания

Приложение III — Използване на инструменти за гъвкавост за периода
2021—2024 г.

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Европейската комисия

Хронология

Одитен екип

01

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** ЕС използва дългосрочни бюджети, които понастоящем обхващат седемгодишен период, известен като многогодишни финансови рамки (МФР). Разработването на нова МФР обикновено започва около три години преди да започне прилагането ѝ, което означава планиране до десет години напред. МФР се осъществява в рамките на правно обвързващи годишни ограничения: „таван на собствените ресурси“ за приходите на ЕС и „таван на МФР“ за разходите. Целта на тези тавани е да се гарантира висока степен на предвидимост и стабилност.
- 02** Същевременно бюджетът на ЕС трябва да бъде достатъчно гъвкав, за да се адаптира към променящите се обстоятелства, особено като се имат предвид многобройните неотдавнашни кризи и политическата воля за: i) засилване на реакцията и готовността на ЕС при кризи; ii) изграждане и наблюдение на устойчивостта; и iii) справяне с областите, в които ЕС е изложен на риск¹. Според Комисията адекватното ниво на бюджетна гъвкавост следва да позволи ефективно разпределение на ресурсите и бърза реакция на ЕС в случай на непредвидени обстоятелства и извънредни ситуации².

¹ Параграф 8 от [Заклученията от заседанието на Европейския съвет](#), 2021 г.

² [Предложение за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 г.](#), Европейска комисия, 2018 г.

03 Гъвкавостта на бюджета на ЕС се постига чрез комбинация от структурни бюджетни елементи, които позволяват преразпределяне на ресурси между различни приоритети и бюджетни години, допълнени от маржове и специални инструменти, които дават възможност за добавяне на допълнителни средства към първоначално планираните разходи. Инструментите за гъвкавост могат да бъдат разделени на такива, които се прилагат под тавана на МФР, и такива, които надвишават този таван (вж. *фигура 1*).

Фигура 1 | Инструменти за гъвкавост на бюджета на ЕС в МФР за периода 2021—2027 г.



Източник: ЕСП, въз основа на Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 (Регламент относно МФР за периода 2021—2027 г.) и Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (Финансов регламент).

04 Одитът на ЕСП се съсредоточи върху инструментите за гъвкавост, които позволяват да се финансират допълнителни разходи чрез добавяне на бюджетни кредити за поети задължения към приетия бюджет: i) маржове и ii) специални инструменти. *Маржове* са неразпределени суми, представляващи разликата между таваните на МФР и планираните разходи за всяка разходна категория („функция“). *Специалните инструменти* позволяват мобилизирането на допълнителни финансови ресурси над тавана на МФР.

05 Съществуват два вида специални инструменти: тематични и нетематични.

Тематичните специални инструменти могат да предоставят допълнителни ресурси само за специално предварително определени събития, както следва:

- Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (**ЕФПГ**) подпомага работници, принудени да се преместят поради големи реструктурирания;
- Резервът за солидарност и спешна помощ (**SEAR**) включва i) Европейския резерв за солидарност, който предоставя финансиране за големи бедствия, обхванати от фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (**ФСЕС**); и ii) резерва за спешна помощ (**РСП**), който предоставя помощ при други хуманитарни и граждански извънредни ситуации;
- Резервът за приспособяване във връзка с последиците от Брексит (**BAR**) подпомага сектори, засегнати от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС;
- два нови инструмента, въведени през 2024 г. — инструментът EURI (инструмент на ЕС за възстановяване) и резервът за Украйна — имат за цел да покрият непланираните увеличения на лихвените разходи по заеми, за да се плати съответно за пакета за възстановяване [NextGenerationEU](#) и да се финансира нововъведеният [механизъм за Украйна](#).

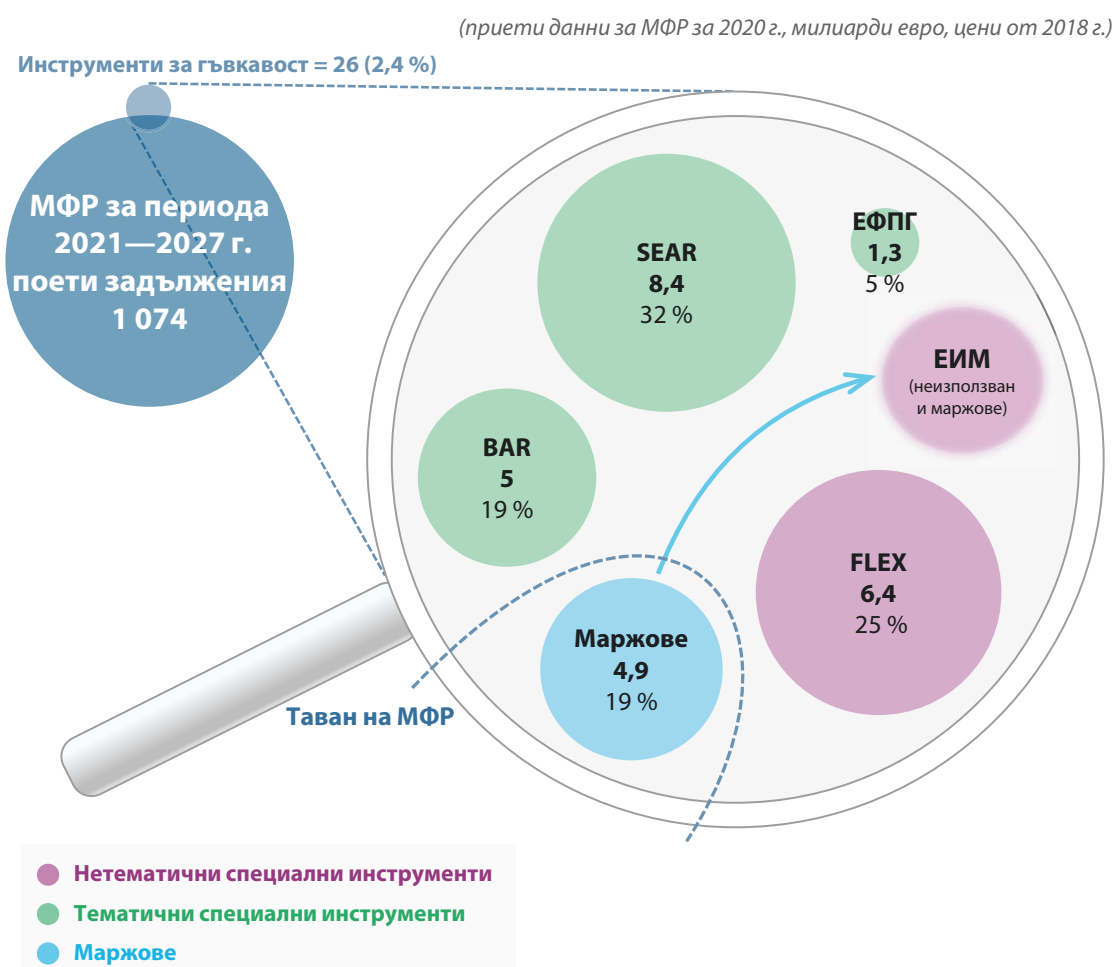
06 *Нетематичните* специални инструменти не се ограничават до конкретни тематични области или предварително определени събития:

- единният инструмент за маржовете (**ЕИМ**) позволява наличните маржове да се прехвърлят между години и между функции;
- инструментът за гъвкавост (**FLEX**) позволява да се финансират специфични непредвидени разходи.

07 Съгласно [Договора за Европейския съюз](#), Комисията отговаря за предлагането на регламент за МФР и за предлагането и изпълнението на годишните бюджети, включително съответните механизми за гъвкавост и тяхното мобилизиране. Приемането и преразглеждането на Регламента за МФР изисква единодушие в Съвета и одобрение от Парламента. Бюджетите се приемат (с квалифицирано мнозинство) от Парламента и Съвета, които са бюджетният орган на ЕС.

08 Първоначалните суми, налични за маржовете и специалните инструменти в МФР за периода 2021—2027 г. (вж. [фигура 2](#)), позволиха увеличение на общите разходи по МФР до 2,4 % (26 млрд. евро). В [междинното преразглеждане на МФР от 2024 г.](#) са засилени специалните инструменти SEAR и FLEX, което е увеличило първоначалните възможности за гъвкавост до 2,6 % от общите разходи по МФР (около 28 млрд. евро). С него са въведени и два нови специални инструмента: инструментът EURI и резервът за Украйна.

Фигура 2 | Първоначални налични суми за маржове и специални инструменти в МФР за периода 2021—2027 г.



ЕИМ Единен инструмент за маржовете

FLEX Инструмент за осигуряване на гъвкавост

BAR Резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит

ЕФПГ Европейски фонд за приспособяване към глобализацията за съкратени работници (ЕФПГ)

SEAR Резерв за солидарност и спешна помощ

Източник: ЕСП, въз основа на информационния документ на Комисията, „Дългосрочен бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г. и NextGenerationEU“, първоначален регламент за МФР за годините 2021—2027 г.

- 09** В настоящия одит ЕСП оцени дали инструментите за гъвкавост на бюджета на ЕС за МФР за периода 2021—2027 г. са били добре разработени и дали тяхното използване е обосновано, като се избягва рискът от прекомерно изчерпване на инструментите през първите години на МФР. Одитът се съсредоточи върху разработването и мобилизирането на съответните специални инструменти и използването на маржовете за периода 2021—2024 г., включително средносрочното преразглеждане на МФР.
- 10** До средата на 2025 г., Комисията ще представи предложението си за МФР за периода след 2027 г. В процеса на преодоляване на предизвикателствата, породени от развиващите се кризи, натискът за бързи и ефективни механизми за реагиране на равнище ЕС ще се увеличи. Целта на ЕСП е да допринесе за последвалия дебат относно разработването на следващата МФР, като предостави анализ на разработването и използването на инструментите за гъвкавост в настоящата МФР.
- 11** За повече обща информация и подробности относно обхвата и подхода на одит вж. [приложение I](#). Подробности за основните правни изисквания са представени в [приложение II](#).

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 12** Одитът на ЕСП показва, че в предложението на Комисията за МФР за периода 2021—2027 г. не са определени и анализирани в достатъчна степен нуждите и рисковете, на които бюджетът на ЕС следва да може да отговори. Въпреки че като цяло механизмите за гъвкавост на бюджета на ЕС позволиха на бюджета на ЕС да реагира на нововъзникващите предизвикателства и приоритети, някои инструменти за гъвкавост са били изчерпвани всяка година през първата част на МФР. Освен това рамката за гъвкавост е твърде сложна, тъй като е налице неясна последователност за използване на инструментите за гъвкавост и понякога припокриване между тях. Това затруднява получаването на ясна и пълна представа за функционирането на рамката.

Нуждите от гъвкавост не са установени и анализирани в достатъчна степен.

- 13** В първоначалното предложение за МФР за периода 2021—2027 г. Комисията подчертава значението на по-голямата гъвкавост на бюджета на ЕС. Това се обосновава с високата степен на усвояване на специални инструменти по време на МФР през периода 2014—2020 г. (над тавана на рамката) за справяне с безпрецедентните предизвикателства, свързани с нестабилността в съседните на ЕС държави и масовите миграционни движения. Предложението за инструменти за гъвкавост обаче не е достатъчно обосновано с подробен, ориентиран към бъдещето анализ на нуждите и риска.
- 14** Комисията не е направила оценка на функционирането на всички предишни инструменти за гъвкавост, за да обоснове предложението за маржове, като е пропуснала ЕИМ, FLEX и РСР. За ЕФПГ и ФСЕС извършените оценки не са включвали анализ на бъдещите нужди в променяща се среда. Освен това Комисията не е използвала прогнозен анализ или анализ на тенденциите, особено в контекста на природни бедствия. Вж. точки [21](#) до [32](#).



Препоръка 1

По-добра подкрепа за вземането на решения при разработването на бъдещата рамка за гъвкавост на МФР

За бъдещите МФР Комисията следва да подкрепи разработването на рамката за гъвкавост, включително нейния размер, като предостави следната информация:

- а) вид потенциални събития, които следва да могат да бъдат преодоляни с предложените възможности за гъвкавост на бюджета на ЕС;
- б) качествена и, когато е възможно, количествена оценка на нуждите от гъвкавост, като се вземат предвид вероятността и потенциалното въздействие на събитията, които ще бъдат разгледани; и
- в) широкообхватна оценка на съществуващата рамка за гъвкавост на бюджета на ЕС.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г. (след това постоянен).

До момента гъвкавостта на бюджета е позволила на ЕС да отговори на широк кръг от нужди въпреки високата степен на усвояване

- 15** Въпреки че международните референтни показатели са насочени предимно към националните бюджети, те могат също така да служат като ръководни принципи за бюджета на ЕС, който има различни характеристики. При управлението на публичните финанси средствата за непредвидени разходи обикновено варират от 2 % до 3 % от разходите, а сумите за гъвкавост на бюджета на ЕС като цяло съответстват на тези критерии (вж. точки [34](#) до [40](#)).
- 16** Въпреки това гъвкавостта на бюджета на ЕС е била използвана в голяма степен, за да се отговори на непрекъснато възникващите нужди. Някои инструменти за гъвкавост са били изчерпвани постоянно през първата част на МФР, намалявайки бързо наличността им за оставащия период. Ключовите събития, които в най-голяма степен са увеличавали нуждата от гъвкавост на МФР, са военната агресия на Русия срещу Украйна, хуманитарните и енергийните кризи, честите и мащабни природни бедствия и рязко нарастващата инфлация. ЕСП откри липсва на специални механизми под тавана на МФР, които да смекчат неточността на оценките по отношение на дължимите лихвени разходи. В рамката на МФР също така не е предвидена разпоредба за задействане на бюджетирание при кризи за значителни и извънредни спешни ситуации, освен преразглеждането на МФР. Средносрочното преразглеждане на МФР беше необходимо, за да се отговори на засиленото въздействие на тези предизвикателства. Вж. точки [41](#) до [49](#).
- 17** Във включените в извадката случаи Комисията е предложила да се мобилизират специални тематични инструменти в съответствие с тяхната конкретна цел и обхват. Правната рамка не уточнява до каква степен маржовете и нетематичните специални инструменти следва да се използват за различни цели. Това е позволило на Комисията да предложи използването им за задоволяване на широк кръг от нужди. През 2021—2024 г. те включват не само реагиране на извънредни ситуации, но и справяне с въздействието на по-високата от очакваната инфлация върху планираните разходи, укрепване на съществуващите програми по МФР и създаване на нови програми по МФР, свързани с промени в политическите приоритети. Въпреки че тази структура на рамката предлага повече гъвкавост, тя в крайна сметка намалява наличните суми за извънредни ситуации. Вж. точки [50](#) до [56](#).

Рамката за гъвкавост на бюджета на ЕС е твърде сложна

- 18** Многобройните инструменти за гъвкавост, които понякога се припокриват и нямат ясен приоритет, усложняват финансовото управление и вземането на решения. ЕСП установи припокриване между i) нетематични специални инструменти, които могат да се използват за широк кръг от нужди, и ii) тематични специални инструменти и разходни програми по МФР, които могат да финансират същия вид нужди. Освен това не е ясно установена последователност за използване на вградени възможности за гъвкавост на бюджета, маржове под тавана на МФР и специални инструменти над таваните на МФР (вж. точки [59](#) до [71](#)).
- 19** ЕСП установи, че съществуващите правила и процедури улесняват бързото мобилизиране на инструментите за гъвкавост, но не са рационализирани във възможно най-голяма степен (вж. точки [72](#) до [85](#)).



Препоръка 2

Опростяване на рамката за гъвкавост на МФР и процеса на вземане на решения

Комисията следва да предложи опростяване на рамката за гъвкавост за следващата МФР, без да се засяга решението на законодателите, по-специално чрез:

- а) обединяване на годишните налични маржове под тавана на МФР в един инструмент и създаване на възможности за използването му във всички области на политиката в годишния или коригиращия (те) бюджет (и);
- б) създаване на единен специален инструмент над тавана на МФР за непредвидени събития и извънредни нужди;
- в) установяване на ясна последователност за използване на маржове и специален (ни) инструмент (и), като дава приоритет на използването на суми под тавана на МФР; и
- г) включване на финансирането на конкретни предварително определени събития, обхванати от секторното законодателство, в програмни резерви на бъдещи програми, вместо използване на тематични специални инструменти над тавана на МФР.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г.

