



Брюксел, 2 декември 2025 г.
(OR. en)

16221/25

UD 299
ENFOCUSTOM 211
MI 987
COMER 179
TRANS 617
ECOFIN 1657
CADREFIN 346

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 1 декември 2025 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2025) 733 final

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН
КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ
относно междинната оценка на Инструмента за финансова
подкрепа за оборудване за митнически контрол за периода 2021—
2027 г.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 733 final.

Приложение: COM(2025) 733 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2025 г.
COM(2025) 733 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**относно междинната оценка на Инструмента за финансова подкрепа за оборудване
за митнически контрол за периода 2021—2027 г.**

{SWD(2025) 385 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

Митническият съюз на ЕС, създаден през 1968 г., е област от изключителната компетентност на Европейския съюз. Това означава, че само ЕС може да приема митническо законодателство, докато държавите членки са отговорни за изпълнението му. Ролята на митниците нарасна с течение на времето и вече не се ограничава до традиционното събиране на приходи (включително мита, ДДС върху внасяните стоки и, когато е приложимо — акцизи). Понастоящем митническите органи изпълняват и много други задачи и си поставят по-мощни цели, като например защитата на сигурността, безопасността, здравето и благоденствието на гражданите и предприятията в ЕС. Физическите проверки от митнически служители на граничните контролно-пропускателни пунктове (включително на сухопътните граници, летищата, морските пристанища и пощенските центрове) и анализът в митнически лаборатории на пробите, взети по време на тези проверки, трябва да се извършват по хармонизиран начин, за да не се допуска въвеждането в ЕС на незаконни или опасни стоки, като същевременно се улеснява законната търговия. За да могат митническите служители, граничните контролно-пропускателни пунктове и митническите лаборатории да изпълняват задачите си ефективно и ефикасно, те трябва да разполагат със съвременен и надежден оборудване за контрол. Инструментът за финансова подкрепа за оборудване за митнически контрол („ИФПОМК“ или „инструментът“) е насочен към удовлетворяването на нуждата на държавите членки от финансова подкрепа за закупуването на такова оборудване.

ИФПОМК ⁽¹⁾ е част от Фонда за интегрирано управление на границите заедно с Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика ⁽²⁾ по функция 4 (Миграция и управление на границите) от бюджета на ЕС. Инструментът е нова програма на ЕС за финансиране в областта на митническата политика ⁽³⁾ по многогодишната финансова рамка за 2021—2027 г., като бюджетът за този период е 1,006 милиарда евро. Чрез него на митническите органи в държавите членки се предоставят безвъзмездни средства за закупуване, поддръжка и модернизиране на оборудване за митнически контрол.

Целта на инструмента е да допринесе за постигането на адекватни и равностойни резултати от митническия контрол, като дългосрочната цел е да се постигне хармонизирано правоприлагане, осъществявано от митническите органи във всички държави членки. Програмата има за цел да се гарантира, че митническите

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) 2021/1077 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за оборудване за митнически контрол като част от Фонда за интегрирано управление на границите.

⁽²⁾ Регламент (ЕС) 2021/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Инструмент за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика като част от Фонда за интегрирано управление на границите.

⁽³⁾ Програма „Митници“ (Регламент (ЕС) 2021/444), която улеснява и засилва митническото сътрудничество между митническите органи, имаше предшествващи програми.

учреждения разполагат с подходящо оборудване за митнически контрол на съвременен техническо равнище. Така ще се намали неравнопоставеността при извършването на митнически контрол от държавите членки, която се дължи на различията в капацитета им. Осигуряването на равностойно оборудване за контрол спомага и за предотвратяване на отклоняването на стоки към най-слабите точки в системата за митнически контрол ⁽⁴⁾. ИФПОМК помага на митническите органи да действат единно и да изпълняват своята мисия:

- защита на финансовите и икономическите интереси на ЕС и на неговите държави членки;
- гарантиране на сигурността и безопасността в ЕС;
- защита на ЕС от незаконната търговия, като същевременно се улеснява законната стопанска дейност.

Член 13 от Регламента за ИФПОМК изисква Комисията да извършва междинна оценка на инструмента, като оценява резултатите от прилагането му по отношение на ефективността, ефикасността, съгласуваността, относимостта, полезните взаимодействия и добавената стойност за ЕС. В настоящия доклад, който е изготвен въз основа на оценка на Комисията ⁽⁵⁾, подкрепена от външно проучване ⁽⁶⁾, са представени междинните резултати от инструмента за референтния период 2021—2024 г. Оценката обхваща всички 27 държави членки.

Целта на междинната оценка е да се оцени напредъкът към постигане на целите на инструмента и да се определят областите, в които е необходимо подобрене, за да се гарантира, че програмата изпълнява предназначението си. Междинната оценка дава възможност на Комисията да извърши корекции в изпълнението на ИФПОМК въз основа на натрупания опит и да си направи изводи за бъдещата политика.

2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ И АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Началото на ИФПОМК беше поставено през 2021 г. с приемането и влизането в сила на Регламента за ИФПОМК. Той се изпълнява от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ в режим на пряко управление чрез многогодишни работни програми. Единствените му бенефициери са митническите органи в държавите — членки на ЕС. Съгласно определеното в първата (2021—2022 г.) и във втората (2023—2024 г.) многогодишна работна програма, са обявени две покани за представяне на предложения — през октомври 2021 г. и съответно през декември 2023 г. Бюджетът по първата покана беше 271,5 милиона евро, а по втората —

⁽⁴⁾ Тази практика, позната като „места, предлагащи най-изгодни условия за внос“, подкопава ефективността на цялата система.

⁽⁵⁾ SWD(2025) 385 final, работен документ на службите на Комисията.

