

Проследимост и прозрачност на разходите по Механизма за възстановяване и устойчивост

Все още са налице пропуски в това отношение



Съдържание

Точки

01—20 | Основни послания **01**

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

08—20 | **Какво констатира и какво препоръчва ЕСП**

21—77 | Подробни констатации и оценки **02**

21—32 | **Включените в извадката на ЕСП държави членки като цяло спазват нормативните изисквания за проследимост, но само някои от тях събират необходимите данни систематично в своите информационни системи за управление на МВУ**

22—25 | Нормативната рамка на МВУ включва конкретни изисквания за осигуряване на проследимост при използването на средствата на равнището на държавите членки

26—32 | Повечето държави членки са в състояние да проследят средствата по МВУ, но само някои от тях събират необходимите данни систематично в своите информационни системи за управление на МВУ

33—45 | **Някои държави членки използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозите, но не преразпределят систематично реализираните икономии на разходи, а Комисията не изисква данни за действителните разходи за целите на управлението на МВУ**

35—41 | Повечето държави членки в извадката на ЕСП използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи в случай на промени в обхвата, но нито една не преразпределя систематично реализираните икономии на разходи

42—45 | Комисията не събира данни за действителните разходи за отделните мерки дори когато такива са налични, което намалява възможността ѝ за оценка на ефективността на използването на ресурсите по МВУ

- 46—77 | МВУ осигурява достатъчна прозрачност относно постигането на ключовите етапи и целите от държавите членки, както и относно управленските решения на Комисията, но публикуваната информация относно крайните получатели, действителните суми и резултатите е недостатъчна**
- 47—51 | Правната рамка на МВУ определя ясни изисквания за прозрачност на управленско равнище, но не предвижда пълно оповестяване на потока от средства
- 52—60 | Държавите членки предоставят частична информация относно използването на средствата по МВУ извън публичния сектор и недостатъчна информация относно резултатите
- 61—77 | Информацията, предоставена на равнището на Комисията, е обширна, но липсват подробни данни относно използването на средствата в рамките на държавите членки

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Нормативна рамка на Механизма за възстановяване и устойчивост

Приложение III — Информация за завършените мерки по ПВУ в четирите избрани държави членки (по отделни мерки)

Приложение IV — Разпоредби, свързани с осигуряването на прозрачност в правната рамка на МВУ

Приложение V — Недостатъци и несъответствия, установени по отношение на публикуваните списъци на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране

Приложение VI — Анализ на бенефициентите по МСЕ

Приложение VII — Публикувана от Комисията информация относно Регламента за общоприложимите разпоредби (2021—2027 г.)

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Хронология

Одитен екип

01

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) е временен инструмент, създаден в отговор на пандемията от COVID-19, с бюджет от 577 млрд. евро към края на януари 2026 г. За да получат подкрепа в рамките на МВУ, държавите членки следва да представят на Европейската комисия своите планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ). Тези планове включват набор от мерки, реформи и инвестиции, като за всяка от тях са определени един или повече ключови етапи и цели. Периодът на изпълнение на МВУ продължава от февруари 2020 г. до август 2026 г.
- 02** МВУ е инструмент, основан на „финансиране, което не е обвързано с разходите“. Това означава, че с изключение на авансовото финансиране, всички плащания от Комисията към държавите членки се извършват въз основа на постигнатите ключови етапи и цели. Съответствието на разходите по МВУ с всички приложими правила на ЕС и национални правила не представлява условие за извършване на плащане към дадена държава членка. Въпреки това държавите членки, съвместно с Комисията, трябва да осигурят защита на финансовите интереси на ЕС и да следят за спазването на принципите на добро финансово управление при изпълнението на МВУ. МВУ се изпълнява при пряко управление, като Комисията носи пряка отговорност за ключовите етапи от неговото изпълнение.

03 Правилата и принципите, уреждащи финансирането от ЕС, имат за цел да се гарантира, че средствата се разходват правилно и че решенията се вземат възможно най-открито и най-близо до гражданите¹. По-специално, за да се защитят финансовите интереси на ЕС и да се постигне по-ефективно и ефикасно използване на средствата на ЕС, е необходимо да се знае „къде и за какви цели Съюзът изразходва средствата“². Европейската сметна палата (ЕСП) счита, че това налага да се знае не само **кой** се възползва от финансирането и за **какво** точно се разходва то, но и **колко** са разходваните средства. Поради това е важно да са въведени системи, които да осигуряват:

- **проследимост на финансирането** — възможност за проследяване на паричните потоци от източника им до местоназначението им, включително събиране и записване на информация за действителните разходи. За целите на настоящия доклад с понятието „действителни разходи“ се обозначават сумите, изплатени за изпълнение на мерките по МВУ от органите по изпълнението на държавите членки, а не трансферите между публичните органи в рамките на националната бюджетна система;
- **прозрачност при използването на финансирането** — публично оповестяване на това къде и с каква цел се разходват средствата.

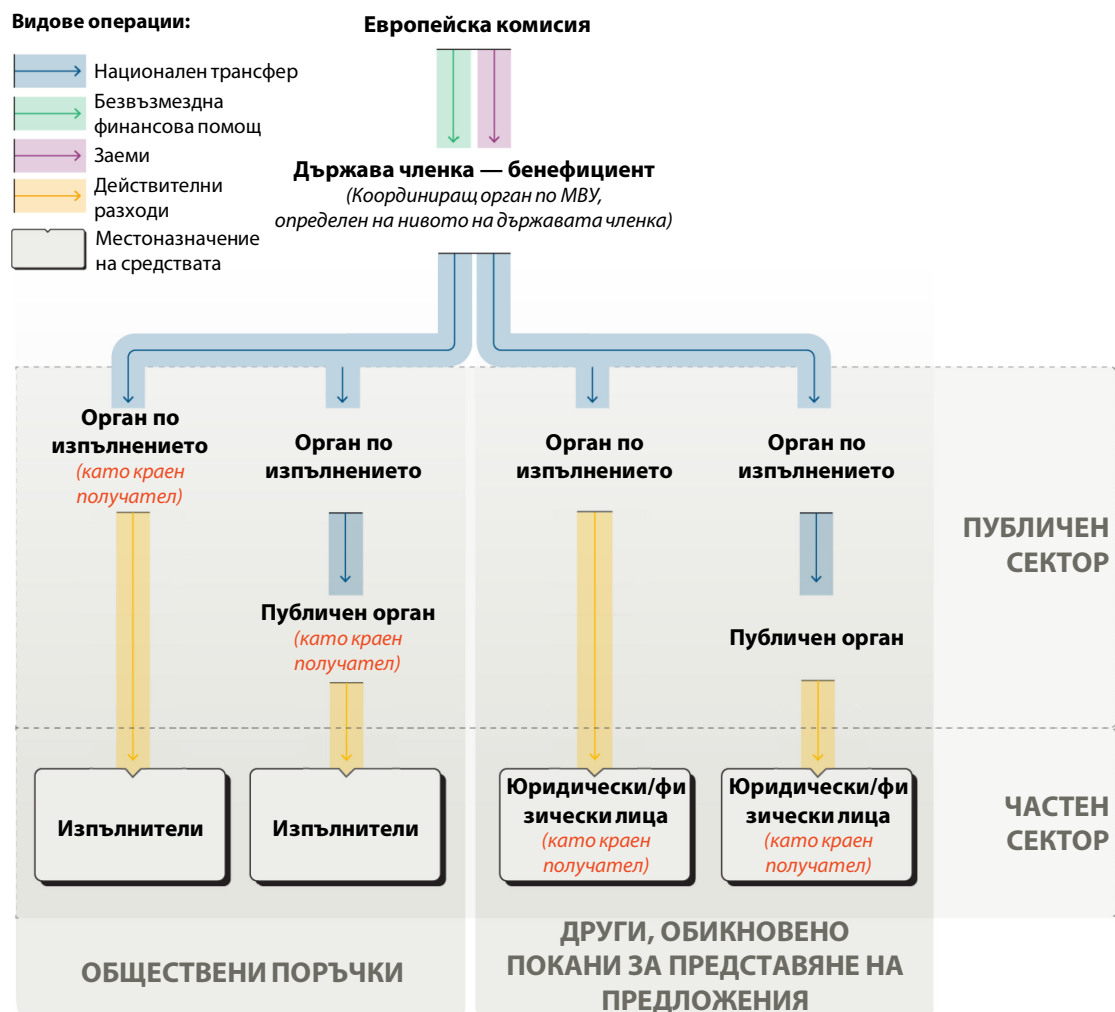
04 Възможността за проследяване на потока от средства на ЕС подобрява мониторинга, като предоставя на лицата, отговорни за вземането на решения, важна информация относно използването на тези средства. Въпреки че плащанията по МВУ не са обвързани с действителните разходи и не са обект на контрол, основан на разходите, информацията за тези разходи е необходима за проследяване на разходваните средства и, според ЕСП, за оценка на разходната ефективност. И на последно място, прозрачното докладване, включително информацията за действителните разходи, допринася за подпомагане и подобряване на процеса на вземане на решения и за насърчаване на отчетността. ЕСП счита, че за да се запази доверието на гражданите, такава информация следва да бъде достъпна и за обществеността.

05 На *фигура 1* е показан потокът на финансирането по МВУ от постъпването на средствата в държавния бюджет до получаването им от субекти извън публичния сектор.

¹ Европейска комисия, [Правила и принципи](#).

² [Финансов регламент](#), съображение 11.

Фигура 1 — Общ поток на финансирането по МВУ от постъпването на средствата в държавния бюджет до крайното им местоназначение



Бележка: На тази диаграма не е представен потокът от средства, разходвани чрез финансови инструменти.

Източник: ЕСП.

06 Европейският парламент³, Европейският омбудсман и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие⁴ вече са повдигнали конкретни въпроси, свързани с прозрачността и отчетността на средствата по МВУ. В този контекст настоящият одит има за цел да провери дали Комисията и държавите членки са въвели подходящи механизми, за да осигурят задоволително равнище на проследимост и прозрачност на финансирането по МВУ. Освен това в резултат на одита могат да бъдат извлечени поуки, които да послужат при създаването на сходни инструменти за финансиране за многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г. В този контекст ЕСП разглежда:

- правните изисквания за проследимост, както и това дали държавите членки проследяват и събират съответните данни;
- дали Комисията и държавите членки използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи за мерките, да преразпределят средства, както и да извършват подходяща оценка на ефективността на МВУ, и
- дали са приети подходящи правни разпоредби за осигуряване на прозрачност, обхващащи Комисията и държавите членки, и дали се оповестява достатъчно информация в действителност.

Проверката на ЕСП се съсредоточава върху това дали въведените системи осигуряват достатъчна прозрачност и проследимост на средствата, независимо от механизма за извършване на плащания, предвиден в Регламента за МВУ. Финансовият регламент и Договорът за функционирането на Европейския съюз определят ясни изисквания по отношение на доброто финансово управление, прозрачността и защитата на финансовите интереси на ЕС. Ето защо ЕСП провери дали наличната информация е достатъчна за извършване на последваща оценка на ефективността и за осигуряване на проследимост и прозрачност.

³ Например в брифинги, озаглавени [The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds](#) и [Transparency in the implementation of the Recovery and Resilience Facility](#).

⁴ Например в документа на Европейския омбудсман и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно политиката в областта на публичното управление, озаглавен [Towards Good Practice Principles for Government – Transparency in the Use of Recovery Funds](#).

- 07** За целите на настоящия одит ЕСП проведе интервюта със служители на Комисията и организира одитни посещения и видеоконференции с 10 държави членки, разгледа правната рамка и документите с насоки и анализира публично достъпната информация относно МВУ на равнището на ЕС и на национално равнище. Беше проведено и проучване сред всички държави членки. Повече информация за обхвата и подхода на одита е представена в [приложение I](#).

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 08** Общото заключение на ЕСП е, че във включените в извадката държави членки до известна степен е осигурена проследимост и прозрачност по отношение на средствата по МВУ, като някои от държавите събират съответните данни при поискване, а други систематично. По-специално продължават да съществуват пропуски по отношение на събирането и използването на информация, публикуването на резултати и данни за крайните бенефициенти на МВУ и размера на средствата, получени от тях.

09 По-специално ЕСП констатира, че:

- нормативната рамка включва специфични изисквания за проследимост на средствата и държавите членки като цяло ги спазват. Информационните системи за управление на МВУ, използвани от координиращите органи на държавите членки, се различават, като в някои се събират данни при поискване, а в други систематично.
- Някои от държавите членки използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи. В определени случаи последните се изпращат на Комисията. Прилаганият подход обаче не е последователен, а държавите членки, които използват данни за действителните разходи, за да преразпределят средствата в случай на реализирани икономии, са малко. За целите на управлението на МВУ Комисията не изисква данни за действителните разходи за отделните мерки дори когато такива са налични на равнището на държавите членки, тъй като счита, че Регламентът за МВУ не предоставя правно основание за това. Според ЕСП Регламентът за МВУ не е ясен в това отношение.
- правилата за прозрачност обхващат по подходящ начин управленските решения и изпълнението на плановете, но не предвиждат пълно оповестяване на потока от средства. Комисията и държавите членки публикуват информация съгласно изискванията, определени в законодателството за МВУ, но ЕСП счита, че тази информация не е достатъчна по отношение на крайните получатели, действителните разходи и резултатите.

Включените в извадката на ЕСП държави членки като цяло спазват нормативните изисквания за проследимост, но само някои от тях събират необходимите данни систематично в своите информационни системи за управление на МВУ

10 В нормативната рамка на МВУ се съдържат ясни изисквания за проследимост с оглед на осигуряването на отчетност на средствата на ЕС на равнището на държавите членки. Въпреки че държавите членки могат да избират метода на изплащане на средства на крайните получатели⁵, ЕСП установи, че включените в извадката държави като цяло не са въвели мерки за опростяване чрез използване на финансиране, което не е обвързано с разходите, или опростени варианти за разходите, а изпълняват своите ПВУ въз основа на възстановяване на действително направените разходи. Държавите членки следва да събират и предоставят достъп до данни относно крайните получатели, изпълнителите и подизпълнителите, действителните собственици, както и сумите, изплатени по МВУ. Тези изисквания се основават на принципите на Финансовия регламент, който изисква осигуряването на подходяща одитна следа — той предоставя правната рамка, чрез която се гарантира, че е налична информацията относно използването на средствата по МВУ, необходима за целите на одита и контрола. ЕСП отбелязва, че преработеният Финансов регламент е въвел нови изисквания за проследимост по отношение на всички режими на управление, но тъй като това е станало след стартирането на МВУ, те не са приложими за него. Те включват нова разпоредба за информацията, която следва да се предоставя на Комисията при изпълнението на бюджета на ЕС, която обаче не обхваща всички категории данни. Освен това, когато държавите членки получават и изпълняват бюджета, новата разпоредба във връзка с проследимостта се прилага само когато това се изисква съгласно секторните разпоредби. В противен случай изпълнението ѝ е доброволно. С преработения Финансов регламент се въвеждат нови изисквания за прозрачност по отношение на бъдещите инструменти, които ще се изпълняват в режим на споделено управление. Те обхващат самоличността на получателите, изпълнителите, подизпълнителите и бенефициентите, както и съответните суми, за които са поети задължения. Вж. точки [22—25](#).

