

Стратегически проекти по програма LIFE

Сближаване между стратегия и изпълнение, но
недостатъчно ясно въздействие



Съдържание

Точки

01—14 | Основни послания **01**

01—07 | **Защо тази област е от значение**

08—14 | **Какво констатира и какво препоръчва ЕСП**

15—52 | Подробни констатации и оценки **02**

15—28 | **Стратегическите проекти по програма LIFE като цяло предоставят ценна подкрепа, но има недостатъци при приоритизирането на потребностите**

15—22 | Концепцията за стратегически проекти по програма LIFE подпомага изпълнението на стратегии в областта на околната среда и климата

23—28 | Стратегическите проекти невинаги отразяват най-важните екологични въпроси на държавите членки

29—52 | **Пълният потенциал на стратегическите проекти по програма LIFE не е отключен и тяхното въздействие не е съвсем ясно**

29—41 | Стратегическите проекти по програма LIFE са непоследователни в подхода си за мобилизиране на допълнително финансиране и разпространение на резултатите

42—47 | Затруднения с дългосрочното използване на резултатите

48—52 | Приносът на стратегическите проекти по програма LIFE към съответните стратегии и цели на ЕС не е ясен

Приложения

Приложение I — **Относно настоящия одит**

Приложение II — **Обобщено представяне на 22-та стратегически проекта по програма LIFE в одитната извадка на ЕСП**

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Европейската комисия

Хронология

Одитен екип

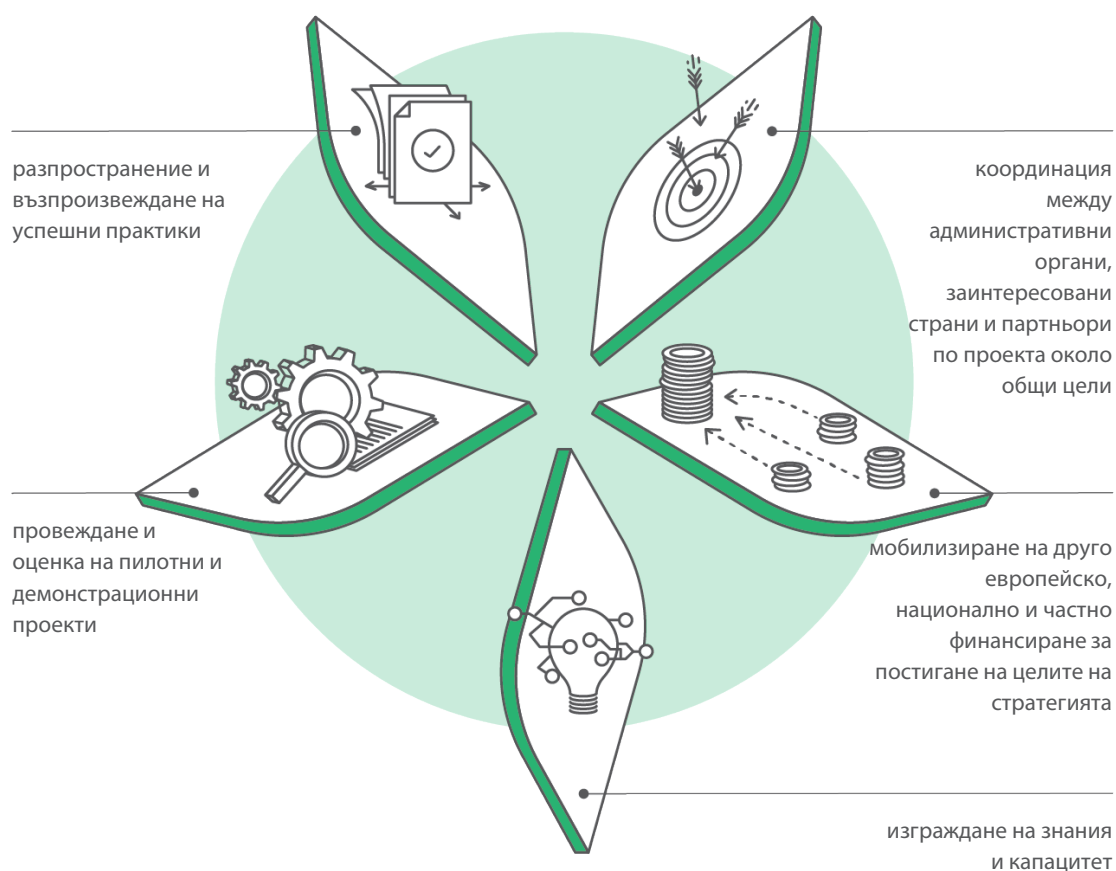
01

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** Програма LIFE, стартирана през 1992 г., финансира проекти в подкрепа на политиките на ЕС в областта на околната среда и климата. Тя се управлява от Европейската комисия и Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA) и подпомага инициативи като [Европейския зелен пакт](#) и [Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2030 г.](#) За програмния период 2014—2020 г. програма LIFE е разполагала с бюджет от 3,5 млрд. евро, който впоследствие е увеличен на 5,4 млрд. евро за периода 2021—2027 г. По нея обикновено се финансират проекти, насочени към опазване на природата и биоразнообразието или подобряване на околната среда и климата.
- 02** През 2014 г. Комисията е въвела в програма LIFE интегрирани проекти, а от 2021 г. — стратегически проекти. Целта на двата вида проекти (наричани по-нататък „стратегически проекти“) е да се помогне на държавите — членки на ЕС, да изпълняват разработени въз основа на законодателството на ЕС планове и стратегии в областта на околната среда и климата в по-широк териториален мащаб. Тези проекти са насочени към преодоляване на пречките пред изпълнението на съответните стратегии и обикновено се координират от публичните администрации. Продължителността им е средно около осем години. На [фигура 1](#) са представени обичайно предприеманите по тях дейности.

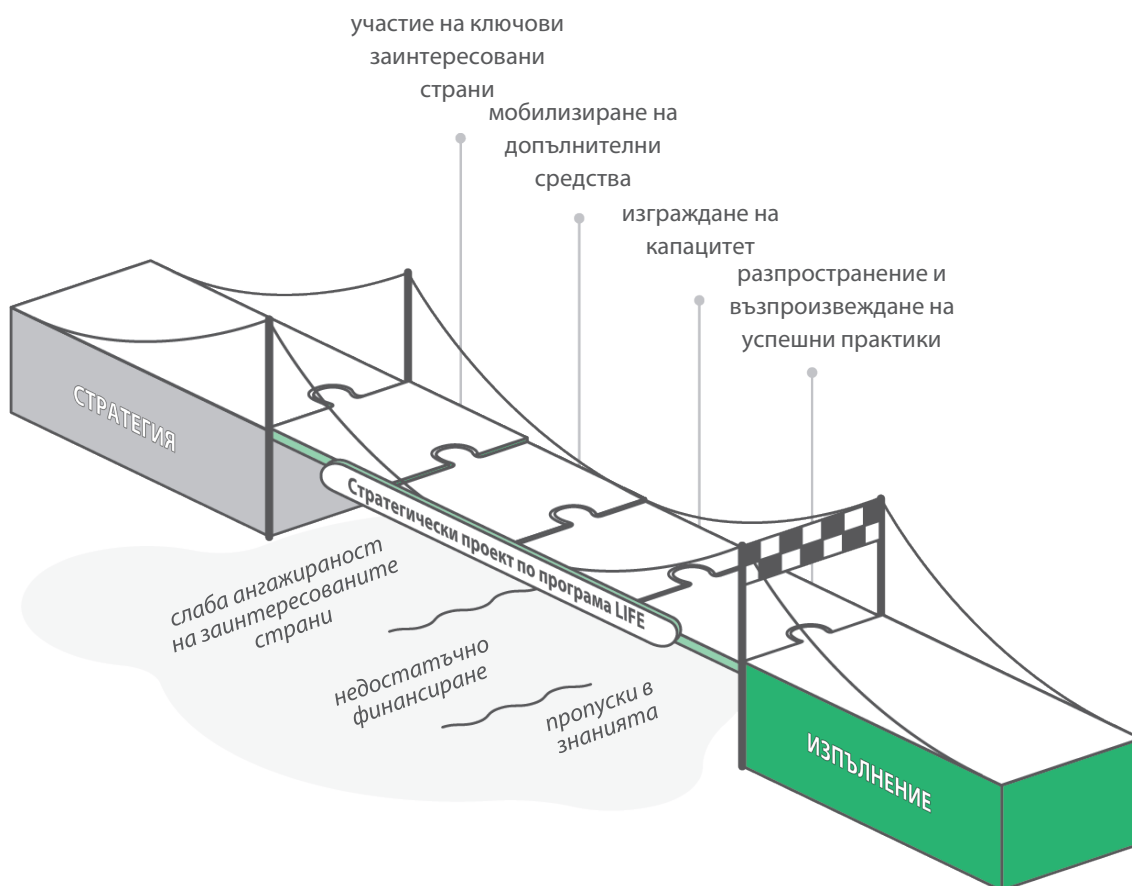
Фигура 1 | Обичайно предприемани дейности по стратегическите проекти по програма LIFE



Източник: ЕСП.

- 03** Програма LIFE е предоставила 701 млн. евро за 70 стратегически проекта през програмния период 2014—2020 г. (между 7 и 16 млн. евро на проект). През периода 2021—2027 г. (към април 2025 г.) на още 25 стратегически проекта са отпуснати средства в размер на 436 млн. евро (между 10 и 30 млн. евро на проект).
- 04** Стратегическите проекти по програма LIFE са въведени, за да се ускори изпълнението на плановете и стратегиите на ЕС в областта на околната среда и климата, разработени от органите на държавите членки (*фигура 2*). Комисията също така ги популяризира като начин за привличане на допълнително финансиране в тези области на политика. Тъй като ги счита за ефективни, Комисията е запазила относителния им дял в рамките на програма LIFE за периода 2021—2027 г., като същевременно е разширила възможностите за тяхното използване.

Фигура 2 | Стратегическите проекти по програма LIFE са насочени към преодоляване на разминаването между стратегия и изпълнение



Източник: ЕСП.

- 05** Чрез настоящия одит Европейската сметна палата (ЕСП) разгледа ефективността на стратегическите проекти по програма LIFE като инструмент за подпомагане на държавите членки при изпълнението на конкретни ключови планове и стратегии, насочени към целите на ЕС в областта на околната среда и климата. По-конкретно ЕСП провери дали Комисията е разработила рамката за стратегически проекти така, че тя да служи ефективно на предназначението си, и дали са постигнати набелязаните цели в една избрана от ЕСП извадка от проекти.
- 06** За своята оценка ЕСП използва натрупания опит и извлечените поуки от програмния период 2014—2020 г. и провери как те са били отразени при разработването на стратегически проекти за периода 2021—2027 г. На [фигура 3](#) е показано как ЕСП е събрала одитни доказателства.