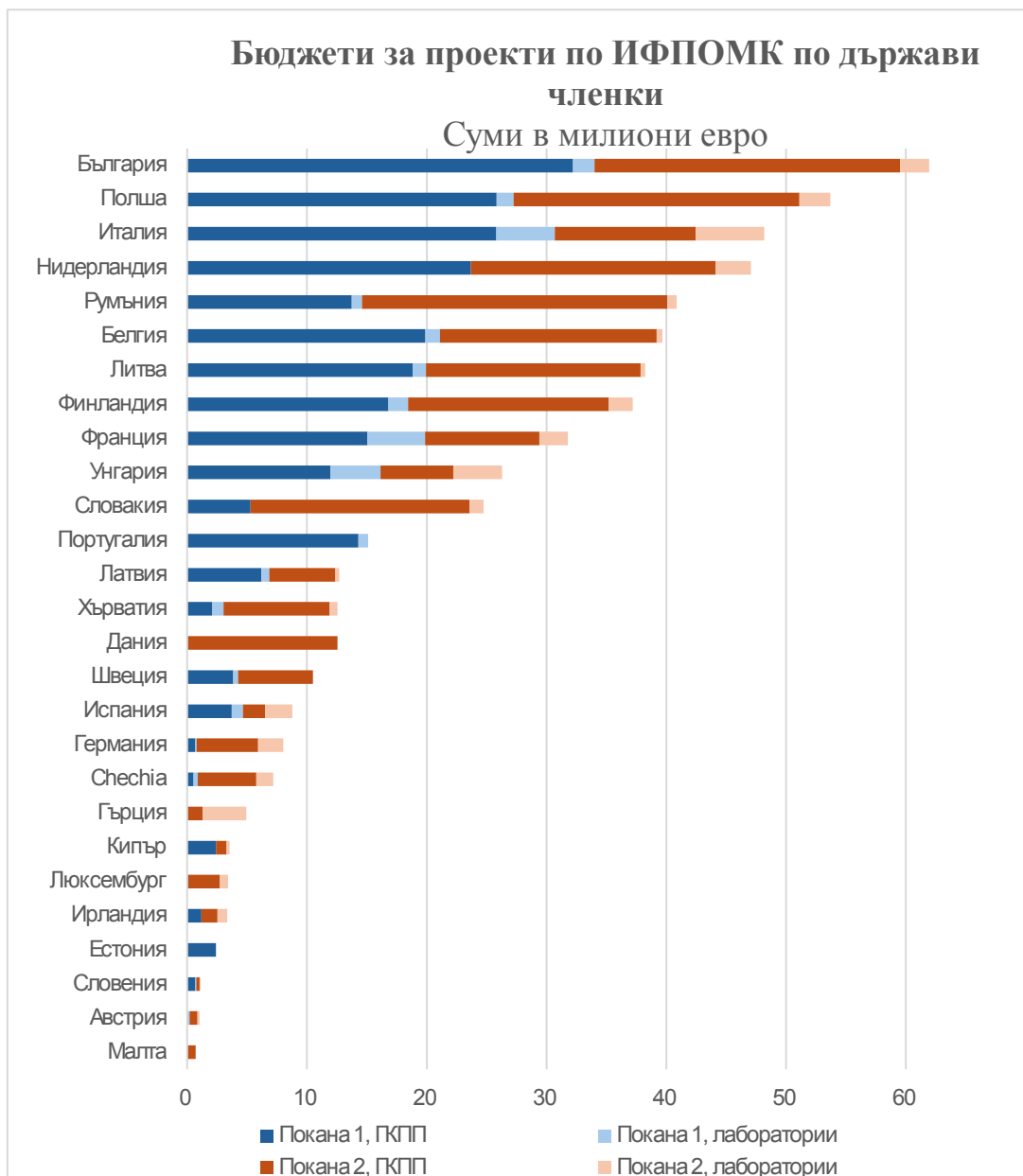
⁽⁶⁾ *Study supporting the interim evaluation of the CCEI 2021-2027, IPSOS and Synthesia* (Проучване в подкрепа на междинната оценка на ИФПОМК за периода 2021—2027 г., IPSOS и Synthesia), окончателен доклад, април 2025 г.

284 милиона евро. Взети заедно, тези суми възлизат на около 55 % от финансовите средства, разпределени за инструмента за периода 2021—2027 г.

Държавите членки имаха право да подават заявления по две теми: гранични контролно-пропускателни пунктове (ГКПП) и митнически лаборатории. След оценката на заявленията по първата покана беше усвоен целият бюджет, като с държавите членки бяха подписани 24 споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства за ГКПП и 18 — за митнически лаборатории. Разпределените средства дадоха на държавите членки възможност за закупуване, поддръжка или модернизиране на повече от 1300 елемента от оборудване за митнически контрол за над 210 ГКПП и повече от 500 елемента от оборудване за над 30 митнически лаборатории.

След оценката на заявленията по втората покана Комисията подписа с държавите членки 24 споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства за ГКПП и 22 — за митнически лаборатории. Едно заявление (от България, за ГКПП) все още не беше финализирано към средата на 2025 г. Като се има предвид този последен проект, по който предстои отпускането на безвъзмездни средства, бюджетът по втората покана също беше изцяло усвоен. Стойността на проектите, избрани по двете покани, е показана на фигура 1.

Фигура 1: Разпределение на бюджета по теми на поканите и по държави членки



Максималната продължителност на проектите е до 36 месеца, като в обосновани случаи е възможно удължаване. Към момента на междинната оценка програмата все още беше на ранен етап от изпълнението. До средата на 2025 г. бяха изцяло завършени 13 проекта от общо 42 по първата покана. Очакваше се още 13 проекта да бъдат завършени през 2025 г., други 12 — през 2026 г., и четири — през 2027 г. Проектите по втората покана, с начало в края на 2024 г. или през 2025 г., ще продължат до 2027—2028 г. ⁽⁷⁾

ИФПОМК е проектиран да използва основан на данни подход към създаването на политики. С всяко подадено заявление, както и с годишните и окончателните

⁽⁷⁾ Предвидено е проектът на Австрия за ГКПП в рамките на поканата, с планирана продължителност от 12 месеца, да приключи на 30 септември 2025 г. Проектът на Испания за ГКПП в рамките на същата покана е в процес на прекратяване поради национални съображения.