⁵ Съображение 18 от [Регламента за МВУ](#).

11 Информационните системи на държавите членки за управление на МВУ се различават — в рамките на извадката на ЕСП осем държави систематично събират данни за използването на средствата по МВУ (пълни данни събират Австрия, България, Естония, Латвия, Малта и Румъния, а Нидерландия и Испания не събират данни относно действителните разходи), докато други две извличат данни единствено при поискване (Франция и Германия). Систематичното събиране на данни осигурява цялостна и навременна проследимост на средствата на ЕС и, спрямо това да се разчита на заявки за извличането на данни, предоставя ясни предимства по отношение на мониторинга, отчетността, сравнението и оценката. То също така дава възможност за автоматично генериране на доклади, съдържащи информация за действителните разходи за всяка мярка, като по този начин се улеснява използването на данните за извършване на анализ. Освен това събирането на данни за действителните разходи за всяка мярка може да предостави важна информация, въз основа на която да се предприемат своевременни контролни дейности, като например предотвратяване на нередности и разкриване/разследване на измами. Вж. точки [26](#)—[32](#).

Някои държави членки използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи, но не преразпределят систематично реализираните икономии на разходи, а Комисията не изисква данни за действителните разходи за целите на управлението на МВУ

12 В съответствие с Регламента за МВУ финансовата подкрепа от инструмента за държавите членки е изчислена с помощта на коефициент на разпределение и е ограничена до общия размер на прогнозните разходи. ЕСП счита, че е важно да се използва информацията за действителните разходи, за да се прецени дали държавите членки са разходвали средствата по ефективен начин, да се коригират прогнозните разходи за конкретни мерки, когато е целесъобразно (например при преразглеждането на ПВУ), и да се следи за това общото финансиране, получено от държавите членки, да е приемливо близко по размер до действителните разходи. Вж. точки [33](#)—[34](#).

- 13** ЕСП установи, че не съществува последователен подход за актуализиране на прогнозните разходи по МВУ на равнището на отделните мерки. Анализът на одиторите показва, че 7 от 10-те държави членки в извадката са използвали данните за действителните разходи за актуализиране на прогнозните разходи при преразглеждане на обхвата (България, Естония, Латвия, Малта, Нидерландия, Румъния и Испания). От тези седем държави членки три понякога са преразпределяли финансиране в рамките на ПВУ в случай на икономии/преразходи (България, Латвия и Румъния), но нито една от тях не е правила това систематично. Много държави членки очакват общите действителни разходи за изпълнение на ПВУ да бъдат поне толкова, колкото прогнозните разходи. Извършеният от ЕСП задълбочен анализ в четири държави членки обаче показва, че действителните разходи за повечето от завършените мерки са по-ниски от прогнозните. Ако тази тенденция продължи, съществува риск общият размер на финансирането, получено от дадена държава членка, да не се окаже в приемливо близки граници с този на действителните разходи. Вж. точки [35—41](#).
- 14** Въпреки че много държави членки систематично събират данни за действителните разходи за отделните мерки, Комисията не изисква такива данни за целите на управлението на МВУ, тъй като счита, че Регламентът за МВУ не предоставя правно основание за това. Според ЕСП Регламентът за МВУ не е ясен в това отношение. Въпреки че Евростат събира и публикува информация за действителните разходи от държавите членки, тя съдържа само консолидирани суми на равнището на плановете, а дирекциите на Комисията, които управляват изпълнението на МВУ, използват данните само за информационни и отчетни цели. ЕСП счита, че липсата на данни за действителните разходи за отделните мерки затруднява оценката на Комисията на това дали държавите членки са разходвали ефективно средствата по МВУ, както и общата оценка на Механизма, която се изисква съгласно Регламента. Вж. точки [42—45](#).

МВУ осигурява достатъчна прозрачност относно постигането на ключовите етапи и целите от държавите членки, както и относно управленските решения на Комисията, но публикуваната информация относно крайните получатели, действителните суми и резултатите е недостатъчна

- 15** Регламентът за МВУ засилва изискванията за прозрачност, например чрез публикуване на оценките на Комисията и редовно докладване на напредъка по изпълнението на ключовите етапи и целите, но не изисква цялостно оповестяване на използването на средствата на равнището на държавите членки. Изискването държавите членки да публикуват списъци на крайните получатели и получените суми е въведено две години след началото на изпълнението на инструмента и се ограничава до 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране. Вж. точки [47—51](#).
- 16** Съгласно споразуменията за финансиране по МВУ, подписани между Комисията и държавите членки, „информацията, комуникацията и публичността, осигурявани от държавата членка по отношение на финансирането на ПВУ, са най-малко на същото равнище като тези, които се изискват от правилата на държавата членка за публично финансиране без вноски от бюджета на Съюза“. ЕСП установи, че държавите членки използват различни подходи за предоставяне на бюджетна информация относно ПВУ и изпълнението им: четири от десет държави членки в извадката на ЕСП докладват, че публикуват отделен бюджет за своя ПВУ (България, Естония, Латвия и Румъния). Вж. точки [52—53](#).
- 17** Повечето държави членки в извадката на ЕСП публикуват статистически данни за изпълнението, свързани с напредъка по ключовите етапи и целите. Както ЕСП е отбелязвала в предишни доклади, ключовите етапи и целите, както и общите показатели, са насочени по-скоро към крайните продукти, отколкото към резултатите, различават се по степента си на амбиция, понякога им липсва яснота и невинаги отразяват завършването на дадена мярка, поради което публикуваната информация за резултатите не е достатъчна. Вж. точки [54—55](#)

- 18** Всички държави членки публикуват изискваните списъци на „100-те крайни получатели на най-голямо финансиране“. Над половината от тези крайни получатели обаче са публични органи, като на тях се отпуска над 80 % от финансирането. Значителна част от МВУ се изпълнява чрез обществени поръчки за строителство и услуги, извършвани от изпълнители. В тези случаи държавите членки не публикуват средствата, изплатени на изпълнителите, тъй като възлагащите органи се считат за крайни получатели. Поради тази причина липсва пълна прозрачност относно действителните получатели на средствата по МВУ. Порталът на една държава членка е пример за това, че е възможен по-прозрачен подход, който включва публикуване на сумите, изплатени на изпълнителите (България). Вж. точки [56—60](#).
- 19** В съответствие с разпоредбите за докладване на Регламента за МВУ Комисията публикува подробни оценки на ПВУ, информация за преразглежданията на ПВУ и исканията за плащане, заедно с все по-подробни годишни и тематични доклади. Това осигурява адекватно равнище на прозрачност по отношение на управленските решения и напредъка по изпълнението. Информацията и статистическите данни в тези публикации обаче не се основават на действителните разходи за изпълнението на мерките. По подобен начин в Системата за финансова прозрачност се съдържа информация за МВУ само на равнището на държавите членки, тъй като законодателят е определил държавите членки като бенефициенти, а доброволната „карта на проектите“ не е изчерпателна и зависи от качеството на информацията, която те предоставят. Вж. точки [62—77](#).

Какво препоръчва ЕСП?

20 С оглед на гореизложените констатации, ЕСП препоръчва на Комисията:



Препоръка 1

Да се предприемат мерки за всеобхватно, систематично и своевременно събиране и публикуване на информацията относно използването на средствата на ЕС

При изменението на Финансовия регламент Комисията следва да предложи разпоредби, чрез които да се следи за всеобхватното, систематично и навременно събиране и публикуване на информацията относно използването на средствата на ЕС, включително информацията за всички публични и частни бенефициенти, получатели, крайни получатели, изпълнители и подизпълнители, в т.ч. сумите, за които са поети задължения и които са изплатени на равнището на изпълнителите.

Целеви срок за изпълнение — към момента на предложението за следващо преразглеждане на Финансовия регламент или на разработването на бъдещи инструменти с модел на финансиране, което не е обвързано с разходите, в зависимост от това кое от двете събития настъпи по-рано



Препоръка 2

Да се следи за това данните за действителните разходи да се използват за оценка и постигане на ефективност при разходването на средствата на ЕС

За да извърши оценка на използването на средствата на ЕС и да постигне ефективност при разходването им, Комисията следва:

- а) по отношение на МВУ, да използва наличните данни за действителните разходи, събирани от държавите членки, за да извърши последваща оценка на ефикасността на разходването на средствата и да определи дали общият размер на действителните разходи е в приемливо близки граници с този на прогнозните разходи;
- б) за всички бъдещи инструменти, основани на „финансиране, което не е обвързано с разходите“, да изисква от държавите членки систематично да събират и да ѝ докладват данни за действителните разходи за целите на управлението на съответните фондове, както и за осигуряване на ефективно разпределение на средствата по време на изпълнението и извършване на последваща оценка на ефективността.

**Целеви срок за изпълнение — а) преди изготвянето на последваща оценка;
б) при разработване на бъдещи инструменти, основани на финансиране, което не е обвързано с разходите.**

Подробни констатации и оценки

Включените в извадката на ЕСП държави членки като цяло спазват нормативните изисквания за проследимост, но само някои от тях събират необходимите данни систематично в своите информационни системи за управление на МВУ

- 21** Проследимостта при използването на средствата на ЕС е от решаващо значение за осигуряването на отчетност. Възможността за проследяване на потока от средства на ЕС подобрява мониторинга, като предоставя на лицата, отговорни за вземането на решения на европейско и национално ниво, важна информация относно използването на тези средства.

Нормативната рамка на МВУ включва конкретни изисквания за осигуряване на проследимост при използването на средствата на равнището на държавите членки

- 22** Финансовият регламент определя общите принципи и процедури, уреждащи съставянето, изпълнението и контрола на бюджета на ЕС. Съгласно този регламент бюджетът следва да се изпълнява при наличието на механизми за ефективен и ефикасен вътрешен контрол⁶. Ефективният вътрешен контрол следва да включва подходяща одитна следа⁷. ЕСП провери дали нормативната рамка за МВУ (вж. [приложение II](#)) ясно определя и прецизира изискванията за проследимост въз основа на разпоредбите на Финансовия регламент, който е бил в сила към момента на създаване на МВУ⁸. ЕСП извърши оценка и на системите, използвани от държавите членки за изпълнение на техните ПВУ.
- 23** МВУ е инструмент, основан на модел на „финансиране, което не е обвързано с разходите“⁹, при който плащанията от бюджета на ЕС към държавите членки се извършват въз основа на задоволителното изпълнение на предварително определени ключови етапи и цели, а не на възстановяването на действително направени разходи по време на изпълнението. Впоследствие държавите членки могат да изплатят средствата на крайните получатели под каквато и да е форма на финансови вноски¹⁰. В насоките на Комисията се посочва, че държавите членки носят отговорност да следят за това нито един краен получател да не получава финансиране, което надхвърля действителните му разходи¹¹. ЕСП установи, че всички включени в извадката държави членки изпълняват своите ПВУ, като използват системи, които обикновено се основават на възстановяване на действително направените разходи.

⁶ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (наричан по-нататък в настоящия доклад „Финансов регламент“), член 36, параграф 1.

⁷ Пак там, член 36, параграф 3, буква г).

⁸ Пак там.

⁹ Пак там, член 125, параграф 1.

¹⁰ Съображение 18 от [Регламента за МВУ](#).

¹¹ Европейска комисия, Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU (2022/C 214/01), стр. 30.

24 ЕСП отбелязва, че Регламентът за МВУ изисква от държавите членки да събират няколко категории данни и да осигуряват достъп до тях за целите на одита и контрола, както и да предоставят сравнима информация относно използването на средствата по МВУ¹², която включва следното:

- **име на крайния получател на средствата;**
- **име на изпълнителя и подизпълнителя**, когато крайният получател на средствата е възлагащ орган в съответствие с правото на ЕС или с националното право в областта на обществените поръчки;
- собствено (и) име (на), фамилно (и) име (на) и дата на раждане на **действителния (те) собственик (ци)** на получателя на средствата или на изпълнителя; и
- списък на всички мерки за изпълнението на реформи и инвестиционни проекти по ПВУ с общия размер на публичното финансиране на тези мерки, като се посочва **размерът на средствата, изплатени** по линия на МВУ и на други фондове на ЕС.

25 ЕСП отбелязва също, че преработеният Финансов регламент е въвел нови изисквания за проследимост, но тъй като той е влязъл в сила след започването на МВУ, те не са приложими за този инструмент. По-специално с него се въвежда разпоредба, съгласно която „институциите и органите на Съюза и лицата или субектите, изпълняващи бюджета“ следва да предоставят на Комисията самоличността и местоположението на получателя, както е определено във Финансовия регламент, а също така и естеството и сумата, заделени за мярката¹³. Разпоредбата във връзка с проследимостта обаче не обхваща всички категории данни: по отношение на режима на пряко управление тя не обхваща самоличността на изпълнителите и подизпълнителите на бенефициентите, нито сумите, изплатени на равнището на изпълнителите; по отношение на режима на споделено управление тя не обхваща сумите, изплатени на равнището на изпълнителите. Освен това, когато държавите членки получават и изпълняват бюджета, тази разпоредба се прилага само когато те имат задължението да записват и съхраняват тези данни в съответствие със секторните разпоредби. В противен случай изпълнението ѝ е доброволно. Съгласно новия Финансов регламент, от 2028 г. нататък Комисията ще бъде задължена да публикува информация за получателите, изпълнителите, подизпълнителите и бенефициентите на средства при споделено управление в случаите, когато секторните разпоредби изискват тези данни да се събират и съхраняват¹⁴.

¹² Член 22, параграф 2, буква г) от [Регламента за МВУ](#).

¹³ [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2024/2509](#) за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преразгледан), член 36, параграф 6.

¹⁴ [Пак там](#), член 38, параграф 1.

