

Брюксел, 26.6.2019 г.
COM(2019) 305 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на
бюджета на ЕС (2020—2024 г.)**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад предоставя дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци, обхващаща следващите пет години (2020—2024 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 оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия².

Обхватът на прогнозата включва елементите на текущата и следващата финансова рамка. Той се основава на размера на бюджетните кредити за поети задължения за 2020 г., включени в проектобюджета за посочената година. За периода 2021—2024 г. са взети предвид поетите задължения, представени в предложението на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка³.

В сравнение с прогнозата от миналата година⁴, която обхващаше периода 2019—2023 г., настоящата нова прогноза включва една допълнителна година (2024 г.). Прогнозите за плащанията по поетите задължения по текущата финансова рамка са актуализирани с цел да се вземат предвид действителните резултати от изпълнението за 2018 г., бюджетът за 2019 г. и предложените изменения за него (проектите за коригиращ бюджет № 1⁵, № 2⁶ и № 3⁷), както и проектобюджетът за 2020 г.⁸

Що се отнася до плащанията във връзка с поетите задължения за периода след 2021 г., с оглед на това, че преговорите за следващата многогодишна финансова рамка продължават, тези прогнози следват параметрите на предложението на Комисията за бъдещия финансов период, отразени в миналогодишния доклад.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОГНОЗАТА

2.1. Плащания

2.1.1. Плащания до края на текущата финансова рамка (2020 г.)

В доклада са включени прогнозите от проектобюджета за 2020 г. — последната година от текущата финансова рамка. Прогнозата за размера на плащанията за 2020 г. е общо със 7 милиарда евро по-малко в сравнение с миналогодишния доклад за дългосрочна прогноза. Това се отнася главно за функции 1б, 2 и 4. За средствата, използвани при споделено управление, проектобюджетът се основава на последните прогнози за изпълнението, предоставени от държавите членки през януари 2019 г., които са малко по-малки от

¹ Финансов регламент, приложим за общия бюджет на Съюза, и правилата за прилагането му, Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 от 30.7.2018 г.

² ОВ С66 I, 19.2.2019 г., стр. 1.

³ COM(2018)321 до 328 от 2.5.2018 г.

⁴ COM(2018)687 final от 10.10.2018 г.

⁵ COM(2019)300 final от 15.4.2019 г.

⁶ COM(2019)320 final от 15.5.2019 г.

⁷ COM(2019)205 final от 22.5.2019 г.

⁸ SEC(2019)250 от 5.6.2019 г.

прогнозите им от юли 2018 г., на които се основаваше миналогодишната прогноза. В областта на външните действия проектобюджетът за 2020 г. е всъщност под равнището от предходната година, което се дължи най-вече на по-малките плащания за Механизма за бежанците в Турция.

Почти всички плащания за 2020 г. са свързани със задълженията, поети по програмите за периода 2014—2020 г. Под 1 % от плащанията ще покрият неизпълнените задължения от финансовата рамка, поети преди 2014 г. за функции 1a и 4. По-голямата част от програмите за периода 2007—2013 г. по политиката на сближаване се очаква да бъдат приключени до края на 2019 г., като не се очакват допълнителни плащания през 2020 г.

2.1.2. Плащания в рамките на следващата финансова рамка (2021—2024 г.)

Общо взето, за първите четири години от следващата финансова рамка се очаква плащанията да възлязат на около 687 милиарда евро. Тази сума не се разпределя равномерно през годините, а следва очаквания паралелен ход на: 1) постепенното въвеждане на плащания за новите разходни програми (около 62 % от общите плащания за четирите години) и 2) плащанията за неизпълнените поети задължения от периода 2014—2020 г. (останалите 38 % от плащанията).

Плащания във връзка с нови поети задължения

Няма промяна в прогнозата спрямо миналогодишния доклад във връзка с нови поети задължения. Както и през миналата година, тези плащания следват предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка от 2 май 2018 г. за периода 2021—2027 г. и основните ѝ допускания (вж. подробности в раздел 3. Свързани с прогнозата допускания). Актуализиране на тези прогнози би могло да се направи само след приключване на преговорите относно следващата финансова рамка и придружаващото я специфично законодателство по сектори.