доклади за изпълнението на проектите, от държавите членки се събират елементи от данни, като например налично оборудване за митнически контрол, видове транспорт, рискове и заплахи за отделните ГКПП и митнически лаборатории. Тези данни се използват при вземането на решения относно приоритетите на политиката и разпределението на средства и способстват за мониторинга и оценката както на равнище проект, така и на равнище програма.

3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТ МЕЖДИННАТА ОЦЕНКА

Настоящият раздел съдържа резюме на оценката. Повече информация е на разположение в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

3.1 Ефективност

Като цяло планираните дейности в рамките на ИФПОМК протекоха според очакванията, с две многогодишни работни програми и две покани за представяне на предложения. Всички 27 държави членки получиха финансиране по ИФПОМК: 22 в рамките и на двете покани, две само по първата и три само по втората покана. Търсенето на финансиране леко надхвърли бюджета и по двете покани за представяне на предложения: с по-малко от 1 % за първата покана и 8 % за втората.

Структурата на ИФПОМК се оказва подходяща и съобразена с целта. Над 90 % от анкетираните национални митнически администрации са съгласни, че бюджетът на ИФПОМК е достатъчен за преодоляване на различията в резултатите и за постигане на положителна промяна в митническия контрол в тяхната държава членка. Фактът, че търсенето на съфинансиране е толкова тясно свързано с наличния бюджет също доказва, че размерът на наличното финансиране е достатъчен, за да отговори на основните нужди на държавите членки. Въпреки това решенията да се кандидатства за финансиране не се вземат единствено въз основа на съществуващите нужди, тъй като държавите членки трябва да вземат предвид и други важни фактори, като оперативните и финансовите си възможности да закупят и използват оборудването (включително бюджета си за съфинансиране, наличието на обучен персонал, инфраструктурата и очакваните търговски потоци през ГКПП).

Забавяния при изпълнението

При голяма част от проектите по първата покана за представяне на предложения бяха налице забавяния при изпълнението — срокът на 20 от общо 42 споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства⁽⁸⁾ беше удължен или понастоящем се очаква да бъде удължен. Повече от половината (53 %) от националните митнически администрации съобщават, че напредъкът по ИФПОМК в съответните им държави е по-бавен от очакваното. Тези забавяния се отразяват както на цялостното изпълнение на инструмента (напр. забавяния при подобряването на резултатите на

⁽⁸⁾ Към юли 2025 г.

митническият съюз), така и на способността за финансово планиране на Комисията (тъй като забавянията по проектите забавят разпределението на средствата на ЕС).

Оказва се, че най-същественният фактор, който спъва напредъка на проектите по ИФПОМК, е затруднението да се изпълнят националните процедури за възлагане на обществени поръчки. Националните митнически органи съобщават за следните проблеми като фактори, които са забавили възлагането на поръчки за оборудване: тромави процедури, които изискват множество разрешения и одобрения; липса на експертен опит и човешки ресурси в звената, възлагащи поръчки; несигурност относно това дали и как да се изключат определени доставчици поради опасения, свързани с киберсигурността; липса на оференти; обжалвания или жалби от страна на неуспели оференти; и бюджетни ограничения. Тези забавяния, в съчетание с търсенето, което съвсем леко надвишава наличния бюджет и по двете покани за представяне на предложения, сочат, че митническите органи на държавите членки разполагат с ограничен капацитет за усвояване на средства по проекти с такъв мащаб.

Съществена роля при няколко проекта изиграха опасенията, свързани с киберсигурността. Тъй като през последните години възникнаха все повече и все по-сериозни опасения, бяха положени усилия за оценка на рисковите профили на производителите, а когато е необходимо — за ограничаване на рисковите оференти от участие в процедури за възлагане на обществени поръчки за чувствително оборудване. Целта е да се гарантира, че финансиране от ЕС (включително по линия на ИФПОМК) се получава само за сигурни решения. Въпреки това няколко държави членки съобщиха за практически затруднения в това отношение, тъй като ефективността на националните законодателства за преодоляване на тези опасения варира. На равнището на ЕС сигурността и защитата на киберсигурността на оборудването бяха обект на конкретни насоки от страна на Комисията, издадени като част от поканата за представяне на предложения през 2022 г. и потвърдени през 2023 г. чрез работата на координационната група по ИФПОМК. По втората покана за представяне на предложения бяха предвидени допълнителни изисквания и насоки, за да се гарантират сигурността и киберсигурността на оборудването, финансирано по линия на ИФПОМК. Сред тях бяха задължение държавите членки — бенефициери, да включат в процеса службите за национална сигурност и да представят удостоверителни документи, от които да е видно, че са спазени изискванията за сигурност. Въпреки това този въпрос все още не е разрешен по хармонизиран начин на равнището на ЕС, като процесите за възлагане на обществени поръчки понякога биват анулирани, започвани повторно и/или преработвани, за да се изпълнят националните правила за обществените поръчки и приоритетите по отношение на сигурността.

Пълномащабното нахлуване на Русия в Украйна също засегна някои от проектите по ИФПОМК в държавите, граничещи с Украйна, Беларус или Русия, като доведе до забавяния или необходимост от преместване на планираното оборудване на други места в резултат от съществените промени в търговските потоци.

Нови резултати

Въпреки забавянията и спънките, посочени по-горе, ИФПОМК започва да дава осезаеми резултати. Според данните, представени от държавите членки, до края на 2024 г. чрез средствата по ИФПОМК е извършено закупуване, поддръжка или модернизиране на 907 елемента от оборудване. Оборудването, внедрено за ГКПП, представлява 41 % от цялото оборудване по първата покана за представяне на предложения; за лабораториите то възлиза на 64 %.