Фигура 3 | Събрани доказателства от ЕСП от различни източници

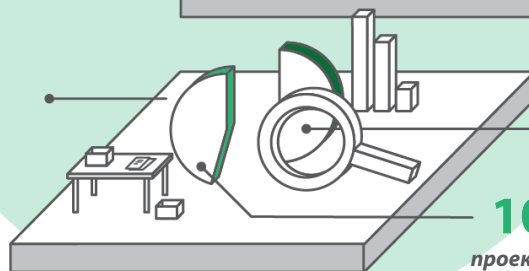
ПРЕГЛЕД

на данни и документи, в т.ч. законодателство и годишна работна програма за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г.



АНАЛИЗ

на документацията на 22 проекта, вкл. договори за безвъзмездна финансова помощ, документи за изпълнението, докладване и мониторинг



СЪБЕСЕДВАНИЯ

администратори на програма LIFE в Европейската комисия и CINEA

координатори на проекти, партньори по проекти и национални звена за контакт по програма LIFE в Испания, Полша и Финландия



10

проекта, подложени на документна проверка

12

проекта, одитирани подробно

Източник: ЕСП.

07 ЕСП избра тази одитна тема поради значителния интерес на основните заинтересовани страни и широката общественост към въпроси, свързани с околната среда и климата, както и поради широкия спектър от важни стратегии в областта на околната среда и климата, подкрепяни от стратегически проекти по програма LIFE, и значителния дял на тези проекти във финансирането по тази програма. ЕСП публикува своя единствен предишен [доклад относно програма LIFE](#) преди 12 години. Чрез този нов одит ЕСП очаква да допринесе за по-доброто разбиране на резултатите от стратегическите проекти по програма LIFE. Констатациите и препоръките на ЕСП ще дадат възможност на Комисията, CINEA и координаторите на проекти да бъдат по-ефективни в усилията си за постигане на целите на ЕС в областта на околната среда и климата. За повече обща информация и подробности относно обхвата и подхода на одита вж. [приложение I](#).

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

08 ЕСП заключава, че като цяло стратегическите проекти по програма LIFE улесняват изпълнението на плановете и стратегиите на държавите членки. Те постигат това, като включват ключови заинтересовани страни, мобилизират допълнително финансиране и насърчават приемствеността въпреки промените в националните политики и бюджетната несигурност. В процеса на подбор обаче може да не се отчитат най-важните потребности на държавите членки в областта на околната среда и климата, което намалява възможността да се идентифицират и финансират проектите с най-голямо въздействие. ЕСП откри несъответствия в начина, по който стратегическите проекти отчитат мобилизирането на допълнително финансиране и се разпространяват на общоевропейски платформи. Освен това одиторите установиха слабости в мерките за осигуряване на устойчивост на резултатите от проектите. И накрая, настоящите подходи за мониторинг не позволяват адекватна оценка на приноса на стратегическите проекти по програма LIFE към целите на ЕС в областта на околната среда и климата.

Стратегическите проекти по програма LIFE като цяло предоставят ценна подкрепа, но има недостатъци при приоритизирането на потребностите

09 Стратегическите проекти по програма LIFE са въведени в момент, когато редица плановете и стратегии, изисквани от законодателството на ЕС в областта на околната среда и климата, е трябвало да започнат да се прилагат. Те позволяват участие на ключови заинтересовани страни, въпреки че субектите, които действително изпълняват даден план или стратегия, невинаги са бенефициенти по проекта. Целта на това е да се гарантира, че основните стратегически потребности и цели са взети предвид по подходящ начин. Тъй като проектите мобилизират допълнително финансиране и обхващат множество изборни цикли, като цяло те осигуряват рамка за подкрепа на изпълнението на съответната стратегия (точки [15–22](#)).

10 Стратегическите проекти по програма LIFE са допустими за подпомагане, ако улесняват стратегия, която е официално приета от държава членка. Комисията може да участва в разработването или приемането на плановете или стратегиите на държавите членки в зависимост от съответното секторно законодателство. Процедурата за подбор обаче не включва систематично оценка на целите и мерките на съответните стратегии, тъй като това не се изисква от законодателството. Комисията е запозната с проблемите, свързани с околната среда и климата, пред които са изправени държавите членки, но невинаги ги включва в процеса на подбор (точки [23–28](#)).



Препоръка 1

По-добро съгласуване на стратегическите проекти по програма LIFE с известните проблеми, свързани с околната среда и климата

Комисията следва да съгласува в по-голяма степен стратегическите проекти по програма LIFE със специфичните проблеми на държавите членки в областта на околната среда и климата, като например тези, установени в прегледите на изпълнението на политиките 3З за околната среда.

Целеви срок за изпълнение — декември 2026 г.

Пълният потенциал на стратегическите проекти по програма LIFE не е отключен и тяхното въздействие не е съвсем ясно

- 11** Стратегическите проекти по програма LIFE трябва да мобилизират допълнително финансиране от различни източници. Въпреки че всичките 22 проекта в одитната извадка на ЕСП са включвали такава дейност, липсата на конкретни насоки за дефиниране на понятията „мобилизирано допълнително финансиране“ и недостатъчните проверки от страна на Комисията възпрепятстват извършването на надеждна оценка на създадената по този начин добавена стойност. При докладването на агрегираната стойност на цялото финансиране, мобилизирано от стратегически проекти по програма LIFE, Комисията включва прогнози за текущи проекти, а не действително изразходвани суми (точки [30—36](#)).



Препоръка 2

Прецизиране на концепцията за „мобилизиране на допълнително финансиране“ и подобряване на свързаното с това докладване

За да насърчи съгласуван подход за мобилизиране на допълнително финансиране и да подобри докладването на агрегирани стойности на програмно равнище, Комисията следва:

- а) да прецизира как се дефинира „мобилизирано финансиране“ — т.е. да посочи критериите, на които трябва да отговаря външното финансиране, за да се счита за „мобилизирано“ от даден стратегически проект;
- б) да въведе проверки, чрез които да се установява дали докладваното допълнително финансиране, мобилизирано от стратегическите проекти, е в съответствие с критериите;
- в) да допълни собственото си докладване относно мобилизираното финансирането на програмно равнище с данни за действителните разходи.

Целеви срок за изпълнение — декември 2026 г.

- 12** Комисията е създавала няколко платформи за обмен на знания и добри практики по въпроси, свързани с околната среда, климата и кръговата икономика. Въпреки това, от 12-те проекта в извадката, разгледани подробно от ЕСП, 10 не са използвали тези платформи. Ниската степен на използване на платформите от проектите в извадката възпрепятства разпространението на резултатите от проектите и възпроизвеждането на успешните резултати в общоевропейски мащаб (точки [37—41](#)).



Препоръка 3

Насърчаване на използването на общоевропейски платформи за разпространение и възпроизвеждане на резултати и добри практики

За да се подобри разпространението и възпроизвеждането на добри практики за стратегически проекти, Комисията следва да насърчава и препоръчва използването на съществуващите тематични платформи, бази данни и инструменти за изготвянето на нови стратегически проекти и споделянето на резултатите и извлечените поуки.

Целеви срок за изпълнение — декември 2026 г.

- 13** Целта на плановете „за периода след програма LIFE“ е да се предприемат мерки за това ползите от стратегическите проекти да се запазят след първоначалния период на финансиране. Ефективността на тези планове обаче е ограничена от липсата на конкретни насоки относно тяхното съдържание, непоследователното участие на изпълнителните органи и липсата на отчетност за изпълнението им. Координаторите изготвят планове „за периода след програма LIFE“, но невинаги управляват тяхното изпълнение или финансиране (точки [42—47](#)).



Препоръка 4

Постигане на по-голяма устойчивост на резултатите от стратегическите проекти

За да се увеличи въздействието на стратегическите проекти и устойчивостта на резултатите от тях, Комисията следва да иска от органите, отговарящи за изпълнението на съответните стратегии, също да участват активно в разработването и изпълнението на плановете „за периода след програма LIFE“.

Целеви срок за изпълнение — юни 2026 г.

- 14** Тъй като всички проекти по програма LIFE — както стандартните, така и стратегическите, използват едни и същи показатели, специфичните цели на стратегическите проекти, като например промени в управлението и участие на заинтересованите страни, не се измерват и техните постижения не са напълно отразени в докладите за изпълнението. В резултат на това, въпреки показателите на равнище проект, е трудно да се наблюдава изпълнението на стратегическите проекти на програмно равнище. Оценката на приноса им към постигането на целите на ЕС в областта на околната среда и климата се усложнява допълнително от факта, че докато координаторите на проектите не изготвят и докладват междинните стойности, оценката на програма LIFE се основава на прогнози (точки [48—52](#)).

Подробни констатации и оценки

Стратегическите проекти по програма LIFE като цяло предоставят ценна подкрепа, но има недостатъци при приоритизирането на потребностите

Концепцията за стратегически проекти по програма LIFE подпомага изпълнението на стратегии в областта на околната среда и климата

- 15** Стратегическите проекти по програма LIFE следва да подпомагат изпълнението на национални, регионални и местни стратегии в областта на околната среда и климата. Те следва да включват участие на множество публични и частни заинтересовани страни с цел насърчаване на вертикалното и хоризонталното сътрудничество в съответните институции. Освен това те следва да мобилизират допълнителни средства за финансиране на допълнителни действия за изпълнение на съответните планове, планове за действие и стратегии (всички наричани в настоящия доклад „планове и стратегии“). Предвид това ЕСП провери дали на практика концепцията е била създадена така, че да обхване множество заинтересовани страни и различни видове планове и стратегии, и дали е спомогнала за изпълнението на стратегиите. ЕСП разгледа и конкретно как са били разработени 22-та проекта в одитната ѝ извадка (точка [14](#) от [приложение I](#)).