Такъв е случаят, по-специално при преговорите относно Регламента за общоприложимите разпоредби, с който се определя скоростта на изпълнение на политиката на сближаване — областта на най-големите разходи, направени чрез диференцирани бюджетни кредити. Промените в условията за изпълнение на фондовете на политиката на сближаване спрямо предложенията на Комисията ще оказват значително въздействие върху прогнозите за плащанията за целия бюджет на ЕС.

Така например евентуално намаление на годишния процент на приспадане спрямо предложението на Комисията или уравниването на сметките по предварителното финансиране при приключването на програмите, вместо то да се извършва ежегодно, би довело до нужда от допълнителни плащания през прогнозния период. Възможно е правилата за автоматична отмяна на поети бюджетни задължения да оказват също значително въздействие върху профилите на плащанията. Евентуално удължаване на предложения от Комисията срок за подаването на искания за плащания би забавило изпълнението на политиката на сближаване и би отложило плащанията за следващата финансова рамка.

Процентите на предварително финансиране за фондовете за политиката на сближаване (фондовете както за 2014—2020 г., така и за 2021—2027 г.) ще оказват по-специално въздействие върху първите години на следващата финансова рамка. Предложенията на

Комисията за следващия Регламент за общоприложимите разпоредби и за изменение на настоящия Регламент за общоприложимите разпоредби вземат предвид изискванията за финансиране в началото на новия период, както и ограниченията на тавана за собствените ресурси, съответстващ на 1,20 % от brutния национален доход на ЕС. Въпреки че Комисията предложи да се увеличи таванът за собствените ресурси, за да се вземе предвид базата за brutния национален доход за 27 държави членки, сегашното равнище може да е все още приложимо през първите години на следващата финансова рамка поради дългия по всяка вероятност процес на ратификация на новото решение за собствените ресурси.

Плащания по задължения, поети преди 2021 г.

Предложеното равнище на плащанията в проектобюджета за 2020 г. също оказва въздействие върху нуждата от плащания през следващите години. По-ниското равнище на плащанията за 2020 г. в сравнение с предходните прогнози се очаква да доведе до допълнителни нужди през следващите години. В резултат очакваните общи плащания за периода 2021—2024 г. са с около 5 милиарда евро над предложения от Комисията таван на плащанията за следващия период, 4 милиарда евро от които ще бъдат през 2024 г.

Тези допълнителни нужди, в съчетание с въздействието на бъдещите условия за изпълнение на фондовете на политиката на сближаване, трябва да се вземат предвид при определяне на таваните на плащанията за следващата финансова рамка, или ще доведат до необходимост от мобилизиране на специални инструменти, по-специално на марж за непредвидени обстоятелства, който (съгласно предложението на Комисията) ще даде възможност за мобилизиране на плащания до 0,03 % от brutния национален доход на ЕС през дадена година (които да бъдат приспаднати от таваните за по-късните години).

2.1.3. Отмяна на бюджетни кредити

Общият размер на прогнозата за отменените бюджетни кредити за периода 2020—2024 г. възлиза на 8 милиарда евро. Около 77 % от отменените бюджетни кредити се отнасят до програмите за периода 2014—2020 г. (6 милиарда евро), докато отмяната на бюджетни кредити по програмите, започнали преди 2014 г., постепенно се прекратява, какъвто е случаят със свързаните с тях плащания. Не се очаква отмяна на бюджетни кредити за поетите задължения, предложени за финансовата рамка за 2021—2027 г.

Равнищата на отмяна на бюджетни кредити варират между отделните функции, тъй като прогнозата взема под внимание отменените вече бюджетни кредити и бюджетните кредити, набелязани за отмяна в момента на изготвянето на проектобюджета за 2020 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 би било много неточно. За да се изчисли размерът на отменените бюджетни кредити само до 2024 г., прогнозираните отменени бюджетни кредити са разбити пропорционално на свързаните с тях годишни плащания.