На този ранен етап обаче все още е трудно да се извърши количествено измерване на резултатите и въздействието на ИФПОМК. Опитът до този момент сочи, че показателите за резултатите, включени в рамката за мониторинг и оценка на ИФПОМК ⁽⁹⁾, са засегнати от значителни предизвикателства и ограничения, свързани с пълнотата, качеството и съпоставимостта на основните данни. До края на 2024 г. при основния показател за резултатите, измерващ процента на ГКПП, изпълнили изцяло общия списък на оборудването, което следва да бъде налично, се наблюдаваше бавен напредък (10,67 % спрямо целевите 60 %). При показателя, измерващ процента държави членки, изпълнили ангажиментите си (въз основа на базови равнища или цели, определени от самите тях, напр. брой или стойност на иззетите различни видове стоки или вещества, брой извършени проверки или процент на разкриваемост), също се наблюдаваше ограничен напредък (между 10 % и 21 % в зависимост от целта при заложените 60 %). Тези резултати също така предполагат, че е възможно определените цели да са нереалистични и прекалено амбициозни, тъй като в тях се представя идеален сценарий, а не се отчитат в достатъчна степен спецификите на отделните ГКПП и различните начини за осъществяване на митнически контрол. Тъй като е необходимо повече време, за да се прояви въздействието на проектите, засега не е възможно да се изчислят показателите за въздействието за инструмента ⁽¹⁰⁾.

По време на консултацията със заинтересованите страни повечето държави членки (74 % от респондентите) отговориха, че въз основа на опита до този момент и на очакванията за оставащия програмен период ИФПОМК ще има „значителен“ принос за постигането на специфичната си цел „да допринесе за постигането на адекватни и равностойни резултати от митническия контрол“. Останалите държави членки очакват той да допринесе „донякъде“ (16 %) или са посочили като отговор „Не мога да преценя“ (10 %). Националните митнически администрации също са посочили, че закупеното и внедрено до момента оборудване, се използва

⁽⁹⁾ Делегиран регламент (ЕС) 2022/1528 на Комисията от 4 юли 2022 г. за допълване на Регламент (ЕС) 2021/1077 на Европейския парламент и на Съвета с разпоредби относно създаването на рамка за мониторинг и оценка.

⁽¹⁰⁾ Показателите за въздействието са свързани с приноса на ИФПОМК за: i) защитата на финансовите и икономическите интереси на ЕС; ii) гарантирането на безопасността и сигурността на ЕС и неговите граждани; и iii) защитата на ЕС от незаконната търговия, като същевременно се улеснява законната стопанска дейност.

ефективно и по предназначение. Повечето респонденти са забелязали осезаемо подобрение в резултатите от работата както на ГКПП (най-вече при точността на откриване, но и при скоростта, капацитета и броя на средствата за контрол), така и на митническите лаборатории. Що се отнася до иновациите, 91 % от респондентите са единодушни, че ИФПОМК насърчава и улеснява закупуването на иновативно, най-съвременно оборудване. 87 % са единодушни, че при изпълнението на ИФПОМК надлежно се вземат под внимание съображенията, свързани с безопасността и околната среда.

Разпределяне на финансирането към областите с най-висок приоритет

Оценката разгледа как се оценяват и използват нуждите за целите на разпределянето на финансирането. ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ определи приоритетни области във всяка многогодишна работна програма, за да отговори на специфичните нужди. Тези приоритети обаче са широки, като националните митнически органи са свободни да кандидатстват за всяко допустимо оборудване. Проучванията на конкретни случаи, извършени за тази оценка, показват, че някои (но не всички) държави членки са се съсредоточили върху най-високите рискове. Освен това незначителното надвишаване на стойността на заявленията и по двете покани за представяне на предложения за ИФПОМК означава, че по същество не е имало конкуренция за финансиране. Поради това не беше необходимо Комисията да категоризира по приоритет предложенията или работните пакети, които са в най-голяма степен съобразени с основните нужди или рискове. Многофункционалният характер на оборудването, което по принцип би могло да се използва за противодействие на различни заплахи и рискове, също обяснява липсата на категоризиране по приоритет на предложенията. В действителност държавите членки са получили съфинансиране за всяко оборудване, за което са избрали да кандидатстват, при условие че то е било допустимо по ИФПОМК. Освен това съществуват проблеми с наличните данни за оценките на нуждите, включително какво оборудване е на разположение понастоящем на всеки ГКПП спрямо това, което трябва да е на разположение в идеалния случай предвид обема на трафика и рисковите профили. Ето защо начинът, по който ИФПОМК се изпълнява към момента, може невинаги да гарантира, че към най-съществените различия и нужди на равнището на ЕС се подхожда възможно най-ефективно и ефикасно.

Трудно е да се определи подходящото равнище на управление и задължителни предписания. Един по-централизиран подход от горе надолу, при който решенията за закупуване на оборудване и местата на внедряване се вземат на равнището на ЕС, теоретично би могъл да доведе до по-ефективно разпределение на ресурсите и до по-успешно справяне с предизвикателствата, пред които е изправен ЕС като цяло. Националната компетентност по отношение на митническия контрол обаче ограничава степента, в която управлението би било политически и юридически осъществимо. Това че на държавите членки се дава възможност да участват, спомага да се гарантира широка подкрепа за инструмента. Решението за закупуване на оборудване е комплексно и изисква да се отчетат редица фактори,

отделно от самата потребност от оборудването: съществуваща инфраструктура, налично пространство, географско местоположение, достатъчно квалифициран персонал, бюджетни ограничения, модели на трафика и др. Някои от тези фактори несъмнено могат да бъдат адекватно оценени само от гледна точка на държавите членки или чрез проверки на място от Комисията, при които ГКПП или митническите лаборатории да се оценяват в тяхната цялост.