Повечето държави членки са в състояние да проследят средствата по МВУ, но само някои от тях събират необходимите данни систематично в своите информационни системи за управление на МВУ

26 Въпреки че в Регламента за МВУ не се посочва начинът, по който данните следва да се събират от държавите членки, ЕСП си послужи с Инструментариума за по-добро регулиране като ръководство за метода, който следва да се използва, за да се постигнат добри резултати. Инструментариумът за по-добро регулиране счита, че непрекъснатият и организиран процес на систематично събиране на данни се равнява на мониторинг, и посочва, че този мониторинг предоставя необходимата информация за различни цели, включително управление, оценки и изпълняване на изискванията за спазване на правилата и упражняване на контрол¹⁵. По отношение на МВУ, освен събирането на данни, свързани с изпълнението на ключовите етапи и целите, съществуват и други изисквания за проследимост, както е обяснено в точка **24**.

27 ЕСП анализира информационните системи за управление на МВУ в държавите членки, включени в извадката, и установи, че характеристиките и функционалността на системите се различават значително по отношение на начина, по който се събират данните. Въз основа на анализа на ЕСП тези системи могат да бъдат групирани най-общо в три категории, предвид капацитета им за събиране на данни (вж. **таблица 1**), а именно:

- а) Системи, които редовно събират всички данни, включително за действителните разходи. Тези държави членки събират данни за крайните получатели, (под)изпълнителите и действителните разходи на равнището на крайните получатели за всяка мярка по МВУ (Австрия, България, Естония, Латвия, Малта, Румъния).
- б) Системи, които редовно събират данни, с изключение на такива за действителните разходи. Тези държави членки събират данни за крайните получатели и (под)изпълнителите за всяка мярка по МВУ, но информацията за действителните разходи е налична само при поискване (Нидерландия, Испания) от различните органи по изпълнението.
- в) Системи, от които при поискване се извличат данни за конкретни мерки. Тези държави членки не събират данни в централна система и могат да получават данни само при поискване от субектите, изпълняващи мерките по МВУ (Франция, Германия).

¹⁵ Инструментариум за по-добро регулиране (Европейска комисия, ноември 2021 г.), Инструмент 43 „Механизми и показатели за мониторинг“.

Таблица 1 | Три категории държави членки от гледна точка на събирането на данни

	Системи, които редовно събират всички данни						Събиране на данни при поискване			
	Да		Да, с изключение на финансови инструменти				Да		Невинаги	
	Системи, които редовно събират всички данни, вкл. за действителните разходи						Системи, които редовно събират всички данни, с изключение на такива за действителните разходи		При поискване за конкретни мерки	
	AT	BG	EE	LV	MT	RO	ES	NL	DE	FR
Име на крайните получатели	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Име на изпълнителите	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Име на подизпълнителите	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Действителни разходи на равнището на крайния получател	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Източник: ЕСП.

28 При анализа на включените в извадката държави членки, използващи системи, които редовно събират всички необходими данни, ЕСП отбеляза, че предимството на тези системи е свързано с това, че дават възможност за всеобхватна и навременна проследимост на използването на средствата. Освен това чрез тях могат автоматично да се генерират доклади относно действителните разходи за всяка мярка, като по този начин се улеснява използването на данните за целите на анализа. Пет от шестте държави членки, които отчитат действителните разходи на равнището на крайните получатели (Австрия, България, Естония, Латвия и Малта), отчитат също сумите на действителните разходи, изплатени на изпълнителите. ЕСП потвърди това и чрез своето проучване, изпратено до всички държави членки. Получените отговори показват, че 19 държави членки (70 %) следват този подход.

29 Вж. [каре 1](#) за пример за система, използвана за МВУ, в която редовно се събират всички необходими данни, включително за действителните разходи.

Каре 1

Пример за система, използвана за МВУ в Латвия, в която редовно се събират всички необходими данни, включително за действителните разходи

- Информационната система за управление, използвана за МВУ от координиращия орган в Латвия, е подобрен модул на системата, която вече се използва за структурните фондове на ЕС, но разполага с допълнителни специфични за МВУ функционалности, като например проследяване и докладване относно ключовите етапи и целите.
- Системата съдържа данни за крайните получатели, изпълнителите, подизпълнителите и действителните разходи.
- Данните се актуализират непрекъснато по време на етапа на изпълнение. Органите по изпълнението редовно представят доклади за напредъка, които включват информация за плащанията към крайните получатели и фактури, обосноваващи разходите.
- Системата автоматично проследява отделните източници на финансиране и може да съпоставя информацията от фактурите с тази по други фондове на ЕС, включени в нея.
- За всяка мярка автоматично се изчислява разликата между прогнозните и действителните разходи до момента.

Доклади с предварително зададени параметри могат да бъдат генерирани автоматично, а при поискване могат да бъдат конфигурирани персонализирани доклади.

30 Анализът на ЕСП показва, че повечето държави членки в извадката могат да предоставят всички необходими данни относно използването на средствата по МВУ. ЕСП обаче установи, че по отношение на конкретни мерки в някои от държавите членки, в които координиращите органи по МВУ не събират редовно данни във всички изисквани категории (Франция, Германия, Испания), отговор на някои искания за информация е бил предоставен със закъснение от няколко месеца. Координиращите органи по МВУ, които не събират редовно тези данни, не можаха да изготвят своевременен преглед на прогнозните спрямо действителните разходи или на отделните източници на финансиране.

- 31** Във Франция данните по МВУ не се събират систематично и за ЕСП беше особено трудно да получи информацията по заявката си, тъй като държавата членка не беше в състояние да представи всички данни по МВУ, които се изискват по закон (вж. *каре 2*).

Каре 2

Пример за невъзможност за предоставяне на всички изисквани по закон данни по МВУ — Франция

Органите във Франция не бяха в състояние да предоставят имената на крайните получатели за три от петте мерки, включени в извадката. Според тях това се дължи на факта, че за някои мерки получаването на информация за крайните получатели и изплатените суми, дори при поискване, създава прекомерна административна тежест.

Въпреки че данните за действителните разходи в крайна сметка бяха представени и за петте включени в извадката мерки, те бяха получени повече от шест месеца след първоначалното искане, а за три мерки действителните разходи не можеха да бъдат свързани със съответните крайни получатели.

- 32** Предвид тези съображения ЕСП счита, че систематичното събиране на данни в централна система за проследяване на използването на средствата по МВУ предоставя ясно предимство. Това е свързано с възможността да се предоставят доклади за навременен мониторинг и управление по време на изпълнението, за да се повиши отчетността, както и за целите на съпоставянето и оценката. Систематичното събиране на данни също може да бъде важен инструмент, който може да се използва своевременно от органите за контролни дейности, като например предотвратяване на нередности и разкриване/разследване на измами. ЕСП счита, че, от една страна, несистематичното събиране на данни поражда риск от недостатъчно ефективно управление на инструмента, а от друга страна, ако не се събират всички необходими данни, се създава риск за отчетността.

Някои държави членки използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозите, но не преразпределят систематично реализираните икономии на разходи, а Комисията не изисква данни за действителните разходи за целите на управлението на МВУ

- 33** В Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се посочва, че „Комисията изпълнява бюджета [...] съгласно принципа на доброто финансово управление“ и че „държавите-членки сътрудничат на Комисията, за да се гарантира използването на бюджетните кредити в съответствие с принципа на доброто финансово управление“¹⁶. Финансовият регламент определя три принципа на добро финансово управление¹⁷, включително принципа на ефикасност, който изисква възможно най-доброто съотношение между използваните ресурси, предприетите дейности и постигането на целите. Принципът на добро финансово управление се прилага и към модела на финансиране на МВУ, което не е обвързано с разходите.
- 34** Ето защо ЕСП провери дали и как държавите членки и Комисията са използвали информация за действителните разходи, въпреки че това не се изисква от Регламента за МВУ. ЕСП счита, че е много важно за целите на управлението на МВУ да се използва информация за действителните разходи за мерките, вместо за прогнозните, за да се прецени дали държавите членки са разходвали средствата по ефективен начин¹⁸, да се коригират прогнозните разходи за конкретни мерки, когато е целесъобразно (например при преразглеждането на ПВУ), и да се проверява, че общото финансиране, получено от държавите членки, е приемливо близко по размер до действителните разходи.

¹⁶ Член 317 от консолидираната версия на Договора за функционирането на Европейския съюз, Официален вестник на Европейския съюз, С 326, 26 октомври 2012 г.

¹⁷ Член 33 от Финансовия регламент от 2018 г.

¹⁸ Специален доклад 26/2023 на ЕСП „Рамка за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост — измерва се напредъкът в изпълнението, но постигнатите резултати не се отчитат в достатъчна степен“, точки 86—87, и Преглед 02/2025 на ЕСП „Ориентираност към резултатите, отчетност и прозрачност — какви поуки могат да бъдат извлечени от недостатъците на МВУ“, точка 35.

Повечето държави членки в извадката на ЕСП използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи в случай на промени в обхвата, но нито една не преразпределя систематично реализираните икономии на разходи

- 35** От държавите членки се е изисквало да включат в своите ПВУ общите прогнозни разходи за реформите и инвестициите, съдържащи се в плана, подкрепени от подходяща обосновка и от обяснения по какъв начин те съответстват на принципа за ефективност на разходите¹⁹. След това Комисията е трябвало да оцени от гледна точка на ефективността дали тези прогнозни общи разходи са разумни и реалистични и дали съответстват на принципа за ефективност на разходите²⁰. Финансовата подкрепа от МВУ за всяка държава членка е изчислена с помощта на коефициент на разпределение и е ограничена до общия размер на прогнозните разходи²¹.
- 36** Както ЕСП отбеляза в свой предишен доклад, Комисията е дала една и съща оценка („Б“) на изчисленията на прогнозните разходи на всички държави членки въпреки разликите в броя и значимостта на установените недостатъци, които са варирали от липса на информация на етапа на планиране за някои мерки до неправдоподобни основни допускания за всички мерки²². Важността на правдоподобните и реалистични оценки се подчертава и в насоките на Комисията, в които се посочва следното: въпреки че прогнозата се изготвя въз основа на приблизителна оценка, преди разходите да бъдат действително извършени, сумата на общите прогнозни разходи следва да е в приемливо близки граници с действителните разходи. За тази цел в насоките се препоръчва да се използват счетоводни методи, разходи за минали периоди, статистически данни, достоверни и надеждни проучвания от доверени органи или други подобни източници на информация и доказателства, с цел да се изготвят солидни първоначални оценки²³.

¹⁹ Член 18, параграф 4, буква к) от [Регламента за МВУ](#).

²⁰ Пак там, член 19, параграф 3, буква и) и точка 2.9 от приложение V.

²¹ Пак там, член 11 и член 20, параграф 4.

²² [Специален доклад 21/2022 на ЕСП](#) „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“, фигура 2, стр. 13 и точки 66—69.

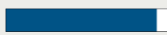

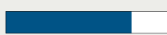




²³ Европейска комисия, Насоки за плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки, [SWD \(2021\) 12](#), част 1/2, стр. 37.

- 37** В своята междинна оценка Комисията е отбелязала, че от 2021 г. насам има сериозен натиск върху веригите на доставки и енергоснабдяването, което е довело до високи нива на инфлация²⁴. Това означава, че много мерки по МВУ са довели до прекомерни разходи или може да се очаква да доведат до такива. Обратното обаче също може да се случи: в два предишни доклада на ЕСП бяха установени мерки, при които действителните разходи са значително по-ниски от прогнозните²⁵.
- 38** В отговор на проучването на ЕСП 12 от 27-те държави членки (44 %) са заявили, че или не са били задължени, или не са били в състояние да изчислят общото съотношение между действителните и прогнозните разходи. Същевременно 12 (80 %) от останалите 15 държави членки са посочили, че действителните разходи или отговарят на прогнозните, или се очаква да бъдат по-високи. Това показва, че много държави членки очакват общите действителни разходи за изпълнение на ПВУ да бъдат поне толкова високи, колкото прогнозните разходи. Това може да бъде потвърдено едва в края на периода на изпълнение.
- 39** По време на одита ЕСП поиска да ѝ бъдат предоставени данни за приключените мерки от четири държави членки от извадката (Австрия, Латвия, Малта и Румъния). Беше установено, че 15 от 19-те мерки, които са били завършени и за които всички разходи са били изплатени до средата на 2025 г., са имали по-ниски действителни разходи от прогнозните (вж. [таблица 2](#) с обобщение на тези мерки, и [приложение III](#) с подробна информация за отделните мерки). В някои случаи тези разлики са значителни. Това означава, че за тези мерки прогнозните разходи по МВУ надвишават действителните разходи и ако тази тенденция продължи, това създава риск общият размер на разпределените средства по МВУ за някои държави членки да надвиши действителните разходи. В своята дейност обаче ЕСП установи също така, че при някои мерки, изпълнявани понастоящем в три от четирите държави членки в извадката, разходите са били превишени.

²⁴ Европейска комисия, Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility, SWD (2024) 70, част 4.1.5 (B), стр. 54.

²⁵ Специален доклад 13/2025 на ЕСП „Подкрепа по Механизма за възстановяване и устойчивост за цифровия преход в държавите — членки на ЕС — потенциалът за стратегическо насочване към потребностите в областта на цифровизацията не е реализиран“, точки 46—47 и Специален доклад 11/2023 на ЕСП „Подкрепа от ЕС за цифровизацията на училищата — значителни инвестиции, но липсва стратегически акцент при използването на финансирането от ЕС от страна на държавите членки“, каре 5.

Таблица 2 | Информация за завършените мерки по ПВУ в четирите избрани държави членки

Държава членка	Общо прогнозни разходи (в млн. евро)	Общо действителни разходи (в млн. евро)	Съотношение действителни/прогнозни разходи	Брой на завършените мерки
Завършени мерки, при които са реализирани икономии на разходи				
Австрия	484,90	438,26	 90 %	□□□ 3
Латвия	3,98	3,70	 93 %	□□ 2
Малта	36,60	27,37	 75 %	□□□ 3
Румъния	39,40	33,00	 84 %	□□□□□□□ 7
Завършени мерки, при които има преразходи или действителните разходи са равни на прогнозните				
Австрия	158,90	158,90	 100 %	□ 1
Латвия	0,15	0,15	 100 %	□□ 2
Малта	Не е приложимо	Не е приложимо	Не е приложимо	0
Румъния	20,74	20,78	 100,19 %	□ 1

Източник: ЕСП.

40 Анализът на ЕСП показва, че четири от държавите членки в извадката (България, Естония, Латвия и Румъния) наблюдават изпълнението на бюджета на МВУ, като редовно извършват съпоставка между прогнозните и действителните разходи. Освен това държавите членки в извадката на ЕСП могат да бъдат разделени на три категории по отношение на начина, по който използват данните за действителните разходи при преразглеждането на ПВУ:

- държави членки, които съобщиха, че не използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи за мерките в своя ПВУ в случай на промени в обхвата или потенциални икономии/преразходи: Австрия, Франция и Германия. Комисията обаче информира ЕСП, че тези държави членки всъщност използват данни за действителните разходи при преразглеждането на определени мерки, въпреки че Австрия е започнала едва в края на 2025 г.;
- държави членки, които използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи за мерките в своите ПВУ, но само в случай на промени в обхвата: Естония, Малта, Нидерландия и Испания;
- държави членки, които използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи за мерките в своя ПВУ в случай на промени в обхвата или понякога при преразпределяне на финансирането по ПВУ при реализирани икономии/преразходи: България, Латвия и Румъния.