- 16** Концепцията за стратегически проекти по програма LIFE е представена и обсъдена в [оценката на въздействието на предложението за регламент за програма LIFE за периода 2014—2020 г.](#) В оценката се подчертава необходимостта от подобряване на полезните взаимодействия и взаимното допълване с други фондове на ЕС, по-добро изпълнение и интегриране на политиките в областта на околната среда и климата, както и по-добро управление, ангажираност на заинтересованите страни и споделяне на знания. Концепцията е получила подкрепа от държавите членки и впоследствие е включена в [Регламента за програма LIFE за периода 2014—2020 г.](#) Вж. [приложение I](#) за повече подробности относно концепцията.
- 17** В стратегическите проекти участват средно 18 партньори в сравнение със само шест в стандартните проекти по програма LIFE. Участието на всички ключови заинтересовани страни е предпоставка за успеха на тези проекти. Особено важно е участието на субектите, които в крайна сметка отговарят за изпълнението на стратегията, тъй като то гарантира, че потребностите и целите на съответните стратегии са адекватно отразени. Като цяло ЕСП установи, че са били привлечени ключови заинтересовани страни. Въпреки това шест от 22-та стратегически проекта в одитната извадка на ЕСП (четири от периода 2014—2020 г. и два от периода 2021—2027 г.) не са били координирани от субекта, отговарящ за съответната стратегия, а в два случая (и двата от периода 2014—2020 г.) този субект не е бил бенефициент, въпреки изискването за това.
- 18** Концепцията за стратегически проекти включва различни подходи към тяхното разработване. Те могат да бъдат инициирани от компетентните органи или разработени с участието на гражданското общество ([каре 1](#)).

Каре 1

Подходи към разработването на стратегически проекти по програма LIFE

Полша: подход „от долу нагоре“, повлиян от националното законодателство



Проектът за **Малополски регион** има за цел да подобри качеството на въздуха в тази област. Проектът е пример за прилагането на подход „от долу нагоре“ — екологичната неправителствена организация Krakowski Alarm Smogowy работи за повишаване на осведомеността и е вдъхновила създаването на проекта с цел подкрепа за изпълнението на регионалния план за чистота на въздуха.

Оттогава регионът участва като лидер и съветник в национални работни групи за разработване на мерки срещу замърсяването на въздуха, като например национални стандарти за въглищните горива и законодателни промени, които позволяват на регионите да въведат решения срещу смога.

Финландия: национална пътна карта „от горе надолу“

Пътна карта, разработена от финландското министерство на околната среда (вж. снимката на екрана по-долу), служи за основа на подхода на планиране „от горе надолу“, който се използва при проектите по програма LIFE за изпълнение на националните стратегии и осигуряване на навременното изготвяне на тези проекти. Тя е била въведена за пръв път в периода 2014—2020 г. Всички избрани стратегии досега са били подкрепени от стратегически проекти по програма LIFE.

| Timeline for Strategic LIFE -projects | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | 2035 | |
|---|------------|--|--|-------------|-------------|-----------|-------------|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| Freshabit 20 M€ | 2,9 | 2,9 | | | | | | | | | | | | | | |
| Circwaste 18,5 M€ | 2,3 | 2,3 | 2,3 | | | | | | | | | | | | | |
| Canemure 15,3 M€ | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | | | | | | | | | | | | |
| Biodiversea 19,9 M€ | fp | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | | |
| PlastLIFE 18,8 M€ | cn fp | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | | | | | | | |
| Priodiversity Life 50 M€ | | cn fp | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | | | | | |
| ACE Life (20 M€) | | cn fp | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | |
| "Water basin management plans" Life (20 M€) | | | cn fp | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | |
| Climate change adaptation" Life (20 M€) | | | | cn fp | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | |
| Strategic programme to promote a circular economy (20 M€) | | | | | cn fp | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | |
| Combined annual (mean) budget | 7,4 | 9,9 | 9,7 | 16,2 | 16,5 | 19 | 21,5 | 2028 Next funding period | | | | | | | | |
| % growth in relation to 2021 | | 134 | 131 | 219 | 223 | 257 | 291 | | | | | | | | | |
| | | cn | Project preparation, cn=concept note submitted | | | | | | | | | | | | | |
| | fp | Project preparation, fp=full proposal submitted | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2,7 | Project ongoing, number indicates the mean annual budget in M€ | | | | | | | | | | | | | | |

Източник: ЕСП; Приложение 1, Harju-Autti, P., Sahla, M., Rinta-Kanto, E., *LIFE integrated projects – What did we learn?* Оценка на интегрираните проекти на ЕС по програма LIFE за периода 2014—2020 г., публикации на Министерството на околната среда на Финландия 2023:9.

- 19** Очаква се всичките 95 стратегически проекта, които не са били приключени към април 2025 г., да продължат да се изпълняват с удължен период от средно около осем години. Дългосрочните проекти обикновено обхващат множество изборни цикли и осигуряват стабилност при изпълнението на стратегиите, независимо от разместването на приоритетите поради политически или бюджетни промени (*каре 2*). Въпреки промяната в приоритетите, нито един от 95-те проекта не е отменен.

Каре 2

Пример за значението на стратегическите проекти по програма LIFE във времена на променящи се приоритети



ACE, един от финландските проекти, които ЕСП одитира, подпомага изпълнението на националния средносрочен план за политиката в областта на изменението на климата в сектори, в които намаляването на емисиите е предизвикателство. Проектът е започнал през януари 2024 г. и ще продължи до декември 2030 г. (принос на ЕС в размер на 12,0 млн. евро).

Според координаторите на проекти ACE играе ключова роля за напредъка на финландската политика в областта на климата, тъй като националното финансиране в тази област е намалено, а Финландският фонд за климата е премахнат.

Източник: ЕСП.

- 20** От стратегическите проекти се изисква да мобилизират допълнително финансиране, с оглед да подпомогнат изпълнението на съответната стратегия. ЕСП установи, че капацитетът на един координатор на проект да мобилизира и управлява допълнително финансиране се увеличава, ако той има същевременно функция на управляващ орган за европейски или национален фонд (*каре 3*), тъй като управляващите органи упражняват надзор върху подбора, изпълнението и финансовото управление на проектите в рамките на дадена програма.

Каре 3

Пример за привличане на финансиране за стратегически проекти по програма LIFE



Целта на проекта *Intemares* е да се постигне напредък по мрежата „Натура 2000“ в испанската морска среда чрез прилагане на т.нар. „рамки за приоритетни действия“. Проектът е започнал през януари 2017 г. и ще продължи до юни 2026 г. (принос на ЕС в размер на 13,4 млн. евро).

Координаторът на проекта е Fundación Biodiversidad — обществена фондация към Министерството на екологичния преход и демографските предизвикателства. За да привлече финансиране за съответната стратегия, координаторът, в качеството си на управляващ орган и междинно звено за Европейския социален фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство и Европейския фонд за регионално развитие, както и за национални схеми за финансиране, е следял за това поканите за представяне на предложения да отразяват потребностите и целите на проекта.

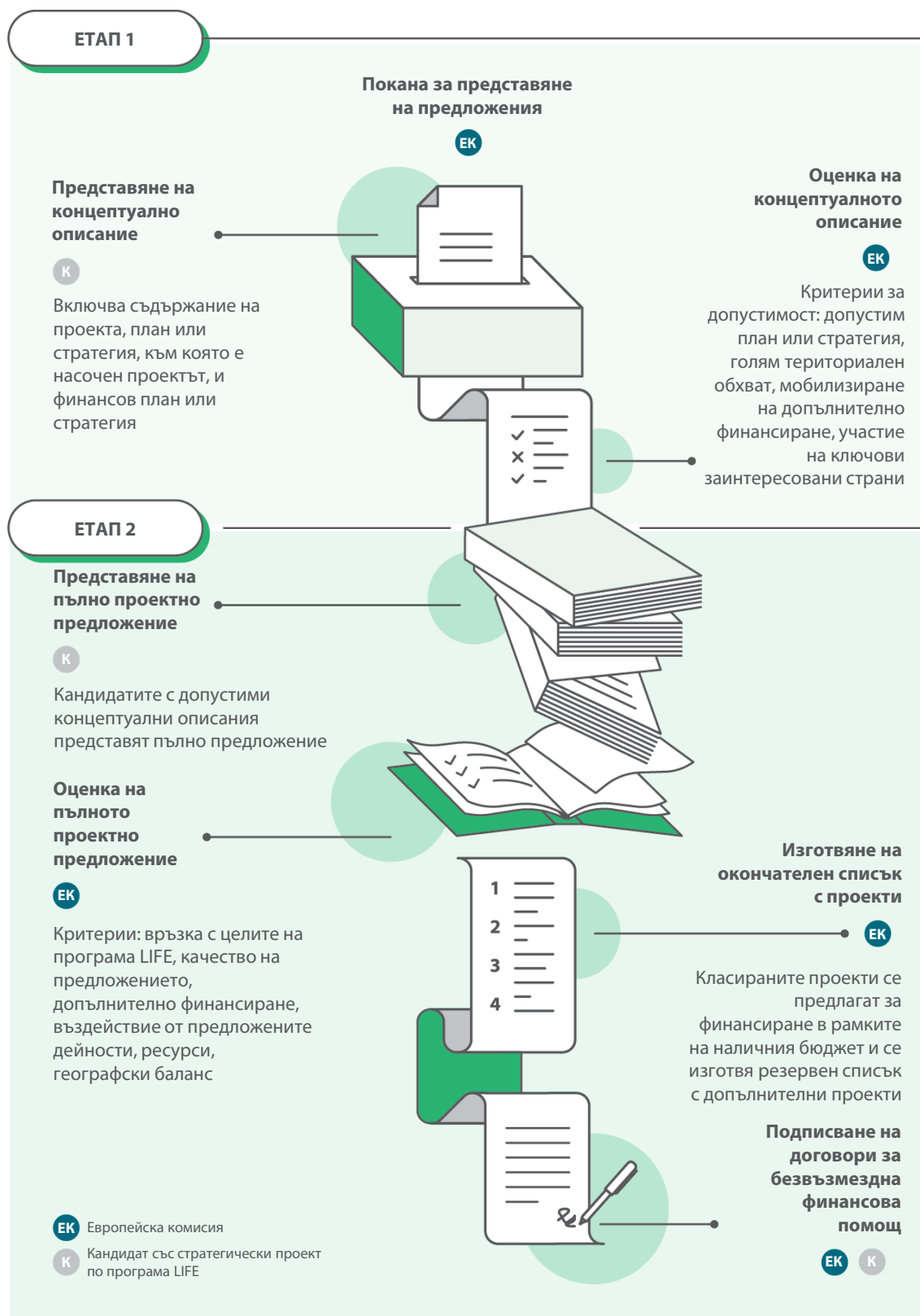
Източник: ЕСП.