3.2 Ефикасност

Оценката потвърди, че изпълнението на ИФПОМК е до голяма степен ефикасно. Националните митнически администрации изказаха висока удовлетвореност от насоките, управлението на програмата и навременността на подкрепата от страна на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“. Като цяло обратната информация относно процеса по подаване на заявления за безвъзмездни средства и отпускането им също беше положителна. Заявителите нямаха съществени оплаквания, като се изключи това за административната тежест, свързана с подготвянето на заявленията по ИФПОМК, която няколко държави членки определиха като особено обременяваща.

Критиките към процеса по подаване на заявления се отнасят най-вече до модела на данните и по-специално до голямото количество изисквани количествени данни. Тези данни включват: i) изчерпателен опис на оборудването за митнически контрол, налично в ГКПП и митническите лаборатории на държавата членка; ii) статистически данни за трафика; iii) информация относно рисковете; и iv) показатели за изпълнението. Съгласно основания на данни подход, залегнал в Регламента за ИФПОМК, тези данни се събират, за да се установят обективно пропуските и нуждите, така че финансирането по ИФПОМК да се насочи по подходящ начин, както и да се улеснят мониторингът и оценката на инструмента.

Повечето национални митнически администрации са се затруднили да отговорят в нужната степен на изчерпателност и подробност на данните и са я счели за обременяваща. За събирането на данни и докладването често е бил необходим значителен ръчен труд, тъй като обикновено се е налагало данните да се извличат от множество източници, а категориите невинаги са съответствали на националните процедури и рамки. В някои случаи изобщо не са били налични данни. Няколко държави членки поставиха под въпрос относимостта и полезността на данните. Макар като цяло да разбират, че е необходимо помощта по линия на ИФПОМК да бъде подплатена с ясна представа за действителните нужди и рискове и по принцип да подкрепят усилията на Комисията, много от държавите членки изразиха съмнения, че настоящите таблици с данни допринасят за постигането на тази цел.

Като резултат има проблеми с пълнотата, качеството, надеждността и съпоставимостта на данните по ИФПОМК за различните държави членки и категории. Това пречи на цялостното изпълнение и на потенциала на модела на данните. Ограниченията по отношение на митническите данни на ЕС не са

характерни само за ИФПОМК. Комисията предложи да се създаде специален център за митнически данни на ЕС, който: i) да консолидира данните, които понастоящем са разпръснати из много на брой източници; ii) да позволи по-ефективен анализ на данните; и iii) да даде възможност за провеждане на по-успешни процеси за управление и контрол на риска.

Ето защо е налице значителен потенциал за опростяване на модела на данните. Рамката би могла да се рационализира така, че да бъде съсредоточена върху елементи, за които с минимално допълнително усилие могат да се събират надеждни и съпоставими данни, които впоследствие да се използват за установяване на действителните нужди и за наблюдение на напредъка. Следва да се преразгледа степента на подробност на данните, които се събират заради показателите, като се вземат под внимание всички установени методически несъответствия и други специфики, които до този момент не са били отчетени. Целите по показателите, определени в началото на изпълнението на програмата, трябва да се преразгледат, за да се гарантира, че всички те са постижими и най-вече — реалистични.

3.3 Съгласуваност

Структурата на ИФПОМК е вътрешно съгласувана — различните му елементи функционират добре заедно, което му позволява да постига своите цели. ИФПОМК е замислен като сравнително прост инструмент, по който се предоставя финансова подкрепа за една основна дейност: закупуването, поддръжката и модернизирването на оборудване за митнически контрол от националните митнически администрации на 27-те държави членки. Тази подкрепа се предоставя, като се следва ясна и добре обоснована логика на интервенция. Подкрепящите дейности (включително заседанията и резултатите от работата на координационната група по ИФПОМК, както и насоките и техническото и административното съдействие, оказано на заявителите от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“), са съобразени с логиката и целите на инструмента.

Във външно отношение ИФПОМК е замислен така, че да се постигне максимална съгласуваност с останалите програми и фондове на ЕС. Той насърчава взаимното допълване и полезните взаимодействия с: програмата „Митници“⁽¹¹⁾, Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика⁽¹²⁾, Програмата на ЕС за борба с измамите, програмата „Хоризонт Европа“, инструмента за техническа подкрепа, фонд „Вътрешна сигурност“ и Механизма за възстановяване и устойчивост.

⁽¹¹⁾ Програма „Митници“, между другото, подпомага действия, които допълват ИФПОМК, като например обмена на добри практики, извлечени поуки и обучение, свързано със съответното оборудване.

⁽¹²⁾ Инструментът за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика е съсредоточен най-вече върху контрола на лицата, които преминават през външните граници на ЕС, като по този начин допълва акцента на ИФПОМК върху стоките.

По-специално ИФПОМК и Програмата на ЕС за борба с измамите, която се управлява от OLAF, несъмнено се допълват, като са насочени към различни, но взаимосвързани цели. Преди създаването на ИФПОМК като самостоятелен инструмент програмата „Херкулес“ на OLAF играеше основна роля при предоставянето на подкрепа на бенефициерите, търсещи финансиране за оборудване за граничен контрол. След създаването на ИФПОМК средствата по Програмата на ЕС за борба с измамите се преразпределиха към други бенефициери (напр. други правоприлагащи органи) и други видове инструменти и технологии.