Нито една от включените в извадката държави членки обаче не използва систематично данни за действителните разходи, за да актуализира прогнозните разходи в случай на икономии/преразходи.

В *каре 3* са представени примери за две от тези три категории.

Каре 3

Подходи за актуализиране на прогнозните разходи въз основа на действителните разходи

Австрия

Информационна система за управление на МВУ на Австрия (Transparenzdatenbank), която се използва и за други фондове, съдържа данните, необходими за сравнение на действителните и прогнозните разходи за мерките в плана. Информацията за действителните разходи обаче не се използва за тази цел, тъй като австрийските органи не я считат за относима, предвид основания на резултатите модел на МВУ.

Латвия

Информационната система за управление на МВУ на Латвия автоматично сравнява прогнозните суми за всяка мярка със сумите, договорени и изплатени на крайните получатели. Оценка на действителните спрямо прогнозните разходи се извършва, когато дадена мярка се счита за завършена, тъй като системата предоставя информация за неизразходваните суми и те могат да бъдат преразпределени. При наличие на неизразходвани суми вариантите са: оставащата сума да се преразпредели към други мерки в рамките на ПВУ или да се използва за постигане на по-висока цел в рамките на същата мярка.

- 41** В обобщение, повечето държави членки в извадката на ЕСП използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи в случай на промени в обхвата. Въпреки че някои държави членки преразпределят финансирането и в случай на икономии/превишаване на разходите, нито една от включените в извадката държави не прави това систематично. Съществува риск общият размер на действителните разходи по някои ПВУ да не остане в приемливо близки граници с този на прогнозните разходи.

Комисията не събира данни за действителните разходи за отделните мерки дори когато такива са налични, което намалява възможността ѝ за оценка на ефективността на използването на ресурсите по МВУ

- 42** Съгласно Регламента за МВУ от Комисията се изисква да направи последваща оценка на ефективността на използването на средствата по инструмента²⁶. Поради това ЕСП провери дали информацията за действителните разходи, изплатени на крайните получатели, която е налична на равнището на държавите членки, се събира и използва от Комисията. Одиторите провериха също така дали Комисията използва информация за действителните разходи при оценката на преразгледаните ПВУ.
- 43** Комисията не изисква от държавите членки да представят данни за действителните разходи за отделните мерки, тъй като счита, че Регламентът за МВУ не предоставя правно основание за това. Според ЕСП този въпрос не е изяснен в Регламента за МВУ²⁷. Според извадката на ЕСП повечето държави членки събират такива данни систематично. Комисията обаче не използва данни за действителните разходи при оценката на преразгледаните ПВУ, освен в случаите, когато получава актуализирани прогнози от държавите членки. Съгласно Регламента за МВУ Комисията следва да извърши обща последваща оценка на Механизма²⁸. Според одиторите на ЕСП тази оценка следва да обхваща както общите, така и специфичните цели на МВУ²⁹, и поради това неизбежно ще трябва да вземе под внимание действителните разходи за мерките, изпълнени по ПВУ. Поради това те считат, че липсата на данни за действителните разходи за отделните мерки и стълбове ограничава възможността на Комисията за оценка на ефективността и съответно на спазването на принципа на добро финансово управление на МВУ.

²⁶ Член 32, параграф 2 от [Регламента за МВУ](#).

²⁷ Член 31, параграф 3 от [Регламента за МВУ](#) и [Специален доклад 26/2023 на ЕСП](#), точка 87.

²⁸ Член 32, параграф 4 от [Регламента за МВУ](#).

²⁹ Член 4 от [Регламента за МВУ](#).

- 44** Тъй като липсват данни за действителните разходи за отделните мерки и стълбове или такива не се използват, съществува риск Комисията да не може да оцени ефикасността и следователно спазването на принципа на добро финансово управление на МВУ. В предишен доклад ЕСП вече отбеляза, че липсата на информация относно действителните разходи, финансирани от МВУ на равнището на отделните мерки, ограничава оценката на ефикасността³⁰. Това ограничение е посочено и в проучване на Европейската централна банка, в което се анализира икономическото въздействие на МВУ³¹.
- 45** И на последно място, държавите членки ежегодно изпращат на Евростат данни за действителните разходи по МВУ, обикновено чрез своите национални статистически служби. Данните, получавани и публикувани от Евростат³², представляват общите действителни разходи по държави членки и по години. Евростат не получава данни за отделните мерки. Докладваните данни представляват консолидираните суми на равнището на плановете, разделени в категория „Безвъзмездна финансова помощ“ и категория „Заеми“. Тези данни се изпращат и използват от отдела за фискален надзор на ГД „Икономически и финансови въпроси“ за целите на процедурата при прекомерен дефицит, както и от отделите на генералната дирекция, отговарящи за изпълнението на МВУ за информационни и отчетни цели.

³⁰ Преглед 02/2025 на ЕСП, точки 35—37.

³¹ Европейска централна банка, *Four years into NextGenerationEU: what impact on the area economy?*, стр. 59.

³² Евростат, *Statistics related to the Recovery and Resilience Facility*.

МВУ осигурява достатъчна прозрачност относно постигането на ключовите етапи и целите от държавите членки, както и относно управленските решения на Комисията, но публикуваната информация относно крайните получатели, действителните суми и резултатите е недостатъчна

- 46** Прозрачността предполага оповестяване на информация за разходите на ЕС, като същевременно се гарантира своевременен достъп на гражданите до тази информация. Заедно с проследимостта тя е ключов елемент за осигуряване на отчетност и демократичен надзор и следователно е от съществено значение за изграждането на обществено доверие в начина, по който се разходват средствата на ЕС.

Правната рамка на МВУ определя ясни изисквания за прозрачност на управленско равнище, но не предвижда пълно оповестяване на потока от средства

- 47** ЕСП провери дали в регулаторната рамка, въведена за МВУ (вж. [приложение II](#)), са определени ясни изисквания за прозрачност въз основа на съответните разпоредби на Финансовия регламент³³, в който се определят принципите и процедурите, уреждащи изготвянето, изпълнението и контрола на бюджета на ЕС. ЕСП разгледа и изискванията за прозрачност по Механизма за свързване на Европа³⁴ (МСЕ) и по политиката на сближаване³⁵ за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., като взе предвид различията в правните рамки и механизмите на тези инструменти.

³³ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046.

³⁴ Регламент (ЕС) 2021/1153 за създаване на Механизъм за свързване на Европа.

³⁵ Регламент (ЕС) 2021/1060 за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, [...].

48 В ДФЕС се посочва, че институциите на ЕС следва да „работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост“³⁶. Освен това във Финансовия регламент се посочва, че „гражданите [...] следва да знаят **къде** и за **какви** цели Съюзът изразходва средствата“, че това следва да се постигне чрез публикуване на „съответната информация относно **всички получатели** на средства [т.е. **кой** разходва средствата]“, както и че следва да се положат усилия за осигуряване на максимална прозрачност на информацията за получателите³⁷. В него се определя информацията относно получателите, която трябва да бъде публикувана в съответствие с принципа на прозрачност (вж. *каре 4*).

³⁶ Договор за функционирането на Европейския съюз, член 15, параграф 1.

³⁷ Съображение 11 и 12 от Финансовия регламент от 2018 г.

Каре 4

Изисквания за публикуване на информацията относно получателите при пряко и споделено управление

Във Финансовия регламент от 2018 г.³⁸ се посочва, че Комисията предоставя по подходящ начин и своевременно информацията относно получателите на средства, предоставяни от бюджета³⁹.

По отношение на средствата, които се управляват пряко (като при МВУ и МСЕ), се публикува информацията относно наградите, безвъзмездната финансова помощ и договорите, които са присъдени, предоставени или възложени след провеждането на конкурси, процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ или процедури за възлагане на поръчки, както и относно избраните експерти⁴⁰:

- името на получателя (може да бъде бенефициент или изпълнител⁴¹);
- местонахождението на получателя;
- сумата, за която е поето правно задължение; и
- естеството и целта на мярката.

По подобен начин, по отношение на споделеното управление (като например при фондовете на политиката на сближаване), във Финансовия регламент се посочва, че Комисията и държавите членки трябва да спазват принципа на прозрачност⁴², като в специфичните за отделните сектори правила са включени подробни разпоредби за осигуряване на прозрачност. Например в Регламента за общоприложимите разпоредби за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. се предвижда, че управляващите органи трябва да публикуват, наред с друга информация, името на бенефициента [а при възлагане на обществени поръчки — името на изпълнителя], целта, местоположението и общата стойност на операцията⁴³. Изискванията за прозрачност при споделеното управление са актуализирани във Финансовия регламент от 2024 г. (вж. точка 25).

В Регламента за МВУ държавите членки са определени като бенефициенти и Комисията е сключила споразумения за финансиране с тях (те са получателите на средствата съгласно член 2 (53) от Финансовия регламент). Комисията отпуска средства по МВУ на държавите членки в качеството им на бенефициенти, които от своя страна разпределят средствата вътрешно чрез националния си бюджет на органите, отговарящи за изпълнението на мерките.

От друга страна, при други инструменти с пряко управление, като МСЕ, Комисията сключва договори за безвъзмездна финансова помощ и изплаща средствата на бенефициентите, които изпълняват проектите. По подобен начин при фондовете на политиката на сближаване при споделено управление бенефициентите обикновено са субектите, изпълняващи операциите.

³⁸ Пак там, член 38, параграф 1.

49 Регламентът за МВУ съдържа няколко разпоредби относно осигуряването на прозрачност. Те са свързани с публикуването от страна на Комисията на съответните управленски решения (оценка на ПВУ, изменение на ПВУ и искания за плащане) и с докладването от страна на Комисията и държавите членки относно постигнатия напредък в изпълнението на плановете и инструмента (вж. [приложение IV](#)). Изискването за публикуване на оценки на ПВУ, техните изменения и исканията за плащане е елемент от осигуряването на прозрачност, който е специфичен за МВУ. Това изискване може да спомогне за повишаването на обществената осведоменост относно процеса на вземане на решения.

50 Първоначално Комисията е публикувала в набора от показатели за възстановяване и устойчивост само сумите, разпределени на държавите членки в качеството им на бенефициенти, и различни други данни въз основа на прогнозните разходи по ПВУ, като същевременно не са публикувани подробни данни относно крайните получатели на средствата⁴⁴. С измененията на Регламента за МВУ през 2023 г. е въведено изискване държавите членки да публикуват данни за 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране⁴⁵, които впоследствие се централизират и публикуват от Комисията в набора от показатели по МВУ⁴⁶. В тази нова разпоредба се посочва информацията, която следва да бъде публикувана от държавите членки:

- за юридически лица — пълното юридическо наименование на получателя и идентификационния номер по ДДС или данъчният идентификационен номер, ако има такъв, или друг собствен национален идентификационен код;
- за физически лица — собственото и фамилното име на получателя;
- размерът на сумата, получена от всеки получател, както и свързаните с тях мерки, за които държава членка е получила финансиране по линия на МВУ.

³⁹ Пак там, член 38, параграф 3.

⁴⁰ Пак там, член 38, параграф 2.

⁴¹ Пак там, член 2, параграф 53.

⁴² Пак там, член 63, параграф 1.

⁴³ Член 49, параграф 3 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#).

⁴⁴ Eucrim, [Trade-offs in Auditing the EU Recovery and Resilience Facility – Flexibility vs Compliance: A Greek Case Study](#), том 4/2023 г., стр. 350.

⁴⁵ Член 25а от [Регламента за МВУ](#), изменен с [Регламент \(ЕС\) 2023/435](#) във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост.

⁴⁶ Европейска комисия, [Набор от показатели за възстановяване и устойчивост](#).

51 Тази нова разпоредба за прозрачност, въведена две години след началото на изпълнението на МВУ, обаче е ограничена до 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране. Тъй като изискването на разпоредбата не осигурява пълна прозрачност по отношение на използването на финансирането по МВУ, Европейският омбудсман е препоръчал на Комисията да насърчи държавите членки да публикуват информация за всички получатели на финансиране по МВУ, за да се подобри отчетността при използването на средствата по МВУ⁴⁷. В издадени впоследствие насоки Комисията посочва, че „държавите членки могат да публикуват списък, който надхвърля минималния брой от 100, определен в Регламента за МВУ“⁴⁸. До завършването на одитната дейност на ЕСП нито една държава членка от извадката не беше публикувала информация, надхвърляща изисквания минимум.

Държавите членки предоставят частична информация относно използването на средствата по МВУ извън публичния сектор и недостатъчна информация относно резултатите

52 Съгласно разпоредбите на споразуменията за финансиране по МВУ, подписани между Комисията и държавите членки, „информацията, комуникацията и публичността на държавата членка във връзка с финансирането при изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост трябва да бъдат най-малко на същото ниво като това, което се изисква съгласно правилата на държавата членка за публично финансиране без вноски от общия бюджет [на Съюза]“⁴⁹. Поради това ЕСП провери дали държавите членки публикуват бюджетна информация за своите ПВУ и тяхното изпълнение по същия начин, както за националния си бюджет.

53 ЕСП установи разлики в начина, по който държавите членки в извадката предоставят бюджетна информация относно ПВУ и тяхното изпълнение. Четири държави членки (България, Естония, Латвия и Румъния) публикуват отделен бюджет, а останалите шест (Австрия, Франция, Германия, Малта, Нидерландия и Испания) считат ПВУ за част от националния си бюджет.

⁴⁷ Европейски омбудсман, „Заключителна бележка относно стратегическата инициатива относно прозрачността и отчетността на Механизма за възстановяване и устойчивост“.

⁴⁸ Европейска комисия, Доклад до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост, приложение V „Крайни получатели в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост“ (COM (2024) 474 final).

⁴⁹ Европейска комисия, „Правила за комуникация и видимост — програми на Европейския съюз за финансиране за периода 2021—2027 г.: насоки за държавите членки“, стр. 40.