- 21** Комисията е предоставила множество варианти за оказване на помощ на органите, отговарящи за стратегическите проекти по програма LIFE, които обхващат всички етапи от кандидатстването до отчитането. Тези варианти включват техническа помощ при изготвянето на предложения за проекти, участие на националните звена за контакт (НЗК) по програма LIFE, обучение за нови координатори на проекти и срещи, свързани с платформата LIFE.
- 22** ЕСП счита, че тези два основни елемента на разработването на проекти — участието на ключови заинтересовани страни и мобилизирането на допълнително финансиране — превръщат стратегическите проекти в рамка, която подпомага изпълнението на стратегиите на държавите членки. По-специално това се постига чрез насърчаване на координацията между различните равнища на администрацията и други участници във връзка с общите цели, като същевременно се мобилизират допълнителни ресурси за финансиране на допълнителни действия, които ускоряват изпълнението на плановете и стратегиите.

Стратегическите проекти невинаги отразяват най-важните екологични въпроси на държавите членки

23 При оценката и подбора на стратегически проекти с оглед финансирането им следва да се даде приоритет на тези, които имат най-голямо потенциално въздействие. Това означава насочване на финансирането към проекти, които имат за цел разрешаване на известни проблеми, свързани с околната среда и климата. За да оцени как Комисията приоритизира стратегическите проекти при процедурите за подбор, ЕСП провери изготвените прегледи на изпълнението на политиките за околната среда, съществуващи към момента на всяка процедура за подбор. Тя също така провери текущите производства за установяване на неизпълнение на задължения, за да провери пред какви проблеми, свързани с околната среда и климата, са били изправени държавите членки по това време. На [фигура 4](#) е показано как Комисията прави подбор на стратегически проекти с оглед на финансирането им по програма LIFE.

Фигура 4 | Подбор на стратегически проекти по програма LIFE



Източник: ЕСП.

- 24** ЕСП установи, че в процедурата за подбор липсва механизъм за систематично оценяване на целите и мерките на стратегиите, във връзка с които са разработени стратегически проекти. В зависимост от приложимото секторно законодателство Комисията може да допринесе за разработването или приемането на планове или стратегии на държавите членки, като по този начин предлага известна степен на увереност за тяхната значимост. Това участие обаче не обхваща всички планове и стратегии, подпомагани по програма LIFE. За целите на предоставянето на финансиране Комисията счита, че е достатъчно дадена държава членка да е приела стратегия.
- 25** Комисията посочва проблемите, свързани с околната среда и климата, пред които са изправени държавите членки, в периодичните си [прегледи на изпълнението на политиките за околната среда](#). Целта на тези прегледи е да се набележат и отстранят основните недостатъци в изпълнението, както и първопричините за тях. Комисията публикува първия си преглед през 2017 г. и актуализации през 2019 г. и 2022 г. Освен това, когато се установи, че държава членка не спазва законодателството на ЕС, Комисията започва производство за установяване на неизпълнение на задължения.
- 26** В девет от 22-та стратегически проекта в одитната извадка на ЕСП Комисията е била запозната с проблемите към момента на оценката на предложенията ([приложение II](#)). Въпреки това информацията за наличието на специфични за държавата членка екологични и климатични проблеми не се взема предвид в процеса на подбор и следователно не се отразява в оценката на предложенията. Например при оценката на стратегическите проекти, насочени към подобряване качеството на въздуха в три региона в Полша¹, не е отчетен фактът, че съответните стратегии са разглеждали проблеми, за които е било открито производство за установяване на неизпълнение на задължения през януари 2009 г. (което не е било приключило към април 2025 г.).
- 27** Процесът на подбор дава приоритет на географския баланс — принцип, залегнал в регламентите за програма LIFE както за периода 2014—2020 г.², така и за периода 2021—2027 г.³, и доразвит в поканите за представяне на предложения за стратегически проекти. С този принцип се въвежда компонент за разпределение в процеса на подбор, което осигурява предимство на предложенията от държави членки без текущи стратегически проекти, при условие че те са получили поне

¹ Малополски регион, AQP Silesian Sky (План за подобряване на качеството на въздуха в Силезийския регион), Подкарпатски регион.

² Член 4 от Регламент (ЕС) № 1293/2013.

³ Член 9, параграф 5 и член 14, буква з) от Регламент (ЕС) 2021/783.

минималния резултат при оценката. ЕСП провери всичките 19 покани за представяне на предложения, публикувани в периода 2014—2023 г., и в четири случая установи, че акцентът върху географския баланс е довел до одобряване на предложения с по-ниски оценки, представени от държави членки без текущи проекти.

- 28** Процесът на подбор не включва информацията за конкретни предизвикателства в областта на околната среда и климата, за които е известно, че стоят пред държавите членки. Освен това прилагането на принципа на географски баланс отслабва акцента върху качеството. Тези недостатъци намаляват възможността в процеса на подбор да бъдат идентифицирани и подпомагани проектите с най-голямо въздействие.

Пълният потенциал на стратегическите проекти по програма LIFE не е отключен и тяхното въздействие не е съвсем ясно

Стратегическите проекти по програма LIFE са непоследователни в подхода си за мобилизиране на допълнително финансиране и разпространение на резултатите

- 29** Като се има предвид универсалният характер на целите в областта на околната среда и климата, важно е бенефициентите да могат да разчитат на насоки поне по отношение на ключовите аспекти на изпълнението на стратегически проекти. Тези насоки от страна на Комисията биха осигурили съгласуваност и биха гарантирали съпоставимо докладване от всички държави членки. Те следва да се отнасят до най-важните елементи от концепцията за проектите, като например мобилизирането на допълнително финансиране и дейностите по разпространение на резултатите.

Мобилизиране на допълнително финансиране

- 30** Регламентите за програма LIFE изискват стратегическите проекти да мобилизират допълнително финансиране от поне един европейски, национален или частен източник⁴. Целта е да се финансират действия, които допълват дейностите по проекта и допринасят за изпълнението на същата стратегия. ЕСП провери дали и как 22-та проекта в нейната извадка са мобилизирали допълнително финансиране. Тя

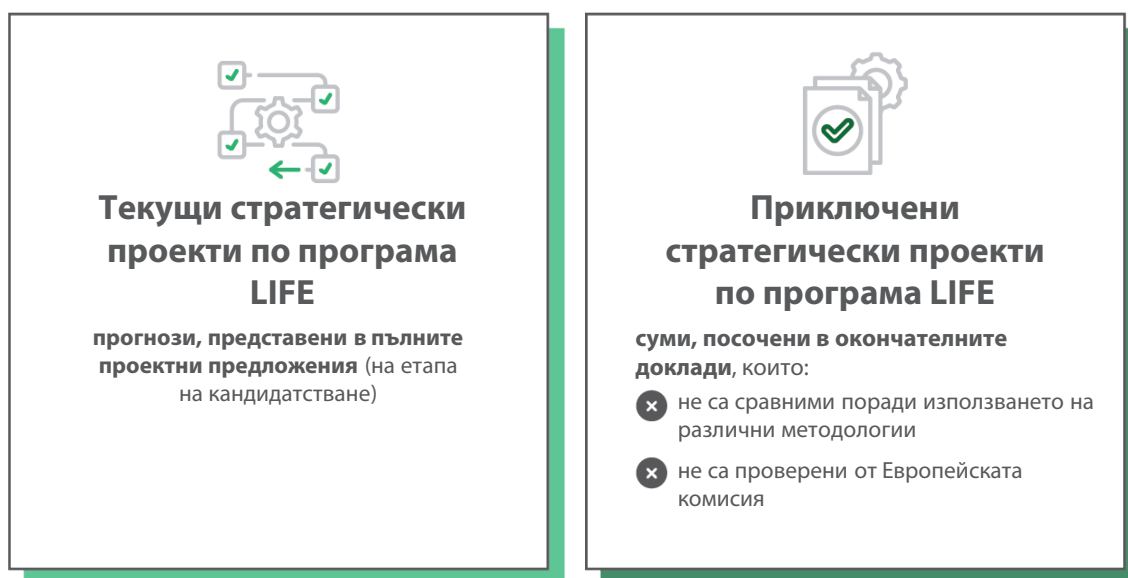
⁴ Член 2, буква г) от [Регламент \(ЕС\) № 1293/2013](#) и член 2, параграф 2 от [Регламент \(ЕС\) 2021/783](#).

оцени също така докладването относно мобилизираното допълнително финансиране и провери начина, по който Комисията осигурява последователни и съгласувани практики за докладване.

- 31** ЕСП установи, че всичките 22 проекта са мобилизирали допълнително финансиране — или чрез използване на своите координатори в качеството им на управляващ орган за фондове на ЕС и/или на държавата членка, или чрез разработване на механизми за координация (напр. срещи за координиране на политиката, оценка на обхвата на поканите за представяне на предложения, потвърждаване на допустимостта на дейностите по проектите и др.) със субектите, отговарящи за подходящи източници на финансиране от ЕС и национални или частни източници, или чрез комбинация от двете.
- 32** Комисията не е издала конкретни насоки относно точното дефиниране на понятието „мобилизирано допълнително финансиране“, по-специално изискваната степен на участие на координатора на проекта, за да може дадена инвестиция да се счита за мобилизирана. В поканите за представяне на предложения се посочва график за мобилизирането на допълнително финансиране. Времевата рамка обхваща и средствата, за които са поети задължения или които са изразходвани дори преди одобряването на даден проект, какъвто беше случаят със 17 от 22-та проекта в извадката на ЕСП.
- 33** Всеки стратегически проект следва свой собствен подход за идентифициране и докладване относно мобилизираното допълнително финансиране. От деветте проекта от периода 2014—2020 г., подробно разгледани от ЕСП, само в два терминът „мобилизирано финансиране“ се използва изключително за инвестиции, които могат да бъдат пряко отнесени към дейности на проекта и неговия координатор. За останалите седем е било прието, че всяко финансиране, предоставено в рамките на териториалния или времевия обхват на съответната стратегия, е било „мобилизирано“, независимо дали може да бъде отнесено пряко към проекта. Тази практика прави невъзможно да се докаже добавената стойност на седемте проекта от гледна точка на мобилизирането на допълнително финансиране.
- 34** Комисията и CINEA не проверяват дали докладването допълнително финансиране действително е било мобилизирано от стратегическите проекти. Одиторите заключиха, че сумите, докладвани като „мобилизирани“, не са нито надеждни, нито сравними, така че не е възможно да бъдат агрегирани по начин, който да предоставя надеждна информация.

35 Комисията е публикувала агрегирани данни в своята оценка за програма LIFE за периода 2014—2020 г., като е заявила, че 70-те стратегически проекта, финансирани през периода 2014—2020 г., са координирали привличането на допълнителни 31,6 млрд. евро от редица други източници на финансиране⁵. Подобна информация се публикува за програмния период 2021—2027 г. в годишни [декларации за изпълнението на програмите](#). ЕСП счита, че тези данни не са надеждни и поради факта, че са изчислени като сбор от много различни по своето естество стойности (вж. [фигура 5](#)).