Степента, в която това доведе до действителни полезни взаимодействия и взаимно допълване, варира донякъде, отчасти в резултат на различните равнища на информираност. Според отговорите на въпросника почти всички длъжностни лица, които работят с ИФПОМК в националните митнически администрации, са запознати с програма „Митници“, докато информираността за някои други инициативи е значително по-малка, въпреки насоките и информацията, предоставяни от Комисията. В синхрон с това повечето примери за полезни взаимодействия, посочени от респондентите и интервюираните лица, са свързани с аспекти от програма „Митници“, сред които обучение, срещи, обмен на опит и форуми, напр. експертния екип в областта на митническите лаборатории (Customs Laboratories Expert Team), Европейската мрежа на митническите лаборатории и Митническият експертен екип за източната и югоизточната сухопътна граница. Има обаче едва няколко примера за използване на ИФПОМК заедно с други инструменти на ЕС. Няколко държави членки например са посочили, че са използвали програмата за борба с измамите, за да получат финансиране за изделия, които не са обхванати от ИФПОМК, но допълват финансираното по ИФПОМК оборудване (напр. видеозаписващи устройства, ИТ оборудване и превозни средства). Цялостното въздействие на полезните взаимодействия с Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика все още не се е проявило.

Много държави членки все още не са споделяли оборудването, финансирано по ИФПОМК, с други гранични органи. Това често се дължи на особеното естество на оборудването, което е предназначено за използване в митниците и за чиято експлоатация е необходим обучен персонал.

3.4 Добавена стойност от ЕС

В оценката се анализира дали инструментът е помогнал на основните бенефициери, а именно националните митнически органи, да постигнат повече, отколкото биха могли само чрез националните мерки и финансиране. Една от причините за създаването на ИФПОМК е наличието на дисбаланс между държавите членки по отношение на финансовите средства за оборудване за митнически контрол, което означава, че много митнически органи не биха били в състояние да мобилизират достатъчно ресурси за оборудване, без да получат допълнително външно финансиране. Въпреки това всички държави членки

отговарят на критериите за финансиране по ИФПОМК, дори и митническите им органи да са били в състояние сами да закупят оборудването.

Събраните по време на оценката данни сочат, че държавите членки в общи линии се делят на две групи в зависимост от обстоятелствата, в които се намират. Първата група се състои от държави, при които финансирането по ИФПОМК недвусмислено е позволило да се закупи оборудване, което не би било възможно с други ресурси. Повечето митнически органи спадат към тази група, като почти две трети (61 %) от респондентите са заявили, че без подкрепата по ИФПОМК не биха били в състояние да закупят оборудването, което са поискали в заявлението си за безвъзмездни средства. Едва 9 % са изразили противоположното мнение, а останалите 29 % или са запазили неутралност, или не са отговорили.

При шест от задълбочените проучвания на конкретни случаи, проведени при 10 от получените безвъзмездни средства проекти от първата покана по ИФПОМК, е установена висока степен на „допълняемост“. И обратно, останалите четири проучвания на конкретни случаи обхващат нужди от оборудване, за които длъжностните лица от съответните държави са потвърдили, че биха били удовлетворени и без финансирането по ИФПОМК. Ролята на ИФПОМК в тези държави членки е била да ускори внедряването на необходимото оборудване или да повиши политическия профил на оборудването за митнически контрол, като повиши амбициите на митниците. Като цяло констатациите потвърждават, че финансирането по ИФПОМК е предимно допълнително, въпреки че в някои случаи то просто е заменило националното финансиране.

Повечето държави членки са „напълно съгласни“ (29 %) или „по-скоро съгласни“ (55 %), че координационната група по ИФПОМК е била ефективен форум за сътрудничество в ЕС. Експертният опит, съветите и образците, споделени в рамките на координационната група, са послужили за намаляване на националните разходи за изготвяне на спецификации, управление на обществените поръчки и работа с доставчици. Това е оценено най-вече от по-малките държави членки с по-малък капацитет.

Броят на примерите за оперативно сътрудничество, което да произтича от ИФПОМК, обаче продължава да бъде изключително ограничен. Въпреки съфинансирането от ЕС и общия ентузиазъм за по-тясно сътрудничество, решенията за закупуването и използването на оборудване все още се вземат предимно на национално равнище. Това е в съответствие както с i) модела за изпълнение на ИФПОМК (според който държавите членки закупуват оборудването), така и с ii) митническите политики в по-общ план (според които отделните митнически органи отговарят за анализа и контрола на риска).

3.5 Относителност

При оценката беше проучено доколко ИФПОМК съответства на променящите се нужди и потребности на ЕС, способността му да се приспособява към промени и степента, в която удовлетворява нуждите на заинтересованите страни.

В митническата стратегия ⁽¹³⁾ и в плана за действие в областта на митниците на ЕС ⁽¹⁴⁾ се съдържа цялостната рамка за укрепване на митническия съюз. В тях се определят основните приоритети, като например модернизиране на правоприлагането, осъществявано от митническите органи, подобряване на анализа и управлението на риска, подобряване на споделянето на данни и насърчаването на сътрудничеството между държавите членки. Тези стратегии подчертават стойността на: i) създаването на устойчива митническа система, която в по-голяма степен да се основава на данни; ii) укрепването на механизмите за контрол, основан на риска; и iii) обезпечаването на митническите органи с необходимата инфраструктура и технологии с цел както да се подобри правоприлагането, така и да се даде възможност в реално време да се вземат основани на данни решения. Като осигурява финансиране за оборудване на митническите органи, ИФПОМК способства за постигането на тези цели и спомага за хармонизирането на капацитета за основано на данни правоприлагане в целия митнически съюз.

Многогодишните работни програми и поканите за представяне на предложения за финансиране в рамките на ИФПОМК са запазили целесъобразността си, като са приспособили обхвата си спрямо новите приоритети. По време на консултациите със заинтересованите страни държавите членки изразиха силно съгласие с конкретните приоритети, посочени в първата (2021—2022 г.) и във втората (2023—2024 г.) многогодишна работна програма.

ИФПОМК се радва на силна подкрепа от всички 27 държави членки. Широко застъпено е мнението, че това е основен инструмент, чрез който да се намалят различията в капацитета за правоприлагане на митническите органи и да се гарантира, че всички държави членки могат да получат достъп до най-съвременното оборудване за митнически контрол, независимо от бюджетните ограничения. Преобладаващото мнозинство от митническите администрации споделя мнението, че нуждите, към които е насочен ИФПОМК, са действителни и правилно определени.

