

Брюксел, 10.10.2018 г.
COM(2018) 687 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на
бюджета на ЕС (2019—2023 г.)**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад предоставя дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци, обхващаща следващите пет години (2019—2023 г.), както се изисква в член 247, параграф 1, буква в) от Финансовия регламент¹. В анализа се вземат предвид принципите и условията, посочени в проекта на Споразумението за оттегляне² между ЕС и Обединеното кралство. В него не се оценява въздействието върху дългосрочната прогноза от несклучването или нератифицирането на Споразумението за оттегляне.

Обхватът на прогнозата включва елементите на настоящата и следващата финансова рамка. Той се основава на размера на бюджетните кредити за поети задължения за 2019 г. и 2020 г., включени в проектобюджета за 2019 г. и в придружаващото финансово програмиране за 2020 г. За периода 2021—2023 г. са взети предвид поетите задължения, представени в предложението на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка (МФР)³.

Новата информация, получена след представянето на предложението за МФР от 2 май 2018 г., също е отразена, както следва: актуализираните прогнози на държавите членки за изпълнението на европейските структурни и инвестиционни фондове⁴ (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г., предоставени до 31 юли 2018 г.; измененията на бюджета за 2018 г. (т.е. проект на коригиращ бюджет № 5⁵ и резултатите от глобалния трансфер) и писмо за внасяне на корекции № 1 към проектобюджета за 2019 г. Бяха взети предвид и инициативите, обявени на 12 септември 2018 г.⁶, за допълнително засилване на Европейската агенция за гранична и брегова охрана и Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОГНОЗАТА

2.1. Плащания

2.1.1. Плащанията до края на текущата многогодишна финансова рамка (2019—2020 г.)

За 2019 г. прогнозата за плащанията следва равнищата, предложени в проектобюджета за 2019 г. (включително писмо за внасяне на корекции № 1). Плащанията за 2020 г. са оценени, като се взети предвид изпълнението през периода 2014—2017 г. и първата половина на 2018 г., информацията, предоставена към момента на изготвяне на проектобюджета за 2019 г., както и актуализираните прогнози на държавите членки за изпълнението на ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. За последната година на текущата МФР се очаква

¹ Финансов регламент, приложим за общия бюджет на Съюза, и правилата за прилагането му, Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 от 30 юли 2018 г.

² TF50(2018) 33 — Комисията до ЕС 27, 28 февруари 2018 г.

³ COM(2018) 321 до 328, 2.5.2018 г.

⁴ Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейски социален фонд (ЕСФ), Кохезионен фонд (КФ), Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

⁵ COM(2018) 537, 10 юли 2018 г.

⁶ COM(2018) 631 final, 12.9.2018 г. и COM(633) final, 12.9.2018 г.

всички програми да достигнат нормален ритъм на изпълнение. По-голямата част от програмите за периода 2007—2013 г. по политиката на сближаване се очаква да бъдат приключени до края на 2019 г.

2.1.2. Плащания в рамките на следващата МФР (2021—2023 г.)

Прогнозата за плащанията за периода 2021—2022 г. гарантира съвместимост с тавана на собствените ресурси от 1,20 % от БНД на ЕС. Въпреки че Комисията предложи да се увеличи таванът за собствените ресурси, за да се вземе предвид базата за БНД за 27 държави членки, сегашното равнище може все още да е приложимо поради дългия процес на ратификация на новото решение за собствените ресурси.

В началото на следващия програмен период (2021—2022 г.) половината от всички плащания (51 %) ще покрият неизпълнените поети задължения от предходните финансови рамки (RAL за „*Reste à liquider*“). Други 35 % от плащанията ще покрият едногодишните бюджетни кредити, при които плащанията следват непосредствено поетите задължения (т.е. 1-вия стълб от общата селскостопанска политика, разходите по функция 7 „Европейска публична администрация“, субсидията за децентрализираните агенции). Останалите 14 % ще бъдат резултат от започването на изпълнението на новото поколение разходни програми.

От 2023 г. повече от половината от неизпълнените поети задължения за периода преди 2021 г. ще бъдат изплатени и по този начин ще намалее делът на плащанията по поети задължения преди 2021 г. Успоредно с това изпълнението на програмите за периода 2021—2027 г. се очаква да навлезе в нормален ритъм със значително увеличение на равнището на плащанията през 2023 г. в сравнение с първите две години след началото (68 % от общия размер на плащанията в сравнение с 45 % през 2021 г.).

2.1.3. Отмяна на бюджетни кредити

Общият размер на прогнозата за отменените бюджетни кредити за периода 2019—2023 г. възлиза на 6,4 милиарда евро. Около две трети от отменените бюджетни кредити се отнасят до програмите за периода 2014—2020 г. (4,3 милиарда евро), докато отмяната на RAL, възникнали преди 2014 г., постепенно се прекратява, както е случаят с плащанията по тези RAL. Не се очаква отмяна на бюджетни кредити във връзка с поетите задължения в предложението за МФР за периода 2021—2027 г.