Направена е конкретна прогноза за европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове за периода 2014—2020 г. — в нея се отчита опитът от приключването на програмите за периода 2007—2013 г. 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. Тъй като само 2024 г. е обхваната от настоящия доклад, би могло да се допусне, че приблизително една трета от всички отменени бюджетни кредити за ЕСИ фондове за 2014—2020 г. ще бъдат за тази година.

В сравнение с миналогодишния доклад петгодишната прогноза за отменени бюджетни кредити нараства с около 1,6 милиарда евро. Това е комбинираният ефект от повишената прогноза за отмяна на поети бюджетни задължения за функции 1б и 2 и намаленията в останалите функции. Повишението за функции 1б и 2 се дължи на механичния ефект на включване на допълнителна година (2024), която не беше включена в миналогодишния доклад. Намаленията в останалите функции се дължат също на изместването с една година на отчетния период. Така например през 2018 г. по функция 1а са били отменени бюджетни кредити за 0,7 милиарда евро във връзка с програми, започнали преди 2014 г., и съответно тази сума не е вече включена в бъдещите оценки. За функция 3 има намаление на очакваните отменени бюджетни кредити, отразяващи измененията на съответното законодателство⁹. За функция 4 намалението се дължи на комбиниран ефект на изместването с една година и актуализиране на допусканията за бъдещите години в съответствие с проектобюджета за 2020 г.

2.1.4. Промяна на равнището на неизпълнените поети задължения

Натрупването на неизпълнени поети задължения (или RAL за *reste-à-liquider*) е естествена последица от изпълнението на бюджета на ЕС с диференцирани бюджетни кредити и номинално нарастващия обем на бюджета на ЕС с течение на времето. RAL в началото на отчетния период се очаква да възлизат на около 291 милиарда евро и да достигнат 303 милиарда евро в края на текущата финансова рамка. За сравнение, прогнозата за RAL през 2020 г. в миналогодишния доклад беше 295 милиарда. Това увеличение в прогнозата за RAL е преди всичко резултат от актуализиране на 2020 г. с прогнозите на действителния проектобюджет.

До края на 2024 г. се очаква RAL да достигнат близо 313 милиарда евро, което означава увеличение от 8 % в номинално изражение през петте анализирани години. Годишното изменение на обема на RAL не е обаче равномерно, тъй като RAL се изменят в зависимост от съотношението на годишните плащания към годишните поети задължения. Плащанията са близки по размер до поетите задължения през 2023—2024 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 се

⁹ Регламент (ЕС) 2018/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2018 година за изменение на Регламент (ЕС) № 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на повторното заделяне на оставащите суми, заделени за подпомагане на изпълнението на решения (ЕС) 2015/1523 и (ЕС) 2015/1601 на Съвета, или разпределянето на тези суми към други действия по националните програми (ОВ L 328, 21.12.2018 г.).

очаква плащанията през 2023 г. да бъдат почти на равнището на поетите задължения, а за 2024 г. дори да ги надхвърлят. Това ще доведе до запазване на стабилни RAL в края на 2023 г. и дори до лекия им спад през 2024 г.

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 2020—2024 г. се основава на принципа, че разходите трябва да съответстват на приходите; следователно 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 се извършва през 2019 г. и съответните поети задължения, заделени от 2014 г. нататък, ще доведат до първите плащания през 2020 г. За всеки от фондовете се използват специфични профили на плащанията.

За фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. съответните разпоредби, включени в предложението на Комисията от 2 май 2018 г. за следващата финансова рамка, се използват и за настоящия доклад (0,5 % предварително финансиране за всяка година през периода 2021—2026 г., 10 % приспадане, 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, изменени, за да се даде възможност за някои изключения за първите траншове на поети бюджетни задължения. Евентуални промени в тези допускания биха оказали въздействие върху плащанията във връзка с фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г.

