ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 11.12.2025 г.
COM(2025) 781 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно условните пасиви, произтичащи от бюджетните гаранции и финансовата помощ, и устойчивостта на тези условни пасиви

Състояние към 31 декември 2024 г.

Съдържание

1. Introduction 2

2. Analysis of the different sources of contingent liabilities 5

2.1 Budgetary guarantees 5

2.2 Provisioned loans for financial assistance to non-EU countries 7

2.3 Headroom-backed loans 9

2.4 Overview of contingent liabilities at the end of 2024 12

3. Assessing the sustainability of EU contingent liabilities 13

3.1 Assessment framework 14

3.2 Assessment of the sustainability of the provisioned contingent liabilities 14

3.3 Assessment of the sustainability of the headroom-backed contingent liabilities 19

4. Conclusions 23

5. Annexes: 24

Sustainability and headroom in respect of the permanent own resources ceiling 24

Sustainability and headroom in respect of the temporary own resources ceiling 25

1. Въведение

Настоящият доклад е изготвен в съответствие с изискванията на член 256 от Финансовия регламент[1] и следва да се разглежда във връзка с:

- консолидираните годишни отчети на Европейския съюз (2024 финансова година)[2];
- работен документ XI, придружаващ проектобюджета на ЕС за 2026 финансова година[3], в който е предоставена подробна информация за бюджетните гаранции на ЕС и за провизираните заеми за финансова помощ (доклад по член 41, параграф 5)[4]; както и
- доклада, озаглавен „Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС (2026—2034 г.)“, в който са взети предвид планираните бюджетни разходи[5].

Първата цел на настоящия доклад е да се направи преглед на размера и състава на условните пасиви — както на **провизираните**[6], така и на **обезпечените с маржа**[7] условни пасиви — поети от бюджета на ЕС към 31 декември 2024 г.[8] Условните пасиви са потенциални финансови задължения, които произтичат от съществуващи обвързващи ангажименти или от предишни договорни събития[9]. Дали тези условни пасиви ще доведат до действителни искания за плащане от бюджета на ЕС и за каква сума, зависи от бъдещи събития, които не могат да бъдат предвидени със сигурност.

В края на 2024 г. експозицията на бюджета на ЕС към условни пасиви беше в размер на приблизително 300 милиарда евро, свързани със **заеми** (255 милиарда евро в края на 2023 г.). От тези 300 милиарда евро 252 милиарда евро произтичаха от заеми, отпуснати на държави членки. Останалите 48 милиарда евро бяха свързани със заеми за държави извън ЕС (като 42,4 милиарда евро от общо 48 милиарда евро представляваха заеми за Украйна). От заемите за Украйна в размер на 42,4 милиарда евро 31,1 милиарда евро бяха обезпечени с маржа. Експозицията на бюджета на ЕС към условни пасиви във връзка с **бюджетни гаранции** беше в размер на приблизително 110 милиарда евро (108 милиарда евро в края на 2023 г.). Бюджетните гаранции бяха предоставени по линия на Европейския фонд за

1 Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (преработен текст) (ОВ L, 2024/2509, 26.9.2024 г.).
2 COM(2025) 359 от 25.6.2025 г.
3 COM(2025) 300 от 4.6.2025 г.
4 Работен документ XI относно изпълнението на бюджетните гаранции, общия фонд „Провизии“ и оценката на устойчивостта на условните пасиви, произтичащи от бюджетни гаранции и финансова помощ, съгласно член 41, параграф 5 от Финансовия регламент.
5 COM(2024) 573 final от 16.7.2025 г.
6 В настоящия документ терминът „*провизиране*“ се използва по смисъла на Финансовия регламент, и по-специално член 214 от него. Както е предвидено в член 214, параграф 2, процентът на провизиране трябва да покрива нетните очаквани загуби, плюс достатъчен предпазен буфер за неочаквани загуби. При други обстоятелства на провизиране (например в счетоводен контекст) терминът може да има различно значение.
7 „Обезпечен с маржа“ означава, че гаранцията за свързаните условни пасиви се предоставя от маржа в бюджета на ЕС. На практика, ако съответните условни пасиви се материализират, от държавите членки могат да бъдат поискани потенциални допълнителни суми над таваните на МФР и до тавана за собствените ресурси, за да бъдат покрити тези разходи.
8 Тази определена крайна дата е в съответствие с консолидираните отчети на ЕС и с целта на доклада да се направи оценка на устойчивостта на възникналите условни пасиви, поети от бюджета на ЕС. Не се правят прогнози за условните пасиви, възникващи след тази дата, тъй като те ще зависят от нуждите, пазарните условия и наличната ликвидност.
9 Отделен източник на условни пасиви представляват „правните рискове“. Те не са обхванати от настоящия доклад.

стратегически инвестиции (ЕФСИ)[10], InvestEU[11], мандата на ЕИБ за външно кредитиране (МВК)[12], Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР)[13] и ЕФУР+[14], както и на инвестиционната рамка за Украйна (ИРУ), която е бюджетната гаранция за подкрепа на инвестициите в Украйна, създадена съгласно Регламента за механизъм за Украйна[15].

Общият размер на условните пасиви — включващи както бюджетните гаранции, така и заемите — нарасна до 410 милиарда евро през 2024 г. спрямо 363 милиарда евро през 2023 г., което представлява увеличение от 13 %. Този процент на увеличение като цяло съответства на процента на увеличение, наблюдаван през 2023 г. (+16 %), и е по-нисък от процента на увеличение, наблюдаван през 2022 г. (40 %). По-голямата част от това увеличение произтича от отпускането на допълнителни заеми на държавите членки по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)[16] и от финансовата подкрепа за Украйна по линия на механизма за Украйна.

На второ място, в доклада е представена също така оценка на дългосрочната устойчивост на условните пасиви въз основа както на качествени, така и на количествени фактори, включително стрес тестове. Оценката на устойчивостта е извършена чрез сравняване на условните пасиви с:

- пазарната стойност на съществуващите провизии в съответните раздели на общия фонд „Провизии“ (ОФП)[17], създаден от Комисията за **провизирани условни пасиви**, т.е. пасивите, произтичащи от бюджетните гаранции и финансовата помощ за държави извън ЕС;
- размера на тавана за собствените ресурси и наличния марж за **обезпечените с маржа условни пасиви.**

Основното заключение при анализа на устойчивостта за 2024 г. е, че бюджетът на ЕС разполага с достатъчно ресурси, за да се справи с потенциалното материализиране на условните пасиви, възникнали към 31 декември 2024 г. Съществуват три основни причини за това заключение, които са изложени в подточките по-долу.

10 Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 г. за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 (ОВ L 169, 1.7.2015 г., стр. 1).

11 Регламент (ЕС) 2021/523 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата InvestEU и за изменение на Регламент (ЕС) 2015/1017 (ОВ L 107, 26.3.2021 г., стр. 30).

12 Преглед на съответните законодателни актове и съответните гаранционни споразумения между Комисията и Европейската инвестиционна банка е направен в Окончателно приемане (ЕС, Евратом) 2021/417 на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2021 година (раздел III — Комисия, забележки към позиция 14 20 03 02 от разходната част на бюджета „Гаранция за външна дейност за ИССРМС, EINS, ИПП III и МФП“) (ОВ L 93, 17.3.2021 г., стр. 959).

13 Регламент (ЕС) 2017/1601 на Европейския парламент и на Съвета от 26 септември 2017 г. за създаване на Европейски фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), гаранция от ЕФУР и Гаранционен фонд на ЕФУР (ОВ L 249, 27.9.2017 г., стр. 1).

14 ЕФУР+ беше създаден с Регламента за Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС) — Глобална Европа. Регламент (ЕС) 2021/947 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юни 2021 г. за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа, за изменение и отмяна на Решение № 466/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС) 2017/1601 и на Регламент (ЕО, Евратом) № 480/2009 на Съвета (ОВ L 209, 14.6.2021 г., стр. 1).

15 Регламент (ЕС) 2024/792 на Европейския парламент и на Съвета от 29.2.2024 г. за създаване на механизъм за Украйна.

16 Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

17 За подробности относно ОФП вж. доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета за общия фонд „Провизии“ през 2024 г. (COM(2025) 400 final от 6.6.2025 г.) и придружаващия го работен документ на службите на Комисията (SWD(2025) 100 final от 6.6.2025 г.).

- По отношение на условните пасиви, произтичащи от бюджетни гаранции и финансова помощ за държави извън ЕС, наличните провизии към края на 2024 г. са достатъчни с оглед на изискванията на съответните правни рамки[18].

- Финансовият капацитет на ЕС съгласно съществуващата правна уредба за 2026 г. и 2027 г. (т.е. Решението за собствените ресурси (РСР)[19] и Регламента за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г.[20]) и, считано от 2028 г., съгласно предложените ново РСР и нов Регламент за МФР за периода 2028—2034 г.[21] е достатъчен, за да покрие всички обезпечени с маржа условни пасиви, произтичащи от дълг, емитиран по i) заеми по линия на МВУ, SURE и други заеми за държави членки, ii) инструмента за макрофинансова помощ за Украйна плюс (МФП+) и iii) механизма за Украйна, дори при крайно неблагоприятни обстоятелства. С други думи, за маржа са осигурени достатъчно ресурси, така че да се гарантира устойчивостта на финансовата система на ЕС и кредитоспособността ѝ дори при крайно негативен сценарий, съчетаващ неблагоприятни въздействия върху икономическите условия, приходите и разходите[22].

Рисковете, произтичащи от условни пасиви, се управляват и наблюдават чрез обща обхващаща цялата Комисия рамка, включваща обширни мерки и гаранции, които Комисията може да използва за защита на бюджета на ЕС от потенциални загуби, произтичащи от условни пасиви[23]. Важна роля в тази рамка изпълнява Управителният комитет по условни пасиви[24]. Тази рамка беше укрепена в началото на 2025 г. с Решение (ЕС, Евратом) 2025/369 на Комисията[25], с което беше разширена ролята на главния отговорник по управлението на риска. Като действа независимо от генералните дирекции на Комисията, отговарящи за финансовите операции, главният отговорник по управлението на риска осигурява критична и специална функция за надзор на финансовия риск по отношение на всички финансови операции, а именно:

— получаване на заеми, дълг и свързаното с тях управление на ликвидността;

— операции по отпускане на заеми и бюджетни гаранции;

— управление на активи, включително управление на провизиите в общия фонд „Провизии“, които представляват резервите, заделени за изпълнение на искания за плащане по бюджетните гаранции на ЕС[26].

18 Вж. раздел 3 от доклада по член 41, параграф 5.

19 Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета от 14 декември 2020 г. относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение 2014/335/ЕС, Евратом (ОВ L 424, 15.12.2020 г., стр. 1).

20 Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 г. (ОВ L 433 I, 22.12.2020 г., стр. 11).

21 Предложение за Регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2028—2034 (COM(2025)571 final); Предложение за Решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 (COM(2025)574 final).