Равнищата на отмяна на бюджетни кредити варират между отделните функции, тъй като прогнозата е изготвена при отчитане на вече отменените бюджетни кредити и бюджетните кредити, набелязани за отмяна в момента на изготвянето на проектобюджета за 2019 г. По принцип прогнозата за отменените бюджетни кредити се прави за целия програмен период. Тъй като за повечето програми и действия не съществуват правила за автоматична отмяна на бюджетни кредити, годишното разпределение на отмяната ще бъде много приблизително. За да се изчисли размерът на отменените бюджетни кредити само до 2023 г., отменените бюджетни кредити за RAL към края на 2018 г. бяха разбити пропорционално на свързаните с тях годишни плащания. Потенциалната отмяна на бюджетни кредити за 2019 г. и 2020 г. ще се извърши основно след 2023 г. в съответствие с общия цикъл на приключване на програмите.

Направена е конкретна прогноза за ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. — в нея се отчитат опитът от приключването на програмите за периода 2007—2013 г. и очакваният график на отмяната. Тъй като действителната година на отмяна зависи от конкретните дати на приключване за всяка държава членка и като се имат предвид въведените правила за отмяна $n+3$, отмените на бюджетни кредити вероятно ще бъдат разпределени през периода 2024—2026 г. Ето защо няма въздействие върху прогнозния период, разглеждан в настоящия доклад.

2.1.4. Промяна на равнището на неизпълнените поети задължения (RAL)

RAL в началото на отчетния период се очаква да възлиза на около 276 милиарда евро и да достигне 295 милиарда евро в края на текущата финансова рамка. До края на 2023 г. се очаква да достигне близо 314 милиарда евро, което означава увеличение от 14 % в номинално изражение през 5-те анализирани години. Годишното изменение на обема на RAL обаче не е равномерно, тъй като RAL се изменя в зависимост от съотношението на годишните плащания към годишните поети задължения. Това съотношение е 90 % за 2019 г. и се увеличава до 99 % през 2023 г. Плащанията са близки по размер до поетите задължения през 2023 г. главно поради комбинацията от първата цел за автоматична отмяна на бюджетни кредити за новите програми по Регламента за общоприложимите разпоредби и целта за отмяна $n+3$ за последния транш от ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. и приключването на тези програми. В резултат на това растежът на обема на RAL през 2023 г. в сравнение с предходната година ще бъде ограничен до под 1 %.

2.2. Приходи

Бюджетът на ЕС се финансира от собствени ресурси и други приходи. Общият размер на собствените ресурси, необходими за финансиране на бюджета, се определя, като от общия размер на разходите се извади общият размер на другите приходи. В съответствие с това прогнозата за приходите в бюджета на ЕС за периода 2019—2023 г. се основава на принципа, че разходите трябва да съответстват на приходите; ето защо общият размер на приходите трябва да е равен на общия размер на разходите.

3. СВЪРЗАНИ С ПРОГНОЗАТА ДОПУСКАНИЯ

3.1. Конкретни допускания по основни разходни елементи

3.1.1. ЕСИ фондове за периода 2014—2020 г. и фондове на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г.

Прогнозата за плащанията за ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. се основава на предишния опит с представените искания за междинни плащания като процент от общия финансов пакет. Прегледът на изпълнението ще се осъществи през 2019 г. и съответните поети задължения, заделени от 2014 г. нататък, ще доведат до първите плащания едва през 2020 г. За всеки от фондовете се използват специфични профили на плащанията. За последната година от МФР за периода 2014—2020 г. все още се предполага известно ускоряване на скоростта на изпълнение в сравнение с текущите равнища, тъй като е достигнат нормален ритъм на изпълнение.

За фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. бяха взети предвид всички съответни разпоредби на Регламента за общоприложимите разпоредби

(предварително финансиране, уравняване на сметки, липса на резерв за изпълнение). Профилите на исканията за междинни плащания бяха изчислени въз основа на статистическите данни за сумите, поискани всяка година за програмите за периода 2007—2013 г. с правила n+2 за отмяна на бюджетни кредити.

3.1.2. Директни плащания и пазарни мерки в рамките на общата селскостопанска политика

Що се отнася до бюджетните кредити за Европейския фонд за гарантиране на земеделието, те са предимно едногодишни и повечето от тях, свързани с директните плащания за селскостопанските производители, обикновено се възстановяват на държавите членки през първите месеци на бюджетната година.