- 54** ЕСП анализира и публично достъпната информация, публикувана на порталите за МВУ на включените в извадката държави членки. Беше установено, че шест от десетте държави членки в извадката (Австрия, България, Естония, Франция, Латвия и Испания) публикуват подробни статистически данни за напредъка по изпълнението на ПВУ на своите портали за МВУ. Тази информация варира от подробни данни за процедурите за възлагане на обществени поръчки до интерактивни карти на проектите и статистически данни за постигнатото чрез мерките. Тъй като тези елементи не се изискват от правната рамка, представените теми и степента на подробност се различават значително в отделните държави членки. По отношение на резултатите от изпълнението ЕСП констатира, че като цяло тези публични портали включват информация за постигането на ключовите етапи и целите, но не и за общите показатели и постигнатите действителни резултати или изпълнението на общите цели на съответната мярка, подробно описани в решенията за изпълнение на Съвета (РИС). В предишни доклади ЕСП вече отбеляза, че ключовите етапи и целите на МВУ са съсредоточени върху крайните продукти, а не върху резултатите, различават се по своята степен на амбиция, понякога им липсва яснота и невинаги обхващат основните етапи на изпълнение на съответната мярка, включително завършването ѝ⁵⁰. Поради това ЕСП счита, че публикуваната информация за резултатите не е достатъчна.
- 55** От десетте държави членки в извадката на ЕСП Порталът за МВУ на България съдържа най-изчерпателна информация, включително пълния списък на крайните получатели, изпълнителите и подизпълнителите, изплатените суми и текущия етап на изпълнение (вж. [каре 5](#)).

⁵⁰ Специален доклад 26/2023 на ЕСП, точки 30—51, Преглед 02/2025 на ЕСП, точка 11 и Специален доклад 13/2025 на ЕСП, точки 56—71.

Каре 5

Публичен портал и информационна система за управление на МВУ в България

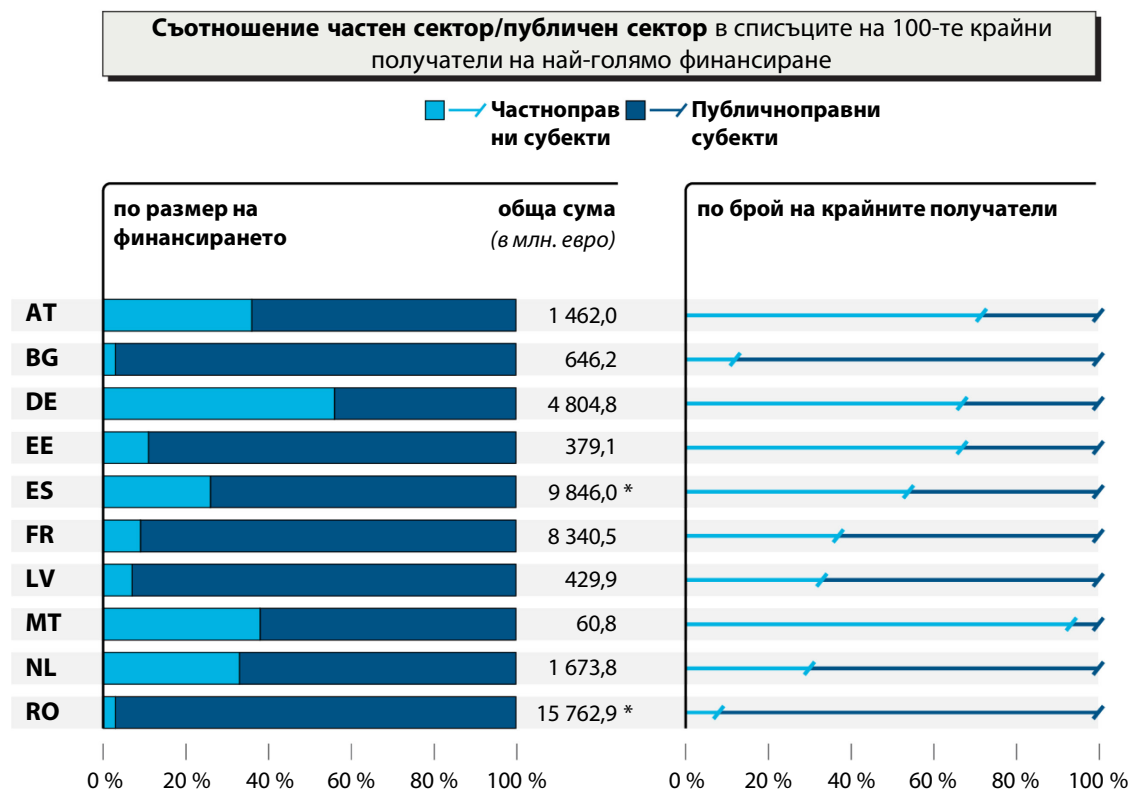
- Единната информационна система за управление и наблюдение (ИСУН) се използва за управление на всички проекти, финансирани от ЕС. Тя е структурирана в четири модула: модул за електронно кандидатстване, модул за електронно отчитане, вътрешен (за целите на управлението) и публичен модул — всички те се актуализират автоматично, когато информацията бъде качена и одобрена. Публичният модул функционира като уебстраница със свободен достъп, показваща информация за всички програми на ЕС, включително МВУ.
- Публичният модул позволява детайлизиране на данните (преминаване от обобщена към по-подробна информация) — от началната страница на ПВУ до списък на компонентите, мерките и проектите. Могат да бъдат показани прогнозните, договорените и изплатените суми. За всеки проект е налична допълнителна информация за крайния получател, списъка на участващите субекти (изпълнители, подизпълнители, членове на консорциум) и напредъка по свързаните с него показатели.
- Данните, публикувани в публичния модул на ИСУН, надхвърлят изискванията на МВУ, вкл. тъй като съдържат списък на всички крайни получатели и информация за етапа на изпълнение на мерките.

Системата позволява на всеки потребител в публичния модул да избере или търси субект в системата (краен получател, изпълнител, подизпълнител) и да получи информация за всички проекти/мерки, в които този субект участва или за които получава финансиране (за всички програми на ЕС). Могат да се изготвят доклади в различни формати.

- 56** Всички държави членки от извадката на ЕСП публикуват на своите портали списъка на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране, заедно със съответните суми. ЕСП извърши и анализ на съдържанието на публикуваните списъци на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране за включените в извадката държави членки.

- 57** Представената в тях информация не винаги съответства изцяло на изискванията на Регламента за МВУ, пояснени в насоките на Комисията. Например Испания и Румъния публикуват сумите, отпуснати на крайните получатели, а не получените суми, както се изисква от Регламента за МВУ. Вж. [приложение V](#) за преглед на недостатъците и несъответствията, установени от ЕСП по отношение на списъците на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране.
- 58** ЕСП установи, че като цяло в избраните държави членки делът на крайните получатели в тези списъци, представляващи министерства, агенции и други публични органи, включително държавни предприятия, представлява средно малко над 50 %. В същото време общите суми, свързани с крайни получатели, които са публични органи, са средно над 80 % в избраните държави членки (вж. [фигура 2](#) за резултатите от анализа на ЕСП по държави членки). ЕСП отбелязва, че според наличните данни в Системата за финансова прозрачност (СФП) тази ситуация като цяло е сходна с наблюдаваната при МСЕ — друг пряко управляван фонд на ЕС (вж. [приложение VI](#)).

Фигура 2 | Анализ на списъците на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране по МВУ в държавите членки в извадката на ЕСП






Бележка: Румъния и Испания докладват въз основа на отпуснатите суми (вж. [приложение V](#)).

Източник: ЕСП, въз основа на публично достъпни данни към момента на извършване на одитната ѝ дейност през първата половина на 2025 г.

59 Въз основа на този анализ ЕСП заключава, че публикуването на информация само за 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране по МВУ не дава добра представа за цялостното използване на средствата. Това се дължи на факта, че в много случаи крайните получатели, съгласно определението⁵¹, са публични органи, а задължението за публикуване, предвидено в Регламента за МВУ, не обхваща изпълнителите, които често представляват първото равнище на участие от частния сектор в потока от средства по МВУ. Въпреки това, тъй като значителна част от разходите по МВУ се разходват чрез договори за обществени поръчки за строителни работи и услуги, извършвани от изпълнители, ЕСП отбелязва, че за средствата, за които е посочено, че са изплатени, като цяло са били сключени договори с частноправни субекти. В **таблица 3** е представен пример как може да се повиши прозрачността отвъд информацията относно крайните получатели чрез всеобхватен публичен портал за МВУ като този, използван от България.

Таблица 3 | Пример за суми, договорени с крайни получатели, които са публични органи, избрани от списъка на крайните получатели в България (в евро)

Крайни получатели	Изплатени суми (*)	Прогнозни разходи за мярката (А)	Договорени суми (Б)	% на договорените суми (Б)/(А)	Брой на изпълнителите
„Метрополитен“ АД	77 050 281	110 530 000	111 188 302	 101 %	5
Електроенергиен системен оператор	22 628 897	189 180 000	131 267 144	 69 %	113
Министерство на земеделието и храните	6 010 807	10 200 000	12 021 614	 118 %	1

* Изплатените суми са от списъка на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране.

Източник: ЕСП и ИСУН на България, данни, извлечени през септември 2025 г.

⁵¹ Европейска комисия, Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU (2023/C 80/01), стр. 34; Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост (C/2024/4618), стр. 18; и Доклад до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост, приложение V „Крайни получатели в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост“, (COM (2024) 474).

- 60** Като цяло ЕСП установи, че макар по-голямата част от включените в извадката държави членки да публикуват различни статистически данни за изпълнението на своите ПВУ, информацията за резултатите е минимална и не се осигурява пълна прозрачност относно действителните разходи и получателите на средства по МВУ. В резултат на това информацията относно използването на средствата, особено извън публичния сектор, е ограничена и не гарантира пълна прозрачност по отношение на МВУ.

Информацията, предоставена на равнището на Комисията, е обширна, но липсват подробни данни относно използването на средствата в рамките на държавите членки

- 61** ЕСП анализира прозрачността, която се осигурява по отношение на МВУ на равнището на Комисията, въз основа на публикувани оценки, доклади, уебсайтове и други налични онлайн инструменти.

Комисията осигурява прозрачност чрез своите подробни оценки и обстойно докладване

- 62** Комисията изготвя оценки, доклади и различни други публикации относно напредъка и резултатите от изпълнението на МВУ (вж. [таблица 4](#)).

Таблица 4 | Публикувана от Комисията информация относно МВУ

	Публикация	Дата/Честота	Правно основание
Оценки на Комисията (публичнодостъпни)	<u>Оценка на първоначалните и изменените ПВУ</u> , включително: а) решение за изпълнение на Съвета и б) работен документ на службите на Комисията	За всяка държава членка за първоначалния план и за всички изменения на плана	Регламент за МВУ, чл. 19 и чл. 20, параграф 1
	<u>Оперативни договорености</u> , съдържащи договореностите и графика за мониторинг и изпълнение, съответните показатели и др.	За всяка държава членка за първоначалния план и за всички изменения на плана	Регламент за МВУ, чл. 20, параграф 6
	<u>Оценка на исканията за плащане на държавите членки</u> , включително: а) предварителна оценка на Комисията и б) решение за изпълнение на Комисията	За всяко представено искане за плащане	Регламент за МВУ, чл. 24, параграф 4
Докладване	<u>Годишен доклад</u> относно изпълнението на МВУ	Ежегодно, без определена дата	Регламент за МВУ, чл. 31
	<u>Доклад за преглед</u> на изпълнението на МВУ	31 юли 2022 г. (еднократен доклад)	Регламент за МВУ, чл. 16
	<u>Междинна оценка</u> и подкрепящо независимо проучване	февруари 2024 г.	Регламент за МВУ, чл. 32
	<u>Последваща оценка</u>	до 31 декември 2028 г.	Регламент за МВУ, чл. 32

	Публикация	Дата/Честота	Правно основание
Други публикации	<u>Тематични анализи</u> на мерките в плановете и примери, илюстриращи напредъка в изпълнението по стълбовете	В зависимост от съответните събития, няколко пъти годишно	Делегиран регламент (ЕС) 2021/2106, чл. 1
	<u>Доклади по държави в рамките на европейския семестър</u> , вкл. отражението на МВУ върху специфичните за всяка държава препоръки	Ежегодно	Европейски семестър и МВУ, чл. 27
	<u>Резюмета</u> на диалога за възстановяване и устойчивост	По инициатива на Парламента, на всеки два месеца	Регламент за МВУ, чл. 26
	<u>Информационни документи и заключения</u> за въздействието на МВУ и <u>събитията, свързани с МВУ</u>	В зависимост от съответните събития	По инициатива на Комисията

Източник: ЕСП.

- 63** Резултатите от оценката на Комисията на първоначалните и изменените ПВУ се описват подробно в „Работни документи на службите на Комисията“. Тези документи, заедно с последващото официално одобрение на плана в решението за изпълнение на Съвета (РИС) и оперативните договорености, са публично достъпни на уебсайта на Комисията за МВУ. РИС са придружени от приложение, в което подробно се описва всяка мярка в плана, общата ѝ цел и съответните ключови етапи и цели.
- 64** Освен това за всяко искане за плащане, подадено от държавите членки, Комисията изготвя документ със своята оценка на изпълнението на ключовите етапи и целите. В него се анализира дали са надеждни предоставените доказателства, дали резултатите са ясно изразени и дали изпълнението отговаря на договорените показатели и срокове, като той се представя в описателен формат. В този документ Комисията предоставя и подробна информация относно всеки ключов етап и цел, включени в искането за плащане, и публикува положителна или частична предварителна оценка за това дали е задоволително изпълнението на ключовите етапи и целите.

- 65** В свой предишен доклад⁵² ЕСП заключи, че първият годишен доклад на Комисията относно изпълнението на МВУ, публикуван през 2022 г., не предоставя цялостна картина на постигнатия към тогавашния момент напредък, и подчерта, че това се дължи най-вече на факта, че изпълнението на МВУ е на ранен етап. Поради тази причина, като се има предвид моментът на извършване на настоящия одит, ЕСП анализира последващите публикации на Комисията, за да оцени пълнотата на предоставена в тях информацията относно постигнатия напредък в изпълнението.
- 66** До приключването на одитната дейност на ЕСП в средата на 2025 г. Комисията е публикувала три годишни доклада. Анализът на ЕСП на тези доклади показва, че Комисията вече предоставя по-всеобхватна оценка на напредъка в изпълнението на МВУ. По-специално докладите включват визуално представяне на цялостното изпълнение на ключовите етапи и целите, сравнителен преглед на напредъка, постигнат по всеки стълб на политика на равнището на държавите членки, конкретни примери за изпълнени мерки с измеримо отражение върху конкурентоспособността и илюстративни примери за изпълнени ключови етапи и цели, организирани по стълбове на политика. Въпреки това годишните доклади на Комисията все още не включват информацията за действителните разходи.
- 67** В началото на 2024 г. Комисията е публикувала и междинната оценка на МВУ⁵³. В нея са представени констатации, съответстващи на годишните доклади, в които основните констатации са обосновани с примери за завършени мерки (напр. каре „Постигане на осезаеми резултати на място“⁵⁴). Тази оценка се основава на независимо подкрепящо проучване⁵⁵, в което се предоставят примери за това как завършените мерки са допринесли за постигането на осезаеми резултати, подпомагайки по този начин напредъка към постигането на общите цели⁵⁶.