22 Ако не бъде постигнато споразумение по законодателните предложения за периода 2028—2034 г., ще продължи да се прилага настоящият таван за собствените ресурси в размер на 1,4 % от БНД на ЕС и в съответствие с разпоредбите на член 312, параграф 4 от ДФЕС „размерът на таваните и другите разпоредби, съответстващи на последната година от [...] финансова рамка, се продължават“. При такъв сценарий устойчивостта на маржа под постоянния таван за собствените ресурси ще бъде осигурена, макар и с по-малък капацитет за разходи по политиките от предложения и от този в настоящата МФР, като се вземе предвид изплащането на средства по Next Generation EU.

23 Вж. точки 3.2 и 4.2 от доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно финансовите инструменти, бюджетните гаранции, финансовата помощи и условните пасиви — положение към 31 декември 2020 г. (COM(2021) 676 final от 5.11.2021 г.).

24 Управителният комитет по условни пасиви (УКУП) проведе пет заседания през 2024 г.

25 Решение (ЕС, Евратом) 2025/369 на Комисията от 21 февруари 2025 г. за определяне на ролята на главния отговорник по управлението на риска, който извършва надзор над финансовите рискове, произтичащи от финансовите операции на Съюза (ОВ L, 2025/369, 25.2.2025 г.).

26 Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за общия фонд „Провизии“ през 2024 г., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400

Каре 1: МФР за периода 2028—2034 г.

Целта на настоящия доклад е да се оцени устойчивостта на условните пасиви, поети от бюджета на ЕС. Докато провизираните бюджетни гаранции и заеми се подлагат на тестове спрямо пазарната стойност на провизиите, държани в ОФП, обезпечените с маржа условни пасиви, поети от бюджета на ЕС, се оценяват в перспектива, отчасти чрез разглеждане на прогнозираното развитие на плащанията по МФР и тавана за собствените ресурси. Поради това за периода 2028—2034 г. в оценката са включени предложеният таван за собствените ресурси в размер на 1,75 % от брутния национален доход (БНД) на ЕС и прогнозираните разходи, свързани с предложението за МФР за периода 2028—2034 г., както е посочено в доклада, озаглавен „Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС“ (COM(2025)573). Получената прогноза за маржа представлява базовото равнище, спрямо което се оценяват условните пасиви, поети от бюджета към края на 2024 г.

Комисията представи предложението си за следващата МФР на 16 юли 2025 г. Предложението включва по-широко използване на финансови инструменти, бюджетни гаранции и заеми, обезпечени от бюджета на ЕС, с цел: i) да се увеличи ливъриджът; ii) да се даде възможност на бюджета на ЕС да играе по-голяма роля за намаляване на риска за частните инвестиции; и iii) да се отключи финансирането от институционални инвеститори.

Що се отнася до бюджетните гаранции и финансовите инструменти, в предложението е включена една бюджетна гаранция на ЕС за вътрешните политики, предвидена в основния акт за Европейския фонд за конкурентоспособност (ЕФК), и една за външните политики (с подтаван за Украйна), установена в основния акт за „Глобална Европа“. Гаранциите, предвидени в ЕФК и „Глобална Европа“, може да се използват и за други програми в областта на вътрешните и външните политики.

За ЕФК и „Глобална Европа“ са предоставени бюджетни гаранции с максимален размер съответно 70 милиарда евро и 143 милиарда евро (в последната са включени 48 милиарда евро за бюджетни гаранции за Украйна, финансирани чрез резерва за Украйна). По различните програми може постепенно да се използва целият капацитет. От максималната сума за „Глобална Европа“ ще се покриват и заеми за държави извън ЕС (напр. макрофинансова помощ, заеми, основани на политики, и Евратом).

Предложението на Комисията за дългосрочен бюджет включва и по-нататъшното използване на заеми за държавите членки и за Украйна, обезпечени с маржа на бюджета на ЕС.

В случая на Украйна предложеният резерв за Украйна в размер на 100 милиарда евро ще бъде използван под формата на заеми и безвъзмездни средства, като заемите ще бъдат финансирани чрез заемане на средства и обезпечени с маржа, какъвто е например случаят с механизма за Украйна. Действителното разпределение между заемите и безвъзмездните средства ще бъде определяно в зависимост от потребностите.

Комисията също така предлага по-широко използване на заеми за държавите членки като част от програмата „Европа като катализатор“ за плановете за национално и регионално партньорство. По линия на „Европа като катализатор“ ще бъдат предоставени до 150 милиарда евро под формата на заеми, финансирани чрез заемане на средства и обезпечени с маржа, за да се предостави подкрепа за реформи и инвестиции.

Накрая, Комисията предложи и нов извънреден и временен механизъм за реагиране на последиците от тежки кризи, сериозни трудности или сериозни заплахи от трудности, засягащи ЕС или неговите държави членки. По линия на този инструмент на държавите членки ще се предоставят заеми, обезпечени със заемане на средства от страна на ЕС, единствено за периода на предстоящия дългосрочен бюджет, в случай на тежка криза и с решение на Съвета след получаване на одобрението на Европейския парламент. Заемането на средства ще бъде гарантирано от специално допълнително подразделение в рамките на тавана за собствените ресурси, равно на 0,25 % от БНД на ЕС, чиято единствена цел ще бъде да се обезпечават тези заеми, ако механизмът бъде задействан.

Устойчивостта на бъдещите условни пасиви, свързани с прилагането както на новите инструменти, предложени в рамките на следващата МФР, така и на други инструменти, приети или прилагани през 2025 г. (т.е. заемите по механизма за сътрудничество по заемите за Украйна и по инструмента „Мерки за сигурността на Европа“), зависи от действителното усвояване на подкрепата под формата на заем и ще бъде оценена в бъдещите доклади. Устойчивостта на извънредния механизъм за реагиране при тежки кризи ще бъде оценявана само ако и когато в рамките на този таван се предоставя действителна финансова помощ.

2. Анализ на различните източници на условни пасиви

2.1 Бюджетни гаранции

Бюджетните гаранции са гаранции, предоставени на различни партньори по изпълнението в рамките на мандатите на МВК, ЕФСИ, ЕФУР, InvestEU и ЕФУР+ и ИМУ (инвестиционния механизъм за Украйна[27]). Съгласно всички тези инструменти ЕС осигурява гаранции на партньорите по изпълнението[28], които покриват определен дял от потенциалните загуби и разходи[29], произтичащи от техните операции по финансиране и инвестиционните им операции (т.е. дългови или капиталови операции).

Шестте програми за гарантиране са с различна географска насоченост, което оказва влияние върху поеманите от тях рискове. ЕФСИ и InvestEU помагат за преодоляване на недостига на инвестиции в Европейския съюз. МВК, ЕФУР и ЕФУР+ са част от външните политики на Европейския съюз и подпомагат финансирането и инвестициите в държави извън ЕС (като МВК и инвестиционният компонент 1 на ЕФУР+ са насочени главно към държавни контрагенти, докато ЕФУР и отворената архитектура и инвестиционният компонент 4 на ЕФУР+ са насочени главно към частни операции). Целта на ИРУ е да се подкрепят инвестициите за възстановяване и реконструкция в Украйна, предприети от украински органи, дружества от частния сектор, общини, държавни предприятия или други участници.

Таблица 1: Актуално състояние на бюджетните гаранции (към 31 декември 2024 г.) (в милиони евро)(*)

	Максимална налична гаранция, за която са подписани споразумения с партньори по изпълнението	Налична гаранция, свързана с операции, за които партньори по изпълнението са подписали споразумения с крайни получатели	Налична гаранция, свързана с операции, за които партньори по изпълнението са подписали споразумения и сумите са изплатени на крайни получатели
ЕФСИ	25 373	22 998	21 033
ЕФУР	759	667	521
МВК	25 772	25 772	19 184

27 Регламент (ЕС) 2024/792 на Европейския парламент и на Съвета от 29 февруари 2024 г. за създаване на Механизъм за Украйна, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng.

28 През 2024 г. ЕС предостави бюджетна подкрепа под формата на гаранции на групата на ЕИБ и на други финансови институции (включително ЕБВР и национални насърчителни банки) в рамките на различните съществуващи програми за гарантиране.

29 В някои случаи гаранцията може да покрива и допълнителни позиции като разходи за финансиране и други такси.

InvestEU	27 042	11 769	3 468
ИРУ	790	172	132
ЕФУР+	30 173	11 228	1 341
Общо	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) Гаранцията, за която са подписани споразумения с контрагенти, представлява сумата на гаранцията, предоставена на партньора по изпълнението чрез подписването на гаранционното споразумение. Гаранцията, свързана с операции, за които са подписани споразумения с контрагенти, включва сумите на гаранцията във всички операции, за които са подписани споразумения от контрагентите с крайните получатели/финансови посредници. Гаранцията, свързана с операции, за които са подписани споразумения с контрагенти и сумите са изплатени, включва сумите на изплатените от контрагентите операции на крайните получатели/финансови посредници.

а) Бюджетни гаранции в подкрепа на инвестициите извън ЕС

МВК е най-старата бюджетна гаранция на ЕС. Тя дава възможност на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) да предприема операции за финансиране в по-рискови среди извън ЕС в области като развитието на социално-икономическата инфраструктура.

През 2017 г. бе въведена гаранцията по **ЕФУР** с цел да се подпомогнат инвестициите и да се подобри достъпът до финансиране — предимно в Африка и съседните на Съюза държави, граничещи с ЕС — както и да се помогне на тези държави да постигнат целите на ООН за устойчиво развитие.

Въз основа на придобития опит както с МВК, така и с ЕФУР беше създаден **ЕФУР+** за периода 2021—2027 г. на МФР като интегриран финансов пакет, осигуряващ капацитет за финансиране на Африка на юг от Сахара, Азия, Тихоокеанския регион, Латинска Америка, Карибския регион и съседните на Съюза държави, както и на държавите, обхванати от процеса на разширяване. Подкрепата по линия на ЕФУР+ е насочена към инвестиции, които помагат за: i) намаляване на социално-икономическите неравенства, ii) устойчив и приобщаващ растеж, iii) адаптиране към изменението на климата и смекчаване на последиците от него, iv) опазване и управление на околната среда, v) създаване на работни места.

ИРУ е създаден, за да се осигури финансиране на приоритетите, определени в Плана за Украйна[30]. ИРУ е част от Регламента за механизъм за Украйна, чиято цел е: i) да се привлекат публични и частни инвестиции за възстановяването и реконструкцията на Украйна; и ii) да се подкрепи пътят за присъединяване на Украйна към ЕС[31].

б) Бюджетни гаранции в подкрепа на инвестициите в рамките на ЕС

През 2015 г. **ЕФСИ** беше създаден, за се да отстрани проблемът с продължаващите слаби частни инвестиции в ЕС след финансовата криза. Той е под формата на бюджетна гаранция с максимален размер 26 милиарда евро от бюджета на ЕС за групата на ЕИБ, допълнена с разпределение на собствени ресурси на ЕИБ в размер на 7,5 милиарда евро.

Стартирана в рамките на МФР за периода 2021—2027 г., програмата **InvestEU** има за цел да се даде допълнителен тласък на инвестициите, насърчаващи икономическото възстановяване, устойчивостта, екологосъобразния растеж и заетостта в ЕС през периода 2021—2027 г. За постигането на тази цел програмата е насочена към мобилизирането на

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_en?prefLang=bg

31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_en?prefLang=bg

публични и частни източници на финансиране, за да се осигури дългосрочно финансиране и подкрепа на дружества и проекти в съответствие с приоритетите на ЕС в настоящия контекст на икономически и социални предизвикателства.