3.1.3. Други програми и фондове

За всички други разходни пера (напр. научни изследвания и иновации, широкомащабни инфраструктурни проекти, вътрешни и външни политики) прогнозите за плащанията по поетите задължения, разрешени при настоящата финансова рамка, се основават на проектобюджета за 2019 г. и придружаващите го графици за плащания по отделни бюджетни редове (както е представено в част XII от работния документ⁷).

Годишните нужди от плащания за новото поколение разходни програми са изчислени, като се използват статистически данни за действителното изпълнение през последните 10 години (от 2007 г. до 2017 г.) на съответните текущи програми и свързаните с тях предходни програми за периода 2007—2013 г. За програмите без предходни програми прогнозата за плащанията е определена въз основа на изпълнението на подобен вид дейности, адаптирано в съответствие със специфичните елементи на новата програма.

3.1.4. Администрация

Административните разходи (функция 5 за периода 2014—2020 г., функция 7 за периода 2021—2027 г.) се основават на едногодишни бюджетни кредити; сумите за поетите задължения, както са представени в проектобюджета за 2019 г., финансовото програмиране за 2020 г. и предложените тавани на разходите за функция 7 за периода 2021—2023 г. са изцяло преобразувани в плащания.

Същото важи и за субсидията за децентрализираните агенции, финансирани извън административната функция.

3.2. Допускания за прогнозирането на приходите

3.2.1. Традиционни собствени ресурси и национални вноски

От 2018 г. традиционните собствени ресурси включват само митата, тъй като събирането на налог върху производството на захар приключи през 2017 г. Като се започне от равнищата, включени в проектобюджета за 2019 г., се очаква митата да нараснат през периода 2020—2023 г. със същия ритъм като номиналния БНД на всяка държава членка.

⁷ COM(2018) 600 — май 2018 г.

Националните вноски (под формата на собствения ресурс на база brutния национален доход, собствения ресурс на база ДДС и новите собствени ресурси, включени в предложението на Комисията за МФР за периода 2021—2027 г.) запълват недостига на средства, за да балансират приходите с прогнозните разходи.

3.2.2. Други приходи

Повечето от елементите на „другите приходи“ — включително вноските на персонала, приходите от административната дейност на институциите, вноските и възстановените суми във връзка със споразумения и програми на Съюза, лихвите по просрочени плащания и глобите, приходите от операции по получаване и отпускане на заеми на ЕС и разните приходи — както и излишъците от предходните години са трудни за прогнозиране поради присъщата им нестабилност. Поради това се приема, че сумата, предвидена за другите приходи, в проектобюджета за 2019 г. остава номинално постоянна през периода 2020—2023 г.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Настоящата прогноза показва, че таваните на плащанията за периода 2019—2020 г., както и в предложението за МФР за периода 2021—2023 г. са съвместими, от една страна, с очакваните нужди от плащания за програмите за периода 2014—2020 г. и, от друга страна, с плавното постепенно въвеждане на разходните програми за периода 2021—2027 г.

Основният фактор, влияещ на прогнозата за бюджетните плащания, е темпът на изпълнение на ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. Дори ако се очаква изпълнението да протече с нормален ритъм през 2020 г., забавянията, натрупани от началото на текущия програмен период, оказват въздействие върху нивото на неизпълнените поети задължения (т.нар. „*reste à liquider*“, или RAL) в началото на новия период.

Ето защо изпълнението на ЕСИ фондовете за периода 2019—2020 г. ще продължи да се наблюдава внимателно, тъй като всяко допълнително забавяне може да увеличи нуждите от плащания след 2020 г. — които следва да бъдат посрещнати в рамките на предложените тавани за плащанията — които трябва да покрият и нуждите от плащания за новото поколение разходни програми в началото на следващата финансова рамка.

Приложение 1

Таблица1 — Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС за периода 2019—2023 г.