Националните митнически органи като цяло считат, че критериите за допустимост са добре съгласувани с нуждите им от оборудване и с приоритетите им. Въпреки това няколко държави членки посочиха допълнителни нужди, които настоящите критерии не обхващат или обхващат само частично. Сред тях са инфраструктурните разходи, тъй като за ефективното функциониране на някои видове оборудване е необходима специфична инфраструктура (напр. нови пътни ленти за камиони). Друга нужда, която не е обхваната от настоящите критерии, е свързана с ИТ оборудване, което да позволява оперативна съвместимост, интегриране (връзки с общи системи и мрежи), централизиран контрол на

⁽¹³⁾ Достъпно на: https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_bg.

⁽¹⁴⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Преминаване към следващото ниво на Митническия съюз: план за действие“, COM(2020) 581 final, 28.9.2020 г.

оборудването и централизирана обработка на данни и изображения. По принцип инфраструктурата, ИТ оборудването и разходите за тях не са допустими по ИФПОМК в настоящия му вариант.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ

В оценката се подчертава значението на ИФПОМК като единствената програма, която помага на митническите органи в ЕС да инвестират в съвременно оборудване за митнически контрол, за да се гарантира последователен и ефективен митнически контрол във всички държави членки. Макар инструментът все още да е на ранен етап на изпълнение, като се вземат предвид констатациите, представени в предходния раздел, Комисията счита, че ИФПОМК е ценен инструмент със значителни първоначални постижения по отношение на укрепването на капацитета за митнически контрол в целия ЕС. Въпреки това тя установи и проблеми и области, които биха могли да се подобрят, за да се увеличат максимално ефективността и ефикасността на инструмента и въздействието му върху хармонизирането на митническите практики.

ИФПОМК отговоря на действителни политически и практически нужди и като цяло предоставя ефективна и ефикасна подкрепа. Бяха установени следните **силни страни**.

- Относимост и стойност. ИФПОМК е насочен към удовлетворяването на важна нужда: преодоляване на различията при оборудването за митнически контрол в отделните държави членки. Фактът, че са участвали всички 27 държави — членки на ЕС, доказва значението на ИФПОМК за преодоляване на различията и модернизиране на оборудването за митнически контрол в целия ЕС.
- Съгласуваност с приоритетите на ЕС. ИФПОМК е тясно обвързан с по-широките стратегически цели, посочени в Митническият кодекс на Съюза⁽¹⁵⁾, и с митническата стратегия и плана за действие в областта на митниците на ЕС, най-вече нуждата от съвременни, основани на данни, взаимосвързани и устойчиви митнически системи. По втората покана за представяне на предложения на митническите органи беше разпределено финансиране от ЕС в размер на над 200 милиона евро за най-съвременно оборудване. Това оборудване е в подкрепа на Европейския пристанищен алианс и повишава ефективността на извършваните от митниците управление на риска и контрол във връзка с незаконните наркотици и прекурсорите на наркотични вещества.
- Ефективна структура, управление и подкрепа. Основните структурни характеристики на ИФПОМК са подходящи за неговите цели.

⁽¹⁵⁾ Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза

Бенефициерите намират управлението му от страна на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ за ефективно и ефикасно, като са много удовлетворени от насоките, комуникацията и предоставената административна подкрепа.

- Нови резултати. Проектите, получили подкрепа по линия на ИФПОМК, са започнали да дават резултати. До този момент са придобити над 900 елемента от оборудване за митнически контрол, което помага за повишаването на капацитета на получилите ги ГКПП и лаборатории. Въпреки че въздействието все още не може да се измери точно, инструментът вече укрепва капацитета на бенефициерите за по-бърз и точен контрол. Като се вземат предвид възможните забавяния при изпълнението, се очаква до края на настоящия програмен период да бъдат удовлетворени най-неотложните нужди от оборудване за митнически контрол в държавите членки чрез споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства, сключени по поканите за представяне на предложения по ИФПОМК за периода 2021—2027 г.
- Допълняемост на финансирането. Финансовата подкрепа по ИФПОМК е донесла действителна добавена стойност за много държави членки — най-вече за тези с бюджетни ограничения или с много дълги граници с държави извън ЕС. Финансирането по ИФПОМК е било от решаващо значение за закупуването на оборудване за митнически контрол, което в противен случай не би било възможно.

Тъй като ИФПОМК е нов инструмент, в хода на изпълнението му са възникнали няколко предизвикателства. Установени са следните **проблеми и области за подобрене**, на които е необходимо да се обърне внимание.

- Забавяния в изпълнението заради затруднения при националните процедури за възлагане на обществени поръчки. При почти половината от проектите, получили безвъзмездни средства по първата покана за представяне на предложения, е било необходимо удължаване въпреки сравнително дългия първоначален срок на проектите (средно 31 месеца). В повечето случаи това причините са били: i) проблеми при процеса на възлагане на обществени поръчки (включително липса на експертен опит, недостатъчно ресурси, обжалвания и съдебни спорове); ii) затруднения при интегрирането на изискванията за сигурност и киберсигурност; и iii) ограничаване на достъпа на високорискови производители до поръчките. Въпреки че в рамките на ИФПОМК вече са предприети мерки за установяване и споделяне на най-добри практики, националните процедури за възлагане на обществени поръчки продължават да бъдат съществена пречка.

Като цяло времевият интервал между момента, в който държавите членки представят предложения за проекти по ИФПОМК, и действителното внедряване на оборудването на терен е съществен — обикновено поне две до три години за по-малките проекти и до шест или седем години за по-

комплексните. На фона на тази ситуация, допълнително утежнена от посочените по-горе забавяния, се откроява необходимостта от преразглеждане на начина, по който се изпълнява инструментът, като се обърне особено внимание на възлагането на обществени поръчки, оперативната съвместимост/взаимосвързаността и сигурността/киберсигурността на оборудването.