в) Сравнителен анализ на бюджетните гаранции

Шестте програми за бюджетни гаранции се различават по няколко характеристики, включително различните етапи на изпълнение. Докато МВК (създаден през 1977 г.) има дълга история, периодите на създаване на ЕФСИ и ЕФУР приключиха съответно едва през 2022 г. и 2024 г. В същото време инвестиционната фаза на InvestEU, ЕФУР+ и ИРУ започна сравнително наскоро. Тези различни етапи на изпълнение на шестте програми за бюджетни гаранции са отразени в таблицата по-горе. По отношение на МВК и ЕФСИ данните показват, че на партньорите по изпълнението е обещан почти максималният размер на гаранциите и тези партньори са поели ангажимент да подкрепят операции до пълния размер на гаранциите. За разлика от това по-новите бюджетни гаранции, като ЕФУР, InvestEU и ИРУ, се намират на много по-ранен етап от своето нарастване.

Новите бюджетни гаранции, като InvestEU, ЕФУР+ и ИРУ, се основават на придобития от по-старите гаранции опит и имат сходни характеристики. При InvestEU, ЕФУР+ и ИРУ обаче има по-голям брой партньори по изпълнението („отворена архитектура“) и по-голямо разнообразие от продукти.

2.2 Провизирани заеми за финансова помощ за държави извън ЕС

Условните пасиви по тази позиция възникват от финансова помощ, предоставена под формата на заеми по **програмата за макрофинансова помощ** (МФП)[32], както и от кредити и заеми от **Евратом** за държави извън ЕС[33]. Заемите, отпуснати на Украйна по линия на програмата за МФП+ и механизма за Украйна, които са в размер на 31,1 милиарда евро в края на 2024 г., са обезпечени с маржа и ще бъдат разгледани в раздел 2.3.

Финансовата подкрепа за държави извън ЕС под формата на двустранни заеми от ЕС е предоставена главно по програмата за МФП, която е насочена към държави извън ЕС, изправени пред криза с платежния баланс. През 2024 г. бяха предоставени нови заеми по линия на МФП в размер на 1,15 милиарда евро[34].

В инвестиционната рамка за Западните Балкани през 2024 г. бяха въведени договорености за предоставяне на заеми в размер до 4 милиарда евро на шест държави кандидатки, обхванати от процеса на разширяване, като изплащането на първите траншове ще започне през 2025 г. Беше създаден и отделен механизъм за отпускане на заеми за Молдова (1,5 милиарда евро), чието предоставяне също се очаква да започне през 2025 г. В допълнение към заемите по линия на МФП за държави извън ЕС, които са емитенти на държавни дългови инструменти, заемите по Евратом в размер на 300 милиона евро, които бяха отпуснати за украинската програма за ядрена енергия, все още не са погасени към 31 декември 2024 г.

32 Правното основание за МФП за държави извън ЕС, различни от развиващите се държави, е член 212 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Член 213 ДФЕС може да се използва като правно основание, когато съответната трета държава има нужда от спешна финансова помощ.

33 Механизмът за отпускане на заеми по Евратом помага на държавите членки и на държави извън ЕС да финансират инвестиции в ядрени електроцентрали и в промишлени инсталации в рамките на ядрения горивен цикъл. Вж. Решение 77/270/Евратом на Съвета от 29 март 1977 г. за упълномощаване на Комисията да предоставя заеми по Евратом с цел подпомагане финансирането на атомни електроцентрали (ОВ L 88, 6.4.1977 г., стр. 9), изменено и допълнено.

34 Те включват 1 милиард евро за Египет, 95 милиона евро за Молдова и 50 милиона евро за Северна Македония. За повече подробности, включително за непогасените суми по отделни бенефициери, вж. доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно предоставянето на макрофинансова помощ за държави извън ЕС през 2024 г. (COM(2025) 330 final от 23.6.2025 г.) и придружаващия го работен документ на службите на Комисията (SWD(2025) 166 final от 23.6.2025 г.).

Таблица 2: Непогасени суми по заеми за държави извън ЕС* (към 31 декември 2024 г.) (в милиони евро)

	Непогасени заеми	Натрупана лихва	Общо
МФП(*)	15 738	118	**15 856**
Евратом	300	1	**301**
Общо	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Без заемите по линия на МФП+ за Украйна и заемите по линия на механизма за Украйна (които са обезпечени с маржа).

Обикновено заемите за държави извън ЕС се финансират чрез операции по получаване на заеми „бек-ту-бек“, т.е. всеки отпуснат заем е финансиран чрез съответна облигация на ЕС, която напълно съответства на отпуснатия от ЕС заем по отношение на падежа, лихвения процент и графика за погасяване. От януари 2023 г. като общ метод на получаване на заеми по отношение на облигациите на ЕС е установен подходът на разликата — единният подход за финансиране[35]. Съгласно единния подход за финансиране Комисията събира всички постъпления от емисии в централизиран фонд за финансиране и след това ги разпределя вътрешно между различните програми на политиката. Инвеститорите в облигации на ЕС са изложени на ниския кредитен риск на ЕС, а не на кредитния риск на държавата краен бенефициер. За ЕС пасивът е условен, защото държавата бенефициер е задължена по договор да осигури потока от приходи за погасяване на облигациите на ЕС. Докато бенефициерът на заема не е в неизпълнение, не е необходим изходящ поток от ресурси от ЕС за уреждане на дълга на ЕС.

В бюджета на ЕС се заделят провизии за тези заеми, за да се предотврати възможността държавата бенефициер да не погаси лихвата или главницата по получения заем. Обикновено и в съответствие със съществуващото законодателство 9 % от стойността на заемите се държат като провизии за заеми по МФП или Евратом за държави извън ЕС в специални раздели на общия фонд „Провизии“. Равнищата на провизиране срещу загуби по тези заеми са разгледани по-подробно в раздел 3.2.

Следователно сумите за погасяване, посочени в таблица 3, трябва да се разглеждат като максималните предвидени суми, за които могат да бъдат изпратени искания за плащане срещу провизии през периода 2025—2030 г.

Таблица 3: Годишен график за изплащане на непогасени провизирани заеми, отпуснати на държави извън ЕС (главница + лихва) по съществуващите програми за периода 2025—2030 г. (към 31 декември 2024 г.) (в милиони евро)

Година	Евратом	МФП	Всички програми
2025	1	162	**163**
2026 г.	1	410	**411**
2027 г.	51	442	**493**
2028 г.	51	441	**492**
2029 г.	0	1 185	**1 185**
2030 г.	100	308	**408**
Общо	**204**	**2948**	**3152**

35 Регламент (ЕС, Евратом) 2022/2434 на Европейския парламент и на Съвета от 6 декември 2022 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 по отношение на установяването на диверсифицирана стратегия за финансиране като общ метод на получаване на заеми.

2.3 Обезпечени с маржа заеми

Условните пасиви по тази позиция възникват от заеми **за държави членки** (т.е. заеми в рамките на механизма за подкрепа за платежния баланс (ППБ)[36], заеми от Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС)[37], заеми по Евратом, заеми по SURE[38] и заеми по МВУ, които се предоставят в подкрепа на инвестиции и реформи). Освен това **заемите за Украйна**, отпуснати през 2023 г. и 2024 г. (18 милиарда евро под формата на заеми по линия на МФП+ за Украйна и 13,1 милиарда евро под формата на заеми, отпуснати по линия на механизма за Украйна), също са обезпечени с бюджетния марж под тавана за собствените ресурси.

Условните пасиви, произтичащи от заеми за държави членки и от неотдавнашни заеми за Украйна, не са провизирани предварително. Вместо това те са обезпечени чрез възможността да се поискат допълнителни „собствени ресурси“ от държавите членки съгласно бюджетната рамка на ЕС (до тавана за собствените ресурси, т.е. като се използва бюджетният „марж“).

Това означава, че ако бенефициер не изпълни задълженията си към ЕС, Съюзът има право — в краен случай и едва след като е изчерпал всички други възможности за намиране на решения съгласно съществуващата многогодишна финансова рамка — да поиска от държавите членки да покрият въпросната сума. Такива искания за внасяне на средства ще бъдат над таваните на МФР, като обаче се спазват напълно таваните за собствените ресурси.

По-скорошните заеми (заемите по МВУ и заеми по линия на инструмента за МФП+ за Украйна и механизма за Украйна) се финансират чрез единния подход за финансиране, при който заемите за бенефициерите се отпускат с дълъг срок, обикновено с продължителен период, през който не се погасява главницата, последван от продължителен период с малко годишно погасяване на главницата[39].

През 2024 г. Комисията, действайки от името на ЕС, управлява четири програми, по които отпусна заеми на държавите членки. През 2024 г. не бяха предоставени нови заеми по първите три програми. Подробности за тези четири програми са изложени в подточките по-долу.

- **Механизмът за ППБ** беше създаден през 2002 г. с цел подпомагане на държави от ЕС извън еврозоната, които изпитват или са изложени на риск да изпитат затруднения, свързани със своя платежен баланс.

36 Регламент (ЕО) № 332/2002 на Съвета от 18 февруари 2002 г. за установяване на механизъм, осигуряващ средносрочна финансова подкрепа за платежния баланс на държавите членки (ОВ L 53, 23.2.2002 г., стр. 1).

37 Регламент (ЕС) № 407/2010 на Съвета от 11 май 2010 г. за създаване на европейски механизъм за финансово стабилизиране (ОВ L 118, 12.5.2010 г., стр. 1). Регламент (ЕС) 2015/1360 на Съвета от 4 август 2015 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 407/2010 за създаване на европейски механизъм за финансово стабилизиране (ОВ L 210, 7.8.2015 г., стр. 1).

38 Регламент (ЕС) № 2020/672 на Съвета от 19 май 2020 г. за създаване на Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19 (ОВ L 159, 20.5.2020 г., стр. 1).

39 В края на 2022 г. диверсифицираната стратегия за финансиране беше установена като базов метод за изпълнението на всички операции по получаване на заеми, включително МФП. С нея се дава възможност за пълно отделяне на конкретно предоставяне на заеми на държава членка или на държава извън ЕС от емитирането на конкретни облигации на ЕС. По Next Generation EU Комисията също взема заеми на пазарите, за да финансира безвъзмездната подкрепа (включително безвъзмездни средства по линия на МВУ). Погасяването във връзка с тези операции по получаване на заеми се покрива от бюджетните кредити по бъдещите годишни бюджети в рамките на таваните, определени с МФР, и поради това не представлява условен пасив за ЕС. Независимо от това дейностите по Next Generation EU по получаване на заеми с цел отпускане на заеми (т.е. за финансиране на заеми, отпускани по МВУ) пораждат нови условни пасиви и са разгледани в настоящия доклад.