В милиарди евро по текущи цени	МФР 2014—2020 г. (ЕС-28)		Предложение на Комисията за МФР за 2021—2027 г. (ЕС-27)		
	ПБ за 2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
ИЗХОДЯЩИ ПОТОЦИ					
Таван на поетите задължения	164,1	168,8	166,7	173,7	179,4
Таван на плащанията	166,7	172,2	159,4	164,0	177,3
Бюджетни кредити за поети задължения	164,9	167,8	166,7	173,7	179,4
Бюджетни кредити за плащания	148,1	160,1	159,4	164,0	177,3
от които плащания по задължения, поети преди 2021 г.	148,1	160,1	88,1	76,6	56,0
1а. Конкурентоспособност за растеж и работни места	20,5	23,0	13,9	9,0	6,4
1б. Икономическо, социално и териториално сближаване	47,0	52,1	48,5	47,8	36,7
2. Устойчив растеж: природни ресурси	57,6	59,6	15,2	11,8	7,3
3. Сигурност и гражданство	3,5	4,1	1,7	0,7	0,2
4. Глобална Европа	9,5	11,0	8,9	7,3	5,4
5. Администрация	10,0	10,3	0,0	0,0	0,0
от които плащания по задължения, поети през периода 2021—2023 г.*			71,2	87,3	121,4
1. Единен пазар, иновации и цифрова икономика			7,8	14,2	17,1
2. Сближаване и ценности			5,2	6,8	31,1
3. Природни ресурси и околна среда			41,3	44,8	47,8
4. Миграция и управление на границите			1,8	2,4	3,1
5. Сигурност и отбрана			0,8	1,5	2,0
6. Съседните региони и светът			3,3	6,2	8,6
7. Европейска публична администрация			11,0	11,4	11,8
Други специални инструменти**	0,4	р.т.	р.т.	р.т.	р.т.
Общо бюджетни кредити за плащания, включително специалните инструменти	148,5	160,1	159,4	164,0	177,3
ВХОДЯЩИ ПОТОЦИ					
Общо собствени ресурси:	146,6	158,2	157,5	162,1	175,4
от които нетен размер на традиционните собствени ресурси	21,5	22,2	21,8	22,4	23,2
от които национални вноски***	125,1	136,0	135,7	139,6	152,3
Други приходи	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Общо приходи	148,5	160,1	159,4	164,0	177,3

* В общата сума за всяка функция са добавени плащанията за потенциалното използване на маржовете и също за резерва на Съюза (съответстващи на очакваните отменени бюджетни кредити), като тези плащания са временно разпределени пропорционално на маржовете по функциите.

*** Следните суми съответстват на плащанията, предвидени в проектобюджета за 2019 г. за Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, фонд „Солидарност“ на Европейския съюз и резерва за спешна помощ. Поради специфичния им характер използването на тези инструменти след 2019 г. не може да се прогнозира.*

Бюджетните кредити за тези инструменти се разглеждат извън таваните, предвидени в многогодишната финансова рамка, за целите на изчисляването на съответните маржове. Това важи и за бюджетните кредити, свързани с Инструмента за гъвкавост.

**** Националните вноски включват собствения ресурс на база брутният национален доход, собствения ресурс на база ДДС и новите собствени ресурси, включени в предложението на Комисията за МФР за периода 2021—2027 г. Вноската на Обединеното кралство за неизплатените задължения към края на 2020 г. ще представлява други приходи и следователно ще намали съответно националните вноски.*

Таблица2 — Прогноза за отменените бюджетни кредити за периода 2019—2023 г.

Отмяна на бюджетни кредити*	В милиарди евро по текущи цени		
	По задължения, поети преди 2014 г.	По задължения, поети за периода 2014—2020 г.	ОБЩО 2018—2023 г.
	(a)	(б)	(a+б)
1а. Конкурентоспособност за растеж и работни места	-1,0	-1,0	-1,9
1б. Икономическо, социално и териториално сближаване	-0,1	-0,2	-0,3
2. Устойчив растеж: природни ресурси	-0,4	-0,1	-0,5
3. Сигурност и гражданство	-0,2	-2,1	-2,3
4. Глобална Европа	-0,4	-0,9	-1,3
5. Администрация	0,0	0,0	0,0
ОБЩО	-2,1	-4,3	-6,4

* Не се очаква отмяна на бюджетни кредити във връзка с поетите задължения, предложени за финансовата рамка за 2021—2027 г.

Таблица3 — Промяна в общия размер на неизпълнените поети задължения от 2019 г. до 2023 г.

В милиарди евро по текущи цени				
RAL към края на 2018 г.*	Поети задължения за 2018—2023 г.	Плащания за 2018—2023 г.	Отменени бюджетни кредити**	RAL към края на 2023 г.*
(a)	(б)	(в)	(г)	(a+б-в-г)
276,3	852,6	809,0	-6,0	313,8

От които по:

МФР ЗА 2014—2020 г.			Общ размер на отменените бюджетни кредити и сума, плащана от други източници на средства	
276,3	332,8	529,1	-7,9	72,1
МФР ЗА 2021—2027 г.			Отменени бюджетни кредити, използвани повторно впоследствие	
п/а	519,8	279,9	1,9	241,8

* Заделеният през периода 2014—2018 г. резерв за изпълнение е включен в неизпълнените поети задължения (RAL), но не се предвиждат плащания по тези поети задължения преди 2020 г.

** Това е нетният резултат от отменените бюджетни кредити, очаквани до 2020 г. (които намаляват RAL), и отменените бюджетни кредити след 2020 г. (които могат да доведат до поемане на нови задължения чрез механизма за резерв на Съюза); тази сума включва и суми, които трябва да бъдат покрити от други източници на средства (т.е. събирания)