⁵² Специален доклад 26/2023 на ЕСП, точки 86—87.

⁵³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Укрепване на ЕС чрез амбициозни реформи и инвестиции“ от 21 февруари 2024 г., COM (2024) 82 (Съобщение относно междинната оценка).

⁵⁴ Пак там, стр. 3.

⁵⁵ Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility, декември 2023 г.

⁵⁶ SWD (2024) 70, придружаващ съобщението относно междинната оценка, стр. 37.

- 68** От 2023 г. насам годишните доклади относно изпълнението на МВУ съдържат повече информация за забавените и все още неприключени мерки, каквато не се включваше в докладите за 2022 г.⁵⁷, като например данни за вида на ключовите етапи и цели, които се изпълняват със закъснение⁵⁸. Те включват и диаграми, представящи изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки⁵⁹. Освен това, въпреки че в годишния доклад за 2022 г.⁶⁰ липсва информация относно общите показатели, докладите за 2023 г.⁶¹ и 2024 г.⁶² включват консолидиран преглед на резултатите по 14-те общи показателя, въведени за МВУ.
- 69** Освен чрез тези годишни доклади, информация за постигнатия напредък се предоставя и чрез тематични уебстраници⁶³ и икономически оценки⁶⁴, включващи специфични за всяка държава проучвания на конкретни случаи. В избрани области Комисията публикува набор от тематични анализи за редица области на политика⁶⁵, включително раздели относно добрите практики при проектите с най-голямо въздействие, изпълнявани от държавите членки⁶⁶.

⁵⁷ Специален доклад 26/2023 на ЕСП, точка 86.

⁵⁸ Доклад на Комисията COM (2023) 545 final/2, стр. 14.

⁵⁹ Пак там, стр. 78.

⁶⁰ Специален доклад 26/2023 на ЕСП, точка 87.

⁶¹ Доклад на Комисията COM (2023) 545 final/2, стр. 14—16.

⁶² Доклад на Комисията COM (2024) 474 final, стр. 37.

⁶³ https://energy.ec.europa.eu/topics/funding-and-financing/recovery-and-resilience-facility-clean-energy_en.

⁶⁴ Европейска комисия, *Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany*, 21 май 2025 г.

⁶⁵ Европейска комисия, *Тематични анализи*.

⁶⁶ Европейска комисия, *Тематичен анализ на заетостта и пазара на труда*, стр. 7.

- 70** При сравняване на нивата на прозрачност, постигнати на равнището на Комисията за МВУ и политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., анализът на ЕСП показва, че за МВУ се осигурява по-голяма прозрачност по отношение на оценката на националните планове и исканията за плащане. Комисията публикува обширна информация за своите оценки, включително подробни работни документи на службите на Комисията. За разлика от това аналогична информация не се оповестява систематично по политиката на сближаване по отношение на одобрението на споразуменията за партньорство или националните програми. Европейският парламент също е констатирал този факт⁶⁷. Въпреки това, по отношение на докладването и публикуването на информация за изпълнението и мониторинга, двете рамки осигуряват сходно равнище на прозрачност. В [приложение VII](#) е представена таблица на публикуваната от Комисията информация относно политиката на сближаване, която е сравнима с информацията, представена за МВУ в [таблица 4](#) по-горе.
- 71** ЕСП установи, че в докладването си Комисията надхвърля минималните изисквания, определени в Регламента за МВУ (вж. [приложение IV](#)). Например такъв е случаят с работните документи на службите на Комисията, които се прилагат към оценката на ПВУ, предварителните оценки на исканията за плащане, тематичните анализи и други публикации, които се обуславят от определени събития. ЕСП счита, че подробните оповестявания като цяло допринасят за адекватно равнище на прозрачност относно напредъка, постигнат от държавите членки при изпълнението на ключовите етапи и целите по МВУ, както и относно управленските решения на Комисията. Тези публикации обаче не отразяват действителните разходи на държавите членки за изпълнението на мерките.

Системата за финансова прозрачност предоставя информацията за МВУ, която се изисква по закон, а „картата на проектите“ е добра инициатива, но има ограничения

- 72** Освен [уебсайта за МВУ](#), където се публикуват всички относими документи и инициативи, Комисията използва три различни онлайн портала за публикуване на информация относно постигнатия напредък в изпълнението на МВУ: СФП, набора от показатели за възстановяване и устойчивост и „карта на проектите“, финансирани от МВУ.

⁶⁷ Брифинг на Европейския парламент, [Cohesion partnership agreements: Implementation and oversight](#), стр. 10.

- 73** В Регламента за МВУ не се посочва ясно дали при публичното докладване на Комисията относно напредъка в изпълнението следва да се използват действителните разходи⁶⁸ и, както е отбелязано по-горе, Комисията не събира данни за действителните разходи за отделните мерки и стълбове (вж. точки **43—45**). В резултат на това цялата информация за разходите в набора от показатели, с изключение на списъците на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране и действителните плащания, извършени към държавите членки, се основава на прогнозни оценки, а информацията за това кой получава финансиране по МВУ, какъв е размерът на средствата, които получава, и с каква цел, е ограничена до 100-те получатели на най-голямо финансиране във всяка държава членка. В свой предишен доклад⁶⁹ ЕСП извърши оценка на набора от показатели и заключи, че са налице няколко методологични недостатъка.
- 74** СФП е публично достъпна база данни за бенефициентите на финансиране от ЕС. Тя включва информация за финансирането от ЕС, предоставено при пряко и непряко управление от Комисията от 2007 г. насам, въз основа на данни от централната система на Комисията за счетоводство на принципа на текущото начисляване. От 2021 г. насам СФП включва и информация относно МВУ и така обхваща повече от половината от бюджетните разходи на ЕС⁷⁰. От 2028 г. нататък СФП следва да обхваща и финансирането от ЕС в режим на споделено управление от Комисията и държавите членки съгласно преработения Финансов регламент⁷¹.
- 75** СФП съдържа различни данни за бенефициентите на финансиране от ЕС и сумите, свързани с проектите. За МВУ обаче СФП предоставя информация само на равнището на държавите членки, а не на равнището на крайните получатели, поради специфичната правна уредба на МВУ, в която държавите членки са определени като бенефициенти. В СФП се посочват и няколко други „бенефициенти“ (215 към момента на одита), но това са субекти, свързани с елемента на техническа подкрепа по МВУ. Това означава, че за разлика от други фондове на ЕС, които се управляват пряко от Комисията, СФП предоставя информация за МВУ само на равнището на съответната държава членка.

⁶⁸ Специален доклад 26/2023 на ЕСП, точка 87.

⁶⁹ Пак там, точки 74—83.

⁷⁰ Европейска комисия, Система за финансова прозрачност — преглед (консултирана на 19 юни 2025 г.).

⁷¹ Член 38, параграф 1 и член 277, параграф 6 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509.

76 През март 2023 г. Комисията е стартирала интерактивна карта на финансираните по МВУ проекти, чиято цел е да се повиши равнището на прозрачност и да се представят конкретни резултати от изпълнението на МВУ⁷². Тази „карта на проектите“ е публикувана на уебсайта⁷³ на Комисията за МВУ и включва примери за финансирани по МВУ мерки от всички 27 държави членки (вж. *фигура 3*).

Фигура 3 | Интерфейс на „картата на проектите“, подпомагани от МВУ (всички държави членки)



Източник: Уебсайт на Комисията за Механизма за възстановяване и устойчивост.

77 Картата съдържа описания на целите на мерките, а в някои случаи дори на напредъка по тяхното изпълнение и финансиране. Представената информация обаче не е изчерпателна и зависи от честотата на актуализациите и качеството на данните, предоставяни доброволно от държавите членки⁷⁴, както и от други проекти, определени от служителите на Комисията. Поради това ЕСП счита, че тя представя само частична картина на мерките, които се изпълняват във всяка държава членка.

⁷² Европейски парламент, [Протокол от 18-ото заседание на неформалната експертна група по изпълнението на МВУ](#), стр. 1.

⁷³ Европейска комисия, [Механизъм за възстановяване и устойчивост](#).

⁷⁴ Европейски парламент, [Протокол от 18-ото заседание на неформалната експертна група по изпълнението на МВУ](#), стр. 1.

Настоящият доклад е приет от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 23 април 2026 г.

За Европейската сметна палата



Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Въведение

Значение на проследимостта и прозрачността при използването на средствата на ЕС

- 01** Принципите, които се прилагат за финансирането от ЕС, имат за цел да гарантират добро финансово управление и вземане на решения, които са прозрачни и близки до гражданите. Общественият контрол върху разходите на ЕС зависи от наличието на информация относно това кой извлича полза от средствата, какъв е размерът на средствата, които получава, и с каква цел. За тази цел се изисква такава информация не само да бъде събирана, но и да бъде публично достъпна. Прозрачността при използването на ресурсите на ЕС е от съществено значение за откриването на нередности и поддържането на общественото доверие в управлението на финансите на ЕС.
- 02** За тази цел решаващо значение имат три ключови елемента: проследимост на финансирането, което позволява проследяване на паричния поток от източника до крайното му местоназначение; систематично събиране и отчитане на действителните разходи; и открито оповестяване на тази информация. Проследимостта и наличието на данни относно разходите са предпоставки за осигуряване на прозрачност, тъй като дават възможност на потребителите и лицата, отговорни за вземането на решения, да проверяват начина, по който се използват средствата, да наблюдават изпълнението и да оценяват ефективността на разходите. Прозрачното докладване, включително относно действителните разходи, засилва отчетността и допринася за по-ефективни и информирани решения по отношение на разходите.

Проследимост и прозрачност в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост

- 03** МВУ е временен инструмент на ЕС, създаден в отговор на пандемията от COVID-19, с който се финансират реформи и инвестиции в периода от февруари 2020 г. до август 2026 г. По него се предоставя както безвъзмездна финансова помощ, така и подлежащи на връщане заеми. Към края на януари 2026 г. общият размер на финансирането по МВУ е достигнало 577 млрд. евро.
- 04** МВУ функционира по модела на финансиране, което не е обвързано с разходите, при който средствата от ЕС се отпускат при изпълнението на предварително определени ключови етапи и цели. Въпреки че държавите членки могат да изпълняват своите национални планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ), като използват различни механизми за изпълнение, от тях се изисква да създадат системи за контрол, които защитават финансовите интереси на ЕС чрез предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси, измами и корупция. Тези системи следва също така да осигуряват проследимост чрез събиране на данни за крайните получатели, изпълнителите, действителните собственици и източниците на финансиране.
- 05** Общите прогнозни разходи за мерките в ПВУ са имали значение при определянето на максималния размер на разпределените финансови средства по МВУ за всяка държава членка и са били оценени от Комисията⁷⁵. Прогнозните разходи за конкретни мерки обаче не оказват влияние върху отпускането на средства по време на изпълнението на МВУ⁷⁶.
- 06** Комисията и държавите членки следва да осигуряват прозрачност и да наблюдават изпълнението на ПВУ в съответствие с Финансовия регламент от 2018 г.⁷⁷, в който се подчертава необходимостта от публично оповестяване на информацията за получателите на средства от ЕС. Регламентът за МВУ съдържа няколко разпоредби относно осигуряването на прозрачност. Те са свързани с публикуването от Комисията на съответните управленски решения (оценка на ПВУ, изменения на ПВУ и искания за плащане) и с докладването от Комисията и държавите членки относно постигнатия напредък в изпълнението на плановете и инструмента.

⁷⁵ Член 21, параграф 2 от [Регламента за МВУ](#).

⁷⁶ [Специален доклад 21/2022 на ЕСП](#), точка 66.

⁷⁷ [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/1046](#) за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, съображение 12.

07 Въпреки че първоначалната рамка на МВУ не е изисквала публикуването на данни за крайните получатели, изменението ѝ от 2023 г. задължава държавите членки да публикуват списъци на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране в съответната държава⁷⁸.