- **ЕМФС** беше създаден през 2010 г. с цел предоставяне на финансова подкрепа на държавите членки, които изпитват или са застрашени от сериозни финансови затруднения, причинени от извънредни събития извън техния контрол.
- Програмата **SURE** беше договорена през юни 2020 г. с цел да се подпомогне финансирането на внезапни и сериозни увеличения на националните публични разходи заради въвеждането на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки в отговор на кризата, свързана с COVID-19. Тъй като този инструмент за подкрепа при извънредни обстоятелства беше въведен преди влизането в сила на увеличението на тавана за собствените ресурси[40] и маржа през 2020 г., всички държави членки се съгласиха да предоставят неотменими, безусловни гаранции при поискване за 25 % от максималния размер на финансовата помощ[41]. Участието на всяка държава членка в общия размер на гаранцията е пропорционално на нейния относителен дял от общия БНД на ЕС (въз основа на бюджета на ЕС за 2020 г.).
- **МВУ** е основният стълб на програмата Next Generation EU (2020 г.)[42] и представлява временен инструмент за подкрепа на реформите и инвестициите в държавите членки, като крайната цел е да се улесни възстановяването от пандемията от COVID-19 и същевременно да се предостави подкрепа за екологичния и цифровия преход. В рамките на Инструмента на ЕС за възстановяване Комисията заема средства, които впоследствие се използват по линия на МВУ за финансиране на реформи и инвестиции на държавите членки. Финансирането може да бъде под формата на заем (подлежаща на връщане подкрепа) или на безвъзмездни средства (неподлежаща на връщане подкрепа). Условни пасиви се пораждат единствено от отпуснати заеми по МВУ (за разлика от безвъзмездните средства по МВУ), поради което за целите на настоящия доклад се вземат предвид само отпуснатите заеми по МВУ.

В края на 2024 г. в бюджета на ЕС възникнаха условни пасиви по две програми в подкрепа на Украйна, които бяха отнесени към маржа. Първата от тези програми е **МФП+**, за която непогасените суми достигнаха 18 милиарда евро в края на 2023 г., като през 2024 г. не бяха предоставени нови допълнителни заеми. Втората от тези програми е **механизмът за Украйна** (в края на 2024 г. са непогасени 13,1 милиарда евро). Разходите за лихви по двете програми се субсидират през периода до края на 2027 г., за да се увеличи преференциалният характер на тези заеми, с различни договорености. Държавите членки покриват разходите за лихви по заемите по МФП+ чрез външни целеви приходи чрез бюджета на ЕС, а от бюджета на ЕС се покриват разходите за лихви по заемите по механизма за Украйна.

Таблица 4: Предоставени заеми, обезпечени с маржа в бюджета на ЕС (към 31 декември 2024 г.) (в милиони евро)

	Предоставени заеми	Натрупана лихва	Общо
Механизъм за ППБ	200	1	**201**
ЕМФС	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**

40 Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета от 14 декември 2020 г. относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение 2014/335/ЕС, Евратом.

41 В допълнение към гаранцията, предоставена от всички държави членки, в Регламента за създаване на SURE са предвидени редица гаранции за намаляване на риска, произтичащ от условни пасиви по SURE. Тези гаранции включват таван на концентрацията по отношение на трите най-големи отпуснати заема, възлизащ на 60 % от максималния размер на средствата, предоставени по линия на SURE, максимален годишен размер на експозицията 10 % (т.е. задължението за плащане за всяка година не може да надвишава 10 милиарда евро) и възможността при необходимост Комисията да подновява своите заеми.

42 Регламент (ЕС) 2020/2094 на Съвета за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след кризата с COVID-19 (ОВ L 433 I, 22.12.2020 г., стр. 23).

МВУ (заеми)	108 686	1 434	**110 120**
МФП+	18 000	273	**18 273**
Механизъм за Украйна	13 112	205	**13 317**
Общо	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Между края на 2023 г. и края на 2024 г. най-значителното увеличение беше на заемите по МВУ, които нараснаха от 79,6 милиарда евро на 110,1 милиарда евро — увеличение с 30,5 милиарда евро от края на 2023 г. насам (+38,3 %). Като цяло общият размер на непогасените суми се е увеличил от 239,7 милиарда евро в края на 2023 г. на 282,8 милиарда евро в края на 2024 г., което представлява увеличение с 43,0 милиарда евро (+17,9 %).

В таблица 5 по-долу са представени сумите на общите годишни погасявания (главница + лихва), дължими от всички бенефициери на заеми от ЕС, отпуснати в контекста на: i) финансовата помощ за държавите членки и ii) финансовата помощ за Украйна по линия на МФП+ и механизма за Украйна.

За всяка от разглежданите години тези суми представляват показател за теоретичния максимален изходящ поток, който трябва да бъде покрит от бюджета на ЕС във връзка с условните пасиви, произтичащи от финансовата помощ за държавите членки и за Украйна към края на 2024 г.

През времевия хоризонт на следващата МФР (до 2034 г.) погасяванията на главница и лихви от бенефициери на заеми (т.е. без заемите по МВУ), които са от значение за постоянния таван, възлизат средно на 9,2 милиарда евро всяка година. Погасяванията на главница и лихви от бенефициери на заеми, обезпечени с тавана за Next Generation EU (т.е. заеми по МВУ), са средно 2,8 милиарда евро годишно за периода 2025—2034 г.

Таблица 5: Годишен график за изплащане на непогасени обезпечени с маржа заеми (главница + лихва) по съществуващите програми за периода 2025—2030 г. (към 31 декември 2024 г.) (в милиони евро)

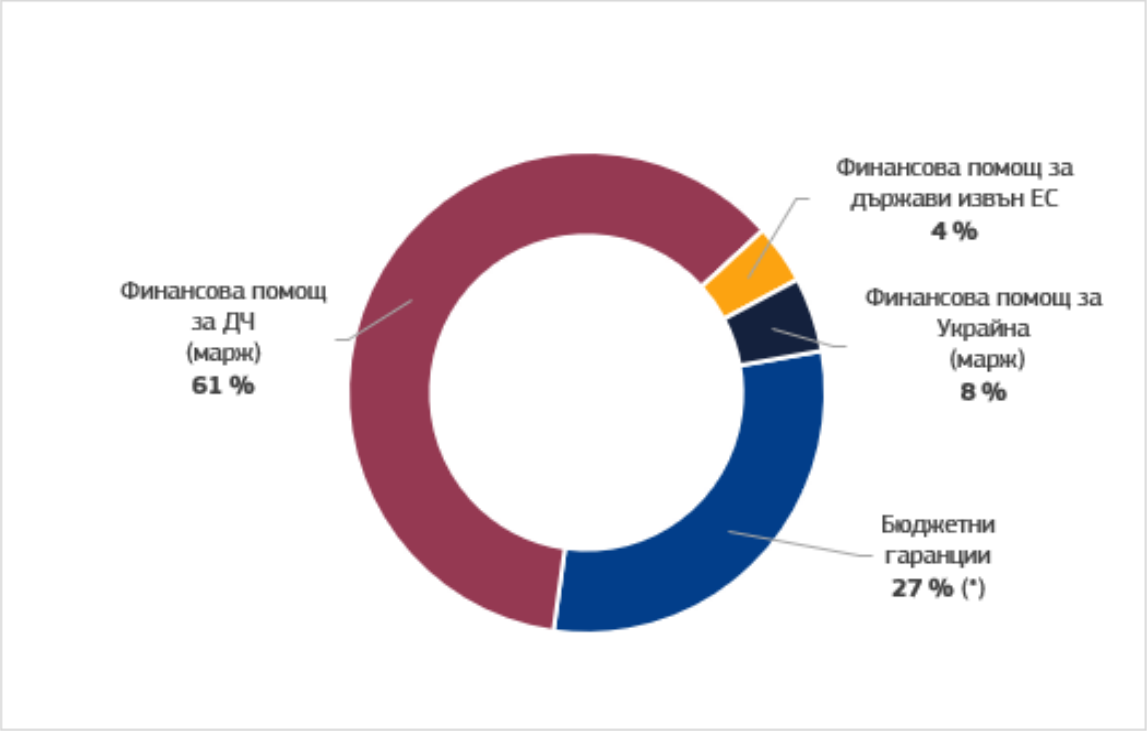
Година	ППБ	ЕМФС	SURE	Заеми по МВУ (*)	МФП+ (**)	Механизъм за Украйна (***)	Всички програми
2025 г.	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026 г.	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027 г.	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028 г.	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029 г.	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030 г.	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Общо	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) Лихвите за заеми по МВУ по линия на програмата Next Generation EU се изчисляват на текуща база съгласно специфична методика (вж. Решение за изпълнение C(2022) 9701 final на Комисията от 19.12.2022 г.). Следователно годишната лихва за тези заеми, представена по-горе, представлява приблизителна оценка, която се основава на текущите условия на финансиране.
(**) В съответствие с член 17 от Регламент (ЕС) 2022/2463 всяка година, по искане на Украйна, ЕС може да предоставя лихвена субсидия за покриване на разходите за лихви, свързани със заеми по линия на МФП+.
(***) В съответствие с член 23 от Регламент (ЕС) 2024/792 Украйна може да поиска всяка година лихвена субсидия за покриване на разходите за лихви, свързани със заемите, отпуснати по линия на механизма за Украйна.

2.4 Преглед на условните пасиви в края на 2024 г.

В края на 2024 г. експозицията на бюджета на ЕС към условни пасиви беше на обща стойност 410 милиарда евро, които могат да бъдат разделени на: i) над **300 милиарда евро** във връзка със заеми, отпуснати на държави членки и държави извън ЕС; и ii) **110 милиарда евро** във връзка с гаранциите, предоставени по линия на ЕФСИ, InvestEU, МВК, ЕФУР, ЕФУР+ и ИРУ. Най-големият набор от експозиции за бюджета на ЕС произтича от програми за отпускане на заеми на държавите членки.

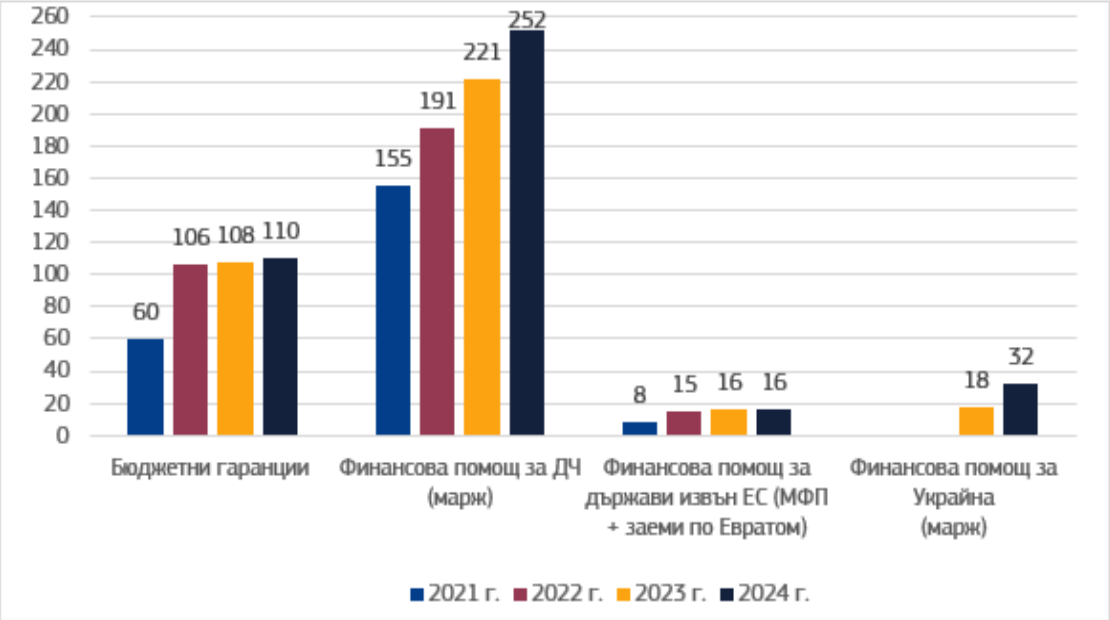
Фигура 1: Разбивка на условните пасиви по източник (към 31 декември 2024 г.)