Фигура 5 | Как са мобилизирани средства за стратегически проекти по програма LIFE



Източник: ЕСП.

36 Всички проекти в одитната извадка на ЕСП са мобилизирали допълнително финансиране. ЕСП обаче не успя да определи точния размер на техния принос за изпълнението на съответните стратегии поради липса на ясни насоки, определящи естеството и целта на това финансиране. Освен това, тъй като нито Комисията, нито CINEA проверяват дали допълнителното финансиране, докладвано от стратегическите проекти, действително е било мобилизирано от тях, не е възможно да се извърши надеждно агрегиране и оценка на съответната им добавена стойност.

Разпространение на резултатите на общоевропейски платформи

37 В Регламента за програма LIFE за периода 2014—2020 г. се подчертава ролята на проектите по програма LIFE за насърчаване на технологиите в областта на околната

⁵ SWD (2024) 198 final, стр. 16.

среда и изменението на климата⁶ и се призовава Комисията да работи с НЗК за развитието на този аспект⁷. В него се подчертава значението на това резултатите от проектите, финансирани от програма LIFE, да се разпространяват и споделят, така че новите знания и иновациите да бъдат широко достъпни и да могат да се възпроизвеждат или адаптират от други субекти. ЕСП провери как са били разпространени и възпроизведени резултатите от стратегическите проекти и какво е направила Комисията за улесняване на тези процеси.

- 38** Комисията и други субекти, участващи във всички етапи от разработването на политиките в областта на околната среда и климата, са създали множество платформи за информация и обмен по въпроси на околната среда (природа, биологично разнообразие, природосъобразни решения), климата (адаптиране към изменението на климата, включително в градски контекст) и кръговата икономика.
- 39** Всичките 12 проекта, които ЕСП разгледа подробно, са разработили уебстраници, на които се публикуват резултатите от проектите. Те също така споделят знания и резултати чрез множество национални и международни конференции и работни групи. Те насърчават партньорите по проектите да се включат в общи форуми и пространства за създаване на мрежи от контакти, особено между различни държави⁸. Въпреки това резултатите от само два от тези 12 проекта ([Nadapta](#) в Испания, [Circwaste](#) във Финландия) са публикувани на съответните общоевропейски⁹ и национални платформи, а останалите координатори на проекти дори не знаят за съществуването на тези платформи. ЕСП установи също така, че нито едно от трите НЗК, чиито дейности бяха проверени от ЕСП, не насърчава използването на платформите на ЕС.
- 40** Въпреки че одитираните проекти споделят знанията и резултатите си чрез своите уебсайтове и мрежи за партньорство, те рядко се насочват към потенциала за разпространение в общоевропейски мащаб. В резултат на това повечето общоевропейски тематични платформи, които са подходящи за тази цел, остават до голяма степен неизползвани ([фигура 6](#)).

⁶ Съображение 5 от [Регламент \(ЕС\) № 1293/2013](#).

⁷ Съображение 37 от [Регламент \(ЕС\) № 1293/2013](#); съображение 31 от [Регламент \(ЕС\) 2021/783](#).

⁸ Harju-Autti, P., Sahla, M., Rinta-Kanto, E., [LIFE integrated projects – What did we learn?](#) Оценка на интегрираните проекти на ЕС по програма LIFE за периода 2014—2020 г., публикации на Министерството на околната среда на Финландия 2023: 9.

⁹ Европейска платформа за кръговата икономика и [Climate-ADAPT](#).

Фигура 6 | Общоевропейски платформи, използвани рядко от стратегическите проекти по програма LIFE



Източник: ЕСП.

- 41** Разпространението на резултатите е ключова цел на стратегическите проекти по програма LIFE. Налице е ясно заявена необходимост от сътрудничество между Комисията и НЗК с цел по-добро разпространение на резултатите, споделяне на опит и знания и възпроизвеждане на добри практики в общоевропейски мащаб. Комисията обаче не насърчава използването на общоевропейски платформи за разпространение на резултатите сред НЗК и бенефициентите на проекти.

Затруднения с дългосрочното използване на резултатите

- 42** Плановете „за периода след програма LIFE“ са механизмът, чрез който следва да се гарантира запазване на ползите от стратегическите проекти след първоначалния период на финансиране. Плановете са задължителна част от окончателния доклад за проекта. В тях следва да се посочат цели за периода след финансирането, да се определи методология за постигане на тези цели и да се установят нуждите от по-нататъшно финансиране и съответните източници¹⁰.
- 43** ЕСП направи преглед на съществуващата методология за плановете „за периода след програма LIFE“, проведе събеседвания със служители на Комисията и CINEA и координатори на проекти и разгледа плановете, публикувани за два завършени проекта в извадката. Към момента на одита нито един друг проект, подробно разгледан от ЕСП, все още не беше изготвил план „за периода след програма LIFE“. В [каре 4](#) се описва съдържанието на двата плана „за периода след програма LIFE“ и се представя пример за планиране на устойчиви крайни ефекти.

Каре 4

Примери за устойчивост на резултатите от стратегическите проекти по програма LIFE



Проектът [Circwaste](#) във Финландия е събрал общински и национални данни с цел подкрепа, мониторинг и разработване на показатели за бъдещ мониторинг на рециклирането и кръговата икономика. Работата продължава на етапа след програма LIFE чрез схемите за партньорства, мрежите и материалите, които са били създадени по време на проекта, и е довела до създаването на нови проекти и мрежи. В услуга на предприятията, администрациите и частните лица е създаден [център за ноу-хау в областта на кръговата икономика](#). Други развития в периода след програма LIFE включват например стартиране на нови проекти, промяна в трудовия статус на персонала по проекта (от временен на постоянен), продължаване на дейността на групите за регионално сътрудничество и нова платформа за научни изследвания, мониторинг и данни за показателите в подкрепа на научноизследователската и развойната дейност и вземането на решения.

¹⁰ Европейска комисия, [Докладване по програма LIFE](#).



Друг финландски проект за опазване на природата — [Freshabit](#), е съсредоточен върху възстановяването на сладководни басейни и водосборни зони. Неговият план „за периода след програма LIFE“ се състои от два етапа: i) набелязване на възможности за по-нататъшно развитие на мониторинга, мрежите за сътрудничество, моделите за функциониране и състоянието на местообитанията; ii) определяне на нови възможности за интервенция, изпълнителни органи и бюджет.

Действията по проекта в периода след програма LIFE включват мониторинг на въздействието от възстановителните дейности, създаване на единна система за управление на данните, насоки и публична комуникация. Практическите мерки включват управление на водосборните зони, подобряване на местообитанията, възстановяване на влажните зони за птици и защита на застрашените видове.

Три проекта в Полша за изпълнение на регионални стратегии за качеството на въздуха ([Малополски регион](#), [AQP Silesian sky \(План за подобряване на качеството на въздуха в Силезийския регион\)](#) и [Подкарпатски регион](#)) са потвърдили ангажимента си, наред с другото, да запазят работните места на обучени екоконсултанти, които ще продължат да предоставят професионална подкрепа на местното население за осигуряване на субсидии за подмяна на отоплителните инсталации и подобряване на енергийната ефективност на сградите. Те също така ще насърчават дейности и инвестиции за подобряване на качеството на въздуха, намаляване на емисиите на парникови газове и получаване на външна финансова подкрепа за общините.

Източник: ЕСП.

- 44** Концепцията за периода след програма LIFE понастоящем представлява универсален подход, при който не се прави разграничение между стратегическите проекти и стандартните проекти по програма LIFE, които имат много по-малък обхват и преследват различни цели. [Съществуващите документи с насоки](#) не предоставят конкретни инструкции, съобразени със стратегическите проекти, а включените примери, основани на стандартни проекти, финансирани през 2011 г. и 2013 г., не са от особена практическа полза за стратегическите проекти.
- 45** Комисията не е в състояние да наложи изпълнението на плановете „за периода след програма LIFE“, тъй като не съществуват правни инструменти, с които да се гарантира, че дейностите по проектите ще продължат след приключване на финансирането. Поради това Комисията може да прилага само стандартни процедури при

неспазване на задълженията, за да осигури поддържането на резултатите от проектите. Липсата на отчетност за съдържанието на плановете „за периода след програма LIFE“ увеличава риска заявленията за проекти да обещават повече, отколкото могат да постигнат по отношение на устойчивостта на резултатите.

- 46** Друга слабост е, че органите, отговарящи за изпълнението на плановете „за периода след програма LIFE“, не са задължени да участват в изготвянето им. Координаторите на проекти изготвят плановете, но съществува риск управлението на бюджета и стратегиите да бъдат отговорност на други субекти. Поради тази причина плановете „за периода след програма LIFE“ нямат оперативен характер, а по-скоро отразяват намерения.
- 47** В заключение може да се посочи следното: въпреки че концепцията за плановете „за периода след програма LIFE“ е важен елемент за осигуряване на устойчивост на стратегическите проекти, тяхната ефективност се подкопава от липсата на конкретни насоки, възможността изготвящите органи да са различни от изпълнителните органи и липсата на отчетност за изпълнението на плановете. Тези слабости крият риск плановете „за периода след програма LIFE“ да не успеят да осигурят дългосрочна устойчивост на резултатите от проектите след приключване на финансирането по програмата.

Приносът на стратегическите проекти по програма LIFE към съответните стратегии и цели на ЕС не е ясен

- 48** Необходима е добре разработена система за докладване и мониторинг, за да се оцени ефективността на стратегическите проекти. Мониторингът и докладването следва да позволяват както надеждно проследяване на напредъка, така и оценка на приноса на проектите за изпълнението на съответните стратегии и цели на ЕС в областта на околната среда и климата. ЕСП провери дали проектните показатели предоставят необходимата информация за мониторинг и оценка и как те се използват в цялостната оценка на програма LIFE.
- 49** Подобно на стандартните проекти по програма LIFE, стратегическите проекти трябва да докладват за своите резултати, като използват набор от показатели на три етапа: девет месеца след началото на изпълнението, по средата и при завършване на проекта. На практика те използват същите показатели като стандартните проекти. Те са съсредоточени върху осезаеми и измерими резултати, каквито обикновено се постигат от стандартни проекти, като например въздействието върху дължината на водните пътища или сухоземната площ. Въпреки че някои от тези проектни показатели са от значение и за стратегическите проекти, те не са подходящи за

отчитане на информацията относно ключовите цели, които може да са свързани с промени в ръководството, управлението и участието на заинтересованите страни, изграждането на капацитет и възпроизвеждането на резултатите. Поради тази причина приносът на стратегическите проекти за изпълнението на тези цели не се измерва. Комисията също е докладвала по този въпрос в своите годишни [декларации за изпълнението на програмите](#).