- Недостатъчно добро насочване и приоритизиране. Целта на основания на данни подход е да се гарантира, че подкрепата по ИФПОМК е съсредоточена върху най-съществените рискове и пропуски в целия ЕС. Първата вълна от проекти обаче отразяваше най-вече националните нужди и приоритети, с ограничени насоки, които да гарантират, че те са съсредоточени върху най-неотложните нужди на митническия съюз като цяло ⁽¹⁶⁾.
- Проблеми с модела на данните и с докладването. Националните митнически администрации счетоха, че спазването на изискванията по отношение на данните е трудно и обременяващо. Съществуват сериозни опасения във връзка с надеждността и съпоставимостта на данните, предоставени от държавите членки на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ като част от техните заявления за проекти и доклади. Освен това бяха поставени под въпрос и структурата на определени показатели и съответстващите им цели. Като резултат от това събраните до този момент данни са само частично използвани за съответното предназначение, а именно: i) установяване на пропуски и нужди за по-адекватно насочване на финансирането по ИФПОМК; и ii) подпомагане на мониторинга и оценката на ИФПОМК.
- Неравномерна допълняемост: В определени случаи финансирането по ИФПОМК е използвано за закупуване на оборудване, което и без това е щяло да бъде закупено с национални ресурси. Дори и в тези случаи финансирането по ИФПОМК е добавило стойност, като е ускорило закупуването и е увеличило ресурсите.
- Ограничено въздействие по отношение на иновативното оборудване: Макар иновациите да се насърчаваха и по двете покани за представяне на предложения, мястото им в проектите, получили безвъзмездни средства до този момент, е минимално. Това е пропусната възможност за внедряване на най-съвременно оборудване с цел повишаване на ефективността и ефикасността на митническия контрол.

⁽¹⁶⁾ По втората покана за представяне на предложения Комисията даде на държавите членки специфични за отделните държави насоки, с които препоръча за какво оборудване да кандидатстват, за да укрепят най-слабите си гранично контролно-пропускателни пунктове и митнически лаборатории. Препоръките се основаваха на анализ на данни, предоставени от държавите членки по време на първата покана.

- Изолирано изпълнение и ограничени полезни взаимодействия с други програми: Въпреки работата на координационната група по ИФПОМК, изпълнението на проектите, получили безвъзмездни средства по линия на ИФПОМК, по същество продължава да бъде национална отговорност. Държавите членки все още не са планирали да осъществят съвместни обществени поръчки. Като се изключи програмата „Митници“, доказателствата за практически полезни взаимодействия с други програми на ЕС са ограничени.

През останалата част от програмния период ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ ще обърне внимание на всички установени области за подобрене, за да гарантира, че се постигат както общата цел, така и специфичните цели на инструмента.

През следващите години вероятно ще настъпят промени в политиката и институционалната рамка на инструмента, след като бъде приета предложената реформа на митниците на ЕС ⁽¹⁷⁾. При подготовката на следващата многогодишна финансова рамка (2028—2034 г.) на ЕС, в която ще се търсят по-опростени, по-рационализирани и хармонизирани програми за финансиране от ЕС, предполагащи повече гъвкавост в рамките на бюджета, ⁽¹⁸⁾ Комисията проучва как целите на митническата политика да се постигнат най-успешно и как да продължи да предоставя подкрепа за закупуването на оборудване за митнически контрол.

В съответствие с текущите преговори за реформа на митниците Комисията предлага всички мерки, подобни на ИФПОМК, да бъдат прилагани от бъдещия Митнически орган на ЕС. В тези мерки може да бъдат включени и държавите, обхванати от процеса на разширяване, и партньорските държави, които понастоящем не се допускат до участие в ИФПОМК. Освен това тези мерки биха могли да се използват за разрешаване на неотложни кризисни ситуации в самия ЕС. Съответната програма, с която да се финансират посочените мерки, ще бъде програмата „Единен пазар и митници“, ⁽¹⁹⁾ която включва настоящата програма „Митници“.

Поради забавянията при изпълнението на проектите по първата покана за представяне на предложения и с цел да се отчетат нововъзникващите приоритети

⁽¹⁷⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Реформа на митниците: преминаване към следващото ниво на митническия съюз“, COM(2023) 257 final, Брюксел, 17.5.2023 г.

⁽¹⁸⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Динамичен бюджет на ЕС за приоритетите на бъдещето — Многогодишната финансова рамка за периода 2028—2034 г.“, COM(2025) 570 final, Брюксел, 16.7.2025 г.

⁽¹⁹⁾ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Единен пазар и митници“ за периода 2028—2034 г. и за отмяна на регламенти (ЕС) 2021/444, (ЕС) 2021/690, (ЕС) 2021/785, (ЕС) 2021/847 и (ЕС) 2021/1077, COM(2025) 590 final, Брюксел, 3.9.2025 г.

на политиката, Комисията реши да преразпредели 84,95 милиона евро от оставащите 448 милиона евро, предвидени по ИФПОМК до края на настоящата многогодишна финансова рамка. Това преразпределение ще се осъществи на три части: 68,35 милиона евро през 2025 г., 8,85 милиона евро през 2026 г. и 7,75 милиона евро през 2027 г. Целта на тази извънредна мярка е да се окаже подкрепа за въвеждане на централизирани цифрови решения, свързани с митническата политика, като по функция 1 се разпределят 60 милиона евро за подготовката на център за митнически данни, а по функция 3 се разпределят 24,95 милиона евро за механизма за корекция на въглеродните емисии на границите. В това решение е отчетен административният капацитет на държавите членки за последователно усвояване и внедряване на нови проекти по ИФПОМК в много кратък срок.