(*) Въз основа на общия размер на „Максималната налична гаранция, за която са подписани споразумения с партньори по изпълнението“ (вж. таблица 1).

Нарастващото значение на бюджетните гаранции и програмите за финансова помощ за изпълнението на политиките на ЕС се вижда от постоянната възходяща тенденция през периода 2021—2024 г. Увеличението, регистрирано през 2024 г. (+ 13 % в сравнение с предходната година), съответства на увеличението, регистрирано между края на 2022 г. и края на 2023 г. (+ 16 %). То се сравнява със значителното увеличение от 40 %, наблюдавано в периода между края на 2021 г. и края на 2022 г., като се започне от по-ниска база.

Фигура 2: Разбивка на непогасените условни пасиви по източник за периода 2021—2024 г. (в милиарди евро)



По-голямата част от увеличението за 2024 г. се дължи на предоставянето на допълнителни заеми по линия на МВУ и на финансовата помощ за Украйна. Условните пасиви, произтичащи от програмите за бюджетни гаранции, останаха до голяма степен стабилни през 2024 г. Увеличението на пасивите, произтичащи от програмите за бюджетни гаранции поради началото на етапа на изпълнение на InvestEU, ЕФУР+ и ИРУ, беше почти изцяло компенсирано от спада на експозициите по линия на МВК, ЕФСИ и ЕФУР поради достигнали падеж или анулирани експозиции.

Условните пасиви на ЕС да се увеличили допълнително през 2025 г. във връзка с:

i) допълнителната подкрепа за държави извън ЕС (по-специално подкрепата за Украйна по линия на механизма за Украйна и заема за ускоряване на извънредните приходи за Украйна по линия на МФП[43]),

ii) отпуснатите допълнителни заеми по МВУ за държавите членки,

iii) по-нататъшния напредък в изпълнението на програмите за бюджетни гаранции (InvestEU, ЕФУР+ и ИРУ), както и

iv) изпълнението на новоодобрените програми за МФП за Египет[44] и Йордания[45], заедно с прилагането на инвестиционната рамка за Западните Балкани[46] и механизма за Молдова[47].

Предоставянето на заемите на държавите членки по програмата „Мерки за сигурността на Европа“ (SAFE) ще започне в началото на 2026 г.[48].

43 Регламент (ЕС) 2024/2773 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2024 г. за създаване на механизъм за сътрудничество по заемите за Украйна и за предоставяне на извънредна макрофинансова помощ на Украйна.

44 Решение (ЕС) 2025/1267 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2025 г. за предоставяне на макрофинансова помощ на Арабска република Египет.

45 Решение (ЕС) 2025/793 на Европейския парламент и на Съвета от 14 април 2025 г. за предоставяне на макрофинансова помощ на Хашемитското кралство Йордания.

46 Регламент (ЕС) 2024/1449 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 г. за създаване на Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани.

47 Регламент (ЕС) 2025/535 на Европейския парламент и на Съвета от 18 март 2025 г. за създаване на Инструмента за реформи и растеж за Република Молдова.

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

3. Оценка на устойчивостта на условните пасиви на ЕС

3.1 Рамка на оценката

Без да се засяга оценката на провизирането за определени финансови пасиви през целия им срок, каквато се изисква при възникването на пасиви, член 213, параграф 3 от Финансовия регламент гласи, че „условните пасиви, произтичащи от бюджетните гаранции или финансовата помощ, поети от бюджета, се считат за устойчиви, ако прогнозираната им многогодишна динамика е съвместима със сроковете, определени в регламента, с който се установява многогодишната финансова рамка, предвиден в член 312, параграф 2 от ДФЕС, и с тавана на годишните бюджетни кредити за плащания, предвидени в член 3, параграф 1 от Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053“. (т.е. таваните на МФР и тавана за собствените ресурси).

Това означава, че ресурсите, от които ЕС може да черпи през дадена година в рамките на настоящата МФР и тавана за собствените ресурси, следва да бъдат достатъчни за финансиране на разходите, произтичащи от МФР, както и на всички условни пасиви, които е възможно да възникнат.

По-специално плащанията, свързани с **провизираните условни пасиви** за бюджетни гаранции и финансова помощ за държави извън ЕС, трябва да бъдат финансирани от предвидените провизии и всички допълнителни плащания за провизии, планирани в рамките на МФР. В раздел 3.2 от настоящия доклад е представена оценката на адекватността на наличните провизии за покриване на очакваните и неочакваните плащания, произтичащи от бюджетните гаранции и финансовата помощ за държави извън ЕС, по отношение на пасивите във вида им към края на 2024 г.

Плащанията, свързани с материализирането на условни пасиви, произтичащи от **обезпечена с маржа финансова помощ** за държавите членки и за Украйна, могат да бъдат финансирани чрез искане на допълнителни собствени ресурси до тавана, определен в Решението за собствените ресурси, в краен случай, след като са изчерпани другите възможности за покриване на тези плащания или за промяна на графика на свързаните пасиви. Маржът (т.е. разликата между тавана за собствените ресурси и размера на собствените ресурси, необходими за финансиране на бюджетните разходи на ЕС), представлява финансовият капацитет на ЕС за покриване на допълнителни изходящи потоци, свързани с материализирането на условни пасиви, произтичащи от обезпечена с маржа финансова помощ[49]. Резултатите от оценката на устойчивостта на обезпечените с маржа условни пасиви, съществуващи към края на 2024 г., са представени в раздел 3.3 по-долу. С Решението за собствените ресурси от 2020 г. таванът за собствените ресурси беше увеличен временно (с до 0,6 % от БНД до 2058 г.), за да се покрият пасивите, възникнали при изпълнението на Next Generation EU, включително обезпечените с маржа условни пасиви, произтичащи от заеми по МВУ, отпуснати на държавите членки.

3.2 Оценка на устойчивостта на провизираните условни пасиви

а) Налични провизии към края на 2024 г.

Условните пасиви, произтичащи от бюджетните гаранции и от финансовата помощ за държави извън ЕС, са провизирани в бюджета на ЕС въз основа на консервативни оценки на очакваните загуби през целия срок за всеки инструмент плюс допълнителен предпазен буфер (за покриване на неочаквани загуби). Провизиите за защита на бюджета на ЕС срещу загуби, които може да възникнат от бюджетните гаранции и от финансовата помощ за държави извън ЕС, се държат в ОФП.

49 Рамката за оценка на този набор от условни пасиви е описана подробно в изданието на този доклад от 2021 г., т.е. COM(2021)676 final от 5.11.2021 г.

Към 31 декември 2024 г. пазарната стойност на нетните активи в ОФП възлизаше на 23,2 милиарда евро, което е увеличение спрямо 18,8 милиарда в края на 2023 г.[50] За оставащите години от настоящата МФР Комисията ще натрупа допълнителни провизии за ОФП (по-специално провизии, свързани с InvestEU, ЕФУР+ и гаранцията за Украйна), което ще доведе до допълнително увеличение на размера на ОФП.

В съответствие с насоките за управление на активите за ОФП се поддържа ликвиден диверсифициран портфейл, като се инвестира предимно в дългови инструменти с висок рейтинг, като например облигации, емитирани от правителства, наднационални организации, държавни агенции и търговски предприятия, с цел запазване на капитала в рамките на инвестиционния хоризонт. В края на годината портфейлът на ОФП беше добре диверсифициран между различните класове активи в рамките на допустимата инвестиционна съвкупност с фиксиран доход, включително известна ограничена експозиция към ценни книжа, които не са деноминирани в евро, акции на борсово търгувани фондове и пари или парични еквиваленти.

През 2024 г. ОФП постигна годишна възвръщаемост от +3,57 %, което е над референтния показател за портфейла му (+3,31 %)[51].

Въпреки че средствата, държани в ОФП, се управляват в съответствие с единна инвестиционна политика и като се използва обща инфраструктура, провизиите са заделени като принадлежащи на програмата (или държавата членка), която е източникът на бюджетните провизии.

Към 31 декември 2024 г. ОФП се състоеше от 18 раздела (15 от които напълно функциониращи и съдържащи средства), включително разделите за всички текущи гаранционни програми и раздела за Гаранционния фонд за външни дейности (ГФВД) (който обхваща „наследените“ заеми по МВК, Евратом и МФП), и разделите за заемите по МФП и Евратом след 2020 г. От 18-те раздела 11 са свързани с експозиции на ЕС, а 7 са раздели за държави членки в рамките на InvestEU, в които участващите държави членки притежават провизиите и носят цялата отговорност за свързаните с тях условни пасиви.

Провизиите за заемите по МФП и Евратом са разпределени в няколко различни раздела на ОФП:

- „наследените“ експозиции (7,3 милиарда евро заеми по МФП и 300 милиона евро заеми по Евратом) са част от раздела за ГФВД;
- новите заеми по МФП (2,7 милиарда евро), за които са поети задължения след 2020 г., включително спешният заем по МФП за Украйна в размер на 1,2 милиарда, предоставен през 2022 г., са в раздела за МФП след 2020 г;
- извънредните заеми по МФП за Украйна в размер на 6 милиарда евро (извънредна МФП I и МФП II) са в отделен раздел, тъй като тези заеми се ползват от допълнително покритие на рисковете (т.е. за този пакет от извънредни заеми по МФП за Украйна се изисква процент на покритие от 70 %): 9 % под формата на заплатени провизии от бюджета на ЕС и 61 % под формата на изискуеми гаранции от страна на държавите членки).

50 През 2024 г. в ОФП постъпиха 3,6 милиарда евро нетни вноски от бюджета на ЕС или суми, внесени от участващите държави членки и държави от Европейската зона за свободна търговия (ЕЗСТ).

51 За допълнителна информация вж. Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно общия фонд „Провизии“ за 2024 г.

Таблица 6: Раздели на ОФП (към 31 декември 2024 г.)

Раздел	Пазарна стойност в евро
Подразделения, разкрити през 2021 г.	
ЕФСИ	8 880 303 796
ГФВД[52]	3 225 691 236
ЕФУР	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
Подразделения, разкрити през 2022 г.	
ЕФУР+	2 942 175 755
МФП след 2020 г.	128 662 218
Извънредна МФП за Украйна[54]	240 575 443
Заеми от Евратом след 2020 г.	-
Заеми по МВК с променено предназначение за Украйна	-
Гаранция по линия на InvestEU за Румъния	187 974 119
Гаранция по линия на InvestEU за Чехия	44 099 187
Гаранция по линия на InvestEU за Финландия	30 657 774
Гаранция по линия на InvestEU за Гърция	252 204 112
Операции за смесено финансиране по линия на InvestEU	667 045 123
Подразделения, разкрити през 2023 г.	
Гаранция по линия на InvestEU за България	79 674 706
Гаранция по линия на InvestEU за Малта	7 939 418
Подразделения, разкрити през 2024 г.	
Гаранция за Украйна	201 878 310
Гаранция по линия на InvestEU за Испания	-
ОБЩО	**23 180 569 085**

52 Гаранционен фонд за външни дейности (ГФВД), в който се държат провизиите за мандата на ЕИБ за външно кредитиране (МВК), наследените програми за МФП и по Евратом.