- 20** Анализът на Комисията на алтернативните възможности за финансиране чрез преразпределение и изчисляване на необходимите суми за новите нужди в някои случаи не е бил надлежно документиран. Това ограничава яснотата относно процеса и направените избори. Вж. точки [86](#) до [93](#).



Препоръка 3

Усъвършенстване на процедурите на Комисията за разглеждане на варианти за преразпределение и промяна на приоритетите.

Комисията следва да определи ключовите стъпки и роли за процедурите за преразпределение и промяна на приоритетите, когато определя бюджетните ресурси за посрещане на нови нужди, и следва да документира разглеждането на различните варианти.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г.

Подробни констатации и оценки

Нуждите от гъвкавост не са установени и анализирани в достатъчна степен.

- 21** Средата е все по-сложна, фрагментирана и непредсказуема и изисква основано на факти създаване на политики, което може да играе решаваща роля в разработването, прилагането и осъществяването на по-добри публични политики³.
- 22** При ефективното управление на риска⁴ се използва най-добрата налична информация, за да се анализират рисковете въз основа на исторически данни, текуща информация и бъдещи очаквания. Този процес взема под внимание несигурността, източниците на риск, последствията, вероятностите, събитията и сценариите, както и външния условия за организацията.
- 23** Според Съвета проактивната готовност при кризи изисква прогнозиране, редовен преглед и предвиждане на рисковете, като се идентифицират евентуалните последици от тези рискове за различните сектори, в отделни държави членки и в съседството, както и възможните начини за най-ефективно смекчаване и преодоляване на тези последици.⁵

³ [Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences](#), ОИСР, 2020 г.

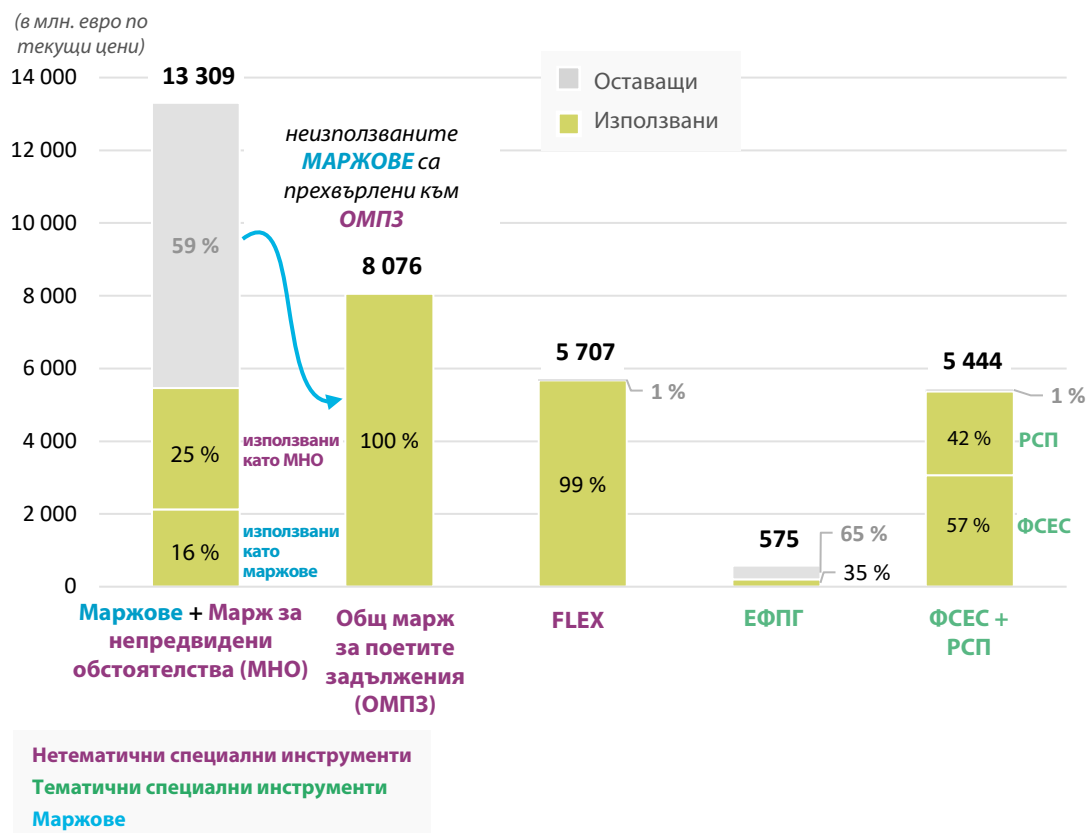
⁴ Международен стандарт ISO 31000:2018 „Управление на риска. Насоки“.

⁵ [Заклучения на Съвета относно повишаването на готовността, способността за реагиране и устойчивостта при бъдещи кризи](#), 2021 г.

- 24** В [Принципите на ОИСП за управление на бюджета](#) се посочва, че изпълнението, оценката и съотношението между качество и цена следва да бъдат неразделна част от бюджетния процес (принцип 8).
- 25** ЕСП оцени дали Комисията е разработила инструментите за гъвкавост на бюджета и дали е предложила съответните суми за настоящата МФР въз основа на строг анализ на потенциалните нужди и рискове, като се вземат предвид горепосочените критерии.
- 26** В първоначалното предложение на Комисията за МФР за периода 2021—2027 г.⁶ (през 2018 г.) се подчертава необходимостта от засилена гъвкавост на бюджета на ЕС, като тя се обосновава с високата степен на усвояване на специални инструменти (над тавана на МФР) по време на МФР за периода 2014—2020 г. за справяне с безпрецедентните предизвикателства, свързани с нестабилността в съседните на ЕС държави и масовите миграционни движения. Анализът на ЕСП потвърди изявлението на Комисията, че инструментите за гъвкавост са били използвани в голяма степен (вж. [фигура 3](#)).

⁶ COM (2018) 322.

Фигура 3 | Инструментите за гъвкавост са били използвани в голяма степен в МФР за периода 2014—2020 г.



Бележки: На фигурата е показан общият размер на маржовете, които действително са били налични по време на МФР за периода 2014—2020 г. (вж. точка 12 в [приложение I](#)).

В МФР за периода 2014—2020 г. специалните инструменти „Марж за непредвидени разходи“ и „Общ марж за поетите задължения“ позволяваха наличните маржове да бъдат премествани между години и между функциите по начин, подобен на този за ЕИМ в МФР за периода 2021—2027 г.

Източник: ЕСП, въз основа на [Регламент \(ЕС, Евратом\) № 1311/2013 на Съвета](#) (регламента за МФР за периода 2014—2020 г.), проектите на бюджети, приетите бюджети и коригиращите бюджети за периода 2014—2020 г. и данните на Комисията относно специалните инструменти.

- 27** В предложението на Комисията от 2018 г. се предлага да се продължи със същата комбинация от инструменти за гъвкавост, както в предходната МФР (вж. [фигура 3](#)), но с увеличени суми. След началото на пандемията от COVID-19 през 2020 г. Комисията актуализира предложението за МФР⁷, като допълнително увеличи сумите за повечето инструменти за гъвкавост, за да подчертае необходимостта от по-гъвкав бюджет на ЕС. Политическите преговори обаче са намалили окончателните суми, налични за тези инструменти, които въпреки това бяха по-високи, отколкото в предходната МФР, с изключение на неразпределените маржове (вж. [таблица 1](#)).

⁷ COM (2020) 443.

Таблица 1 | Сумите за специалните инструменти са се увеличили между МФР за 2014—2020 г. и МФР за 2021—2027 г., а неразпределените маржове са намаляли

Инструмент за гъвкавост	Средна МФР за периода 2014—2020 г. (от първоначалната и преработената версия от 2017 г.)/ Договорени маржове	Предложение за МФР за периода 2021—2027 г., 2018 г.	Промени в сравнение с предходната МФР	Актуализирано предложение за МФР за периода 2021—2027 г., 2020 г.	Промени в сравнение с предходната МФР	Приета МФР/ Договорени маржове	Промени в сравнение с предходната МФР
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	$d=(c-b)/b$	<i>e</i>	$f=(e-b)/b$	<i>g</i>	$h=(g-b)/b$
<i>Годишни суми (млн. евро) — по цени от 2018 г.</i>							
ЕФПГ	172	200	16 %	386	124 %	186	8 %
SEAR	ФСЕС	574	600	4 %	1000	74 %	1 200 32 %
	РСП	333	600	80 %	3000	800 %	
FLEX	615	1 000	63 %	1000	63 %	915	49 %
<i>Общи суми за периода 2021—2027 г. (млн. евро) — по цени от 2018 г.</i>							
Маржове	7 078	24 796	250 %	11 171	58 %	4 891	-31 %
BAR		Неприложимо	Неприложимо	5 000	Неприложимо	5 000	Неприложимо

Забележка: В таблицата се сравняват маржовете, които първоначално са били на разположение при приемането на двете МФР. Действително наличните маржове по МФР за периода 2014—2020 г. надхвърлят 13 млрд. евро.

Източник: ЕСП, въз основа на предложенията на Комисията и регламентите за МФР за периода 2014—2020 г. и за периода 2021—2027 г.

28 Прегледът на документите на Комисията показва, че предложените увеличения за инструментите за гъвкавост не са обосновани с подробен, ориентиран към бъдещето анализ на нуждите и риска. Комисията базира промените в сумите за FLEX, ЕФПГ, ФСЕС и РСП на предишното им използване, без допълнителна обосновка, докато тенденциите в използването на маржовете изобщо не са анализирани. Заявените нужди от гъвкавост и предложените суми не са подкрепени от задълбочени прогнози, предвиждания, симулации или сравнителен анализ.

29 Въпреки че за програмите по МФР са предвидени значителни допълнителни разходи, Комисията не е направила оценка на функционирането на маржовете, на ЕИМ и FLEX (нетематични специални инструменти) или на РСП (тематичен специален инструмент, който не е свързан с конкретен секторен правен акт). Изискването на Финансовия регламент⁸ за извършване на *предварителни* и ретроспективни оценки не се прилага за тези инструменти за гъвкавост, тъй като такива оценки се извършват за разходните програми, които подкрепят. Съобщенията на Комисията⁹, включително работните документи на службите, предоставят кратко описание на предишната употреба на нетематични специални инструменти. ЕСП счита, че това не е достатъчно изчерпателно, за да се прецени доколко ефективно тези инструменти за гъвкавост са изпълнили своята цел и как това може да бъде взето предвид в бъдеще. То не е в съответствие и с принципите на ефективното управление на риска и разработването на политики, основани на данни.

⁸ Член 34 от Финансовия регламент (2018/1046, пак там 2024/2509 (преработен текст)).

⁹ Съобщение относно междинното преразглеждане на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г., 2016 г.; Съобщение относно многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., 2018 г.

30 За разлика от тях в тематичните специални инструменти на ЕФПГ и ФСЕС се съдържат подробни изисквания за докладване в съответствие с Финансовия регламент¹⁰ и съответните секторни правни актове. Въпреки че в своите оценки¹¹ и годишни доклади Комисията е оценила натрупания опит от мобилизирането на тези специални инструменти, тя не е анализирала бъдещите нужди от тези инструменти в променяща се среда. Първоначалното предложение на Комисията за сумите от ФСЕС съответства само на предишната МФР, без да се отчита прогнозираното увеличение на тежките метеорологични явления в Европа¹². За разлика от това Комисията предлага значително увеличение на сумите по ЕФПГ въпреки намаляващото търсене на инструмента и без да анализира тенденциите на пазара на труда или реструктурирането на предприятията.

¹⁰ Член 34 от Финансовия регламент (2018/1046, пак там 2024/2509 (преработен текст)).

¹¹ Последваща оценка на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз за периода 2002—2016 г., Европейска комисия, 2018 г.; Доклад на Комисията относно междинната оценка на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), Европейска комисия, 2018 г., Доклад на Комисията относно последващата оценка на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията за периода 2014—2020 г., Европейска комисия, 2021 г.

¹² Преглед на рисковете от природни и причинени от човека бедствия, пред които може да бъде изправен Европейският съюз, Европейска комисия, 2014 г., 2017 г.; Въздействия върху климата в Европа (проекти „Peseta“ II, III), Съвместен изследователски център, 2014 г. и 2018 г.

- 31** По време на преговорите по МФР през юли 2020 г. Европейският съвет е постигнал съгласие за създаването на временен тематичен специален инструмент над таваните на МФР и е поискал от Комисията да представи законодателно предложение¹³. Този инструмент, BAR, е замислен като инструмент за солидарност с цел смекчаване на неблагоприятните последици от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС и поддържане на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Тъй като инициативата идва от Съвета и поради неотложността на въпроса, Комисията не е извършила оценка на въздействието, преди да представи предложението си за Регламент за резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит през декември 2020 г. В резултат на това не са приложени принципите за по-добро регулиране¹⁴ и не са оценени най-добрите подходи и алтернативни решения за финансиране.
- 32** ЕСП отбеляза, че до 30 юни 2027 г. трябва да се извърши оценка на ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и добавената стойност от ЕС на BAR¹⁵. Това е далеч преди крайния срок през юни 2025 г. за предложението на Комисията за МФР за периода след 2027 г. и само шест месеца преди началната дата на новата МФР. Това обстоятелство ще затрудни разглеждането на извлечените поуки за следващата МФР.

До момента гъвкавостта на бюджета е позволила на ЕС да отговори на широк кръг от нужди въпреки високата степен на усвояване

- 33** ЕСП оцени дали като цяло наличните средства от инструменти за гъвкавост в периода 2021—2024 г. са позволили на бюджета на ЕС да посрещне нововъзникващите нужди, като същевременно се запази достатъчна гъвкавост за останалата част от МФР. Също така дали предложеното от Комисията мобилизиране на ресурси е обосновано в съответствие с регулаторните изисквания и предназначението на инструментите.

¹³ Параграф 134 от [Заклученията от заседанието на Европейския съвет](#), 2020 г.

¹⁴ Параграфи 12—18 от [Междунституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество](#), 2016 г.

¹⁵ Член 17, параграф 2 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1755](#) за създаване на резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит.

Сумите за осигуряване на гъвкавост от бюджета на ЕС са предимно в обхвата на международните референтни показатели

- 34** При оценката си ЕСП използва следните показатели: международни стандарти, най-добри практики и препоръки за добро бюджетно управление и управление на публичните финанси. Макар че тези критерии са насочени предимно към националните бюджети, те могат да служат като ръководни принципи и за бюджета на ЕС, който има специфични характеристики, както е описано в [приложение I](#).
- 35** Що се отнася до средносрочните разходни рамки, практиките за управление на публичните финанси сочат необходимостта от създаване на резерви за справяне с рутинните бюджетни отклонения и са между 2 % и 3 % от разходите, за да се запази доверието в бюджета (с изключение на средствата за бедствия)¹⁶. Тези резерви са сравними със маржовете и резервите по оперативните програми под тавана на МФР в бюджета на ЕС. За да се определи размерът на средствата за бедствия или подобни средства, е необходима оценка, основана на риска, докато по-големите отклонения следва да се решават чрез корекции на бюджета. В бюджета на ЕС това е съпоставимо със специалните инструменти над тавана на МФР и с възможността за преразглеждане на МФР¹⁷.
- 36** Освен това сериозните кризи могат да изискват „кризисно“ бюджетиране, при което нормалното бюджетиране временно се променя поради огромния натиск върху установените политики и практики. Натискът може да включва значителни природни бедствия, икономически проблеми, здравни кризи и конфликти. Бюджетирането в кризисни ситуации може да се осъществи чрез бюджетни изменения, преразпределение, извънбюджетни средства и резервни фондове за непредвидени разходи¹⁸.

¹⁶ Глава 10 „Medium-term expenditure frameworks“, James Brumby и Richard Hemming, в Международния наръчник по управление на публичните финанси, 2013 г. Вж. също „Framework for assessing public financial management“, Публични разходи и финансова отчетност, 2019 г. и „Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks“, Световна банка, 2013 г.