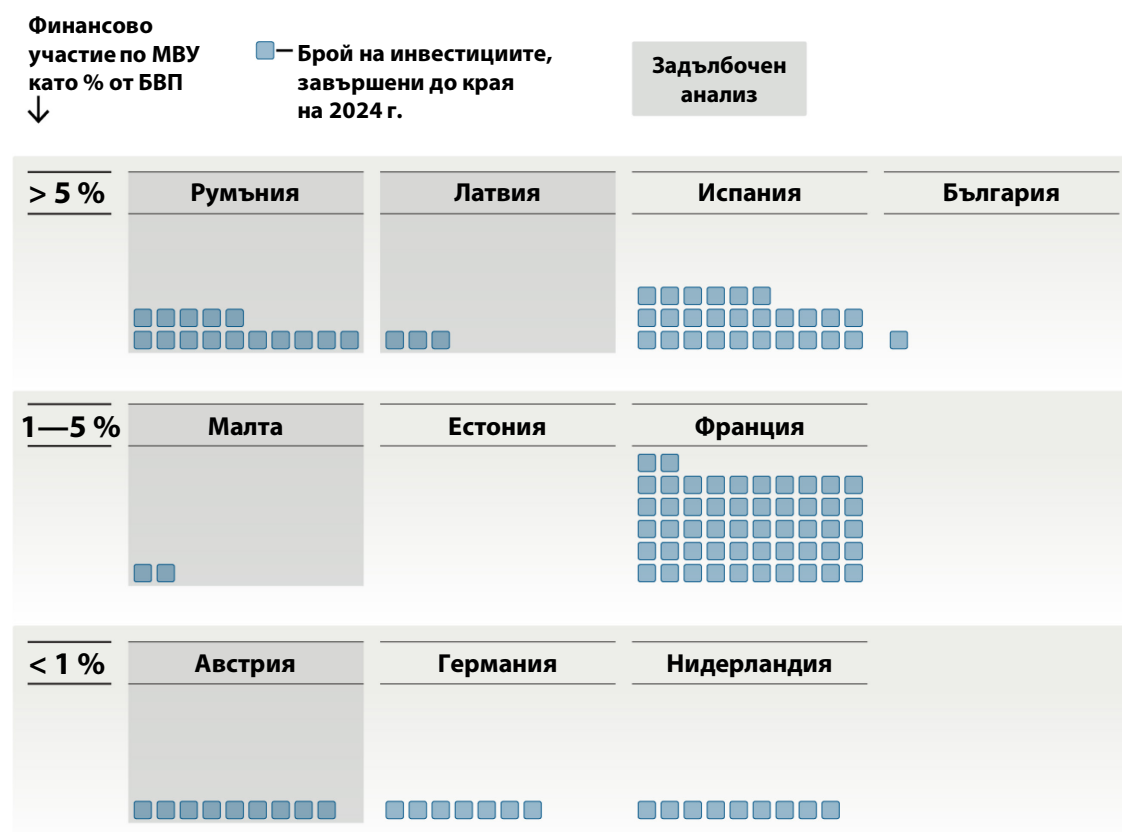
Обхват и подход на одита

- 08** Одитът имаше за цел да оцени механизмите, въведени от Комисията и държавите членки за осигуряване на подходящо равнище на проследимост и прозрачност на финансирането по МВУ. За тази цел ЕСП провери дали:
- правната рамка на ЕС предвижда минимални изисквания за проследимост и дали държавите членки проследяват използването на средствата и събират необходимите данни;
 - Комисията и държавите членки използват данни за действителните разходи, за да актуализират прогнозните разходи, да преразпределят средства, както и да извършат подходяща оценка на ефективността на МВУ;
 - правната рамка осигурява достатъчно прозрачност по отношение на използването на средствата и дали дейностите на държавите членки и Комисията за повишаване на прозрачността осигуряват отчетност и позволяват обществен контрол върху начина, по който се разходват средствата по МВУ.
- 09** С цел да получи подходящи и достатъчни доказателства, за да отговори на одитните въпроси, ЕСП извърши преглед на правните изисквания, насоките и други относими документи и проведе интервюта със служители на Комисията. Въпреки че МВУ се изпълнява от Комисията при пряко управление, значителна част от одитната работа на място беше извършена на равнището на държавите членки, като се има предвид ролята им за осигуряване на проследимост на финансирането по МВУ до крайните получатели и прозрачност на национално равнище. Одитът на ЕСП обхваща периода от началото на изпълнението на МВУ през февруари 2021 г. до средата на 2025 г.
- 10** Критериите за подбор на одитираните държави членки включват дела на общите средства по МВУ, разпределени като процент от националния БВП, като се избират три или повече държави членки от всеки диапазон, както и броя и прогнозните разходи за завършените инвестиции до края на 2024 г.

⁷⁸ Член 25а от [Регламента за МВУ](#), изменен с [Регламент \(ЕС\) 2023/435](#).

- 11** ЕСП състави извадка от 10 държави членки (вж. [фигура 1](#)) за анализ на ключовите теми и извърши по-задълбочен анализ в четири от тях. За три от включените в извадката държави членки някои от одитните доказателства са събрани в рамките на дейността, извършена от Одитен състав V на ЕСП в областта „Поток на средствата“ за целите на Годишния доклад за 2024 г. Четирите държави членки, обект на задълбочен анализ (Австрия, Латвия, Малта и Румъния), бяха избрани извън трите държави, които вече са обхванати от дейността в областта „Поток на средствата“, и предвид напредъка, постигнат в изпълнението. ЕСП проведе проучване сред всички 27 държави членки, за да получи информация за техните системи за проследимост и прозрачност по МВУ.

Фигура 1 — Извадка от държави членки



Източник: Анализ на ЕСП.

- 12** В ПВУ на включените в извадката държави членки ЕСП набеляза мерки с прогнозни разходи, които са били изпълнени чрез обществени поръчки, покани за представяне на предложения или финансови инструменти. ЕСП също така оцени механизмите за проследимост и свързаните с тях данни, събирани в информационните системи за управление на МВУ. Освен това одиторите анализираха дали и как включените в извадката държави членки са оценили и използвали информацията относно действителните разходи, извършени за мерките по ПВУ, спрямо прогнозните разходи.
- 13** В допълнение, ЕСП анализира публично достъпна информация относно изпълнението на МВУ, публикувана на равнището на Комисията и на държавите членки. В случаите, когато това беше възможно, ЕСП извърши сравнителен анализ с мерките за прозрачност, прилагани за други пряко управлявани фондове (като Механизма за свързване на Европа) и за фондовете със споделено управление.
- 14** С настоящия одит ЕСП има за цел да допринесе за укрепването на процедурите, които осигуряват проследимост и прозрачност на средствата по МВУ, на равнището на Комисията и на държавите членки. Препоръките на ЕСП са насочени към МВУ и всички бъдещи инструменти, основани на модел на финансиране, което не е обвързано с разходите. [Одитната методология](#) на ЕСП съответства на международните одитни стандарти, издадени от [Международната организация на върховните одитни институции \(ИНТОСАЙ\)](#).

Приложение II — Нормативна рамка на Механизма за възстановяване и устойчивост

Наименование	Влизане в сила	Кратко описание	Изменения	Влизане в сила	Кратко описание
Законодателство					
Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост	19 февруари 2021 г.	Първоначален правен акт за създаване на МВУ	Регламент (ЕС) 2023/435 за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост	1 март 2023 г.	Изменения за включване на главите за REPowerEU в съществуващите ПВУ на държавите членки.
			Регламент (ЕС) 2024/795 за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP)	1 март 2024 г.	Изменения за мобилизиране на средства в рамките на съществуващите програми на ЕС, включително МВУ, за проекти, които допринасят за целите на STEP.

Наименование	Влизане в сила	Кратко описание	Изменения	Влизане в сила	Кратко описание
Делегиран регламент (ЕС) 2021/2105 на Комисията за допълване на Регламент (ЕС) 2021/241 чрез определяне на методика за отчитане на социалните разходи	2 декември 2021 г.	Делегирани актове, с които се прецизират допълнително мониторингът и докладването относно изпълнението на МВУ.	—	—	—
Делегиран регламент (ЕС) 2021/2106 на Комисията за допълване на Регламент (ЕС) 2021/241 чрез определяне на общите показатели и подробните елементи на набора от показатели за възстановяване и устойчивост			—	—	—

Наименование	Влизане в сила	Кратко описание	Изменения	Влизане в сила	Кратко описание
Публично достъпни насоки и методики					
Насоки за държавите членки относно плановете за възстановяване и устойчивост — част 1 (SWD (2021) 12 final)	20 януари 2021 г.	В документа се очертава информацията, която държавите членки трябва да предоставят в своя план за възстановяване и устойчивост въз основа на критериите, спрямо които Комисията ги оценява.	Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост (C/2024/4618)	23 юли 2024 г.	Тези насоки допълват насоките за изготвянето на ПВУ от януари 2021 г. и имат за цел да обяснят процедурата за изменение на ПВУ, включително разпределението на ресурсите по МВУ за постигане на целите на STEP.
Насоки за държавите членки относно плановете за възстановяване и устойчивост — част 2 (SWD (2021) 12 final)	22 януари 2021 г.	Насоки, в които се предоставя образец за структурата на плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки.			

Наименование	Влизане в сила	Кратко описание	Изменения	Влизане в сила	Кратко описание
Технически насоки за прилагането на принципа на „ненанасяне на значителни вреди“ съгласно Регламент (ЕС) 2021/241 (2021/C 58/01)	18 февруари 2021 г.	Тези насоки имат за цел да изяснят значението на принципа на ненанасяне на значителни вреди и как той следва да се прилага в контекста на МВУ, както и как държавите членки могат да демонстрират, че предложените от тях мерки в ПВУ са в съответствие с този принцип.	Технически насоки за прилагането на принципа на „ненанасяне на значителни вреди“ съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост (C/2023/111)	2 октомври 2023 г.	Целта на тези насоки е да се отстранят евентуални неясноти, като се обясни на държавите членки как да демонстрират, че мерките, предложени в техния ПВУ, са съобразени с принципа на ненанасяне на значителни вреди.
Насоки относно общите показатели по Механизма за възстановяване и устойчивост — статистически насоки за държавите членки	14 март 2022 г.	Тези насоки имат за цел да подпомогнат националните органи при докладването на данни по общите показатели чрез предоставяне на допълнителна	Насоки относно общите показатели по Механизма за възстановяване и устойчивост — статистически насоки за държавите членки	24 януари 2024 г.	Добавя се допълнителна информация към общите принципи и показатели, когато е целесъобразно, и е включено приложение с добри практики и извлечени поуки от изготвянето на предишни доклади.

Наименование	Влизане в сила	Кратко описание	Изменения	Влизане в сила	Кратко описание
		статистическа информация.		17 май 2024 г.	Тези насоки са допълнително актуализирани, за да се отрази третирането на проектите, изпълнявани по линия на финансовите инструменти.
Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU (2022/C 214/01)	31 май 2022 г.	В тези насоки се обяснява процедурата на изменение на съществуващите плановете и условията за изготвяне на главите за REPowerEU.	Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост в контекста на плана REPowerEU (2023/C 80/01)	3 март 2023 г.	Тези насоки заменят насоките, публикувани от Комисията през май 2022 г. В тях се разяснява допълнително процедурата на изменение на съществуващите плановете и условията за изготвяне на главите за REPowerEU. Освен това се предоставя определение за понятието „краен получател“ в контекста на МВУ.

Наименование	Влизане в сила	Кратко описание	Изменения	Влизане в сила	Кратко описание
			Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост (C/2024/4618)	23 юли 2024 г.	<p>Тези насоки заменят насоките за REPowerEU от март 2023 г., с изключение на информацията, свързана с главите за REPowerEU, която продължава да бъде от значение за държавите членки, които възнамеряват да представят или преразгледат глави за REPowerEU.</p> <p>Те имат за цел да пояснят процедурата за изменение на ПБУ, включително разпределението на ресурсите по МВУ за постигане на целите на STER.</p>

Наименование	Влизане в сила	Кратко описание	Изменения	Влизане в сила	Кратко описание
Дублиране на финансирането по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост	6 февруари 2023 г.	В този документ се разглежда въпросът за „дублиране на финансирането“ от МВУ с други фондове на ЕС. В него се обяснява как това може да бъде предотвратено, установено и преодоляно от държавите членки и Комисията.	—	—	—
Рамка за оценка на ключовите етапи и целите съгласно Регламента за МВУ (COM (2023) 99 final)	21 февруари 2023 г.	Рамка на Комисията за оценка на това дали изпълнението на ключовите етапи и целите е задоволително въз основа на натрупания до момента опит.	—	—	—

Наименование	Влизане в сила	Кратко описание	Изменения	Влизане в сила	Кратко описание
Методология на Комисията за определяне на сумите при спиране на плащания съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост (COM (2023) 99 final)		В този документ се обяснява подходът за определяне на съответните суми, с известна свобода на преценка, в случаите, когато дадено плащане трябва да бъде спряно.	—	—	—
Методология на Комисията относно отмяната на ключови етапи и цели по Механизма за възстановяване и устойчивост (COM (2023) 545 final)	19 септември 2023 г.	Този документ предоставя рамка за прилагането на член 24, параграф 3, второ изречение от Регламент (ЕС) 2021/241 и осигурява правна яснота и прозрачност относно процедурата, която трябва да се следва при отмяна.	—	—	—

Източник: ЕСП.

Приложение III — Информация за завършените мерки по ПВУ в четирите избрани държави членки (по отделни мерки)

Номер на мярката	Описание на мярката	Общо прогнозни разходи (в млн. евро)	Общо действителни разходи (в млн. евро)	Съотношение действителни/прогнозни разходи
Завършени мерки, при които са реализирани икономии на разходи				
AT-C[C2]-I[2C2]	Фонд за цифровизация — публична администрация	106,93	105,36	99 %
AT-C[C3]-I[3B2]	Насърчаване на преквалификацията и повишаването на квалификацията	277,00	276,95	100 %
AT-C[C3]-I[3C2]	Пакет за корективни мерки в областта на образованието	100,97	55,95	55 %
Общо за Австрия		484,90	438,26	90 %
LV-C[C6]-I[6—1-1—1-i-]	Модернизиране на съществуващите аналитични решения	2,10	1,87	89 %
LV-C[C6]-I[6—1-1—2-i-]	Разработване на нови аналитични системи	1,88	1,83	98 %
Общо за Латвия		3,98	3,70	93 %

Номер на мярката	Описание на мярката	Общо прогнозни разходи (в млн. евро)	Общо действителни разходи (в млн. евро)	Съотношение действителни/прогнозни разходи
MT-C[C1]-I[I3]	Инвестиции в саниране, основно обновяване и енергия от възобновяеми източници в обществените училища	10,00	4,07	41 %
MT-C[C1]-I[I4]	Инвестиции в изграждането на пилотен проект в близост до неутрално по отношение на въглеродните емисии училище, който да служи като модел за бъдещето и да осигури ориентиран към бъдещето учебен опит за учениците	14,90	12,02	81 %
MT-C[C4]-I[I2]	Повишаване на устойчивостта на здравната система чрез цифровизация и нови технологии	11,70	11,29	96 %
Общо за Малта		36,60	27,37	75 %

Номер на мярката	Описание на мярката	Общо прогнозни разходи (в млн. евро)	Общо действителни разходи (в млн. евро)	Съотношение действителни/прогнозни разходи
RO-C[C7]-I[I7.0]	Въвеждане на електронни формуляри в областта на обществените поръчки	0,85	0,65	77 %
RO-C[C7]-I[I14.0]	Повишаване на устойчивостта и киберсигурността на инфраструктурните услуги на доставчиците на интернет услуги, предоставяни на публичните органи в Румъния	18,39	17,58	96 %
RO-C[C8]-I[I6.0]	Инструмент за икономическо моделиране (Инструментариум за симулация на вариантите за реформа на пенсиите) за подобряване на институционалния капацитет за прогнозиране на разходите за пенсии	0,40	0,35	87 %
RO-C[C11]-I[I3.0]	Създаване и привеждане в действие на Националния координационен център Velo	1,50	0,05	3 %
RO-C[C13]-I[I3.0]	Въвеждане на работни карти за домашните работници	4,45	2,90	65 %
RO-C[C14]-I[I5.0]	Мониторинг и изпълнение на плана	12,84	11,47	89 %
RO-C[C15]-I[I5.0] ¹	Обучения за ползватели на Румънската интегрирана образователна информационна система (SIIR) и ИТ инструмента на Механизма за ранно предупреждение (MATE) и системни интервенции за намаляване на преждевременното напускане на училище — немаркирана част	0,97	0,00	0 %
Общо за Румъния		39,40	33,00	84 %

Номер на мярката	Описание на мярката	Общо прогнозни разходи (в млн. евро)	Общо действителни разходи (в млн. евро)	Съотношение действителни/прогнозни разходи
Завършени мерки, при които има преразходи или действителните разходи са равни на прогнозните				
AT-C[C1]-I[1A2]	Подмяна на системите за отопление с нефт и газ	158,9	158,9	100 %
Общо за Австрия		158,9	158,9	100 %
LV-C[C6]-I[6—1-1—3-i-]	Обучение на персонала за работа с аналитична платформа и консултантска дейност	0,02	0,02	100 %
LV-C[C6]-I[6—1-2—2-i-]	Изграждане на капацитет на митническата лаборатория	0,13	0,13	100 %
Общо за Латвия		0,15	0,15	100 %
Общо за Малта		Не е приложимо	Не е приложимо	Не е приложимо
RO-C[C8]-I[19.0] ²	Подпомагане на процеса на оценка на пенсионните досиета	20,74	20,78	100,19 %
Общо за Румъния		20,74	20,78	100,19 %

¹ Действителните разходи за тази мярка са докладвани по мярка RO-C[C15]-I[14.0].