53 Раздел „ЕС“.

54 Съгласно Решение (ЕС) 2022/12018 и Решение (ЕС) 2022/1628 за предоставяне на извънредна макрофинансова помощ на Украйна.

б) Оценка на устойчивостта на бюджетните гаранции

Както е обяснено в раздел 2.1, бюджетните гаранции на ЕС се различават значително по отношение на целите на политиката, структурите за споделяне на риска и рисковия профил на свързаните с тях операции. Това от своя страна може да доведе до различен процент на провизиране за различните програми въз основа на стойността, изложена на риск, за целия срок[55], което осигурява подходящо покритие на потенциалните загуби при определено (предварително дефинирано) ниво на увереност. Анализът, извършен като част от последния доклад по член 41, параграф 5 от Финансовия регламент, потвърждава, че наличните суми за провизиране за съответните раздели на ОФП са в съответствие с изискванията на съответните регламенти. За програмите по ЕФСИ и ЕФУР беше установен излишък от провизии.

От наличните към 31 декември 2024 г. данни за нетните загуби през целия срок във връзка с бюджетните гаранции, действащи към тази дата, могат да се направят следните заключения:

- **ЕФСИ** е напълно конституирана бюджетна гаранция, допустимият период за подписване за която е изтекъл в края на 2022 г. Поради това Комисията трябва да извърши оценката на излишъка/попълването, изисквана съгласно член 216, параграф 4 от Финансовия регламент. Тази година Комисията стигна до заключението, че целевият процент на провизиране за ЕФСИ от 35 % продължава да бъде подходящ (т.е. в оценката на риска въз основа на анализа на стойността, изложена на риск, при 95 % ниво на увереност се предлага да се изисква процент на провизиране от 34 % (което представлява увеличение в сравнение с 31 % през предходната година)). Текущите провизии, държани за покриване на експозиции по ЕФСИ (38,7 %), надвишават целевия процент на провизиране от 35 %. От правна гледна точка е предвидено, че този излишък от провизии по ЕФСИ в размер на 853 милиона евро може да се използва за финансиране на разходите за провизиране на гаранцията на ЕС по линия на InvestEU, а с останалата част ще се финансира механизмът за отпускане на заеми в публичния сектор.
- **ЕФУР** също е напълно конституиран към края на 2024 г. Анализът на риска показва, че на този етап целевият процент на провизиране от 50 % продължава да бъде подходящ. В сравнение със съответния референтен показател[56] е налице свръхпровизиране в размер на 321,4 милиона евро, а въз основа на целевия процент на провизиране излишъкът възлиза на 405 милиона евро.
- За **ГФВД**, в който се държат провизиите за заемите по МФП преди 2021 г., заемът по Евратом и МВК, понастоящем фактическият процент на провизиране е 9,96 % (без да се вземат предвид заемите по МВК за Украйна с променено предназначение), което е съпоставимо с целевия процент на провизиране от 9 %, определен в Регламента за ГФВД. По отношение на заемите по МВК за Украйна с променено предназначение Комисията счита, че процент на провизиране от 70 % продължава да бъде подходящ.
- **InvestEU**, **ЕФУР+** и **ИРУ** все още са във фаза на разрастване, което означава, че свързаните с тях портфейли и провизии все още не са напълно конституирани. Поради това е твърде рано да се правят заключения относно адекватността на процентите на провизиране за тези гаранции.

в) Оценка на устойчивостта на провизираните заеми за държави извън ЕС

55 Стойността, изложена на риск, може да се определи като нивото на загуби на портфейла, което, статистически погледнато, няма да бъде надвишено с определено ниво на увереност през определен времеви хоризонт. Съответните нива на увереност за вътрешните програми (ЕФСИ, InvestEU) и външните програми (ЕФУР, ЕФУР+) са съответно 95 % и 90 % и се вземат предвид фактори като различните цели на политиките и съответните рамки.

56 Стойност, изложена на риск, при 90 % ниво на увереност.

Непогасеният портфейл от заеми по МФП за държави извън ЕС се състои от заеми за разнороден набор от: i) държави — кандидатки и потенциални кандидатки за членство в ЕС, ii) държави и територии, обхванати от европейската политика за съседство, и iii) други държави извън ЕС, които играят определяща роля за регионалната стабилност, които са от стратегическо значение за Съюза, и са политически, икономически и географски близо до него.

Съображенията, изложени в трите подточки по-долу, потвърждават, че общият целеви процент на провизиране от 9 % за заемите по МФП продължава да бъде подходящ:

- икономическото състояние на бенефициерите на МФП, като се вземат предвид фактори като БВП на глава от населението, относителна зрялост на икономиката, близост до икономиката на ЕС и т.н.;
- пряката връзка на програмите за МФП със съществуваща програма на МВФ за отпускане на средства и зависимостта им от задоволителните резултати от нейното изпълнение , което следва да гарантира финансовата жизнеспособност на държавата извън ЕС и по този начин евентуалното възстановяване на средствата на Съюза;
- оценка на икономическото състояние на бенефициерите на МФП и на последните макроикономически развития в държавите партньори.

Що се отнася до ликвидния риск, следва също така да се има предвид, че настоящата структура на заемите по МФП, падежите и възстановяването на средства от бенефициерите са добре разпределени в текущата и следващите МФР (както е посочено в консолидираните годишни отчети на ЕС[57]), като по този начин се намалява размерът на експозицията на бюджета на ЕС дори в случай на забавяне на възстановяването на средствата или неизпълнение. Освен това ликвидността в ОФП действа като буфер, като се гарантира, че е налична достатъчна ликвидност за справяне с потенциални финансови сътресения.

Каре 2: Условни пасиви на ЕС, произтичащи от финансовата подкрепа за Украйна — основни събития през 2024—2025 г.

След нашествието на Русия в Украйна през 2022 г. ЕС постоянно оказва силна политическа, икономическа, военна, финансова и хуманитарна подкрепа на Украйна. Пълният набор от преки и непреки финансови експозиции към Украйна по съществуващите програми към 30 юни 2025 г. е представен в таблица 7 по-долу.

Основният инструмент за предоставяне на финансова подкрепа на Украйна за периода 2024—2027 г. е **механизмът за Украйна** с общ капацитет до 50 милиарда евро за периода 2024—2027 г.[58]

През 2024 г. ЕС пое ангажимент да предостави допълнителен заем за МФП в размер на 18,1 милиарда евро в контекста на **инициативата на Г-7 „Заеми за ускоряване на извънредните приходи за Украйна“**[59]. Заемът, който ще бъде изцяло предоставен през 2025 г., ще бъде погасен с постъпления от блокирани в ЕС активи на руската държава чрез **механизма за**

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_en?prefLang=bg

58 За повече подробности вж. каре 1 в доклада от 2024 г.

59 През юни и октомври 2024 г. Г-7 обяви споразумение за стартиране на инициативата „Заеми за ускоряване на извънредните приходи за Украйна“, с което членовете на Г-7 се споразумяха да предоставят на Украйна заеми в размер до 45 милиарда евро (приблизително 50 милиарда щатски долара) срещу безвъзмездна финансова подкрепа от механизма за сътрудничество по заемите за Украйна (МСЗУ). Частта от инициативата, свързана с финансирането, се състои от индивидуални двустранни заеми от САЩ, Обединеното кралство, Канада и Япония и от извънреден механизъм за отпускане на заеми за макрофинансова помощ, предоставен от Европейския съюз. Инициативата „Заеми за ускоряване на извънредните приходи за Украйна“ е разработена така, че тези заеми да могат да бъдат погасявани без регресен иск към Украйна, като средствата за обслужване и погасяване на заемите бъдат получени от МСЗУ. Самият МСЗУ, управляван от Европейската комисия, ще бъде финансиран от извънредните нетни печалби, генерирани от централните депозитари на ценни книжа в Европейския съюз и (евентуално) други държави от Г-7 от активите и резервите на Руската централна банка, които бяха блокирани в международните клирингови системи скоро след като Русия започна незаконната си агресивна война.

сътрудничество по заемите за Украйна (МСЗУ)[60], управляван от Европейската комисия. С приходите от блокираните активи ще се покриват и разходите за лихви по тези заеми.

Заемите по механизма за Украйна (33 милиарда евро за периода 2024—2027 г.) и заемът за ускоряване на извънредните приходи за Украйна по линия на МФП (18,1 милиарда евро за периода 2024—2027 г.) се предоставят с висока степен на преференциалност, като се имат предвид субсидирането на лихвите и дългият период на погасяване съответно от 35 и 45 години, в това число 10-годишен гратисен период. По този начин се намалява годишната тежест върху публичните финанси на Украйна, като същевременно се свеждат до минимум рисковете за бюджета на ЕС. В края на юни 2025 г. общата стойност на непогасените заеми по линия на механизма за Украйна възлизаше на 16,2 милиарда евро, а през първата половина на 2025 г. бяха предоставени 7 милиарда евро от заема за ускоряване на извънредните приходи за Украйна по линия на МФП.

Бюджетното покритие за условните пасиви, произтичащи от заемите за Украйна от 2023 г. насам, е осигурено от бюджетния марж (разгледан в следващия раздел). Заемите, отпуснати на Украйна в края на 2022 г. (МФП в размер на 6 милиарда евро и заеми с променено предназначение по МВК в размер на 1,59 милиарда евро), са предмет на бюджетно покритие от 70 %[61].

В съответствие с член 13 от Решение (ЕС) 2022/1628 за МФП в края на юни 2025 г. Комисията направи преглед на адекватността на размера на провизирането от 70 % в контекста на доклада по член 41, параграф 5 от Финансовия регламент. След този преглед Комисията стигна до заключението, че за разглеждания период няма достатъчно нови трайни и съдържателни елементи, които биха обосновали промяна на процента на провизиране от 70 %. Последните събития, включително резултатите от осмия преглед от страна на МВФ на разширеното споразумение по програмата на Разширения фонд за финансиране (РФФ) за Украйна, потвърждават, че процентът на провизиране от 70 % за експозициите към държавата след войната продължава да бъде подходящ[62].

Таблица 7: Непогасени преки и непреки експозиции към Украйна (главница) по съществуващите програми (към 30 юни 2025 г.) (в милиони евро)

Преки експозиции	Непогасена сума	Бюджетно покритие
„Наследени“ заеми по МФП	3 810	9 %
„Наследени“ заеми по Евратом	300	9 %
Спешна МФП	1 200	9 %
Извънредна МФП I и МФП II	6 000	9 % (+ 61 % гаранции от държавите членки)
МФП+	18 000	Марж
Механизъм за Украйна — стълб I	13 200	Марж
Заем за ускоряване на извънредните приходи за Украйна по линия на МФП	7 000	Марж
Общо	**49 510**	

60 Регламент (ЕС) 2024/2773 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2024 г. за създаване на механизъм за сътрудничество по заемите за Украйна и за предоставяне на извънредна макрофинансова помощ на Украйна.