¹⁷ Член 13 от Регламента за МФР 2021—2027 г.

¹⁸ Глава 2 „Crisis budgeting tools and trends“, Глобален доклад за управлението на публичните финанси, публичните разходи и финансовата отчетност, 2022 г.

- 37** В принципите на ОИСП за добро бюджетно управление се подчертава значението на механизмите за повишаване на устойчивостта на бюджетните планове и за смекчаване на потенциалното въздействие на рисковете с финансови последици, като се гарантират стабилни публични финанси. Пример за такъв риск е повишаването на инфлацията, което се отразява на бюджетните разходи.
- 38** Както е показано на *фигура 2* по-горе, първоначалната гъвкавост на МФР за периода 2021—2027 г. е позволила увеличение на бюджетните разходи на ЕС до 26 млрд. евро по цени от 2018 г. или 29,1 млрд. евро по текущи цени, което се равнява на 2,4 % от тавана на МФР. То се разделя между неразпределените маржове под тавана (0,45 %) и специалните инструменти над тавана (1,95 %). Маржовете като рутинни резерви са под типичните 2 до 3 % от разходите, които са обичайни за управлението на публичните финанси (вж. точка **35**). Това обаче не отчита вградените резерви за извънредни ситуации в програмите по МФР и факта, че маржовете могат да се увеличат по време на изпълнението на МФР поради икономии, възстановявания, вътрешни целеви приходи, препрограмиране или непълно изпълнение на някои програми. Вградените програмни резерви възлизат на 18,5 млрд. евро (по текущи цени)¹⁹ или 1,5 % от тавана по МФР. Гъвкавостта на бюджета на ЕС е в рамките на международните критерии.
- 39** В одиторското проучване ЕСП попита Комисията по бюджети на Европейския парламент и представителите на държавите — членки на ЕС, в Бюджетния комитет на Съвета за оптималния процент от тавана на МФР за общата гъвкавост на бюджета на ЕС в началото на всяка МФР, с изключение на значими програми за финансова помощ, например резерва за Украйна.
- 40** В отговорите се изказва очакване, че гъвкавостта на бюджета на ЕС би могла да надхвърли това, което обикновено се предлага от практиките за управление на публичните финанси. Комисията по бюджети на ЕП не е посочила точна цифра, но счита, че в бъдеще е необходимо значително увеличаване на гъвкавостта, за да се гарантира устойчиво погасяване на дълга и да се реагира ефективно при кризи и възникващи политически нужди. Около половината от 17-те отговорили държави членки са предложили диапазон от 2,1 % до 5,0 % от тавана по МФР.

¹⁹ COM (2025) 46 и програмни регламенти.

Рамката за гъвкавост е дала възможност за финансиране на широк кръг от нужди извън извънредни ситуации и кризи

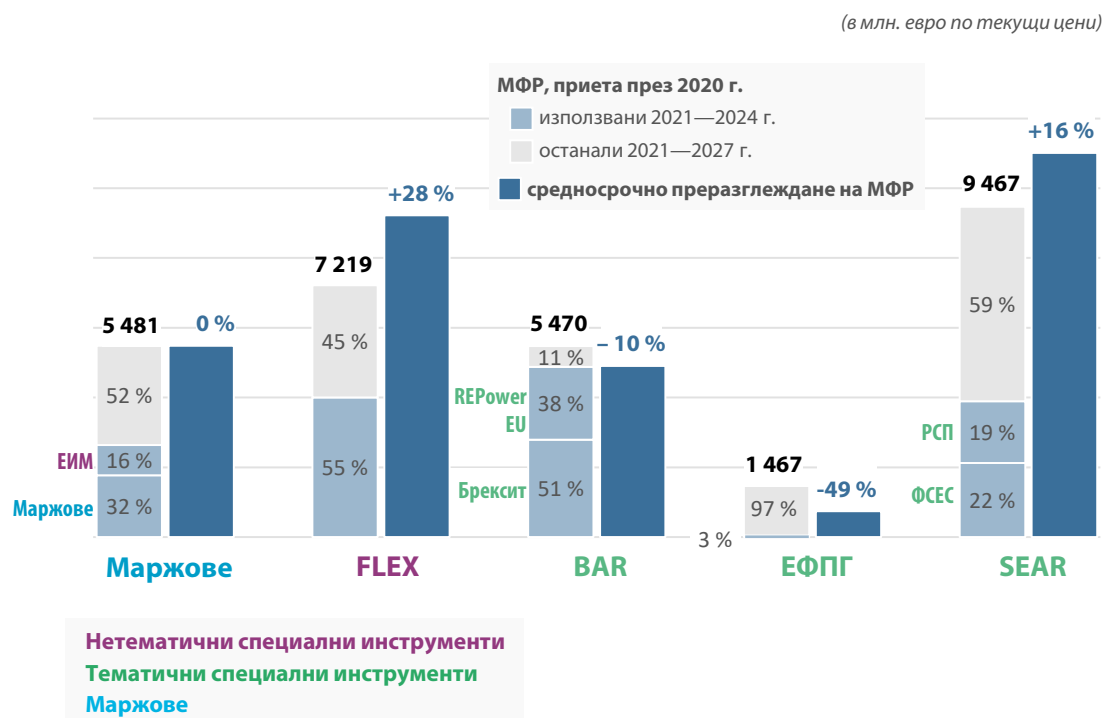
- 41** Съгласно Регламента за МФР тематичните специални инструменти са предназначени за специфични цели, докато нетематичните специални инструменти и маржовете не са ограничени до конкретна цел (вж. [приложение II](#)). Правилата за мобилизиране на средства за два специални инструмента — FLEX (нетематичен с широк обхват) и РСП (тематичен с ограничен обхват) — изискват нуждите от разходи да са „непредвидени“. Въпреки това понятието „непредвидени“ и видът на непредвидените събития не са дефинирани.

Висока степен на усвояване на инструменти за гъвкавост

- 42** През първите три години на МФР за периода 2021—2027 г. са били използвани 12,4 млрд. евро, или 42 % от първоначалната сума, договорена за специални инструменти и маржове. Ключовите събития, които в най-голяма степен са увеличили нуждата от гъвкавост на МФР, са военната агресия на Русия срещу Украйна, хуманитарните и енергийните кризи, честите и мащабни природни бедствия и рязко растящата инфлация. Поради безпрецедентните предизвикателства, предизвикани от военната агресия на Русия срещу Украйна, и необходимостта от дългосрочна подкрепа за Украйна Комисията е предложила средносрочно преразглеждане на МФР през 2023 г.²⁰ Съветът изменя МФР през февруари 2024 г.
- 43** Преди изменението на МФР използването на инструменти за гъвкавост след приемането на бюджета на ЕС за 2024 г. достига около половината от общата наличност за МФР за периода 2021—2027 г. (вж. [фигура 4](#)). Това показва, че като цяло гъвкавостта на бюджета на ЕС е успяла да отговори на нарастващия брой нововъзникващи нужди. Високата степен на усвояване на някои инструменти за гъвкавост (по-специално FLEX и SEAR) през първия период на МФР обаче бързо е намалила наличността им за оставащия период (вж. [приложение III](#)). Годишните наличности на SEAR са били напълно изчерпани всяка година до преразглеждането на МФР. Рискът от по-нататъшно изчерпване стана очевиден не само за SEAR, но и за FLEX и маржовете, поради очакваната по-висока степен на усвояване през следващите години. Вследствие на това преразглеждането на МФР послужи като решаваща проверка на реалността и възможност за преодоляване на риска от по-нататъшно изчерпване на тези инструменти за гъвкавост и за вземане на стратегическо решение относно дългосрочната подкрепа за Украйна.

²⁰ COM (2023) 336.

Фигура 4 | В средносрочното преразглеждане са увеличени наличните суми за FLEX и SEAR за 2021—2027 г. поради очакваната висока степен на усвояване



Забележка: Усвоените суми за 2024 г. включват сумите, приети в годишния бюджет за 2024 г. — последният бюджетен документ преди приемането на преразглеждането на МФР през февруари 2024 г.

Източник: ЕСП, въз основа на [Регламента за МФР за периода 2021—2027 г.](#), бюджетните документи и данните на Комисията.

- 44** Завишеното търсене на средства по SEAR, което включва ФСЕС и РСР, подчерта нарасналите нужди, свързани с целта на тези инструменти: възникването и мащаба на природните бедствия (ФСЕС) и извънредните ситуации и хуманитарната криза в съседните на ЕС държави поради военната агресия на Русия срещу Украйна. Финансовите нужди и за двата вида извънредни ситуации далеч надхвърлят наличните ресурси, което предполага, че всяка разпределена сума може да се окаже недостатъчна за задоволяване на търсенето. ФСЕС и РСР са почти напълно изчерпани както през предходния период (вж. [фигура 3](#)), така и през текущия период на МФР, въпреки че разпределените средства са увеличени. Освен това през 2022 г. помощта за подпомагане при бедствия трябваше да бъде намалена за кандидатстващите държави членки поради нарасналото търсене на средства от ФСЕС. От 2021 г. до 2024 г. хуманитарната помощ трябва да бъде подсилена не само чрез РСР, но също така и чрез маржове и FLEX. Тези две области са много нестабилни и взискателни, което изисква стратегически решения относно тяхното финансиране.

- 45** Преразглеждането на МФР намали сумите, разпределени за тематичните специални инструменти на BAR и ЕФПГ, тъй като усвояването при тях е силно занижено, което показва слабо търсене. Освен това изменение на Регламента относно резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит²¹ позволи на държавите членки да прехвърлят неизползвани средства от резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит към [RePowerEU](#).
- 46** Законодателството позволява наличните годишни маржове да се използват само за конкретната позиция, като неизползваните суми стават достъпни за всички позиции през следващата година в рамките на ЕИМ. От 2021 г. до 2024 г. маржовете по функции 2б, 5 и 6 на МФР (устойчивост и ценности, сигурност и отбрана и външна дейност) са били последователно изчерпани и използвани предимно при приемането на годишните бюджети. Следователно в рамките на тези функции е имало ограничени или никакви маржове за потенциално използване в коригиращите бюджети през годината. Това противоречи на ръководния принцип за осигуряване на достатъчни неразпределени маржове²². В резултат на това в тези функции трябваше да се използват специални инструменти за посрещане на непредвидени нужди през годината. ЕСП отбеляза, че понятието „достатъчни маржове“ не е дефинирано допълнително в междуинституционалното споразумение.
- 47** Освен това ЕСП отбеляза, че съществува риск средствата за ЕИМ да се окажат недостатъчни за покриване на допълнителни нужди през последните години на МФР в зависимост от обема на възникващите нужди и наличието на други специални инструменти. В края на 2024 г. в ЕИМ остават налични 0,7 млрд. евро, като в периода 2025—2027 г. в ЕИМ могат да бъдат прехвърлени приблизително 1,6 млрд. евро неизползвани маржове²³. Комисията обаче вече прогнозира, че ще има значителна необходимост от използване на специални инструменти по функция 7 (Европейска публична администрация) в периода 2026—2027 г. в размер на 1,6 млрд. евро, което би намалило наличността за други непредвидени нужди.

²¹ Член 4 от Регламент (ЕС) [2023/435](#).

²² Параграф 7 от [Междуинституционално споразумение относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление](#), 2020 г.

²³ Финансовото програмиране на Комисията за 2025 г.

- 48** ЕСП отбеляза, че в началото на МФР не беше създаден механизъм за създаване на буфер за разходите за лихви по EURI, въпреки присъщата несигурност на оценката. Това е особено важно, като се има предвид, че разходите за лихви зависят изцяло от пазарните условия и са правно задължение на ЕС. В бюджета на ЕС за 2023 г. разликата от 27 % между преразгледаната прогноза за нуждите и първоначално програмираната сума по бюджетния ред за EURI е била изцяло покрита от ЕИМ, докато в бюджета за 2024 г. разликата от 57 % беше покрита от FLEX. Това подчерта необходимостта от създаване на инструмента EURI при преразглеждането на МФР.
- 49** Както е отбелязано в точки **35** и **36**, практиките за управление на публичните финанси показват, че значителните и извънредни кризи, например войната, не следва да се преодоляват чрез редовни резерви, а изискват бюджетиране при кризи. ЕСП отбеляза, че в МФР липсва механизъм за задействане на бюджетиране при кризи и реагиране на такива нужди, освен преразглеждане на МФР, с което се въвежда резерв за Украйна. Преразглеждането на МФР изисква единодушие в Съвета. За междинното преразглеждане на МФР за периода 2021—2027 г. Комисията е публикувала предложението си през юни 2023 г., а Съветът го е приел през февруари 2024 г. след повече от седем месеца на продължителни политически преговори. Това е по-късно от необходимия срок за приемане „преди началото на бюджетната процедура [юли 2023 г.] за съответната година или първата от съответните години [2024 г.]“²⁴.

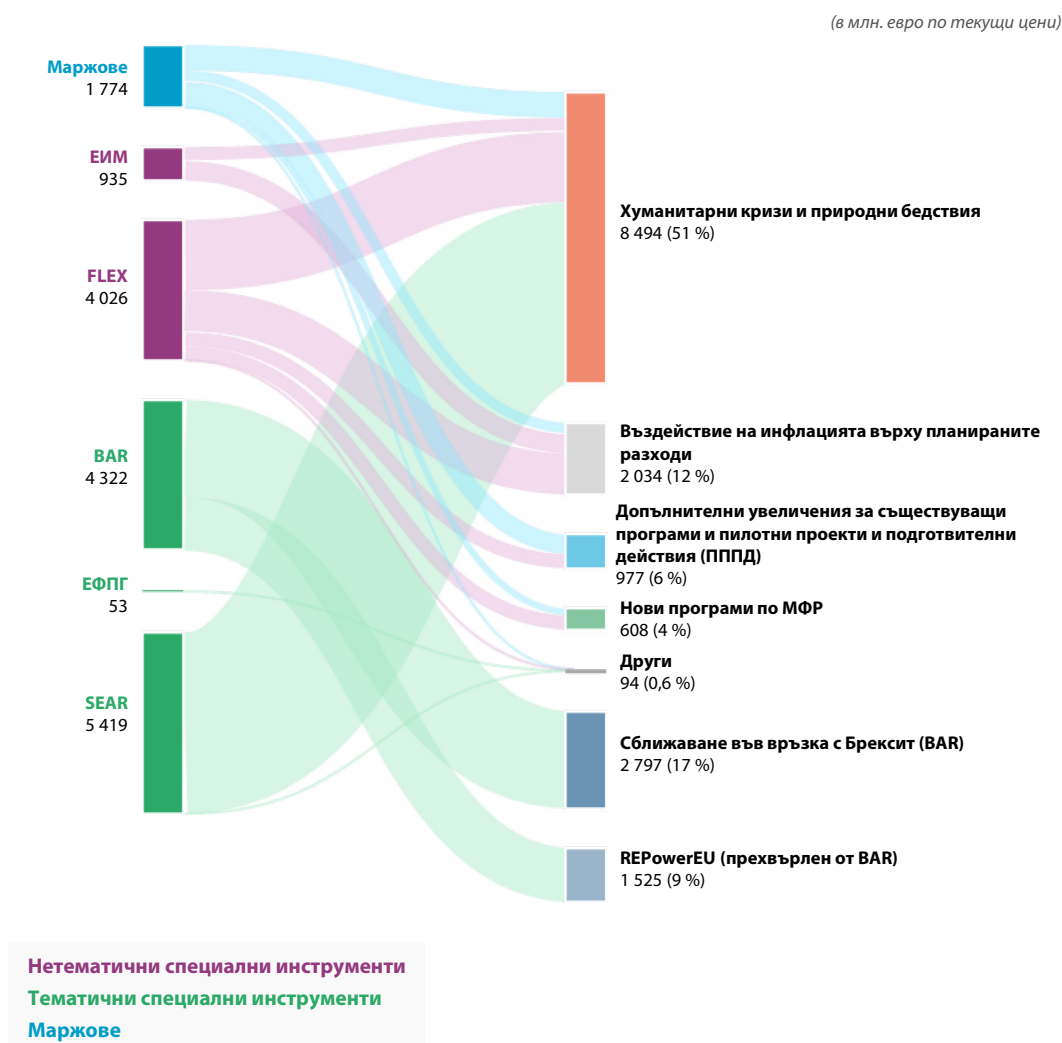
Инструментите за гъвкавост са насочени към широк кръг от нужди

- 50** ЕСП анализира причините за мобилизирането на средства, представени в бюджетните документи, за всички случаи, в които са използвани маржове или са мобилизирани специални инструменти между 2021 г. и 2024 г. Разгледана беше също така по-подробно извадка от 26 случая на мобилизиране, за да прецени дали инструментите за гъвкавост са използвани по предназначение.
- 51** Анализът на включените в извадката случаи показва, че Комисията е предложила мобилизирането на тематични специални инструменти в съответствие с тяхната конкретна цел и обхват. Тъй като маржовете и нетематичните инструменти имат по-обща цел, Комисията би могла да предложи тяхното мобилизиране за широк спектър от нововъзникващи нужди.