² Разликата между действителните и прогнозните разходи за тази мярка се дължи на колебанията в обменния курс.

Приложение IV — Разпоредби, свързани с осигуряването на прозрачност в правната рамка на МВУ

Обхват	Референция	Изискване
Институционални разпоредби	Член 25 от Регламента за МВУ	Прозрачно съобщаване на съответните документи, свързани с МВУ, от Комисията на Европейския парламент и на Съвета
	Член 26 от Регламента за МВУ	Обсъждания по въпроси, свързани с МВУ, под формата на диалози за възстановяване и устойчивост, по искане на Парламента
Оповестявания във връзка с оценките	Членове 19 и 20 от Регламента за МВУ	Публикуване на решението за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на Комисията на ПВУ и съответните изменения
	Член 24, параграф 4	Публикуване от Комисията на оценка на изпълнението на ключовите етапи и целите, включени във всяко искане за плащане, подадено от държавите членки
Изисквания за докладване	Член 16 от Регламента за МВУ	Доклад на Комисията за преглед на изпълнението на МВУ
	Член 25а от Регламента за МВУ, изменен с Регламент (ЕС) 2023/435.	Докладване относно 100-те крайни получатели, на които е отпуснато финансиране в най-голям размер за изпълнението на мерки по МВУ
	Член 27 от Регламента за МВУ	Шестмесечно докладване от държавите членки за напредъка в изпълнението на техните ПВУ
	Член 24, параграфи 2 и 3 от Регламента за МВУ; член 1 от Делегиран регламент 2021/2105 за допълнение на Регламента за МВУ	Докладване относно разходите, финансирани от МВУ
	Член 29, параграф 5 от Регламента за МВУ; член 2 от Делегиран регламент 2021/2106 за допълнение на Регламента за МВУ	Докладване по 14-те общи показателя, определени за МВУ

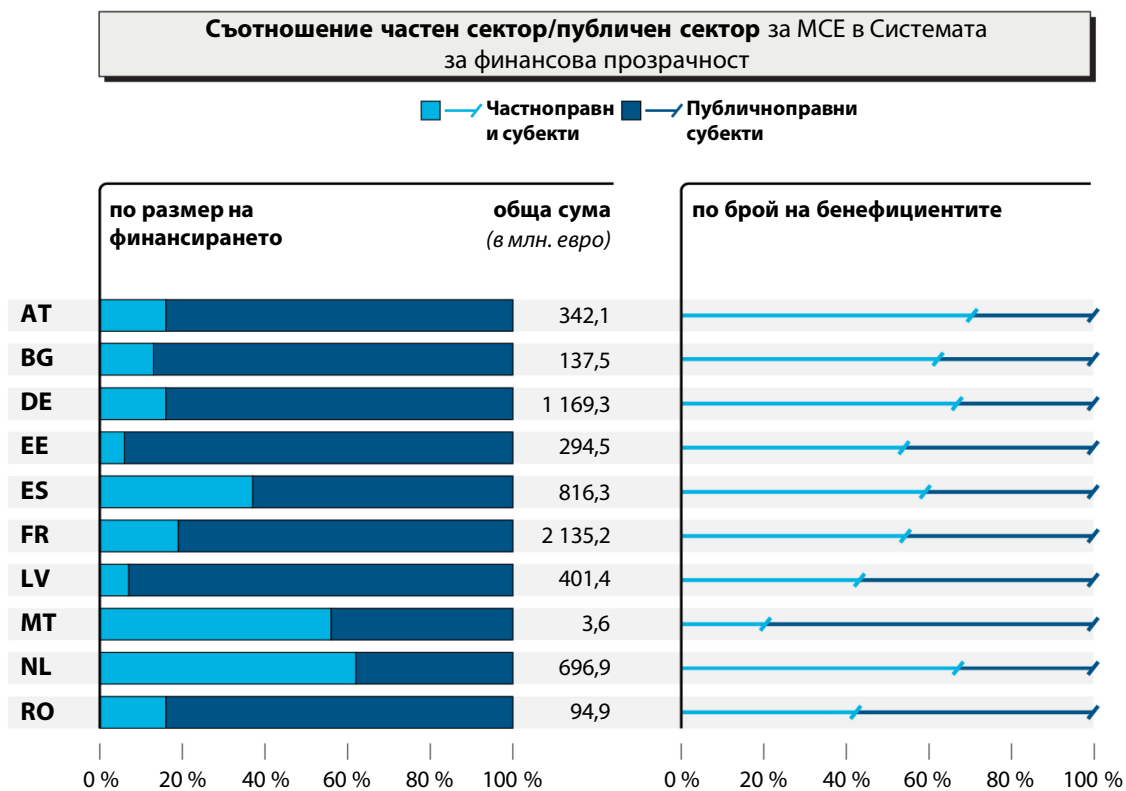
Обхват	Референция	Изискване
	Член 30 от Регламента за МВУ	Докладване по набора от показатели за възстановяване и устойчивост
	Член 31 от Регламента за МВУ	Годишно докладване от Комисията относно изпълнението на МВУ
	Член 32 от Регламента за МВУ	Доклад на Комисията за оценка на изпълнението на МВУ
	Член 34 от Регламента за МВУ	Информация, комуникация и публичност относно финансирането по МВУ

Приложение V — Недостатъци и несъответствия, установени по отношение на публикуваните списъци на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране

Вид	Подробна информация
Недостатъци	<p>Испания и Румъния — оповестяват в списъка сумите, отпуснати на всеки получател, вместо получените суми, както ясно се изисква от Регламента за МВУ. Румъния изтъкна факта, че това ѝ позволява да включи определени големи крайни получатели на по-ранен етап от процеса на изпълнение при подписването на договорите. Освен това понастоящем Испания публикува само получателите на средства по мерките с изпълнени ключови етапи и цели, включени в исканията за плащане, изпратени на Комисията, и посочва само сумите, отпуснати за всеки компонент на ПВУ, а не за всяка мярка. Органите на Испания обаче уточниха, че работят по разширяването на публикувания списък на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране, така че да се обхване целият ПВУ, независимо от това дали съответните ключови етапи и цели са включени в исканията за плащане.</p>
	<p>Франция — в някои случаи в публикувания списък са включени междинните органи за съответните мерки, а не действителните крайни получатели, поради трудности от административен характер при определянето на последните при някои мерки. В списъка на 100-те крайни получатели на най-голямо финансиране, който е публично достъпен, Франция е посочила, че пет от субектите в списъка са междинни органи, а не крайни получатели, поради трудности при получаването на данните. Сумите за тези субекти възлизат на 3,6 млрд. евро от общо 8,3 млрд. евро за целия списък, публикуван в края на 2024 г. Органите на Франция са посочили също така, че работят активно за подобряване на съдържанието на списъка.</p>
Несъответствия	<p>Публикувани суми — повечето от анализирани държави членки (Австрия, Естония, Германия, Латвия, Малта, Нидерландия, Румъния) са публикували само размера на финансирането от ЕС по МВУ за всеки получател, докато България, Франция и Испания са публикували общия размер на публичното финансиране, включително националното съфинансиране. Това вероятно се дължи на промяна в насоките на Комисията, които през 2023 г. са изисквали да се оповестява само финансирането по МВУ, но в актуализираната им версия от 2024 г. това задължение обхваща пълното финансиране.</p>
	<p>Разбивка по отделни мерки — Австрия, България, Естония, Латвия, Малта, Нидерландия, Румъния и Испания предоставят — за всеки краен получател — списък с мерки и съответната сума за всяка мярка, докато Франция и Германия предоставят само списъка с мерки и общата получена сума, без да я разбиват по отделни мерки. ЕСП отбелязва, че Регламентът за МВУ не изисква такава разбивка.</p>

Източник: ЕСП.

Приложение VI — Анализ на бенефициентите по МСЕ



Източник: ЕСП, въз основа на данни от Системата за финансова прозрачност от октомври 2025 г.

Приложение VII — Публикувана от Комисията информация относно Регламента за общоприложимите разпоредби (2021—2027 г.)

	Публикация	Дата/Честота	Правно основание
Оценки на Комисията (публичнодостъпни)		—	
Докладване	Диалог с партньорите по Регламента за общоприложимите разпоредби (POP) за периода 2021—2027 г. — протоколи от заседанията и презентации	Поне веднъж годишно	Регламент за POP, чл. 8, параграф 5 Решение С (2021) 5014
	Междинен преглед — доклад относно резултата от междинните прегледи на държавите членки	Еднократно, до края на 2026 г.	Регламент за POP, чл. 18, параграф 6
	Годишни отчети за дейността — ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Миграция и вътрешни работи“, включително резултати от проверката на отчетите, оценка на изпълнението на програмите, оценка на резултатите от контрола	Ежегодно	Регламент за POP, член 99 и член 41, параграф 1
	Междинна оценка	До края на 2024 г.	Регламент за POP, чл. 45, параграф 1
	Ретроспективна оценка	До 31 декември 2031 г.	Регламент за POP, чл. 45, параграф 2

	Публикация	Дата/Честота	Правно основание
Други публикации	„Девет доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване“ и интерактивни карти	Девет доклада	По инициатива на Комисията
	Доклад относно резултатите от програмирането на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г.	Еднократно, 28 април 2023 г.	По инициатива на Комисията
	Информационни фишове и заключения за въздействието на РОР и събитията, свързани с РОР	В зависимост от съответните събития	По инициатива на Комисията
	Доклади по държави в рамките на европейския семестър, вкл. отражението на политиката на сближаване върху специфичните за всяка държава препоръки	Ежегодно	Европейски семестър и Регламент за РОР, чл. 19, параграф 15

Източник: ЕСП.

Съкращения

ГД „Икономически и финансови въпроси“	Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Европейската комисия
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
МСЕ	Механизъм за свързване на Европа
ПВУ	План за възстановяване и устойчивост
РИС	Решение за изпълнение на Съвета
РОР	Регламент за общоприложимите разпоредби
СФП (FTS)	Система за финансова прозрачност
ФНСР	Финансиране, което не е обвързано с разходите

Речник на термините

Изпълнение / Резултати от изпълнението	Измерва (т) до каква степен са постигнати целите на дадено действие, проект или програма, финансирани от ЕС, и каква е тяхната икономическа ефективност.
Инвестиция	Разходи за дейност, проект или действие в обхвата на Регламента за МВУ, които се очаква да доведат до благоприятни резултати за обществото, икономиката или околната среда.
Ключов етап	Мярка от качествено естество за напредъка на дадена държава членка в изпълнението на определена реформа или инвестиция от нейния план за възстановяване и устойчивост.
Краен получател	Физическо или юридическо лице, което получава средства по МВУ за изпълнение на мярка, включена в плана за възстановяване и устойчивост на дадена държава членка.
Механизъм за възстановяване и устойчивост	Механизъм на ЕС за финансова подкрепа, разработен за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от COVID-19, и стимулиране на възстановяването, както и за посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещи екологични и цифрови промени.
Мярка	В контекста на МВУ — реформа или инвестиция.
План за възстановяване и устойчивост	Документ, в който се излагат планираните от дадена държава членка реформи и инвестиции по Механизма за възстановяване и устойчивост.
Пряко управление	Управление на фонд или програма на ЕС само от Комисията, за разлика от споделеното управление или непрякото управление.
Резултат	Непосредствен ефект от проект или програма след тяхното приключване, като например подобряване на пригодността за заетост на участниците в даден курс или осигуряване на по-добра достъпност след изграждането на нов път.
Споделено управление	Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който, за разлика от прякото управление, Комисията делегира на държавите членки задачи по изпълнението, като същевременно запазва цялостната отговорност.
Финансов регламент	Основен набор от 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.
Цел	Мярка от количествено естество за напредъка на дадена държава членка в изпълнението на определена реформа или инвестиция от нейния план за възстановяване и устойчивост.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-14>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-14>

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 IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Petri Sarvamaa — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Ivana Maletić със съдействието на Ana Jurak — ръководител на нейния кабинет; Juan Ignacio Gonzalez Bastero — главен ръководител; Viorel Cirje — ръководител на одитната задача; Aikaterini Vraila, Dana Christina Mohamed, Tiago Ribeiro, Sorana Rotta и Lorenzo Meirone — одитори.



От ляво надясно: Ana Jurak, Aikaterini Vraila, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Ivana Maletić, Dana Christina Mohamed, Sorana Rotta, Lorenzo Meirone и Tiago Ribeiro.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба на информация 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.

Снимката на корицата е създадена с Adobe Firefly; © Европейски съюз, 2025 г.; източник: ЕСП.

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 978-92-849-7343-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/4898997	QJ-01-26-019-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7344-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/7166362	QJ-01-26-019-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 14/2026](#) „Проследимост и прозрачност на разходите по Механизма за възстановяване и устойчивост — все още са налице пропуски в това отношение“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) с бюджет от 577 млрд. евро е създаден през февруари 2021 г. в отговор на пандемията от COVID-19. Одитът на Европейската сметна палата (ЕСП) разгледа дали Европейската комисия и държавите членки са осигурили необходимата проследимост и прозрачност на средствата по МВУ. Одиторите на ЕСП установиха, че повечето държави членки са в състояние да проследят средствата по МВУ, но някои данни не се събират систематично, което води до закъснения и, в определени случаи, до непълнота в предоставената информация. Държавите членки не използват последователно данни за действителните разходи, за да актуализират съответните прогнози. Такива данни не се изискват и от Комисията за целите на управлението на МВУ. По отношение на прозрачността публикуваната информация относно получателите, действителните разходи и постигнатите резултати не е достатъчна. ЕСП препоръчва в бъдещи инструменти да се включва изискване за систематично събиране, използване и публикуване на всички необходими данни относно разходването на средства от ЕС.

Специален доклад на ЕСП 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