61 За заемите с променено предназначение по МВК покритието ще бъде под формата на платени провизии, финансирани от бюджета на ЕС. Същият ефект се постига и за извънредната МФП чрез допълване на процента на платени провизии на равнището от 9 % с гаранции от държавите членки, покриващи транш „втора загуба“ в размер на до 61 % от експозициите по заемите.

62 Вж. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152.

Непреки експозиции		
Заеми по МВК, предоставени преди февруари 2022 г.	1 708	9 %
Първи пакет на ЕИБ по МВК	668	9 %
Втори пакет на ЕИБ по МВК	1 338	70 %
ЕФУР + инвестиционен компонент 1	103	70 %
Гаранция за Украйна	1 489	70 %
Общо	**5 306**	

3.3 Оценка на устойчивостта на обезпечените с маржа условни пасиви

Способността на бюджета на ЕС да се справи със ситуация, при която се материализира експозиция по отношение на обезпечени с маржа условни пасиви, е оценена чрез прилагане на рамката, посочена в точка 3.1 по-горе.

По отношение на пасивите, покрити от постоянния таван за собствените ресурси, при годишната оценка се вземат предвид непогасените експозиции към 31 декември 2024 г. Както е обяснено в каре 1, това включва условните пасиви, свързани с текущото състояние на заемите и отпускането на заеми по: ЕМФС; механизма за подкрепа на платежния баланс; програма SURE; МФП+ за Украйна и механизма за Украйна. По-скорошните условни пасиви, като например произтичащите от заема за ускоряване на извънредните приходи за Украйна по линия на МФП и от инструмента SAFE, ще бъдат оценени в рамките на бъдещи годишни оценки[63].

В МФР за периода 2021—2027 г. таванът за собствените ресурси беше увеличен с 0,6 % от БНД на ЕС за задълженията по Next Generation EU единствено с цел да се гарантират тези емисии. С това се гарантира, че ЕС разполага със средства за погасяване на лихвите и главницата по дълга, емитиран за финансиране на безвъзмездната подкрепа по Next Generation EU (безвъзмездни средства по МВУ) и на подлежащата на връщане подкрепа (заемите по МВУ) за държавите членки. Тъй като разходите за лихви и за безвъзмездните средства са включени в бъдещото годишно бюджетно програмиране, само заемите по МВУ представляват условни пасиви за бюджета. Освен това, за да се приложи консервативен подход, облигациите с настъпващ падеж, за които се планира да бъдат подновени, също се вземат предвид при стрес тестовете.

Първата стъпка е да се изготви основен (базов) сценарий, който отговаря на очакваното развитие на разходите и на финансовия капацитет на ЕС през следващите години. За тази цел настоящият доклад се основава на публикувания проектобюджет за 2026 г.[64] и на дългосрочната прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС[65], в която се прави прогноза за приходите и разходите, произтичащи от МФР за периода 2021—2027 г., за Next Generation EU и за следващата МФР и РСР съгласно предложението на Комисията.

При този основен сценарий постоянният таван за собствените ресурси е определен на 1,4 % от БНД на ЕС през 2026 г. и 2027 г. и на 1,75 % от БНД на ЕС, считано от 2028 г.[66] За Next Generation EU в основния сценарий се предполага погасяването да започне през 2028 г. с фиксирана годишна сума в размер на 24 милиарда евро в съответствие с предложението на Комисията за МФР.

63 Предложение за Регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2028—2034 (COM(2025)571 final); Предложение за Решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 (COM(2025)574 final).

64 Включително Писмо за внасяне на корекции № 1/2026 (COM(2025) 851).

65 COM(2025) 573 final.

66 В предложението на Комисията за бъдещото решение за собствените ресурси е включена и възможността за временно повишаване на тавана на собствените ресурси с допълнителни 0,25 % от БНД на ЕС, ако бъде задействан „механизмът за реакция при кризи“. Въпреки това, освен ако и докато механизмът бъде задействан по време на следващата МФР, тази разпоредба не оказва въздействие върху представената тук оценка.

В този сценарий е предвидена базова прогноза за маржа, спрямо която се оценява устойчивостта на условните пасиви, възникнали към 31 декември 2024 г., съгласно член 256 от Финансовия регламент. По-скорошните операции по получаване и отпускане на заеми ще бъдат обхванати в бъдещите годишни доклади.

Съгласно този базов сценарий и като се изключи текущата 2025 бюджетна година, маржът, наличен за покриване на съществуващи и нови условни пасиви през периода 2026—2034 г., е средно около **128,5 милиарда евро** годишно по отношение на маржа под постоянния таван за собствените ресурси и около **111,4 милиарда евро** годишно за временния таван от 0,6 % от БНД на ЕС. Следователно при този основен сценарий се прави допускането, че няма да се материализира условен пасив.

С допълнителни стрес тестове се оценява устойчивостта на съществуващите условни пасиви при екстремни сценарии през периода 2026—2034 г. С единния подход за финансиране условните пасиви, свързани със заемането на средства по различни програми, се отчитат по интегриран начин, независимо дали са свързани с риск по отношение на разходите (планирано подновяване на облигациите за безвъзмездни средства по линия на Next Generation EU) или с риск по отношение на приходите (планирано подновяване на облигациите за заеми за държавите членки по линия на Next Generation EU или за Украйна по линия на МФП+ и механизма за Украйна). Поради тази причина, в сравнение с предишни издания на доклада, стрес тестовете по отношение на приходите и на разходите са обединени в общ тест. Стрес тестовете включват три вида стрес тестове, всеки от които е описан в точките по-долу.

1) **Стрес тест по отношение на икономиката.** В основния сценарий БНД на ЕС следва прогнозите за реален растеж и инфлация, изложени в европейската икономическата прогноза на Комисията от пролетта на 2025 г.[67] За целите на стрес теста прогнозираните номинални темпове на растеж са по-ниски от базовите с един процентен пункт за всяка година от отчетния период[68].

   Това намалява номиналната стойност на тавана за собствените ресурси, а оттам и наличния марж средно с **18,6 милиарда евро** годишно за „небюджетираните“ суми (марж) в рамките на постоянния таван за собствените ресурси и с **6,5 милиарда евро** в рамките на временния таван за Next Generation EU за периода 2026—2034 г.

2) **Стрес тест по отношение на разходната и приходната част на бюджета.** При този сценарий разходите по МФР се прогнозират на теоретичния максимум (т.е. максималните възможни тавани за плащанията по МФР и за всички отделни специални инструменти, включително резерва за Украйна). Важно е да се подчертае: i) че този сценарий не отразява прогноза от долу нагоре и не е свързан с настоящите очаквания за развитието на плащанията в ЕС; и ii) че по отношение на разходната част на бюджета за всяко решение за увеличаване на разходите (в рамките на таваните на МФР) се изисква предложение от Комисията и одобрение от Европейския парламент и Съвета в качеството им на бюджетен орган.

   По отношение на разходите за финансиране по линия на Next Generation EU в този сценарий се прави допускането, че 50 % от превишението на разходите в сравнение с техническата актуализация на финансовото програмиране през 2027 г. ще бъдат покрити от други бюджетни наличности, а останалите 50 % ще бъдат покрити от инструмента EURI.

   При този екстремен сценарий се оценява също така дали наличният марж би бил достатъчен, ако всички обезпечени с маржа условни пасиви се материализират едновременно. На практика това би означавало, че всички държави, които се възползват

67 Европейска комисия, европейски икономически прогнози от пролетта на 2025 г. Институционален документ 318, май 2025 г. Икономическа прогноза от пролетта на 2025 г.: Умерен растеж в условията на глобална икономическа несигурност — Европейска комисия.

68 Подобно на стрес теста при „неблагоприятен сценарий с r-g“, посочен в публикацията на Комисията относно мониторинга на равнището на дълга, осигуряващо икономическа устойчивост: Debt Sustainability Monitor 2024 г. Институционален документ за европейската икономика 306, март 2025 г..

от програмите за финансова помощ (предимно държави членки), едновременно няма да извършват дължимите си плащания за погасяване. По отношение на програмите, финансирани чрез единния подход за финансиране (както Next Generation EU, така и съответните програми по МФР), допускането в този стрес тест е, че всички разходи за лихви се поемат от бюджета и всички емисии, чийто падеж настъпва през дадена година, се погасяват. В тази хипотетична ситуация не се разглеждат планирани подновявания на дълга.

Следва да се отбележи, че това е изключително малко вероятен сценарий, при който не се вземат предвид всички мерки, които Комисията може да предприеме, за да избегне подобна ситуация (например разсрочване на дългове и активно управление на паричните средства).

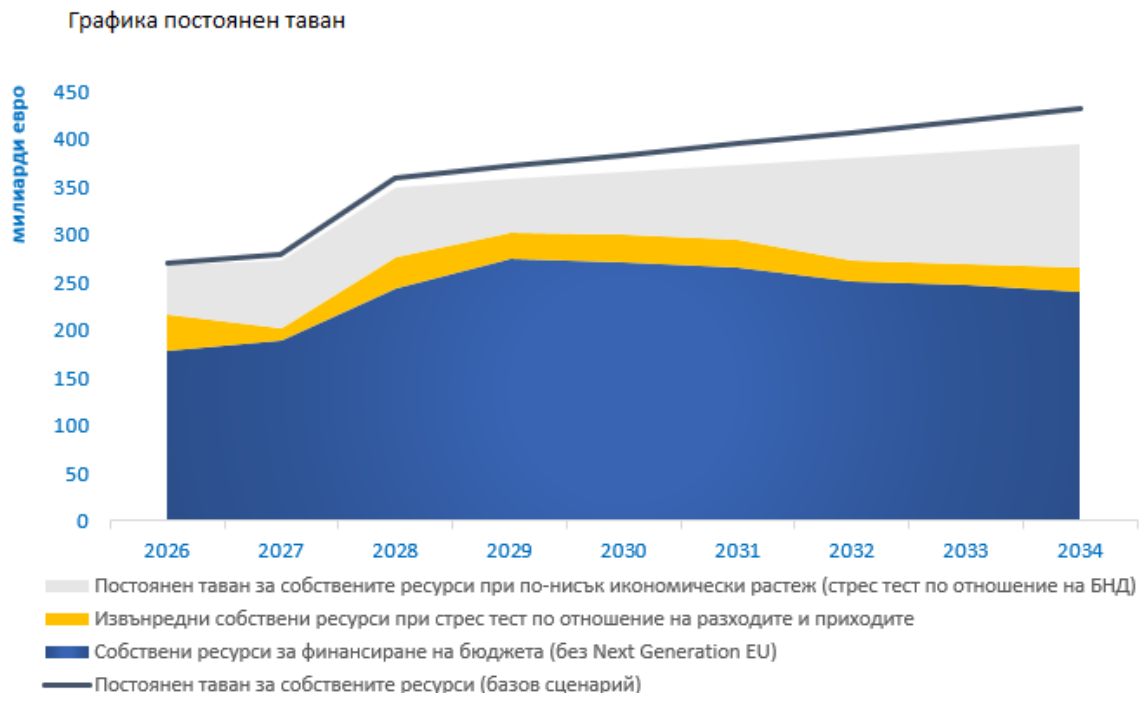
Този стрес тест показва, че маржът е достатъчен при сценарий, при който разходите достигат теоретичния максимум и всички бенефициери не изпълнят задълженията си по съответния си заем. Съответният марж под постоянния таван за собствените ресурси ще бъде средно **101,7 милиарда евро** през целия период 2026—2034 г., т.е. с **26,7 милиарда евро** по-малко, отколкото в базовия сценарий.