²⁴ Член 13, параграф 2 от [Регламента за МФР за годините 2021—2027 г.](#)

52 ЕСП отбеляза, че около половината от общия размер на средствата за гъвкавост са използвани за справяне с хуманитарни извънредни ситуации и природни бедствия. С другата половина: i) са подкрепени държавите членки при преодоляването на неблагоприятните последици от Брексит и смущенията на енергийния пазар, причинени от военната агресия на Русия срещу Украйна (REPowerEU); ii) е покрито увеличението на планираните разходи, повлияно от по-високата от очакваната инфлация; и iii) е финансирано създаването на нови програми по МФР. ЕСП установи обаче също така, че 6 % от средствата по линия на гъвкавостта са използвани за допълване на съществуващи програми по МФР и за финансиране на пилотни проекти и подготвителни действия без конкретно непредвидено събитие (вж. [фигура 5](#)).

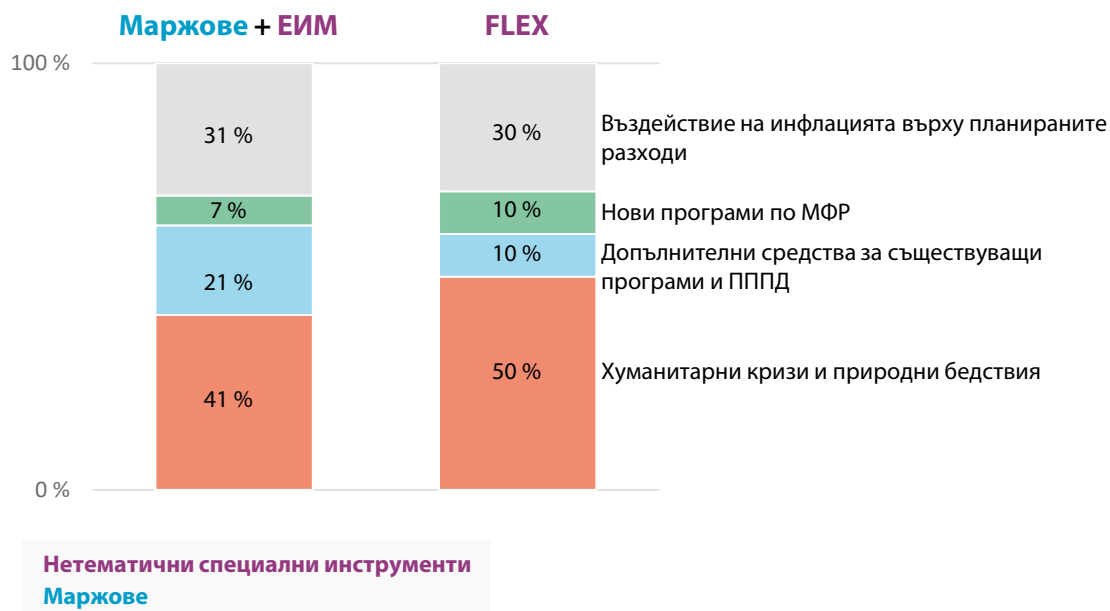
Фигура 5 | Инструменти за гъвкавост са използвани за покриване на широк кръг от нужди през периода 2021—2024 г.



Източник: ЕСП, въз основа на бюджетни документи и данни на Комисията.

- 53** За тематичните специални инструменти на ЕФПГ, ФСЕС и BAR поставената цел и подробните условия за мобилизиране са определени в конкретните регламенти за тези фондове. Анализът на ЕСП на случаите на мобилизиране на средства от ЕФПГ и ФСЕС потвърди, че нуждите са пряко свързани с тези условия, свързани с разселването на заети лица поради големи събития, свързани с реструктурирането (ЕФПГ), и природни бедствия (ФСЕС). Мобилизирането на BAR не е изисквало да се определят конкретни нужди, а държавите членки получиха до 73 % от предварителното финансиране и се възползваха от изключителната гъвкавост да вземат решения за подходящи мерки за изпълнение без предварително споразумение с Комисията.
- 54** Що се отнася до тематичния специален инструмент РСП, за който няма секторно регулиране, предложенията за разпределение се основават на вътрешната оценка на Комисията относно приоритетните нужди. Инструментът е бил мобилизиран предимно за предоставяне на хуманитарна помощ в трети държави по време на различни кризи (87 %). Останалата част (13 %) е била в рамките на ЕС за посрещане на първоначалните нужди след притока на бежанци от Украйна, както и за реагиране на птичия грип и повишената интензивност на горските пожари. В случаите, включени в извадката, е било поискано укрепване на програмите за МФР за борба с горските пожари и птичия грип (на обща стойност 66 млн. евро) за потенциални нужди по-късно през годината с цел увеличаване на капацитета за реагиране при повтарящи се събития, които не са били напълно предвидени в съответните програми.
- 55** Допълнителните обезпечения и нетематичните специални инструменти са били използвани за различни нужди, а не само за реагиране при извънредни ситуации (вж. [фигура 6](#)). Въпреки че в правната рамка не са посочени събитията и критериите за използване на тези инструменти, финансирането на широк кръг от нужди може да намали наличните суми за извънредни ситуации и кризи, когато те възникнат.

Фигура 6 | Извънредните и непредвидени събития през периода 2021—2024 г. не са финансирани само от допълнителните обезпечения и нетематичните специални инструменти



Източник: ЕСП, въз основа на бюджетни документи и данни на Комисията.

- 56** Анализът на ЕСП показва, че 21 % от маржовете са били използвани за укрепване на водещи програми на ЕС като „Хоризонт Европа“, „Еразъм+“, Програмата за околната среда и действията по климата, Програмата за единния пазар, Механизма за свързване на Европа и Цифрова Европа, въпреки липсата на нови потребности, както и за финансиране на пилотни проекти и подготвителни действия (ПППД, вж. [каре 1](#)). Подобни разходи са били покрити от 10 % от общия размер на мобилизираните средства по FLEX, въпреки че FLEX е предназначен за непредвидени разходи. Друг пример за разходи, които не са свързани с извънредни ситуации, но се считат от Комисията за непредвидени, е промяната на приоритетите на инвестиционните решения, предизвикана от нови политически приоритети, водещи до създаването на нови разходни програми в рамките на МФР (например Актът за сигурна свързаност на Съюза и Актът за интегралните схеми). Освен това значителна част от маржовете и нетематичните специални инструменти (около 30 %) е била използвана за финансиране на увеличените административни разходи и разходите за лихви по EURI в резултат на инфлационния натиск, тъй като няма друг подходящ механизъм (вж. точка [48](#)).

Каре 1

Редовно извършвани разходи, финансирани от средства за непредвидени събития

Всяка година Парламентът, Съветът и Комисията могат да предлагат пилотни проекти и подготвителни действия (ПППД) за оценка на осъществимостта и последващо финансиране в годишния бюджет на ЕС. В настоящата МФР всички ПППД са били предложени от Парламента.

Финансовият регламент²⁵ дава възможност за отпускане на до 40 млн. евро годишно за пилотни проекти и 100 млн. евро за подготвителни действия. Тъй като тези суми не са били включени в първоначалното финансово планиране на МФР, ПППД могат да използват налични маржове в размер до 980 млн. евро за цялата МФР, което се равнява на 18 % от общия първоначален марж.

На практика през 2021—2024 г. ПППД са получили от 72 до 107 млн. евро годишно от инструментите за гъвкавост, което оставя по-малко средства за нови нужди или непредвидени събития. През 2021 г., 2023 г. и 2024 г., когато маржовете в някои функции са изчерпани, ПППД са финансирани от FLEX, който е предназначен само за непредвидени разходи.

Рамката за гъвкавост на бюджета на ЕС е твърде сложна и някои варианти за мобилизиране на средства не са достатъчно ясни

- 57** Бюджетните документи и данни често могат да бъдат много подробни, сложни и трудни за разбиране и използване от обикновените граждани, парламентаристите и специалистите по бюджет. Според ОИСП²⁶, те трябва да бъдат открити, прозрачни и достъпни, за да предоставят информация за ключовите етапи на формулиране, разглеждане, обсъждане, изпълнение и преглед на политиките. Подробната бюджетна информация трябва също така да бъде разбираема в интерес на достъпността.

²⁵ Член 58 от [Финансовия регламент](#).

²⁶ Принцип 4 от [OECD principles of budgetary governance](#), раздел 3 от [OECD Budget Transparency Toolkit](#).

- 58** В този раздел ЕСП оцени дали в рамката за гъвкавост на бюджета на ЕС се избягва прекомерната сложност и дали съществуват механизми за осигуряване на прозрачност на процеса на вземане на решения.

Големият брой на инструментите за гъвкавост, които понякога се припокриват и нямат ясен приоритет, придават допълнително сложност на рамката.

- 59** В предложението на Комисията от 2018 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 г. се посочва, че „фокусът занапред следва да бъде върху консолидирането, усъвършенстването и рационализирането на механизмите за гъвкавост, с цел да се създаде една по-гъвкава рамка, като същевременно се запази стабилността, осигурявана от многогодишната рамка“²⁷. Комисията не е предложила комбиниране на специалните инструменти. Вместо това тя е на мнение, че трябва да продължи да се използва същата комбинация от инструменти за гъвкавост, както в предходната МФР, като добавя няколко предложения за рационализиране и допълнителни източници на финансиране за някои от специалните инструменти.
- 60** През юли 2020 г. Европейският съвет отбеляза, че сложните правила за прехвърлянето на средства между инструментите и за пренасянето на неизползваните средства към следващите години следва да бъдат опростени и хармонизирани, както и че следва да се избягва дублирането между тези инструменти, така и с разходните програми, като освен това следва да се проучат възможностите за допълнителни полезни взаимодействия²⁸.
- 61** В отговор на одитното проучване на ЕСП комисията по бюджети на ЕП и 71 % от представителите на 17 държави членки в Бюджетния комитет на Съвета посочват, че настоящата комбинация от специални инструменти е сложна и се нуждае от опростяване. Те предлагат намаляване на броя на инструментите, по-добро съгласуване на инструментите с нуждите и приоритетите на ЕС и хармонизиране и рационализиране на правилата.

²⁷ COM (2018) 322.

²⁸ Заключение от заседанието на Европейския съвет, 2020 г.

Припокриване между инструментите за гъвкавост

- 62** Комисията не е оценила риска от припокриване и дублиране на инструментите за гъвкавост. Според Комисията специалните инструменти допълват бюджетните разходи по МФР, така че дублирането не е възможно. Въпреки това ЕСП установи някои потенциални припокривания и дублиране, най-вече по отношение на целта на инструментите за гъвкавост.
- 63** Специалните тематични инструменти разглеждат специфични краткосрочни въпроси, докато разходните програми по МФР обхващат дългосрочни инвестиции. Използването на ЕФПГ, ФСЕС и VAR се определя от техните специфични регламенти и се задейства от заявленията на държавите членки. ЕСП отбеляза припокриване между целите на ЕФПГ, VAR и някои разходни програми по МФР, тъй като държавите членки могат да избират между сходни фондове за едни и същи нужди (вж. [каре 2](#)). Това противоречи на призива за избягване на дублирането и илюстрира възможността да се даде приоритет на по-благоприятни или по-лесни за прилагане варианти за финансиране.

Каре 2

Припокриване между целите на тематичните специални инструменти: примери

ЕФПГ: частично припокриване с BAR. ЕФПГ помага на разселени работници и самостоятелно заети лица, засегнати от големи реструктуризации. BAR бе създаден за смекчаване на неблагоприятните последици от излизането на Обединеното кралство от ЕС, включително съкращения и уволнения. Чрез него се подкрепя създаването и защитата на работни места, схемите за работа с намалено работно време, преквалификацията и обучението. Според Комисията държавата членка може да избере кой фонд да използва за преквалификация и обучение на съкратените работници в секторите, които са най-силно засегнати от Брексит.

ЕФПГ: припокриване с Европейския социален фонд (ЕСФ)/Европейския социален фонд плюс (ЕСФ +). ЕФПГ е разработен за краткосрочни, основани на нуждите отговори на непредвидени събития, дължащи се на въздействието на глобализацията върху предприятията, докато ЕСФ/ЕСФ + е съсредоточен върху дългосрочните инвестиции. Някои държави членки обаче считат процеса на мобилизиране на ЕФПГ за сложен и бавен, като предпочитат ЕСФ/ЕСФ + за по-бързи реакции и по-високи проценти на съфинансиране²⁹. Регламентът за ЕФПГ за МФР за периода 2021—2027 г. има за цел да се решат тези проблеми, например да се съгласуват процентите на съфинансиране от ЕФПГ и ЕСФ +, да се опростят критериите за допустимост и да се съкратят сроковете за някои от процедурните стъпки. Въпреки това мобилизирането на средства от фонда остана по-ниско от очакваното, дори и с разширения му обхват.

BAR: частично припокриване с ЕСФ + и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). ЕСФ+ подкрепя заетостта, повишаването на квалификацията и адаптирането на търсещите работа към промените, докато BAR се съсредоточава върху създаването и защитата на работни места, включително схеми за работа на непълно работно време, преквалификация и обучение. ЕФРР инвестира в малки и средни предприятия с цел запазване и създаване на работни места, а BAR подпомага частния и публичния сектор, и по-специално малките и средните предприятия, самостоятелно заетите лица и местните общности. Комисията потвърди, че държавите членки могат да избират кой фонд да използват, когато действията са допустими както по линия на BAR, така и по друг фонд със споделено управление.

²⁹ Доклад относно дейностите на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията през 2015 и 2016 г., Европейска комисия, 2017 г.; Доклад на Комисията относно последващата оценка на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), Европейска комисия, 2021 г.

- 64** ЕСП констатира, че ЕИМ и FLEX, два нетематични специални инструмента, функциониращи над тавана на МФР, могат да се използват взаимозаменяемо за едни и същи нужди, което увеличава сложността за лицата, отговорни за вземането на решения (вж. [каре 3](#)). Съгласно Регламента за МФР двата нетематични специални инструмента са предназначени за финансиране на „разходи, които не могат да бъдат финансирани в рамките на наличните тавани“³⁰. ЕИМ обаче получава средствата си от неизползвани маржове, първоначално договорени под тавана на МФР, докато FLEX предоставя средства в допълнение към договорения таван на МФР. Комисията обясни, че за ЕИМ и FLEX не е определен приоритет или последователност, като предложенията за мобилизиране се основават на обстоятелствата и нуждите.

Каре 3

Припокриване между нетематичните специални инструменти за ЕИМ и FLEX — пример

ЕИМ и FLEX имат различни правила за пренос на неизползвани суми, които Комисията взема предвид, когато предлага мерки за мобилизиране. ЕИМ позволява преразпределянето на маржовете между всички функции на МФР, без ограничения върху неизползваните суми за пренасяне в следващите години. FLEX предоставя фиксирана годишна сума над тавана на МФР, а неизползваните средства могат да бъдат пренесени само за срок до две години преди изтичането на срока на действие. Според Комисията тя би предложила мобилизирането на FLEX вместо на ЕИМ, ако съществува риск от изтичане на суми, за да се използват максимално наличните средства.