50 В допълнение към стандартните показатели, всеки стратегически проект се наблюдава и чрез конкретно разработени показатели, специфични за неговата област на интервенция и потребности. Тези показатели се разработват от координаторите и периодично се включват в междинните и окончателните доклади, представяни на CINEA. Те също така се използват в механизма за мониторинг, разработен от координаторите с цел проследяване на изпълнението на проектите спрямо техните съответни планове или стратегии. Тези механизми за мониторинг обаче са непоследователни и всеки от тях се разработва с различен подход и степен на детайлност. В резултат на това цялостният принос на стратегическите проекти за изпълнението на техните стратегии остава неясен. Въпреки че тази информация е на разположение на Комисията и CINEA, тъй като се отнася до отделни конкретни проекти, тя не може да бъде агрегирана и използвана за колективната им оценка или общо на програмата LIFE.

51 В допълнение, всяка оценка на приноса на стратегическите проекти към целите на ЕС в областта на околната среда и климата се възпрепятства и от въведената методология за мониторинг на изпълнението на програма LIFE като цяло. Резултатите от изпълнението на програма LIFE се оценяват като сбор от проектните показатели за всички финансирани проекти, както стандартни, така и стратегически. Този подход крие следните недостатъци:

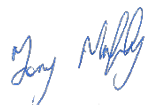
- проектните показатели не са подходящи за отчитане на информацията относно основните цели на стратегическите проекти (вж. точка [49](#));
- докато междинните стойности не бъдат изготвени и докладвани от координаторите на проектите, оценката се основава на прогнозните стойности при завършване на проекта; това се отнася до 19 от 28-те показателя за изпълнение на програма LIFE¹¹.

¹¹ Вж. „Други методологични коментари“ относно показателите по програма LIFE в [performance data tables of the Commission's MFF performance reports](#) и колоната „Рискове и ограничения и тълкуване“ в [indicator metadata for the 2021-2027 programme evaluation](#).

52 Следователно, докато даден стратегически проект не бъде изцяло изпълнен, оценката на програма LIFE се основава на очакваните стойности, в допълнение към действителните междинни резултати, ако има такива. Комисията признава, че този подход поражда рискове и ограничения за тълкуването, тъй като очакваните резултати може да не се реализират¹². В специалните си доклади относно [рамката за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост и екологичния преход](#), публикувани съответно през 2023 г. и 2024 г., ЕСП повдигна подобен въпрос за докладването въз основа на прогнози, а не на действителни стойности. Повече от 11 години след въвеждането на стратегическите проекти системата за мониторинг и докладване не отразява точно техния принос за постигането на целите на ЕС в областта на околната среда и климата.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Joëlle Elvinger — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 12 ноември 2025 г.

За Европейската сметна палата



Tony Murphy
Председател

¹² Пак там.

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Стратегически проекти по програма LIFE — мост между стратегията и изпълнението

- 01** Програма LIFE, създадена през 1992 г., е основният инструмент на ЕС за финансиране на проекти за изпълнение на политиките на ЕС в областта на околната среда и климата¹. Програмата подкрепя ключови инициативи на ЕС като [Европейския зелен пакт](#), [Стратегията за биологичното разнообразие до 2030 г.](#) и [Плана за действие за кръговата икономика](#). През периода 2014—2020 г. програма LIFE разполага с бюджет от приблизително 3,5 млрд. евро под формата на съфинансиране от ЕС, който е увеличен за периода 2021—2027 г. на около 5,4 млрд. евро.
- 02** За да се улесни изпълнението на програмата във всички части на ЕС, всяка държава членка е създавала национално звено за контакт (НЗК) по програма LIFE. Това са административни звена, натоварени със задачата да популяризират програмата, да подпомагат кандидатите и координаторите на проекти и да съдействат за разпространението и възпроизвеждането на резултатите от проектите в общоевропейски мащаб. Дейностите на НЗК могат да се различават значително в отделните държави членки, както е показано в [каре 1](#).

¹ В програмния период 2014—2020 г. програма LIFE се управлява съгласно [Регламент \(ЕС\) № 1293/2013](#); за периода 2021—2027 г. приложимите правила се съдържат в [Регламент \(ЕС\) 2021/783](#).

Каре 1

Национални звена за контакт по програма LIFE в Испания, Полша и Финландия

В **Полша** Националният фонд за опазване на околната среда и управление на водите действа като НЗК. Той осигурява национално съфинансиране за повечето проекти по програма LIFE, включително стратегически проекти (до 35 % от допустимите разходи), и играе роля за стимулирането на такива проекти.

Във **Финландия** НЗК е част от Министерството на околната среда, което е изготвило националната пътна карта за стратегическите проекти по програма LIFE (вж. [каре 1](#)). През 2023 г. то е публикувало и [доклад, съдържащ самооценки от 54 стратегически проекта](#) — инициатива, която отразява ролята на НЗК в процеса на планиране и оценка.

НЗК в **Испания** функционира чрез два отдела в Министерството на екологичния преход и демографските предизвикателства. То предоставя помощ на кандидатите и координаторите на проекти по програма LIFE, но работата му не е специално насочена към стратегическите проекти.

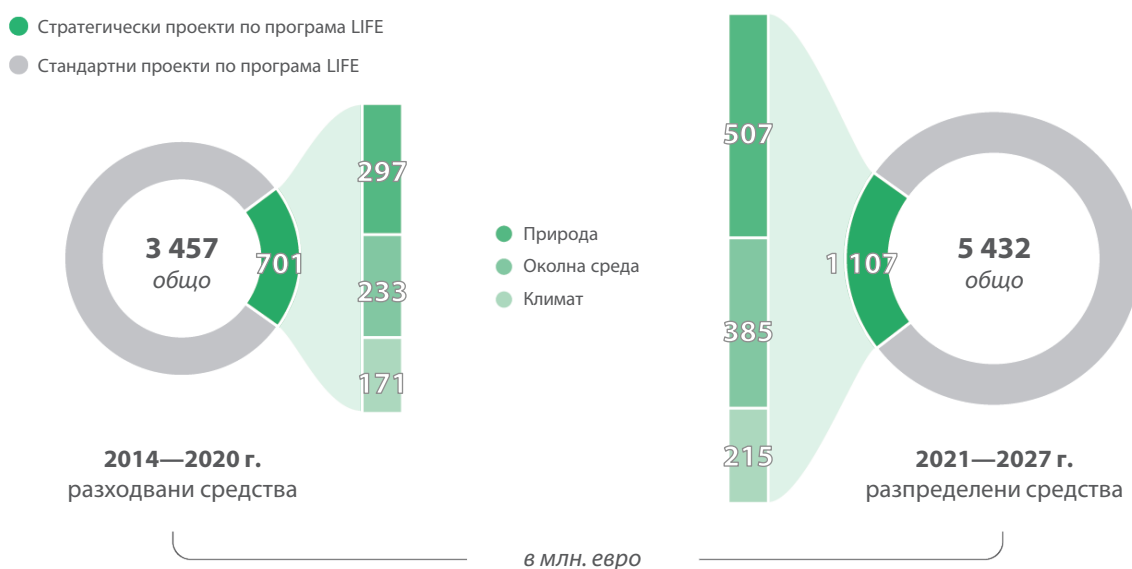
Източник: ЕСП.

- 03** Комисията е въвела концепцията за стратегически проекти по програма LIFE при подготовката за програмния период 2014—2020 г. По това време плановете и стратегиите, изисквани от няколко директиви на ЕС в областта на околната среда, е трябвало да започнат да се прилагат или тяхното изпълнение не е напредвало в достатъчна степен. Например [Директивата за местообитанията](#) е трябвало да премине от определяне на защитени зони към активно управление и възстановяване и се е очаквало да започне изпълнението на плановете за управление на речните басейни съгласно [Рамковата директива за водите](#).
- 04** Стратегическите проекти са широкомащабни (по-специално регионални, междурегионални, национални или транснационални) проекти, които имат за цел да придвижат напред изпълнението на плановете или стратегии в областта на околната среда или климата, разработени въз основа на специално законодателство на ЕС, други правни актове на ЕС или независимо — от органите на държавите членки. През програмния период 2014—2020 г. обобщаващият термин е „интегрирани проекти“, но за периода 2021—2027 г. е направено разделение на „стратегически интегрирани проекти“ (насочени към плановете и стратегии в областта на околната среда и климата) и „стратегически проекти за опазване на природата“ (с акцент върху опазването на природата). Стратегическите проекти трябва да осигуряват участието на

заинтересовани страни и да насърчават координацията и мобилизирането на поне още един подходящ европейски, национален или частен източник на финансиране.

- 05** През програмния период 2014—2020 г. програма LIFE е предоставила 701 млн. евро за 70 стратегически проекта. През периода 2021—2027 г. бюджетът за такива проекти е 1,1 млрд. евро и досега 25 проекта са получили съфинансиране от ЕС в размер на 436 млн. евро (*фигура 1*). Приносът на ЕС за отделните проекти варира от 7 до 16 млн. евро за периода 2014—2020 г., а за периода 2021—2027 г. до момента варира от 10 до 30 млн. евро.

Фигура 1 | Разбивка на разходите по програма LIFE за периода 2014—2027 г.



Източник: ЕСП.

- 06** За разлика от стратегическите проекти, стандартните проекти по програма LIFE обикновено имат за цел опазването на определен биологичен вид или подобряването на условията на околната среда в ограничен географски район. Основните административни различия между двата вида проекти са показани на *фигура 2*.