Маржът под временния таван за собствените ресурси от 0,6 % от БНД на ЕС, с който се гарантират емисиите по Next Generation EU, ще намалее средно с **43,0 милиарда евро** годишно до **средно 68,4 милиарда евро** за периода 2026—2034 г.

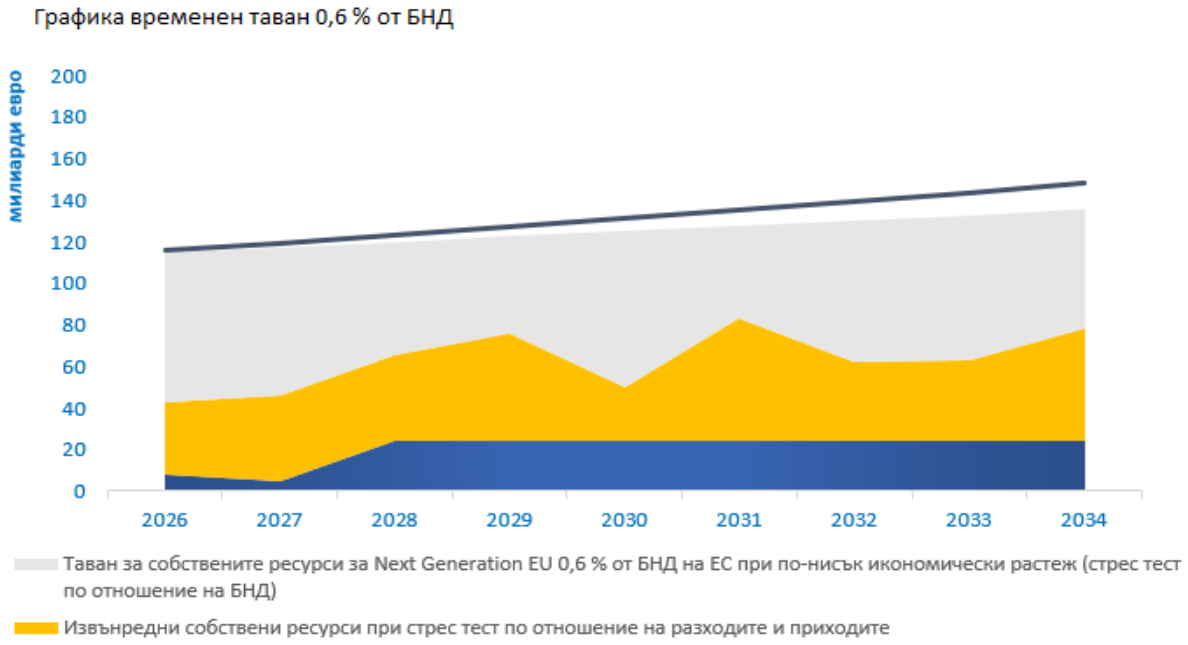
3) **Комбиниран стрес тест по отношение на икономическите условия, приходите и разходите.** Това е екстремен сценарий, при който се съчетават неблагоприятните сценарии, описани в двата теста по-горе. При него в периода 2026—2034 г. маржът под постоянния таван за собствените ресурси намалява средно до **83,1 милиарда евро**, а под временния таван — до **62,0 милиарда евро**. Тези стойности представляват голям предпазен буфер за финансовия капацитет на ЕС за покриване на пасивите му (произтичащи както от операции извън рамките на Next Generation EU, така и от операции по този инструмент).

Подробните резултати за базовия сценарий и сценариите за стрес тестове са представени в приложението и са обобщени на фигури 3 и 4 по-долу.

Фигура 3: Таван за собствените ресурси и нужди от собствени ресурси при базовия сценарий и при комбинирания тест за чувствителност за постоянния таван



Фигура 4: Таван за собствените ресурси и нужди от собствени ресурси при базовия сценарий и при комбинирания тест за чувствителност за временния таван за Next Generation EU



4. Заключения

В края на 2024 г. от бюджета на ЕС беше осигурена подкрепа за условни пасиви в размер на 410 милиарда евро, разпределени в условни пасиви в размер на **300 милиарда евро**, произтичащи от заеми, отпуснати на държави членки и държави извън ЕС, от които 252 милиарда евро за заеми за държави членки и 48 милиарда евро за заеми за държави извън ЕС, и условни пасиви в размер на допълнителни **110 милиарда евро**, произтичащи от инвестиционни гаранции, предоставени по програмите на МВК, ЕФСИ, ЕФУР, InvestEU, ЕФУР+ и ИРУ.

Като се вземат предвид множеството предпазни механизми, които са предвидени в рамката на ЕС за наблюдение и управление на рисковете, свързани с провизираните и с обезпечените с маржа условни пасиви, както и оценката на устойчивостта, представена в настоящия доклад, могат да се извлекат три основни заключения. Те са изложени в трите подточки по-долу.

- Рисковете, произтичащи от провизираните инструменти (т.е. бюджетни гаранции и финансова помощ за държави извън ЕС), се управляват внимателно и се провизират адекватно. При тази оценка се вземат предвид: i) данните за неизпълнения в миналото и очакваните загуби, ii) мерките, които се прилагат, за да се гарантира, че загубите не превишават предварително определените допустими размери, и iii) наличните в бюджета провизии за покриване на потенциалните плащания.

- Финансовият капацитет на ЕС съгласно съществуващата и предложената правна уредба (т.е. съществуващото решение за собствените ресурси и съществуващият регламент за МФР, както и предложеното решение за собствените ресурси и предложения регламент за МФР от 2028 г. нататък) е до голяма степен достатъчен, за да се покрият загубите, които може да възникнат по отношение на отпуснатите заеми, обезпечени с маржа, от настоящия момент до края на 2034 г.

- За маржа са осигурени достатъчно ресурси, така че да се гарантира устойчивостта на финансовата система на ЕС и кредитоспособността ѝ дори при крайно негативен сценарий, съчетаващ неблагоприятни въздействия по отношение на икономическите условия, приходите и разходите. При такъв неблагоприятен сценарий оставащият марж под постоянния таван за собствените ресурси ще възлиза средно на **83,1 милиарда евро** годишно през периода 2026—2034 г. и на средно **62,0 милиарда евро** годишно под временния таван за Next Generation EU от 0,6 % от БНД на ЕС през същия период. Тези суми представляват предпазен буфер срещу допълнителни негативни икономически сътресения, потенциални нови нужди и бъдещи условни пасиви както за операции извън рамките на Next Generation EU, така и за операции по този инструмент. Този резултат се основава на увеличение на тавана за собствените ресурси до 1,75 %, както е предложено от Комисията в контекста на нейния пакет за МФР за периода 2028—2034 г., и подчертава значението на това увеличение.

5. Приложения:

Устойчивост и марж по отношение на постоянния таван за собствените ресурси (в милиарди евро, по текущи цени)

		2026 г.	2027 г.	2028 г.	2029 г.	2030 г.	2031 г.	2032 г.	2033 г.	2034 г.
Базов сценарий										
Таван за собствените ресурси (% от БНД)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Таван за собствените ресурси (в милиарди евро)	а	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Собствени ресурси за финансиране на бюджета (без Next Generation EU)	б	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Марж под постоянния таван	а – б	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Стрес тестове										
1) Стрес тест по отношение на икономиката										
Таван на собствените ресурси	а	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Собствени ресурси за финансиране на бюджета (без Next Generation EU)	б	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Марж	а – б	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Стрес тест по отношение на разходите и приходите										
Таван на собствените ресурси	а	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Собствени ресурси за финансиране на бюджета (без Next Generation EU)	б	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Допълнителни собствени ресурси (до максималния таван на МФР и до максималния размер за специалните инструменти) (*)	в	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Извънредни собствени ресурси за покриване на условни пасиви извън Next Generation EU (**)	г	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Марж	а – б – в – г	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Комбинирано неблагоприятно сътресение										
Таван на собствените ресурси	а	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Собствени ресурси за финансиране на бюджета (без Next Generation EU)	б	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Допълнителни собствени ресурси (до максималния таван на МФР и до	в	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7

максималния размер за специалните инструменти)										
Извънредни собствени ресурси за покриване на условни пасиви извън Next Generation EU	г	17.2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Марж	а – б – в – г	50.2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) Разходите се прогнозират на теоретичния максимум за: 1) тавана за плащанията в МФР през периода 2026—2027 г., определен в последните технически корекции, и бъдещите корекции до техния потенциален максимален размер за всяка една година; и 2) годишните тавани на тематичните специални инструменти (Инструмента за гъвкавост, Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, резерва за солидарност и спешна помощ и резерва за Украйна). От 2028 г. това включва пълно мобилизиране на Инструмента за гъвкавост и резерва за Украйна под формата на безвъзмездни средства.

(**) Включва заемане на средства за подкрепа под формата на заеми чрез ЕМФС, SURE, МФП+ и механизма за Украйна. При оценката на риска, свързана с инструмента SURE, се взема предвид специфичната насрещна гаранция, предоставена от всички държави членки, за 25 % от максималния размер на финансовата помощ.

Устойчивост и марж по отношение на временния таван на собствените ресурси за Next Generation EU
(в милиарди евро, по текущи цени)

		2026 г.	2027 г.	2028 г.	2029 г.	2030 г.	2031 г.	2032 г.	2033 г.	2034 г.
Базов сценарий										
Таван за собствените ресурси (0,6 % от БНД)	а	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Собствени ресурси за финансиране на Next Generation EU(*)	б	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Марж	а – б	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Стрес тестове										
1) Стрес тест по отношение на икономиката										
Таван за собствените ресурси (0,6 % от БНД)	а	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Собствени ресурси за финансиране на Next Generation EU	б	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Марж	а – б	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Стрес тест по отношение на разходите и приходите										
Таван за собствените ресурси (0,6 % от БНД)	а	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Собствени ресурси за финансиране на Next Generation EU	б	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Допълнителни извънредни собствени ресурси за Next Generation EU (превишаване на разходите, условни пасиви)	в	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4

Марж	а–б–в	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Комбинирано неблагоприятно сътресение										
Таван за собствените ресурси (0,6 % от БНД)	а	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Собствени ресурси за финансиране на Next Generation EU	б	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Допълнителни извънредни собствени ресурси за Next Generation EU (превишаване на разходите, условни пасиви)	в	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Марж	а–б–в	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) За 2026 г. сумата отразява бюджетните кредити за поети задължения в проектобюджета за 2026 г. За 2027 г. сумите съответстват на финансовото програмиране на бюджетния ред за EURI. Сумите за 2028 г. и 2029 г. се основават на предложението на Комисията за следващата МФР, включено в доклада относно дългосрочните входящи и изходящи парични потоци на бюджета (COM(2024)573 final).