Допълнително доказателство за това е, че ЕИМ беше мобилизиран за покриване на нарасналите нужди по бюджетния ред за EURI в годишния бюджет за 2023 г., докато FLEX беше използван за същата цел в годишния бюджет за 2024 г. И двете мобилизации са насочени към увеличаване на планираните разходи в сравнение с първоначалните прогнози.

- 65** В проучването на ЕСП представителите на държавите членки в Бюджетния комитет на Съвета, които потвърдиха, че съществува дублиране между специалните инструменти (47 % от 17 отговорили), посочиха конкретно FLEX и ЕИМ. Те отбелязаха, че правната рамка за тези инструменти не е добре определена, което прави избора между тях неясен и субективен, и че използването и целта им се припокриват в значителна степен на етапа на проектирането.

³⁰ Член 11, параграф 4 и член 12, параграф 1 от [Регламента за МФР за годините 2021—2027 г.](#)

66 ЕСП също така констатира използването на множество инструменти за гъвкавост за финансиране на нуждите на хуманитарните и свързаните с миграцията програми, като компонента EAR на тематичния специален инструмент SEAR, нетематичните специални инструменти FLEX и ЕИМ и маржовете. Освен това тя отбелязва припокриване между тематичния специален инструмент на РСП и вградените спешни резерви в МФР, въведени в някои разходни програми, например фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество – Глобална Европа (ИССРМС – Глобална Европа).

Липса на ясна последователност за използване на бюджетните възможности за гъвкавост под и над тавана на МФР

67 Няма правила, които да уточняват дали вградените резерви по програмата за МФР (за извънредни ситуации), например спешния резерв на ИССРМС – Глобална Европа, с обща наличност от 9,5 млрд. евро, следва да се използват преди маржовете, или пък ЕИМ, ЕЗР и FLEX следва да се мобилизират едва след изчерпването на тези резерви, тъй като те попадат в рамките на тавана на МФР. Комисията решава как да използва тези резерви, без да е необходимо одобрение от бюджетния орган.

68 В одитното проучване на ЕСП Комисията по бюджети на ЕП отбелязва, че всички видове вградени резерви за извънредни ситуации в МФР потенциално се припокриват с гъвкавостта и капацитета за реагиране в рамките на специалните инструменти. Представителите на 17-те държави членки в Бюджетния комитет на Съвета също отбелязаха дублирането, включващо резерва за нововъзникващи предизвикателства на ИССРМС — Глобална Европа и специалния инструмент за РСП, като посочиха, че биха приветствали по-ясни правила за това кога да се мобилизира всеки от тях.

69 В правната рамка на МФР не се определя последователност за използване или мобилизиране на инструментите, с изключение на това, че бъдещите маржове³¹ следва да се мобилизират като крайна мярка. Във вътрешните процедури на Комисията също не се посочват конкретни правила за последователността, в която следва да се използват инструментите за гъвкавост. Според Комисията тя прилага принципа на добро финансово управление при избора на варианти за финансиране, за да отговори на непредвидени нужди.

³¹ Член 11, параграф 1, буква в) от Регламента за МФР за годините 2021—2027 г. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2093/2024-01-01?eliuri=eli%3Areg%3A2020%3A2093%3A2024-01-01&locale=bg>.

70 В случаите, включени в извадката, ЕСП откри пример, при който маржовете, които са под тавана на МФР, все още са били налични, когато тематичният специален инструмент на РСП е бил мобилизиран над тавана на МФР. В други случаи ЕСП констатира, че резервите за извънредни ситуации в МФР са използвани частично или изобщо не са използвани преди прибягването до маржове или специални инструменти (вж. [каре 4](#)). Комисията обоснова този подход с необходимостта от запазване на спешни резерви за бъдещо използване или за други планирани действия. Когато обаче се използват специални инструменти над тавана вместо вградените резерви, капацитетът за покриване на спешни нужди със средства под тавана на МФР не се използва напълно.

Каре 4

Последователност при използването на вградени възможности за гъвкавост, маржове и специални инструменти, които не са ясно установени — примери

Комисията предложи даряването на ваксини срещу COVID-19 да се финансира чрез [Инструмента за спешна подкрепа](#) и резерва за ИССРМС — Глобална Европа под тавана на МФР, заедно с мобилизиране на FLEX над тавана на МФР. Комисията по бюджети на ЕП отбелязва, че „през 2021 г. все още ще има 188 млн. евро в буфера за ИССРМС—Глобална Европа (след приемането на предложения от Комисията проект за коригиращ бюджет)“. Комисията обясни, че иска да запази средствата в резерва на ИССРМС—Глобална Европа за други нужди, въпреки че коригиращият бюджет беше приет през ноември 2021 г. В крайна сметка Комисията използва 168 млн. евро от резерва за ИССРМС — Глобална Европа през 2012 г. за укрепване на тематичната програма „Глобални предизвикателства“ на ИССРМС — Глобална Европа за различни приоритети³².

На 31 май 2023 г. Комисията предложи мобилизиране на РСП за [направлението „Храни“ на програмата за единния пазар](#), за да се отговори на спешните нужди, свързани с птичия грип. Въпреки това все още бяха налични неразпределени маржове в размер на 131 млн. евро по съответната функция 1 от МФР „Единен пазар, иновации и цифрова икономика“. Неразпределените маржове биха могли да покрият изцяло сумата, поискана за програмата за единния пазар. Освен това вградените в програмата резерви за спешни случаи все още не са били използвани преди предложението, въпреки че в програмата са заделени 102 млн. евро за спешни мерки през 2023 г. и 2024 г. за борба с болестите по животните и вредителите по растенията.

³² Съображение 70 от [Регламента за ИССРМС — Глобална Европа](#).

ЕСП също така отбеляза, че през 2022 г. Комисията предлага коригиращ бюджет № 05/2022, като използва неразпределени маржове, за да отговори на същите допълнителни нужди на програмата за единния пазар.

- 71** Констатациите на ЕСП подчертават сложността на процеса на финансово управление, когато за финансиране на едни и същи нужди могат да се използват множество инструменти, което повдига въпроси относно необходимостта и ефективността на множество инструменти. Макар да признава тази сложност, Комисията смята, че наличието на множество инструменти без определена последователност за тяхното използване осигурява необходимата гъвкавост, за да може да предложи подходящия инструмент за мобилизация.

Правилата като цяло улесняват бързата мобилизация, но не са рационализирани във възможната степен.

- 72** Одобрението на бюджетния орган е необходимо за мобилизиране на специалните инструменти, които изискват допълнителни бюджетни кредити над тавана на МФР. Макар че този подход е широко подкрепян от Съвета и Парламента, той удължава процеса. В работния си документ от 2018 г.³³ Комисията отчита, че „процедурите за мобилизиране на средства, които са извън многогодишната финансова рамка, са много дълги и сложни“.
- 73** ЕСП оцени дали правилата и процедурите позволяват бързо мобилизиране на инструменти за гъвкавост в отговор на възникващи нужди.

³³ [Spending review](#), Европейска комисия, SWD (2018) 171.

74 Прилагат се две различни процедури за мобилизация:

- а) Специалните инструменти, които не са тематични (EIM, FLEX), се мобилизират и неразпределените маржове се използват чрез бюджетната процедура, при която допълнителните ресурси се разпределят към съответната програма (и) при приемането на годишните или коригиращите бюджети. Сумите, предложени в коригиращите бюджети, променят вноските на държавите членки след тяхното приемане.
- б) Тематичните специални инструменти (ЕФПГ, BAR, SEAR) се мобилизират чрез процедурата за прехвърляне. Наличните годишни суми се записват в бюджета като провизия, превръщайки се в бюджетен резерв, и се мобилизират съвместно от Парламента и Съвета по предложение на Комисията за прехвърляне от резерва към оперативния бюджетен ред³⁴. Вноските на държавите членки покриват пълния размер на резерва след приемането на бюджета на ЕС, а индивидуалните решения за прехвърляне на средства през бюджетната година не променят техните вноски.

75 Междуетитуционалното споразумение³⁵ очертава принципите за ефективно междуетитуционално сътрудничество за бързо вземане на решения относно коригиращите бюджети. Например „Европейският парламент и Съветът отчитат сравнителната спешност на коригиращия бюджет и необходимостта от своевременното му одобряване, за да може да бъде приложен през съответната финансова година“. По отношение на процедурата за прехвърляне Финансовият регламент изисква от бюджетния орган да вземе решение за прехвърляне в срок от шест седмици след предложението на Комисията³⁶ или в срок от три седмици при спешни ситуации.

76 По отношение на инструментите за гъвкавост, уредени от секторното законодателство (ЕФПГ, BAR, ФСЕС), процедурата за прехвърляне се предшества от оценката на Комисията на заявленията на държавите членки, за да се потвърди, че тези заявления отговарят на условията за допустимост за финансиране.

³⁴ Членове 31 и 49 от [Финансовия регламент](#).

³⁵ Параграф 31 от [Междуетитуционалното споразумение относно бюджетната дисциплина](#);

³⁶ Членове 31 и 32 от [Финансовия регламент](#).

- 77** Според проучването на ЕСП Комисията по бюджети на ЕП и представителите на 17 държави членки в Бюджетния комитет на Съвета считат, че и двете процедури за мобилизиране позволяват бърз отговор на непредвидени събития и нововъзникващи нужди. Бяха изразени опасения относно мобилизирането на средства от ФСЕС, като бе отбелязано, че изплащането на средства отнема твърде много време и че цялостният процес не осигурява незабавна помощ след природни бедствия.

Бързина на процедурите за мобилизиране на средства

- 78** Правилата и сроковете за годишната бюджетна процедура са ясно определени³⁷. Тъй като проектобюджетът се изготвя и приема през годината, предхождаща неговото изпълнение, той обикновено не се използва за неотложни спешни случаи, което прави сроковете за одобрение по-малко подходящи за незабавна мобилизация. Въпреки това прегледът на одиторите на 11 случая на мобилизиране на средства чрез годишните бюджети, показва, че от искането за укрепване до одобрението му от бюджетния орган са минали средно четири месеца.
- 79** По отношение на коригиращите бюджети процедурата за бързо одобрение е от решаващо значение за бързото мобилизиране през годината на нетематични специални инструменти с цел справяне с извънредни и непредвидени обстоятелства. В правното основание³⁸ не се посочват крайни срокове за процеса на приемане, което би могло да повлияе на скоростта на мобилизация.
- 80** Анализът на включените в извадката случаи показва, че при процедурите за коригиращи бюджети и за прехвърляне се наблюдават сходни срокове за мобилизиране, въпреки че процедурата за прехвърляне е малко по-бърза (вж. [Таблица 2](#)). Липсата на конкретни крайни срокове за мобилизация чрез коригиращи бюджети не се отрази на скоростта на мобилизация.

³⁷ Член 314 от [Договора за функционирането на ЕС](#).

³⁸ [Договор за функционирането на ЕС](#), Финансов регламент, Регламент за МФР за годините 2021—2027 г., [Междунституционално споразумение за бюджетната дисциплина](#) (част Е).

Таблица 2 | Средно, както процедурите за коригиращ бюджет, така и процедурите за прехвърляне отнемат сходно време за постигане на съгласие за допълнителни разходи (случаи, включени в извадката, 2021—2024 г.)

Съответна процедура и инструмент	Крайни срокове за одобрение/приемане	Резерв в приетия бюджет	Средно време (в месеци)		
			ГД „Бюджет“ подготвя предложението по вътрешно искане	Процедури на Съвета и Парламента	Обща процедура
Коригиращ бюджет (ЕИМ, FLEX, маржове)	Не, но в междуинституционалното споразумение се призовава да се вземе предвид относителната неотложност.	Не	0,9	2,1	3,0
Прехвърляне в рамките на годишния бюджет (ЕФПГ, SEAR (две части: ФСЕС и РСП), BAR)	Да, в рамките на шест седмици от получаването на предложението (или три седмици при спешни обстоятелства)	Да	1,1	1,1	2,2

Забележка: От сравнението е изключен един нетипичен случай, при който времето от вътрешното искане на Комисията до приемането на коригиращия бюджет отнема почти две години поради необходимостта от политическо споразумение относно пакета за подкрепа на сирийските бежанци.

Източник: ЕСП, въз основа на правни актове и данни на Комисията.

Продължителност на оценките, предхождащи предложението за мобилизиране

- 81** ЕСП анализира също така продължителността на оценката на Комисията на заявленията на държавите членки за ЕФПГ и ФСЕС, която предхожда предложението за прехвърляне на бюджетни средства. В зависимост от законовите срокове процесът може да отнеме до пет (ЕФПГ) или седем (ФСЕС) месеца. Продължителността на процедурата е една от критиките към тези инструменти в докладите за оценка³⁹. Сроктът може да бъде твърде дълъг за спешно реагиране на непосредствените нужди. Освен това мобилизирането изисква Съветът и Парламентът да приемат два правни акта, всеки от които със свои собствени правила за гласуване.

³⁹ Последваща оценка на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз за периода 2002—2016 г., Европейска комисия, 2018 г.; Доклад на Комисията относно последващата оценка на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията за периода 2014—2020 г., Европейска комисия, 2021 г.

- 82** За включените в извадката случаи ЕСП анализира общото време от подаването на заявлението от държавата членка до решенията за мобилизиране на средства от ЕФПГ и ФСЕС (вж. [таблица 3](#)). Средното общо време за случаите по ЕФПГ е пет месеца, а за случаите по ФСЕС — над десет месеца, което не винаги съответства на сроковете, определени в регламента за ФСЕС. За някои заявления Комисията е трябвало да отдели една година, за да приключи оценката си и да поиска мобилизиране на ФСЕС, в сравнение с предвидения в регламента срок от шест седмици. Според Комисията това се е дължало на несигурността по отношение на наличния бюджет за ФСЕС, групирането на заявленията и дългия процес на изясняване, тъй като държавите членки понякога са подавали непълни заявления.

Таблица 3 | Процесът на мобилизиране на средства от ЕФПГ и ФСЕС за спешна помощ не е бърз (случаи, включени в извадката, 2021—2024 г.)

Мобилизиране на тематични специални инструменти със секторно законодателство	Средно време (в месеци)				
	Заявлението на държавата членка се счита за пълно	Отговорна генерална дирекция за оценяване на заявлението	ГД „Бюджет“ изготвя предложението по вътрешно искане	Процедури на Съвета и Парламента	Обща процедура
ЕФПГ	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
ФСЕС: природни бедствия	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
ФСЕС: извънредна ситуация в областта на общественото здраве	8,5*		1,1	1,1	10,7

*Тъй като свързаните със COVID-19 заявления по ФСЕС са безпрецедентни, времето, отделено за осигуряване на пълнотата на заявленията, и оценката на Комисията.

Източник: ЕСП въз основа на законодателство на ЕС и данни на Европейската комисия.

- 83** За разлика от процеса на подаване на заявления за финансиране от ФСЕС и ЕФПГ, предложението за прехвърляне на средства от резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит не изисква предварителна оценка от страна на Комисията на искането за финансиране от държавите членки. Съгласно Регламента относно резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит Комисията изчислява предварително разпределените средства за всяка държава членка⁴⁰ и ги изплаща като предварително финансиране в размер до 73 % на три годишни транша от 2021 г. до 2023 г., като окончателното плащане е планирано за 2025 г. Като изключение от Финансовия регламент, Комисията не трябва да описва действията за финансиране в своето решение⁴¹. Тя ще направи *последваща* оценка на съответствието на разходите с Регламента относно резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит в това отношение през 2025 г.
- 84** Бюджетният орган разглежда внимателно предложението на Комисията за мобилизиране на средства от тематичните специални инструменти на ЕФПГ, ФСЕС и резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит, което следва строги правила, основани на секторни регламенти. Единствената причина за отхвърляне или промяна на предложението би била, ако то съдържа грешки или противоречи на регламентите. Бюджетният орган не е променил предложението на Комисията в нито един от анализирания случаи. Въз основа на извадката ЕСП установи, че включването на тези инструменти в бюджета на МФР като резерви, управлявани от Комисията, може да спести средно 2,2 месеца за подготовка на прехвърляне и вземане на решения.
- 85** Това не се отнася за специалния тематичен инструмент на РСР, тъй като условията и критериите за отпускане на средства за него не се уреждат от секторното законодателство. РСР се мобилизира чрез процедура за прехвърляне и Европейската сметна палата установи, че тя е използвана за финансиране на същия вид нужди като тези, финансирани чрез нетематични специални инструменти и маржове (вж. точка **66**), които се мобилизират чрез бюджетната процедура. Тъй като няма почти никаква разлика в средното време за мобилизация за двете процедури (точка **80**), сливането на РСР с FLEX не би намалило значително вероятността от бързо мобилизиране.