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 2020 г. и придружаващите го графици за плащания по отделни бюджетни редове.

Годишните нужди от плащания за новото поколение разходни програми са изчислени, като се използват статистически данни за действителното изпълнение през последните 10 години (2007—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 се основава на изпълнението на подобен вид дейности, адаптирано в съответствие със специфичните елементи на новите програми.

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 2020 г., и предложените тавани на разходите за функция 7 за периода 2021—2024 г. са изцяло преобразувани в плащания.

Същото важи и за субсидиите за децентрализираните агенции, които се финансират 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 2020 г., се очаква през периода 2021—2024 г. митата да нараснат със същия ритъм като номиналния брутен национален доход на всяка държава членка.

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 многогодишната финансова рамка 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, включена в предложението на Комисията относно финансовата рамка 2021—2027 г. (т.е. 1,9 милиарда евро в съответствие с проектобюджета за 2019 г.), остава номинално постоянна през периода 2020—2024 г.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В доклада за прогнозите от тази година са обхванати първите четири години от следващата многогодишна финансова рамка, преговорите по която все още продължават. Прогнозата за

плащанията се основават следователно на предложенията на Комисията от май 2018 г. Развитието в две области ще бъдат от особено значение за плащанията през следващата финансова рамка.

Първо, продължаващите преговори относно предложенията за следващата финансова рамка показват различни гледни точки по ключови елементи, влияещи върху бъдещите нужди от плащания. Те са свързани, по-специално с фондовете на политиката на сближаване — възлизащи на около една трета от бюджета — и с параметрите за тяхното изпълнение, като проценти на предварително финансиране и правила за отмяна на бюджетни кредити. Тъй като на този етап липсва консенсус по тези елементи, основа за настоящите прогнози продължава да бъде предложението на Комисията от 2018 г.

Второ, прогнозата за плащанията зависи от изпълнението на настоящата финансова рамка и равнището на неизпълнените поети задължения към началото на 2021 г. За по-голямата част от разходните функции проектобюджетът за 2020 г. е под равнището на прогнозата от миналата година. Това автоматично прехвърля плащанията към периода след 2020 г., което идва в допълнение на плащанията, очаквани към момента на отправяне на предложението за таваните на плащанията за периода 2021—2027 г.

Тези развития ще трябва да се вземат под внимание при преговорите за следващата многогодишна финансова рамка. Може да се наложи таваните на плащанията, по които се водят преговори, да бъдат коригирани в съответствие с допълнителните нужди в резултат на по-високото равнище на неизпълнените поети задължения в края на 2020 г. и на измененията на условията за изпълнение на бъдещите програми.

Таблица 1 — Дългосрочна прогноза за бъдещите входящи и изходящи парични потоци на бюджета на ЕС за периода 2020—2024 г.