Фигура 2 | Стратегически проекти по програма LIFE спрямо стандартни проекти по същата програма

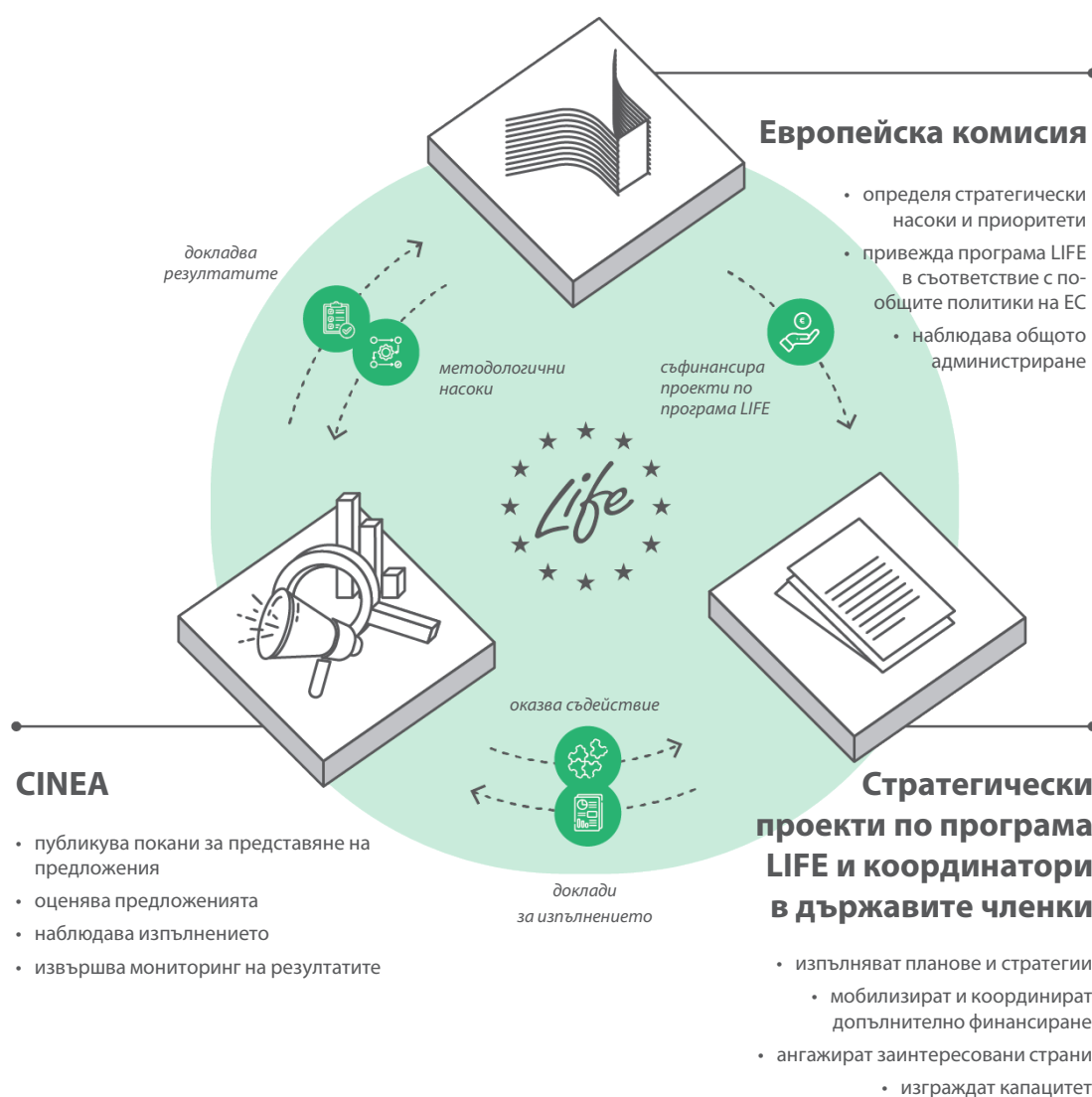
| | Стандартни проекти по програма LIFE | Стратегически проекти по програма LIFE |
|---|---------------------------------------|---|
|  Средна продължителност на проектите | от 1 до 5 години | от 5 до 10 години |
|  Задължително участие на заинтересовани страни | ✗ | ✓ |
|  Задължителна връзка със стратегия или план | ✗ | ✓ |
|  Задължително изграждане на капацитет | ✗ | ✓ |
|  Мобилизиране на допълнителни средства | Не се изисква | Най-малко още един източник на средства: ЕС, национален или частен източник |
|  Участие на органите | Не се изисква | Отговорен субект за изпълнение на стратегията, участващ в управлението на проекта |
|  Устойчивост на проекта | Изисква се за повечето проекти | Изисква се за всички проекти , вкл. дългосрочна ангажираност и изграждане на капацитет |

Източник: ЕСП, въз основа на данни от Комисията.

07 През програмния период 2021—2027 г. концепцията за стратегически проекти е доразвита, за да бъде приведена в съответствие с ключови политики на ЕС в областта на околната среда и климата, като например Европейския зелен пакт. Финансирането е увеличено, а концепцията е разширена отвъд целеви области за периода 2014—2020 г. (природа, вода, въздух, отпадъци и смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към него). Сега тя включва и допълнителни планове и стратегии, като например планове за действие в областта на кръговата икономика, планове за управление на риска от наводнения и планове и действия за неутрални по отношение на климата градове.

08 Комисията управлява пряко изпълнението на програма LIFE, в т.ч. стратегическите проекти. Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA) осъществява надзор над повечето договори за безвъзмездна финансова помощ. Наблюдателите на проекти, които са външни екипи, докладващи на CINEA, помагат на партньорите по проектите да спазват изискванията на програмата LIFE в области като финансово отчитане и показатели и също така предоставят съвети и разяснения. Конкретните роли и отговорности на органите на ЕС и държавите членки, участващи в програмата LIFE, са показани на **фигура 3**.

Фигура 3 | Роли и отговорности



Източник: ЕСП.

- 09** Част от ролята на стратегическите проекти за повишаване на ефективността на инициативите в областта на околната среда и климата е да се ангажират и да се създадат партньорства сред широк кръг заинтересовани страни², които са потенциални бенефициенти на финансиране. Такива заинтересовани страни могат да бъдат частни дружества, национални, регионални и местни органи, научноизследователски фондации, организации на гражданското общество (като неправителствени организации) и други органи, които са в състояние да изграждат капацитет и да споделят знания. В поканите за представяне на предложения следва да се посочва, че окончателният доклад за проекта включва план „за периода след програма LIFE“. Целта на този план е да се гарантира, че постиженията, като например сътрудничеството между заинтересованите страни и новият или разширен капацитет, ще се поддържат и след периода на изпълнение на проекта.
- 10** За да спомогнат за ускоряване на промените в разработването и изпълнението на политики, стратегическите проекти също така насърчават и разпространяват иновативни решения и добри практики в областта на околната среда и изменението на климата³. Целта е да се изградят възпроизводими модели за други региони и държави членки⁴. И накрая, за да се стимулират процесите, се изисква също така мобилизиране и координиране на допълнително финансиране за допълнителни дейности, по-специално от други източници на ЕС, като например земеделски, структурни и научноизследователски фондове, наред с национални/регионални фондове или частни инвестиции (*фигура 4*)⁵. При подбора на проекти се отчита степента, в която се мобилизират други средства на ЕС⁶.

² Съображение 5 от [Регламент \(ЕС\) № 1293/2013](#).

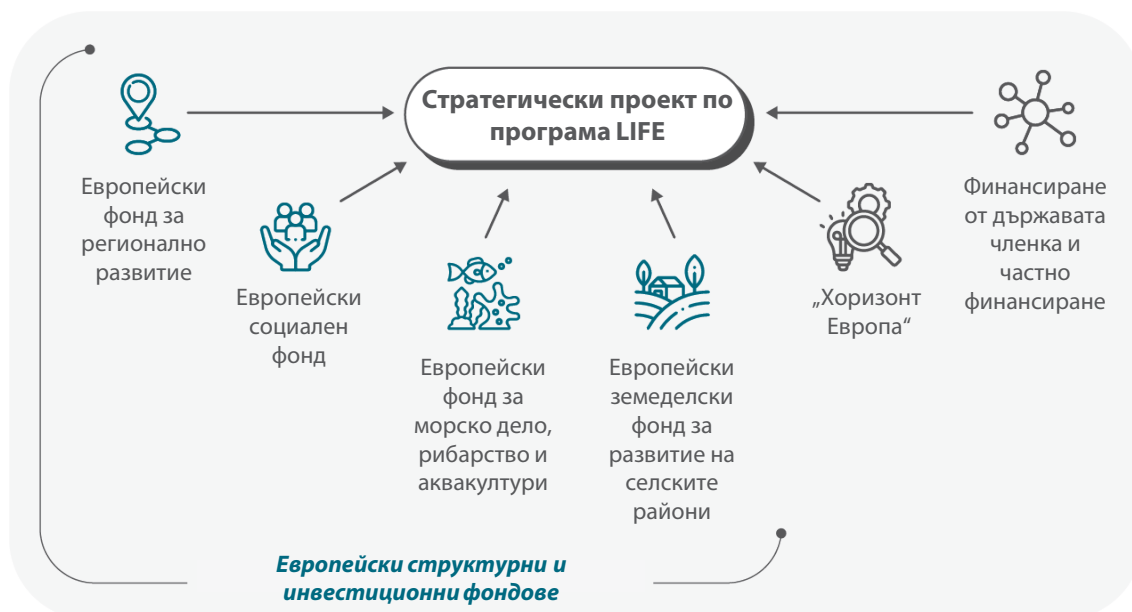
³ Европейска комисия, CINEA, [Интегрирани проекти по програма LIFE](#), 2022 г., стр. 1.

⁴ Пак там.

⁵ Европейска комисия (2021 г.), [Интегрирани проекти](#).

⁶ Съображения 26—28 от [Регламент \(ЕС\) № 1293/2013](#).

Фигура 4 | Примери за източници на допълнително финансиране



Източник: ЕСП, въз основа на данни от Комисията.

Цели, обхват и подход на одита

11 Комисията насърчава стратегическите проекти по програма LIFE сред държавите членки като начин за улесняване на изпълнението на техните планове и стратегии в областта на околната среда и климата. В тази връзка одиторите провериха:

- дали Комисията е разработила рамката на ЕС за стратегическите проекти по програма LIFE по такъв начин, че те да могат ефективно да допринасят за постигането на целите на ЕС в областта на околната среда и климата;
- дали досега стратегическите проекти са постигнали заявените си конкретни цели.

12 ЕСП провери дали концепцията за стратегически проекти се основава на потребностите, установени за програма LIFE и за държавите членки, и дали е целесъобразна. След това тя провери до каква степен стратегическите проекти функционират като катализатори, като се съсредоточи върху области, като например приноса им към стратегиите на държавите членки, координацията на заинтересованите страни, изграждането на капацитет, разпространението и възпроизвеждането на резултатите и мобилизирането на допълнително финансиране.