⁴⁰ Решение за изпълнение (ЕС) 2021/1803 на Комисията за определяне на предварителните суми, разпределени на всяка държава членка от резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит, 2021 г.

⁴¹ Член 8, параграф 5 от Регламент за резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит.

Липса на структуриран подход при документирането на анализа относно възможностите за алтернативно финансиране и свързаните съответни суми

- 86** В [Принципите на ОИСП за бюджетно управление](#) се посочва, че при ограничени ресурси бюджетирането включва определяне на приоритети, оценка на съотношението между качество и цена и вземане на решения.
- 87** Преди да предложи мобилизиране на тематичния специален инструмент РСП и нетематичните специални инструменти FLEX и ЕИМ, Комисията трябва да проучи възможностите за преразпределяне на бюджетните кредити в рамките на приетия годишен бюджет⁴². Възможностите за преразпределение трябва да бъдат разгледани и когато се предлага използването на неразпределени маржове през бюджетната година (чрез коригиращ бюджет)⁴³.
- 88** Не е необходимо да се разглеждат възможностите за преразпределение преди мобилизирането на средства от ЕФПГ, ФСЕС и тематичните специални инструменти на резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит, тъй като те финансират специфични разходи в съответствие с критериите, определени в правния акт за всеки инструмент.
- 89** За случаите, включени в извадката, ЕСП анализира документацията на Комисията, за да провери дали тя включва проверка на обхвата на преразпределение на бюджетните кредити в рамките на съществуващите програми, обосновка на нуждите, сумите, избора на инструмент за гъвкавост и съгласуване на целта на всяко мобилизиране със специфичните изисквания за инструмента.

⁴² Член 9, параграф 1, буква б), член 11, параграф 1, букви а) и в), член 11, параграф 4 и член 12 от [Регламента за МФР за годините 2021—2027 г.](#); параграфи 10, 12 и 13 от [Междунституционалното споразумение за бюджетната дисциплина](#).

⁴³ Член 44, параграф 2 от Финансов регламент (2018/1046, пак там [Регламент 2024/2509](#) (преработен текст)).

- 90** Двадесет от 26-те случая са свързани с използването или мобилизирането на маржове, РСР, ЕИМ и FLEX, което изисква проучване на възможностите за преразпределение. В 14 от 20-те случая Комисията е установила алтернативни варианти за финансиране за посрещане на нови нужди чрез преразпределяне, но също и чрез промяна на приоритетите и използване на вградени механизми за гъвкавост и инструменти за действие при извънредни ситуации под таваните на МФР. В случаите, включени в извадката на ЕСП, това е довело до намаляване на сумите, изисквани от инструментите за гъвкавост. Делът на преразпределените суми варира от 6 % до 68 % от средствата, необходими за покриване на допълнителните нужди, което показва, че алтернативните варианти за осигуряване на средства са подходящ източник на финансиране на нови нужди, включително нови политически приоритети и програми. В останалите шест случая, включени в извадката, инструментите за гъвкавост са единственият източник на финансиране.
- 91** По отношение на горепосочените 20 случая ЕСП установи, че проверката на възможностите за преразпределение не е ясно и проследимо документирана. Одиторите не можаха да потвърдят, че всички варианти за преразпределение са били разгледани и използвани, поради липсата на подходяща одитна следа (вж. [каре 5](#)). Според Комисията в някои случаи липсата на структуриран подход към документирането се дължи на спешната необходимост от изготвяне на предложението за мобилизация. Във вътрешните си процедури Комисията не е определила конкретни стъпки или контролен списък за проверка на възможностите за преразпределение, преди да предложи използването на маржове или мобилизирането на нетематични специални инструменти. Също така не се изисква от персонала да документира този процес и разгледаните алтернативи.

Каре 5

Недостатъчно документирана пътека за вземане на решения — пример

FLEX е мобилизиран за две нови законодателни инициативи: [Укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез общ Закон за обществените поръчки \(EDIRPA\)](#) (500 млн. евро) и [Закон за подкрепа на производството на боеприпаси \(ASAP\)](#), 343 млн. евро).

В предложението за EDIRPA, представено през юли 2022 г. и прието през октомври 2023 г., не се споменават опити за използване на икономии или преразпределение, за да се осигурят средства за инициативата. Комисията приписва този пропуск на времевите ограничения и ограничения обхват на функция 5 „Сигурност и отбрана“.

Обратно, предложената през май 2023 г. и приета през юли 2023 г. програма ASAP беше финансирана чрез: i) преразпределение по функция 5 (260 млн. евро от Европейския фонд за отбрана); ii) част от договореното финансиране по EDIRPA (43 млн. евро); и iii) FLEX (40 млн. евро). В получените от ЕСП подкрепящи документи за този случай, не става ясно защо вариантите за преразпределение, използвани за ASAP, не са били използвани по-рано за EDIRPA.

- 92** В одиторското проучване Комисията по бюджети на ЕП отбеляза, че Комисията обикновено предоставя основно обяснение за други разгледани варианти за финансиране, но то не е достатъчно подробно и изчерпателно и не обяснява въздействието върху програмите, от които са взети бюджетните кредити. Някои респонденти от Бюджетния комитет на Съвета заявиха, че Комисията винаги (6 % от 17 отговорили) или обикновено (47 % от 17 отговорили) предоставя такава информация, докато други (47 % от 17 отговорили) заявиха, че тя предоставя такива данни рядко.
- 93** Освен това анализът на случаите, включени в извадката, показва, че обосновката на сумите за финансиране на новите нужди не е достатъчно ясна или подробна в 18 от 20 случая, включващи използването и мобилизирането на маржове, нетематичните специални инструменти FLEX и ЕИМ и тематичния специален инструмент РСП. Липсват съответни изчисления за това как са изчислени тези суми и финансова разбивка на конкретните дейности, които трябва да бъдат финансирани. В 13 случая сумите са свързани с политически споразумения за подходящо финансиране за съответните нужди. В останалите пет случая предложените суми са свързани с конкретни активиращи събития, изискващи подсилване на някои програми по МФР в областта на хуманитарната помощ, здравеопазването и гражданската защита.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Jan Gregor — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 8 юли 2025 г.

За Европейската сметна палата



Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Гъвкавост на бюджета на ЕС

- 01** ЕС използва дългосрочни бюджети, наречени многогодишни финансови рамки (МФР). Те осигуряват стабилна рамка за повишаване на предвидимостта на финансите на ЕС чрез правно обвързващи годишни лимити („тавани“). Определят се тавани за приходите („таван на собствените ресурси“) и разходите („таван на МФР“), както и за всяка категория разходи („функция“). Един от най-трудните аспекти на успешното многогодишно финансово планиране е постигането на баланс между стабилността и предвидимостта, от една страна, и гъвкавостта, от друга¹.
- 02** Понастоящем многогодишната финансова рамка обхваща период от седем години, което е по-дълго, отколкото в повечето страни от ОИСР, където средносрочните разходни рамки обхващат максимум три до пет години². Освен това подготовката на нова МФР отнема няколко години. Комисията прекарва около една година за подготовка и трябва да представи предложението си две години и половина преди началото на МФР³.

¹ Доколко гъвкав е бюджетът на ЕС? Инструменти и механизми за гъвкавост в многогодишната финансова рамка (МФР), Служба на ЕП за парламентарни изследвания, 2020 г.

² Глава 4 „Бюджетни практики и процедури“, Government at a glance, ОИСР, 2013 г.

³ Член 21 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 (Регламент за МФР за годините 2021—2027 г.).

03 Освен продължителността на многогодишната финансова рамка и използването на тавани, няколко други характеристики на бюджета на ЕС създават усещане за липса на гъвкавост, например:

- той е обвързан от бюджетните принципи, определени в [Договора за функционирането на ЕС](#)⁴ и обяснени във Финансовия регламент⁵. Принципи като единство, ежегодност и специфичност ограничават възможностите за разпределяне на допълнителни ресурси и прехвърляне на средства в рамките на МФР;
- около две трети от бюджета е предварително разпределен между държавите членки⁶, което ограничава възможността на Комисията да преразпределя разходите по бюджетни редове.

04 Същевременно бюджетът изисква и гъвкавост за посрещане на непредвидени предизвикателства – например при кризи и извънредни ситуации, както и при променящи се приоритети. МФР съдържа специални разпоредби и „специални инструменти“ за предоставяне на средства при тези обстоятелства. Тези договорености за гъвкавост дават възможност за дерогация от обвързващите тавани на МФР и от бюджетните принципи чрез добавяне на финансови бюджетни кредити и прехвърлянето им от една година на друга и от една функция на друга.

05 Многобройните кризи, които засегнаха ЕС през предходните няколко години, по-специално предизвикателствата в областта на икономиката, миграцията, сигурността и здравеопазването, природните бедствия, войната, инфлацията и необходимостта от справяне с възникващите политически приоритети, потвърдиха необходимостта от гъвкавост в бюджета на ЕС. В отговор на тези промени ЕС разшири инструментите си за гъвкавост както в МФР за периода 2014—2020 г., така и в МФР за периода 2021—2027 г. В междинното преразглеждане на МФР, договорено през февруари 2024 г., ЕС допълнително засилва набора си от инструменти за гъвкавост⁷.

⁴ Член 310 от [Договора за функционирането на ЕС](#).

⁵ Член 6 от [Финансовия регламент](#).

⁶ „The EU’s 2021—2027 long-term budget and NextGenerationEU“, Европейска комисия, 2021 г.

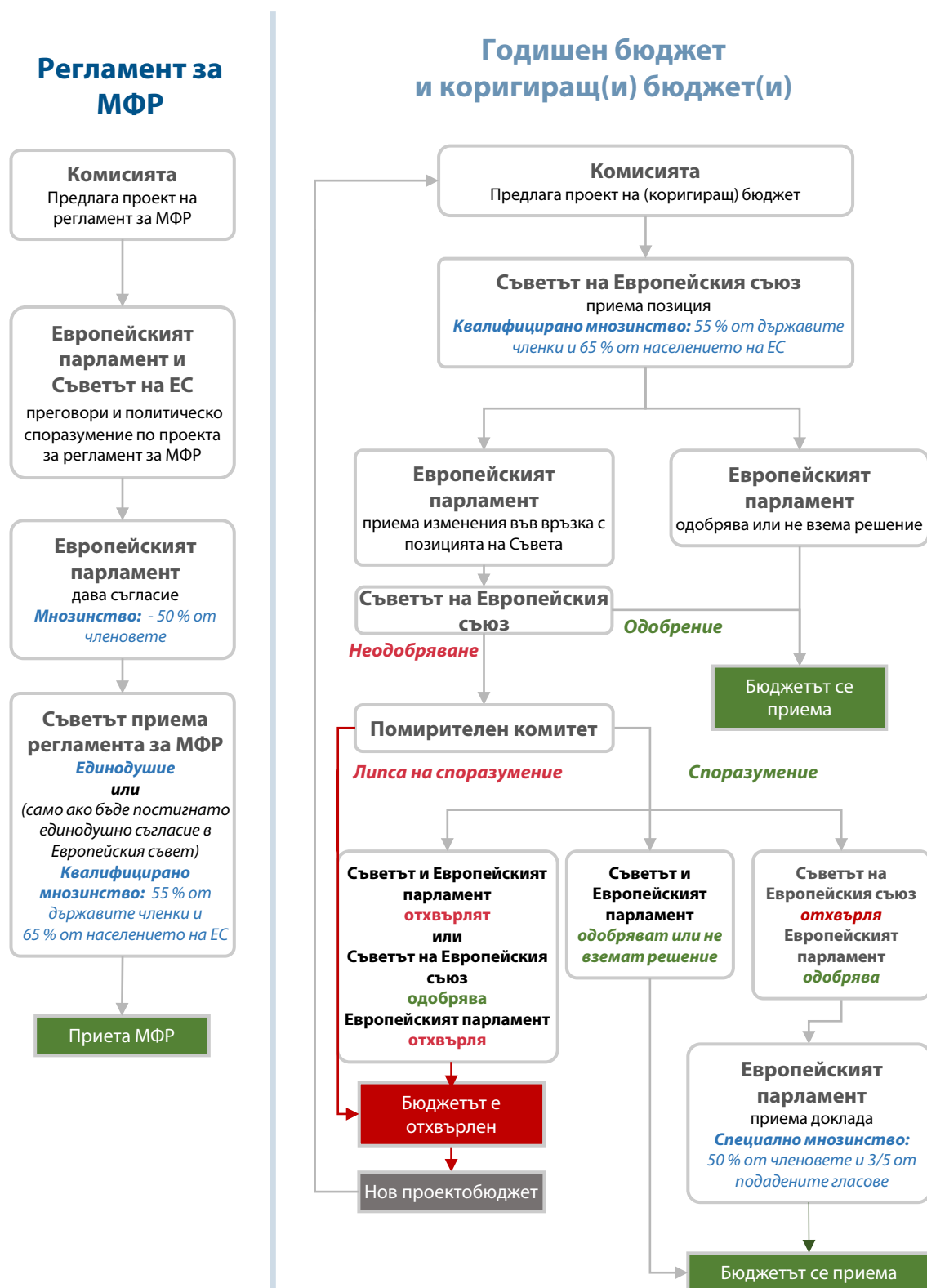
⁷ Член 4 от Регламент (ЕС) [2023/435](#).

- 06** Когато се разглежда общата степен на бюджетна гъвкавост, трябва да се прави разграничение между нетематичните специални инструменти, заедно с маржовете, и тематичните специални инструменти. Гъвкавостта на тематичните специални инструменти е ограничена от тяхната много специфична цел, докато нетематичните специални инструменти и маржовете не са обвързани със специфична цел.

Роли и отговорности:

- 07** На *фигура 1* са показани основните стъпки в процеса на одобрение на Регламента за МФР, както и годишните бюджети и коригиращите бюджети.

Фигура 1 | Процесът на одобрение на Регламента за МФР и на годишните и коригиращите бюджети



Източник: ЕСП, въз основа на членове 312 и 314 от Договора за функционирането на ЕС, член 21 от Регламента за МФР и графика на законодателната дейност на Парламента.

- 08** Що се отнася до специфичните договорености за използване на инструменти за гъвкавост, решението за мобилизиране на тематични специални инструменти се взема съвместно от Парламента и Съвета след предложението на Комисията за прехвърляне към съответните бюджетни редове. Мобилизирането на нетематични специални инструменти и използването на маржове се решава чрез бюджетната процедура, в рамките на която допълнителните ресурси се отпускат на съответната програма (програми).

Обхват и подход на одита

- 09** Чрез настоящия одит ЕСП провери дали инструментите за гъвкавост на бюджета на ЕС за МФР за годините 2021—2027 г. са добре разработени и дали тяхното използване е обосновано, като се избягва рискът от прекомерно изчерпване на инструментите през първите години на МФР. Одитът се съсредоточи върху разработването и мобилизирането на тематичните (ЕФПГ, SEAR и BAR) и нетематичните (ЕИМ и FLEX) специални инструменти над тавана на МФР и използването на маржове под тавана на МФР в текущата МФР, обхващащи периода 2021—2024 г.
- 10** От обхвата на одита бяха изключени резерва за Украйна и инструментът EURI, тъй като беше твърде рано да се оцени как те работят на практика. Одитът също така не обхваща структурните елементи, осигуряващи гъвкавост под таваните на МФР (прехвърляния, преноси, вградени програмни резерви и др.), тъй като те не добавят допълнителни бюджетни кредити към приетия бюджет.
- 11** ЕСП направи анализ на:
- документите, на които се основават МФР за периода 2021—2027 г. и индивидуалните инструменти за гъвкавост, допълнени с подробности от анкети със служители на Комисията;
 - структурата на инструментите (включително разпределените суми) в сравнение с международните публични бюджетни стандарти (когато е възможно, като се има предвид специфичния характер на бюджета на ЕС);
 - правила и процедури за мобилизиране; и
 - извадка от 26 случая на мобилизиране/използване на инструменти за гъвкавост на обща стойност почти 10 млрд. евро, обхващащи всеки етап от първоначалното искане до окончателното решение.