В милиарди евро по текущи цени	МФР 2014—2020 г. (ЕС-28)	Предложение на Комисията за МФР за 2021—2027 г. (ЕС-27)			
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
ИЗХОДЯЩИ ПОТОЦИ					
Таван на поетите задължения	168,8	166,7	173,7	179,4	182,9
Таван на плащанията	172,4	159,4	164,0	177,3	180,9
Бюджетни кредити за поети задължения	167,7	166,7	173,7	179,4	182,9
Бюджетни кредити за плащания	153,2	159,1	164,2	178,1	185,2
от които плащания по задължения, поети преди 2021 г.	153,2	87,7	76,9	56,7	42,8
1а. Конкурентоспособност за растеж и работни места	22,1	14,3	9,5	6,0	4,3
1б. Икономическо, социално и териториално сближаване	50,0	48,5	47,6	36,9	28,0
2. Устойчив растеж: природни ресурси	58,0	15,0	11,7	7,3	5,2
3. Сигурност и гражданство	3,7	2,3	1,2	0,5	0,3
4. Глобална Европа	9,0	7,6	6,8	6,0	5,0
5. Администрация	10,3	0,0	0,0	0,0	0,0
от които плащания по задължения, поети през периода 2021—2024 г.*		71,3	87,3	121,4	142,4
1. Единен пазар, иновации и цифрова икономика		7,9	14,3	17,2	21,7
2. Сближаване и ценности		5,3	6,9	31,1	39,6
3. Природни ресурси и околна среда		41,3	44,8	47,7	49,9
4. Миграция и управление на границите		1,6	2,2	2,9	4,5
5. Сигурност и отбрана		0,8	1,6	2,0	2,9
6. Съседните региони и светът		3,3	6,2	8,6	11,6
7. Европейска публична администрация		11,0	11,4	11,8	12,2
Други специални инструменти**	0,4				
Общо бюджетни кредити за плащания, включително специалните инструменти	153,6	159,1	164,2	178,1	185,2
ВХОДЯЩИ ПОТОЦИ					
Таван на собствените ресурси в проценти от брутния национален доход на ЕС	1,20 %	1,29 %	1,29 %	1,29 %	1,29 %
Таван на собствените ресурси, изразен в милиарди евро***	203,9	191,4	197,1	202,9	209,2
Общо собствени ресурси:	151,6	157,2	162,3	176,2	183,3
от които нетен размер на традиционните собствени ресурси	22,2	21,8	22,4	23,2	23,9
от които национални вноски****	129,5	135,4	139,8	153,1	159,3
Други приходи	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Общо приходи	153,6	159,1	164,2	178,1	185,2

* В общата сума за всяка функция са добавени плащанията за потенциалното използване на маржовете (включително и чрез общия марж за поетите задължения — резерв на Съюза), като тези плащания са временно разпределени пропорционално на маржовете по функциите.

** Следните суми съответстват на плащанията, предвидени в проектобюджета за 2020 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 2020 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.

*** Изчислен въз основа на последната икономическа прогноза за brutния национален доход на ЕС-28 за 2020 г. и на ЕС-27 за периода 2021—2024 г.

**** Националните вноски включват собствения ресурс на база brutния национален доход, собствения ресурс на база данък добавена стойност 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 националните вноски.

Таблица 2 — Прогноза за отменените бюджетни кредити за периода 2020—2024 г.

<i>в милиарди евро по текущи цени</i>			
Отмяна на бюджетни кредити*	По задължения, поети преди 2014 г.	По задължения, поети за периода 2014—2020 г.	ОБЩО 2020—2024 г.
	(а)	(б)	(а+б)
1а. Конкурентоспособност за растеж и работни места	-0,3	-1,1	-1,5
1б. Икономическо, социално и териториално сближаване	-0,8	-2,3	-3,1
2. Устойчив растеж: природни ресурси	-0,2	-1,3	-1,5
3. Сигурност и гражданство	-0,1	-1,1	-1,2
4. Глобална Европа	-0,3	-0,3	-0,6
5. Администрация	0,0	0,0	0,0
ОБЩО	-1,8	-6,1	-8,0

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

Таблица 3 — Промяна в общия размер на неизпълнените поети задължения от 2020 г. до 2024 г.

<i>в милиарди евро по текущи цени</i>				
RAL към края на 2019 г.*	Поети задължения за 2020—2024 г.	Плащания за 2020—2024 г.	Отмяна на бюджетни кредити	RAL към края на 2024 г.
(а)	(б)	(в)	(г)	(а+б-в+г)
290,6	870,4	839,8	-8,0	313,2

От които по:

МФР за 2014—2020 г.				
290,6	167,7	417,3	-8,0	32,9
МФР за 2021—2027 г.				
Не е приложимо	702,7	422,5	-	280,2

* Заделеният през периода 2014—2019 г. резерв за изпълнение е включен в неизпълнените поети задължения (RAL), но не се предвиждат плащания по тези поети задължения преди 2020 г. В RAL не са включени неизпълнените поети задължения, генерирани от доходи от вноски на трети държави.