- 13** Настоящият доклад се отнася и за двата програмни периода: 2014—2020 г. и 2021—2027 г. ЕСП проведе събеседвания със служители на Комисията и CINEA и посети Испания, Полша и Финландия, за да организира обсъждания с координаторите на проекти и националните звена за контакт по програма LIFE. Тя провери съответната документация, включително регламентите за LIFE, оценките на въздействието, последващите оценки, многогодишните работни програми, поканите за представяне на предложения и проектните досиета (*фигура 3*).
- 14** ЕСП избра за одит 22 стратегически проекта от общо 95, финансирани от програма LIFE към април 2025 г. Тя извърши подробен преглед на 12 проекта — по четири от всяка от трите избрани държави членки. За всяка държава бяха избрани три проекта от програмния период 2014—2020 г., като се следеше извадката да е балансирана по подпрограми на LIFE (природа/околна среда/климат), по ниво на стратегията (национално/регионално/местно) и по постигнат напредък в изпълнението. Четвъртият проект във всяка държава беше избран от периода 2021—2027 г. В други държави членки ЕСП извърши документна проверка на още 10 стратегически проекта, които са със срок на приключване края на 2024 г.
- 15** ЕСП не разгледа качеството на стратегиите, залежали в основата на 22-та проекта в извадката. Тя обаче потърси доказателства, че Комисията и CINEA са разгледали приложимостта и качеството на стратегиите, когато са проверявали целесъобразността на финансирането на проекти по програма LIFE.

Приложение II – Обобщено представяне на 22-та стратегически проекта по програма LIFE в одитната извадка на ЕСП

Легенда: ● да ● не няма налични данни ● координатор ● партньор ● нито едно от двете ● изцяло ● частично

| | Ключова информация | | Подбор | Стратегически проект по програма LIFE и свързаната с него стратегия | | | | Мобилизиране на средства | | Изпълнение | | |
|---------------------|-------------------------------|----------------------------|---|---|-----------------------|---|--|---|--|--|--|--------------------------------------|
| | Период на изпълнение (години) | Принос на ЕС (в млн. евро) | Известен проблем към момента на оценката? | Брой партньори | Област на стратегията | Роля на субекта, отговарящ за изпълнението на стратегията | Насочен изцяло или частично към изпълнението на съответната стратегия? | Проектът е мобилизирал пряко само инвестиции? | Изключвали се финансирането, предоставено преди одобряването на проекта? | Използвали ли са общоевропейските платформи? | Непроменена крайна дата на проекта? | |
| ОДИТИРАНИ ПОДРОБНО | 1 | 10 | 13 | ● | 13 | природа | ● | ● | ● | ● | ✗ | ✗ |
| | 2 | 9 | 7 | ✗ | 7 | вода | ● | ● | ● | ✗ | ✗ | ● |
| | 3 | 8 | 9 | ✗ | 6 | адаптиране към изменението на климата | ● | ● | ✗ | ✗ | ● | ● |
| | 4 | 10 | 10 | ● | 69 | въздух | ● | ● | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| | 5 | 10 | 10 | ● | 24 | адаптиране към изменението на климата | ● | ● | ✗ | ● | ✗ | ● |
| | 6 | 6 | 10 | ● | 84 | въздух | ● | ● | ✗ | ● | ✗ | ● |
| | 7 | 7 | 12 | ✗ | 30 | природа | ● | ● | ✗ | ✗ | ✗ | ● |
| | 8 | 7 | 11 | ✗ | 23 | отпадъци | ● | ● | ✗ | ✗ | ● | ● |
| | 9 | 6 | 9 | ✗ | 22 | смекчаване на последиците от изменението на климата | ● | ● | ✗ | ✗ | ✗ | ● |
| | 10 | 8 | 11 | ✗ | 28 | адаптиране към изменението на климата | ● | ● | | ✗ | ✗ | ● |
| | 11 | 10 | 14 | ● | 69 | въздух | ● | ● | | ✗ | ✗ | ● |
| | 12 | 7 | 12 | ✗ | 54 | смекчаване на последиците от изменението на климата | ● | ● | | ✗ | ✗ | ● |
| ДОКУМЕНТНИ ПРОВЕРКИ | 13 | 6 | 11 | ✗ | 22 | природа | ● | ● | | ✗ | | ● |
| | 14 | 7 | 11 | ✗ | 7 | природа | ● | ● | | ✗ | | ● |
| | 15 | 9 | 12 | ● | 5 | вода | ● | ● | | ● | | ✗ |
| | 16 | 6 | 7 | ✗ | 2 | адаптиране към изменението на климата | ● | ● | | ✗ | | ● |
| | 17 | 7 | 10 | ● | 32 | отпадъци | ● | ● | | ✗ | | ✗ |
| | 18 | 6 | 10 | ✗ | 6 | смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към него | ● | ● | | ✗ | | ● |
| | 19 | 8 | 10 | ✗ | 7 | природа | ● | ● | | ● | | ● |
| | 20 | 9 | 10 | ● | 18 | въздух | ● | ● | | ✗ | | ✗ |
| | 21 | 7 | 8 | ✗ | 10 | смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към него | ● | ● | | ✗ | | ● |
| | 22 | 7 | 10 | ● | 7 | въздух | ● | ● | | ✗ | | ✗ |

Източник: ЕСП.

Съкращения

| Съкращение | Определение/Обяснение |
|------------|---|
| CINEA | Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда |
| НЗК | Национално звено за контакт |

Речник на термините

| Термин | Определение/Обяснение |
|---|---|
| „Хоризонт Европа“ | Програма на ЕС за финансиране на научни изследвания и иновации за периода 2021—2027 г. |
| Биологично разнообразие | Многообразие на живите организми — вътревидово, междувидово и между екосистемите — в дадена среда. |
| Борба с климатичните промени | Действия за справяне с последиците от изменението на климата и въздействието от него. |
| Декларация за изпълнението на програмата | Приложение към изготвяния от Комисията Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС, в което се представя обобщено изпълнението и постигнатите резултати по всички разходни програми на ЕС. Такава декларация е въведена в периода 2021—2027 г. |
| 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 структурни и инвестиционни фондове | Пет основни фонда на ЕС, които съвместно подпомагат икономическото развитие в целия ЕС в периода 2014—2020 г.: Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство. |
| Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури | Фонд на ЕС, който подпомага общите политики на ЕС в областта на рибарството и морското дело и програмата за международно управление на океаните. |
| 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. |
| Изграждане на капацитет | Процес на укрепване и изграждане на способности, умения и ресурси на физически лица и организации с оглед постигането на поставени цели. |
| Изменение на климата | Промени в климатичната система на Земята, които водят до нови дългосрочни метеорологични модели. |
| Координатор на стратегически проект | Субект, който наблюдава всички аспекти на управлението на даден стратегически проект по програма LIFE, включително планирането, изпълнението, мониторинга и докладването. |
| Кръгова икономика | Икономическа система, основаваща се на повторно използване, споделяне, възстановяване, обновяване, вторично производство и рециклиране на материали с цел да се сведе до минимум използването на ресурси, отпадъците и емисиите. |

| | |
|---|--|
| Оценка на въздействието | Анализ на вероятните (предварителен анализ) или действителните (последващ анализ) ефекти от дадена инициатива за политика или друго предприето действие. |
| План „за периода след програма LIFE“ | План, изготвен от координатор на стратегически проект по програма LIFE с цел да се осигури устойчиво използване на получените ползи от проектите след първоначалния период на финансиране. |
| Програма LIFE | Финансов инструмент, който подпомага изпълнението на политиката на ЕС в областта на околната среда и климата чрез съфинансиране на проекти в държавите членки. |
| Производство за установяване на неизпълнение на задължения | Процедура от няколко етапа за предприемане на действия от страна на Европейската комисия срещу държава — членка на ЕС, която не спазва своите задължения, произтичащи от правото на ЕС. |
| Стратегически проект по програма LIFE | Широкомашабен проект, частично финансиран от програма LIFE, насочен към изпълнение на национална или европейска стратегия или план за действие в областта на околната среда или климата. |
| Управляващ орган | Национален, регионален или местен орган (публичен или частен), на който държавата членка е възложила да управлява финансирана от ЕС програма. |

Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2025-25>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2025-25>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата 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 обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“, с ръководител Joëlle Elvinger — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от г-жа Joëlle Elvinger — член на ЕСП, с подкрепата на Ildikó Preiss, ръководител на нейния кабинет, и Paolo Pesce, аташе в кабинета; Emmanuel Rauch и Ramona Bortnowschi — главни ръководители; Milan Šmíd — ръководител на задача; Angelika Zych, Magdeline Owusu Agyemang, Asimina Petri и Rogelio Abarquero Grossi — одитори. Thomas Everett, Tanja Tschurtschenthaler и Tomasz Surdykowski предоставиха езикова подкрепа. Dunja Weibel предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Tomasz Surdykowski, Magdeline Owusu Agyemang, Asimina Petri, Ildikó Preiss, Dunja Weibel, Milan Šmíd, Emmanuel Rauch, Joëlle Elvinger, Paolo Pesce, Angelika Zych, Thomas Everett и Tanja Tschurtschenthaler.

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 повторното използване.

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

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

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

Снимка на заглавната страница: © Simon Dannhauer / stock.adobe.com.

Фигура 5, фигура 2 на приложение I, фигура 4 на приложение I — икони: тези фигури са създадени с ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права са запазени.

Фигура 3 на приложение I — икони в зелените кръгове: тази фигура е създадена с ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права са запазени.

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

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

Използване на логото на ЕСП

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

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-6094-1 | ISSN 1977-5814 | doi:10.2865/3551535 | QJ-01-25-059-BG-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-6095-8 | ISSN 1977-5814 | doi:10.2865/7908218 | QJ-01-25-059-BG-N |

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 25/2025](#) „Стратегически проекти по програма LIFE — сближаване между стратегия и изпълнение, но недостатъчно ясно въздействие“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

Програма LIFE е създадена с цел преодоляване на различни предизвикателства в областта на околната среда и климата, пред които е изправен ЕС, в т. ч. замърсяването на въздуха и водата, загубата на биологично разнообразие и изменението на климата. Стратегическите проекти по програма LIFE подпомагат държавите членки при изпълнението на стратегии за справяне с тези предизвикателства. Европейската сметна палата (ЕСП) извърши одит, за да оцени дали тези проекти са били разработени така, че да постигнат своите цели, и как това се е случило на практика. Тя установи, че стратегическите проекти по програма LIFE насърчават сътрудничеството и привличат допълнително финансиране, но съществуват недостатъци при приоритизирането на потребностите, мониторинга и споделянето на резултатите. Освен това въздействието и устойчивостта на резултатите от проектите често са неясни. ЕСП препоръчва да се въведат по-ясни критерии за избор на проекти, по-добри насоки, по-голям обмен на добри практики и усъвършенствани планове, за да се гарантира, че резултатите ще продължават да са налице след периода на финансиране.

Специален доклад на Европейската сметна палата съгласно 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