- 12** Представянето на данни за използването на маржовете и мобилизирането на специални инструменти отразява целта на одита на ЕСП да проучи как различните допълнителни нужди са били финансирани от бюджета на ЕС с помощта на тези инструменти. ЕСП започна с действителните нужди, изискващи финансиране, и използва бюджетните документи, за да определи как тези нужди са финансирани от наличните маржове и специални инструменти. Маржовете се изчисляват въз основа на разликата между приетите тавани на МФР и планираните разходи и могат да се променят по време на МФР поради корекции във финансовото планиране. По този начин икономии и другите промени по време на изпълнението на бюджета увеличават наличните маржове в сравнение с първоначалните маржове, договорени при приемането на регламента за МФР. ЕСП взе предвид, че тези освободени маржове са на разположение за посрещане на нови нужди.
- 13** За да допълни горепосочените източници на информация, ЕСП проведе проучване сред представителите на 27-те държави — членки на ЕС, в Бюджетния комитет на Съвета, както и в бюджетната комисия на Парламента, за да получи тяхното мнение като бюджетен орган, който взема решения относно разработването и използването на тези инструменти. ЕСП получи отговори от представителите на 17 държави членки в Комитета на Съвета и един отговор от парламентарната комисия, който представлява обобщените мнения на нейните членове. Въпросите в проучването обхващат теми като целесъобразността на сумите, които са на разположение за инструменти за гъвкавост, сложността на рамката за гъвкавост, скоростта на процедурите за мобилизиране и изчерпателността на информацията, предоставена от Комисията в процеса на вземане на решения.

Приложение II — Основни правни изисквания

01 В [таблица 1](#) е представен преглед на основните характеристики на инструментите за гъвкавост на бюджета на ЕС, обхванати от настоящия одит, както е посочено в съответното законодателство.

Таблица 1 | Преглед на основните правни изисквания за инструментите за гъвкавост

Инструмент за гъвкавост	Предназначение	Правила за мобилизиране/използване и правно основание
Маржове	Няма определена цел.	Доколкото е възможно по време на бюджетната процедура и към момента на приемане на общия бюджет на Съюза, трябва да се оставят достатъчни маржове под таваните за различните функции на МФР, с изключение на подфункция „Икономическо, социално и териториално сближаване“. Правно основание: Параграф 7 от Междунституционалното споразумение
Нетематични специални инструменти		
Единен инструмент за маржовете (ЕИМ)	Да се даде възможност за прехвърляне на наличните маржове под таваните на МФР между години и между функции от МФР.	Три части: а) маржовете, които остават на разположение под таваните на МФР за бюджетните кредити за поети задължения през предходната година; б) разликата между извършените плащания и тавана на плащанията по МФР през предходната година; и в) като крайна мярка — допълнителни суми, които могат да бъдат предоставени, ако бъдат приспаднати от маржовете за текущи или бъдещи години. Максимални годишни суми: 0,04 % от БНД на ЕС за бюджетни кредити за поети задължения 0,03 % от БНД на ЕС за бюджетни кредити за плащания - фиксирана максимална корекция на тавана на плащанията за периода 2025—2027 г. Правно основание: Член 11 от Регламента за МФР .
Инструмент за гъвкавост (FLEX)	Финансиране на конкретни непредвидени разходи за дадена финансова година.	Максимални годишни суми: 915 млн. евро за периода 2021—2023 г.; 1 346 млн. евро за периода 2024—2027 г. Сумите, които не могат да се пренасят повече по SEAR, се прехвърлят към FLEX. Неизползваните суми по FLEX могат да се използват до година N+2. Правно основание: Член 12 от Регламента за МФР

Инструмент за гъвкавост	Предназначение	Правила за мобилизиране/използване и правно основание
Тематични специални инструменти		
Европейски фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ)	Подкрепя социално-икономическите трансформации, които са резултат от глобализацията и от промените в технологиите и околната среда, като помага на съкратените работници и самостоятелно заетите лица, чиято дейност е прекратена, да се адаптират към структурните промени.	Максимална годишна сума: 30 млн. евро. Правно основание: Член 8 от Регламента за МФР . Допълнителен правен акт: Регламент (ЕС) 2021/691 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за приспособяване към глобализацията за съкратени работници (ЕФПГ) .
Резерв за солидарност и спешна помощ (SEAR)	Резерв за европейска солидарност: предоставя помощ за реагиране при извънредни ситуации в резултат на големи бедствия, обхванати от фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (ФСЕС).	Максимална годишна сума: 1 016 млн. евро. Неизползваните суми по ФСЕС могат да се използват до година N+1. 25 % от годишната сума трябва да останат налични през последното тримесечие на годината. Правно основание: Член 9 от Регламента за МФР . Допълнителен правен акт: Регламент (ЕО) № 2012/2002 на Съвета от 11 ноември 2002 година за създаване на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз
	Резерв за спешна помощ (РСП): осигурява бързо реагиране на конкретни спешни нужди в рамките на Съюза или извън него след непредвидими събития.	Максимална годишна сума: 508 млн. евро Неизползваните суми по EAR могат да се използват до година N+1. Правно основание: Член 9 от Регламента за МФР .
Резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит (BAR)	Предоставяне на помощ за противодействие на непредвидени и неблагоприятни последици в държавите членки и секторите, които са най-силно засегнати от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС.	Максимална обща сума за цялата МФР: 4 491 млн. евро. Правно основание: Член 10 от Регламента за МФР Допълнителен правен акт: Регламент (ЕС) 2021/1755 на Европейския парламент и на Съвета от 6 октомври 2021 година за създаване на резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит

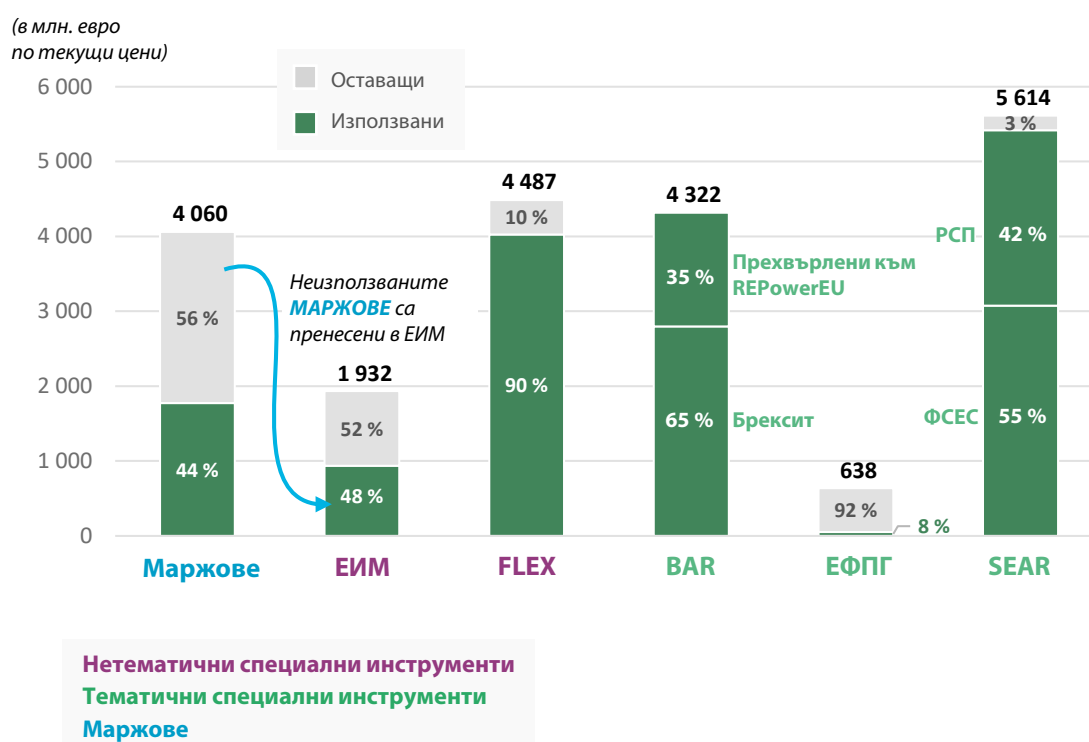
Забележка: Всички суми по цени от 2018 г.

Източник: ЕСП въз основа на посочените в таблицата правни актове.

Приложение III – Използване на инструменти за гъвкавост за периода 2021—2024 г.

- 01** ЕСП анализира използването на инструменти за гъвкавост в периода 2021—2024 г. (вж. [фигура 1](#)). Някои от инструментите са използвани в по-голяма степен от други. По-специално, най-търсените бяха SEAR и FLEX.

Фигура 1 | FLEX и SEAR са използвани в голяма степен между 2021 и 2024 г.



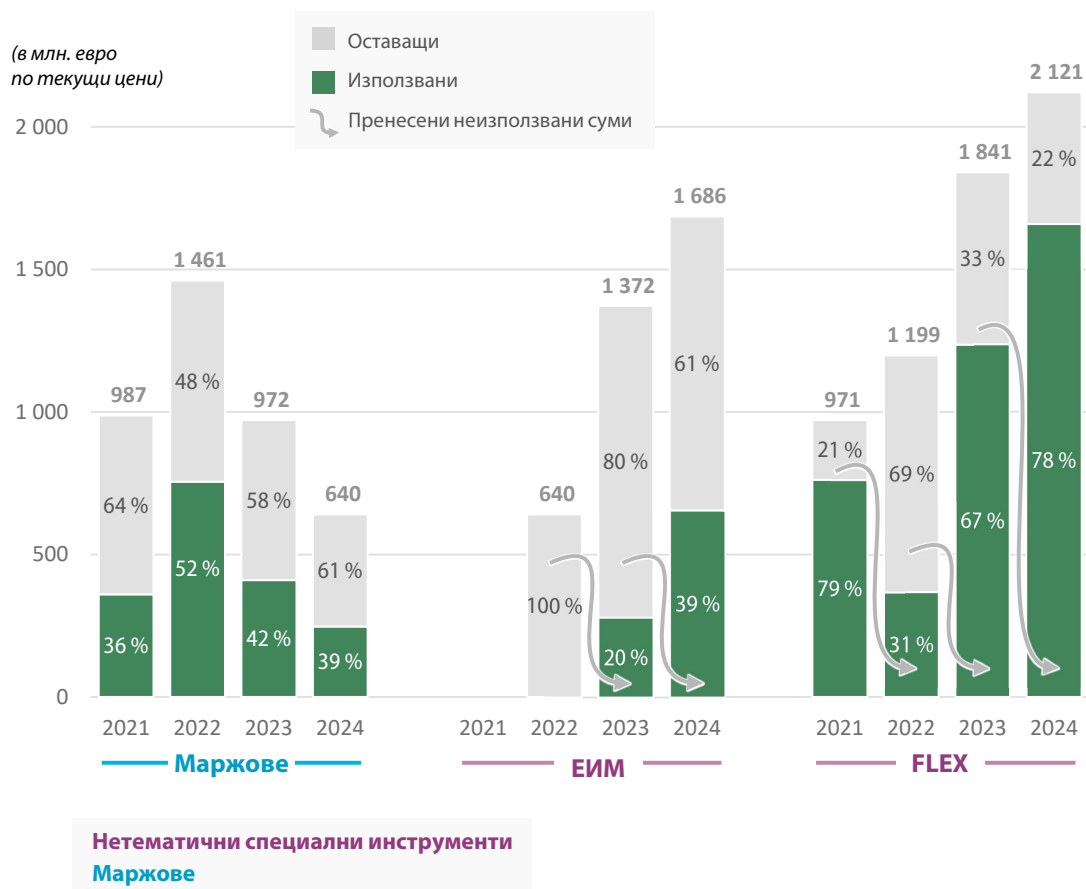
Забележка: Фигурата показва общите маржове, които действително са налични за периода 2021—2024 г. Общият размер на наличните суми за FLEX, BAR, ЕФПГ и SEAR е сумата от годишните разпределения за 2021—2024 г., включително промените в средносрочния преглед на МФР за 2024 г.

Източник: ЕСП, въз основа на [Регламента за МФР за периода 2021—2027 г.](#), бюджетните документи и данните на Комисията.

Използването на маржове и нетематични специални инструменти.

- 02** Анализът на използването на маржовете и на нетематичните инструменти FLEX и ЕИМ от 2021 до 2024 г. показва, че маржовете са използвани в най-висока степен през 2022 г., когато започва военната агресия на Русия срещу Украйна. Търсенето на ЕИМ и FLEX се увеличава значително през 2023 г. и 2024 г. поради високата инфлация, засягаща административните разходи на ЕС и разходите за лихви по [Инструмента на Европейския съюз за възстановяване \(EURI\)](#) (вж. [фигура 2](#)).

Фигура 2 | От 2021 г. до 2024 г. маржовете и нетематичните специални инструменти все повече отговарят на възникващите нужди



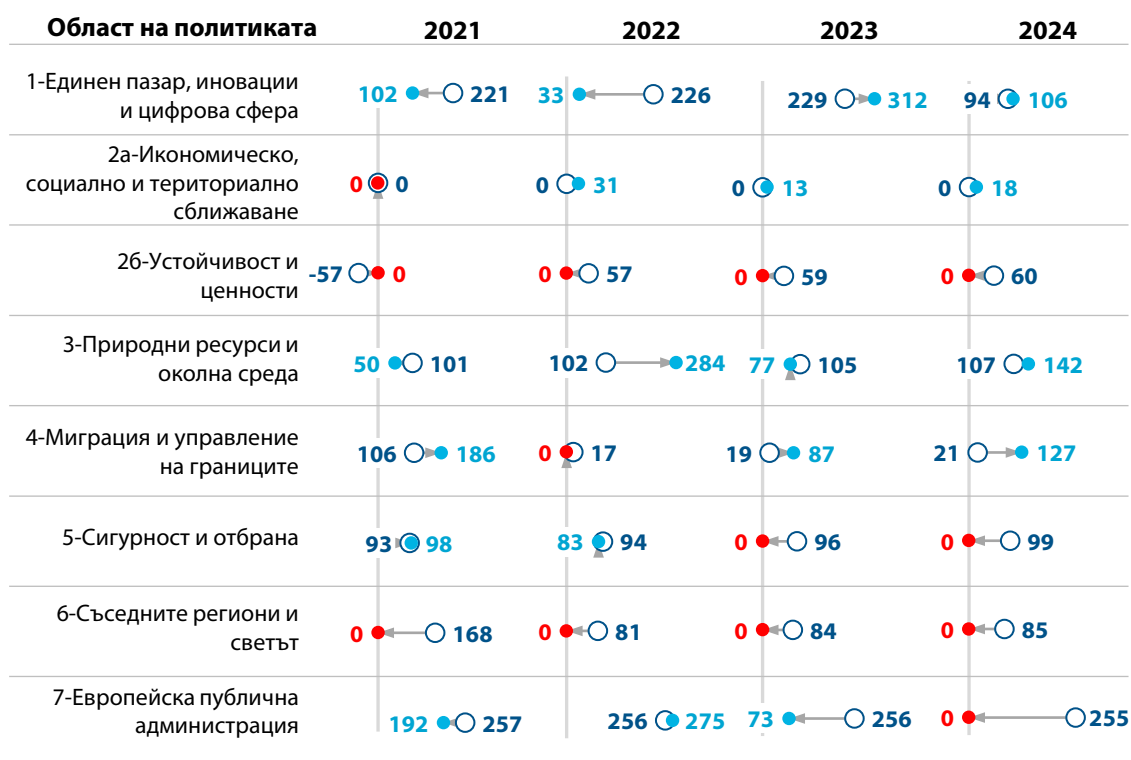
Забележка: Фигурата показва общите маржове, които действително са налични за периода 2021—2024 г. Общите налични суми за 2024 г. отразяват промените в средносрочното преразглеждане на МФР.

Източник: ЕСП, въз основа на [Регламента за МФР за периода 2021—2027 г.](#), бюджетните документи и данните на Комисията.

03 Маржовете са изчерпани в конкретни области на политиката на МФР с нарастващи нововъзникващи нужди, докато в други области търсенето е по-малко, а оставащите маржове са включени в ЕИМ. На [фигура 3](#) е показано, че **маржовете** по функции 2б, 5 и 6 от МФР (устойчивост и ценности, сигурност и отбрана, и външни действия) са последователно изчерпани.

Фигура 3 | Наличните маржове са последователно изчерпани за областите на политиката, свързани с устойчивостта, отбраната и външните действия

(в млн. евро по текущи цени)



○ Първоначален марж в съответствие с приетия Регламент за МФР
 ● Остатъчен марж в края на годината:
 ● Над нула
 ● Без остатъчен марж

Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията: „Дългосрочен бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г. и NextGenerationEU“, ГД „Бюджет“, 2021 г. (за първоначалните годишни маржове); техническа актуализация на финансовото програмиране за 2026—2027 г. след приемането на бюджета за 2025 г. (за актуализираните маржове през 2021—2024 г. и индикативните маржове през 2025—2027 г.).

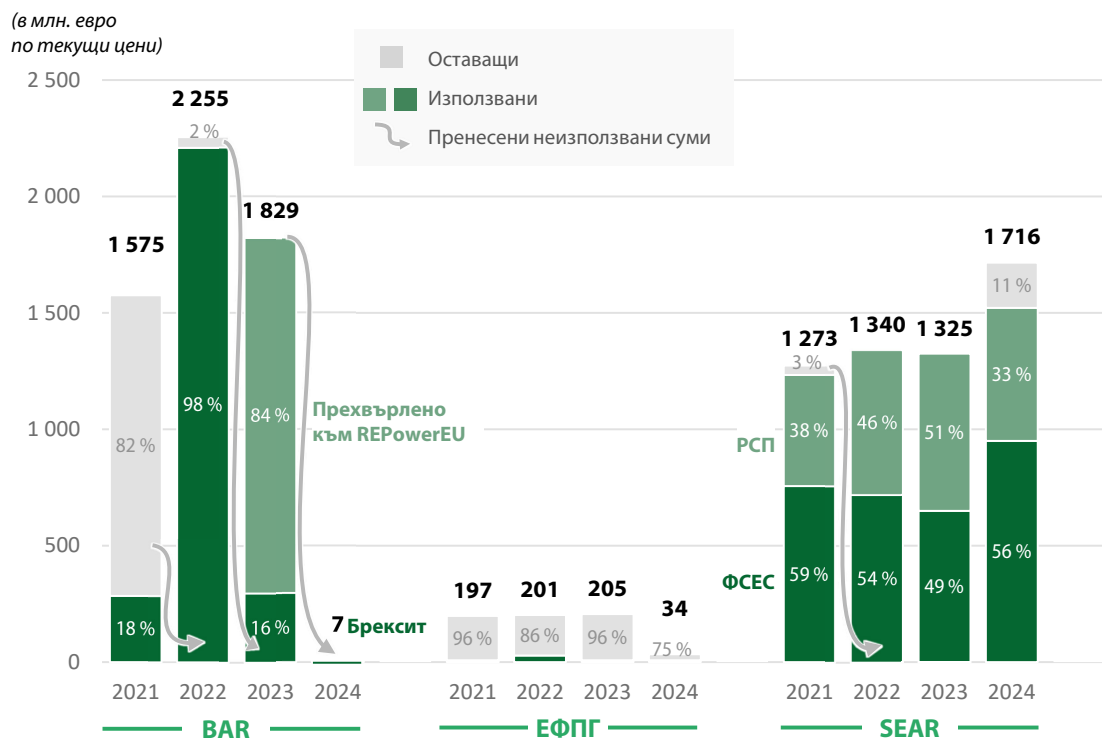
04 По функция 5 от МФР маржовете са изчерпани през периода 2023—2024 г. поради създаването на [Акта за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни обществени поръчки](#) (EDIRPA) в отговор на военната агресия на Русия срещу Украйна. По функция 6 програмите за външна дейност на ЕС се нуждаят от допълнителни средства поради промяна в политическите приоритети, изискваща по-голямо финансиране в подкрепа на сирийските бежанци в Турция и съседните държави за периода 2021—2024 г. Значителното използване на маржове по други функции се дължи на увеличените разходи по заеми за EURI (функция 2б), подкрепата за системите за приемане на хора, бягащи от Украйна (функция 4), и въздействието на инфлацията върху административните разходи (функция 7).

- 05** ЕИМ беше мобилизиран едва през 2023 г. и 2024 г. Въпреки това, всеки път, когато е използван, сумите са значителни — средно около 200 млн. евро. Шестдесет процента от общата сума по ЕИМ са мобилизирани за справяне с увеличението на програмираните разходи в сравнение с първоначалните прогнози, причинени от скока на инфлацията: i) разходите за лихви за средствата, заети на капиталовите пазари за финансиране на EURI; и ii) административните разходи на институциите на ЕС. Други случаи на мобилизиране са свързани с политически споразумения за засилване на действията в областта на миграцията и хуманитарната помощ.
- 06** Търсенето на FLEX не е линейно. Той е използван в умерена степен през 2021 г. и 2022 г., като финансирането е прехвърлено към следващите години. След това търсенето се увеличава значително през 2023 г. и 2024 г., въпреки че FLEX никога не е напълно изчерпан.
- 07** Както и при ЕИМ, основната цел на мобилизирането по линия на FLEX (45 %) е справяне с увеличените разходи за лихви по EURI, произтичащи от увеличението на инфлацията. Освен това 25 % от средствата са мобилизирани за хуманитарна помощ, а 14 % са използвани за справяне с кризата с COVID-19 и природните бедствия. Останалите суми (16 %) са мобилизирани за нови политически приоритети и подкрепа на програмите по МФР.

Използване на тематични специални инструменти

- 08** Анализът на потреблението на тематични специални инструменти показва, че тематичните специални инструменти на BAR и ЕФПГ са недостатъчно използвани в сериозна степен, докато SEAR, включващ ФСЕС и СПЕС, се използва изцяло всяка година от 2021 г. до 2023 г., преди да бъдат въведени промени в междинното преразглеждане на МФР за 2024 г. (вж. [фигура 4](#)).

Фигура 4 | BAR и ЕФПГ се използват недостатъчно, но през 2021—2024 г. има голямо търсене на SEAR



Тематични специални инструменти

Забележка: Общите налични суми за 2024 г. отразяват промените в средносрочното преразглеждане на МФР.

Сумата за BAR, прехвърлена към REPowerEU през 2023 г., включва сумите, изплатени като предварително финансиране на държавите членки през 2021 г. (123 млн. евро) и 2022 г. (335 млн. евро). Тези суми са изключени от наличните и изразходвани суми през 2021 г. и 2022 г.

Източник: ЕСП, въз основа на [Регламента за МФР за периода 2021—2027 г.](#), бюджетните документи и данните на Комисията.

- 09** До 2023 г. Комисията изплаща 2,8 млрд. евро предварително финансиране на 17 държави членки, които са кандидатствали за подкрепа във връзка с BAR, докато десет държави членки не са кандидатствали. В [доклада на Комисията за напредъка по изпълнението на BAR](#) през юни 2024 г. са отбелязани закъснения, като са посочени причини за това, например изискването държавите членки да докажат ясна връзка на подкрепените мерки с излизането на Обединеното кралство от ЕС. Освен това капацитетът на националната администрация е подложен на натиск поради преговорите по националните планове и програмите в областта на политиката на сближаване във връзка с [Механизма за възстановяване и устойчивост](#). Впоследствие изменение на Регламента относно резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит¹ позволява на държавите членки да прехвърлят неизползвани средства от BAR към [RePowerEU](#). В началото на 2023 г. 23 държави членки се възползват от тази възможност на обща стойност 2,1 млрд. евро.
- 10** Използването на **ЕФПГ** е слабо въпреки разширения му обхват в МФР за периода 2021—2027 г., а сумите по ЕФПГ са намалени при междинното преразглеждане на МФР.
- 11** Интензивното търсене на **SEAR**, включващо ФСЕС и РСП, подчертава нарасналите нужди, свързани с целта на тези инструменти: възникване и мащаб на природните бедствия (ФСЕС) и хуманитарната криза в съседните на ЕС държави, като и извънредни ситуации, дължащи се на военната агресия на Русия срещу Украйна.

¹ Член 4 от Регламент (ЕС) [2023/435](#).

Съкращения

ГД „Бюджет“: Генерална дирекция „Бюджет“ на Европейската комисия

ЕИМ: Единен инструмент за маржовете

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕСФ+: Европейски социален фонд плюс

ЕФПГ: Европейски фонд за приспособяване към глобализацията

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

ИЕСВ Инструмент на Европейския съюз за възстановяване

„ИССРМС — Глобална Европа“: Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа

ИУГВ: Инструмент за управление на границите и за визите

Комисията по бюджети на ЕП: Комисия по бюджети на Европейския парламент

МФР: Многогодишна финансова рамка

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

РСП: Резерв за спешна помощ

ФСЕС: Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз

ФУМИ: Фонд „Убежище, миграция и интеграция“

ASAP: Акт в подкрепа на производството на боеприпаси

BAR: Резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит

EDIRPA: Акт за укрепване на европейската отбранителна промишленост чрез съвместни обществени поръчки

FLEX Инструмент за гъвкавост

PPPA: Пилотни проекти и подготвителни действия

SEAR: Резерв за солидарност и спешна помощ

Речник на термините

REPowerEU: Инициатива на ЕС за прекратяване на зависимостта от изкопаеми горива, диверсификация на енергийните доставки и ускоряване на прехода към чиста енергия.

Бюджет: Разчет за планираните приходи и разходи за определен период от време.

Бюджетен орган: Термин, с който се обозначават Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз, когато те упражняват правомощията си за вземане на решения във връзка с бюджета на ЕС.

Бюджетни кредити: Сума, заделена в бюджета за конкретна цел. Бюджетът на ЕС включва бюджетни кредити за поемане на задължения и бюджетни кредити за извършване на плащания.

Европейски социален фонд плюс: Фонд на ЕС за политики в областта на заетостта, социалната сфера, образованието и уменията, включително структурни реформи в тези области. Приемник на Европейския социален фонд.

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

Европейски фонд за приспособяване към глобализацията: Фонд, създаден за подпомагане на разселени работници и самостоятелно заети лица, чиято дейност е прекратена в резултат на глобализацията и технологичните и екологичните промени.

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

Единен инструмент за маржовете: Специален инструмент на ЕС, позволяващ включването в бюджета на неизползвани бюджетни кредити от предходни години или, в краен случай, от текущи и бъдещи години.

Инструмент за гъвкавост: Източник на финансиране за конкретни непредвидени разходи, които не могат да бъдат финансирани от годишния бюджет на ЕС, без да се надхвърлят определените тавани за разходи.

Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа Програма на ЕС по многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., която съчетава няколко инструмента за външна дейност.

Инструмент на Европейския съюз за възстановяване: Пакет за финансиране, чиято цел е да подпомогне държавите — членки на ЕС, да се възстановят от икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19, главно чрез Механизма за възстановяване и устойчивост. Известен също като NextGenerationEU.

Инструмент на Европейския съюз за възстановяване: Специален инструмент на ЕС, който може да се използва за финансиране на част от разходите по плащанията, дължими за средствата, заети на капиталовите пазари за финансиране на Инструмента на Европейския съюз за възстановяване.

Марж за непредвидени обстоятелства: Специален инструмент на ЕС от МФР за периода 2014—2020 г., който позволява финансиране в краен случай в отговор на непредвидени обстоятелства, като позволява включването в бюджета на неусвоени бюджетни кредити по една или повече функции на МФР от текущата или бъдещи финансови години.

Марж: Разлика между таваните, определени в многогодишната финансова рамка, и планираните разходи.

Механизъм за Украйна: Инструмент на ЕС за предоставяне на подкрепа на Украйна в контекста на военната агресия на Русия.

Многогодишна финансова рамка: Разходен план на ЕС, в който се определят приоритети (въз основа на цели на политиката) и тавани, обикновено за седем години. Многогодишната финансова рамка осигурява структурата, в рамките на която се съставят годишните бюджети на ЕС, и определя тавани за всяка категория разходи.

Общ марж за поетите задължения: Специален инструмент на ЕС от МФР за периода 2014—2020 г., който позволява включването в бюджета на неизползвани бюджетни кредити за поети задължения от предходни години.

Резерв за европейска солидарност: Специален инструмент на ЕС, който може да се използва за финансиране на помощ в отговор на извънредни ситуации в резултат на големи бедствия, обхванати от фонд „Солидарност“ на Европейския съюз.

Резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит: Фонд, чрез който се помага на държавите членки, регионите и отраслите, които са най-силно засегнати от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, да преодолеят неблагоприятните последици от това оттегляне.

Резерв за солидарност и спешна помощ: Специален инструмент на ЕС за реагиране при извънредни ситуации, произтичащи от големи природни бедствия, кризи в областта на общественото здраве и въоръжени конфликти.

Резерв за спешна помощ: Средства от бюджета на ЕС, заделени за реакция при непредвидени хуманитарни и граждански кризи във или извън ЕС.

Резерв за Украйна: Специален инструмент на ЕС, който може да се използва за финансиране на Механизма за Украйна.

Специален инструмент: Инструмент, който позволява на ЕС да мобилизира допълнителни средства над редовните си тавани за разходи в отговор на непредвидени обстоятелства като кризи и извънредни ситуации.

Финансов регламент: Правила, които регламентират начина на съставяне и използване на бюджета на ЕС, както и свързаните с това процеси като вътрешен контрол, докладване, одит и освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз: Фонд, който помага на държавите — членки на ЕС, както и на страните кандидатки, да реагират при природни бедствия и кризи в областта на общественото здраве.

Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2025-18>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2025-18>

Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“ с ръководител Jan Gregor — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Jorg Kristijan Petrovič със съдействието на Martin Puc — ръководител на неговия кабинет, и Mirko Iaconisi — аташе в кабинета; Bogna Kuczyńska — главен ръководител; Ilze Ozola — ръководител на задача; Diana Voinea, Miguel Ferrão и Thomas Frappaz — одитори; Jesús Nieto Muñoz предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão и Mirko Iaconisi.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2025 г.

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

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

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

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

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

Снимка на корицата: © stock.adobe.com/luzitanija.

Фигура 1 – Изображение на къща: © stock.adobe.com/Jahura.

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 978-92-849-5517-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/9604417	QJ-01-25-043-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5518-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/5782434	QJ-01-25-043-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 18/2025](#): „Гъвкавост на бюджета на ЕС — позволява да се преодолеят непредвидени предизвикателства, но рамката е твърде сложна“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

ЕС използва дългосрочни бюджети, които понастоящем са със седемгодишна продължителност, известни като многогодишни финансови рамки (МФР). Този одит поставя акцент върху инструментите за гъвкавост, които позволяват на бюджета на ЕС да финансира допълнителни разходи по МФР за периода 2021—2027 г. Европейската сметна палата (ЕСП) направи преценка дали тези инструменти са добре разработени и дали използването им е оправдано, за да се избегне прекомерното им изчерпване през първите години на МФР. ЕСП установи, че въпреки интензивното използване, бюджетната гъвкавост е позволила на ЕС да удовлетвори широк спектър от нужди. Рамката за гъвкавост обаче е твърде сложна, с множество, понякога припокриващи се инструменти, които не са ясно приоритизирани. ЕСП препоръчва на Комисията да се ангажира в по-голяма степен с процеса на вземане на решения за бъдещото разработване на рамката за гъвкавост, да предложи нейното опростяване и да подобри процедурите за разглеждане на алтернативите, преди да предложи използването на инструменти за гъвкавост.

Специален доклад на ЕСП в съответствие с член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



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