



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.5.2020 г.
COM(2020) 443 final

2018/0166 (APP)

Изменено предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

1.1 Амбициозен и иновативен бюджет на ЕС за възстановяване на Европа

ЕС предприе бързи действия, за да осигури координиран и мощен колективен отговор на социалните и икономическите последици от кризата, в рамките на настоящата многогодишна финансова рамка, която изтича през 2020 г. Този отговор допълва дискреционните икономически и финансови мерки, предприети от държавите членки.

Пандемията от коронавирус достигна до всички краища на Европа и на света. Мащабът на социално-икономическите последици от нея е изключително непредвидим. Още на този етап обаче е очевидно, че тя създава безпрецедентни и остри предизвикателства за финансовите и икономическите системи на държавите членки. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г.¹ се предвижда, че през 2020 г. икономиката на еврозоната ще се свие с рекордните 7,75 %, а икономиката на ЕС — със 7,5 %. Прогнозите за растеж за ЕС и еврозоната бяха намалени с около девет процентни пункта в сравнение с есенната икономическа прогноза от 2019 г. Тъй като пандемията засегна всички държави членки, сътресението в икономиката на ЕС е симетрично, но се очакват значителни разлики в спада в производството през 2020 г. Пролетната прогноза обаче се характеризира с по-висока от обичайната степен на несигурност и рискове, дължащи се на допусканията относно развитието на пандемията от коронавирус и свързаните с нея противоепидемични мерки. Тази обща картина се потвърждава и от задълбочената оценка на нуждите².

За да излезе Съюзът по-силен от настоящата криза, която е безпрецедентна по своя мащаб и обхват, ответните действия трябва да бъдат бързи, амбициозни и координирани. Мащабът на предизвикателствата и взаимната свързаност на европейските икономики означават, че нито една държава членка не може да постигне успех самостоятелно. Ето защо в основата на плана за възстановяване на Европа трябва да стои силен и модернизирания бюджет на ЕС.

В своето съобщение „Бюджетът на ЕС в подкрепа на плана за възстановяване за Европа“³ Комисията изложи цялостен план за възстановяване на Европа, основаващ се на солидарност и вдъхновен от общите принципи и ценности на Съюза. Дългосрочният бюджет на ЕС, подсилен с финансирането, одобрено с решението за собствените ресурси⁴ в полза на Инструмента на Европейския съюз за възстановяване, ще бъде основният инструмент.

Взети заедно, тези предложения ще дадат възможност да се използва пълният потенциал на бюджета на ЕС за мобилизиране на инвестиции и съсредоточаване на финансовата подкрепа и инвестициите през първите решаващи години на възстановяването, което ще проправи пътя към справедлив и приобщаващ преход към екологосъобразно и цифрово бъдеще, ще подкрепи дългосрочната стратегическа автономност на Съюза и ще го направи устойчив на сътресения в бъдеще.

¹ Да се добави препратка.

² SWD(2020) 98

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Бюджетът на ЕС в подкрепа на плана за възстановяване за Европа“, COM(2020) 442, 27 май 2020 г.

⁴ COM(2020) 445 — Изменено предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз

Предложеният Инструмент на Европейския съюз за възстановяване („Европейският инструмент за възстановяване“)⁵ е извънреден механизъм за спешни мерки, чрез който да бъдат прилагани мерки за възстановяване и устойчивост и за тези цели да се насочи финансиране към ключови програми на Съюза за ограничен период от време, и който е съсредоточен върху спешните нужди от инвестиции, произтичащи от кризата. Той ще бъде мощен израз на солидарността, която свързва Съюза. Той ще бъде временен, целенасочен и с капацитет, съобразен с възникващите предизвикателства. Средствата, въз основа на временно и изключително правомощие за получаване на заеми съгласно решението за собствените ресурси, ще бъдат предоставени чрез договаряне на заеми на капиталовите пазари или от финансови институции. Заетите средства ще бъдат в допълнение към разрешените в бюджета на Съюза бюджетни кредити и следователно извън таваните за разходите по многогодишната финансова рамка. Те ще бъдат ясно посочени в бюджета, за да се подчертае техният временен и извънреден характер и да се осигури пълна прозрачност.

Основните елементи на предложенията на Комисията за модерен и гъвкав дългосрочен бюджет, тясно свързан с приоритетите на Съюза, продължават да са напълно валидни и днес. Комисията поддържа тези предложения, които сега трябва да бъдат засилени и адаптирани, за да се подкрепи възстановяването на Европа, посредством нови специални инструменти и увеличения за програмите, които са от най-голямо значение за възстановяването.

От съществено значение е постигането на бързи резултати по решението за собствените ресурси, Европейския инструмент за възстановяване и новата дългосрочна рамка. Постигането на споразумение относно многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 е от първостепенно значение за това икономическите оператори, регионите, МСП, земеделските стопани, изследователите и други бенефициери на средства от ЕС да получат финансовия стимул и доверието, които са им необходими за подкрепа на дългосрочните инвестиции. Чрез надграждане върху вече постигнатия значителен напредък в Европейския парламент и в Съвета ще бъдат създадени възможно най-добрите условия за своевременно постигане на споразумение.

Освен това икономическите последици от пандемията от коронавирус показват колко е важно да се осигури достатъчно фискално пространство за Съюза в случай на икономически сътресения, които водят до рязко и внезапно намаляване на brutния национален доход. За да се остави достатъчен марж под таваните, предвидени в решението за собствените ресурси, така че Съюзът да може да покрие всички свои финансови задължения и условни пасиви, дължими през дадена година, дори и при най-неблагоприятни развития за икономиката, Комисията предлага също така трайно да се увеличат таваните за поетите задължения и плащанията съгласно решението за собствените ресурси съответно до 1,46 % и 1,40 % от brutния национален доход на ЕС. Освен това е необходимо допълнително извънредно и временно увеличение на таваните по решението за собствените ресурси, за да се даде възможност за договаряне на заеми по Европейския инструмент за възстановяване.

⁵

COM(2020) 441 — предложение за регламент на Съвета за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след пандемията от COVID-19

1.2. Необходими промени в проекта за регламент за МФР и в проекта за междуинституционално споразумение

Всеобхватният пакет за възстановяване изисква засилване и адаптиране на предложенията на Комисията от май 2018 г. за многогодишната рамка за годините 2021—2027, за да бъдат включени нови механизми и програми, насочени към най-неотложните нужди от възстановяване, значително засилване на други програми, които са от решаващо значение за ответните мерки, и по-голяма гъвкавост.

Таваните за разходите на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027, изложени в приложението към предложенията на Комисията за проекта за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027,⁶ трябва да бъдат адаптирани, за да се отрази постигнатият напредък в преговорите и да се осигури финансиране за новите инициативи, засилените приоритети, които излязоха на преден план с настоящата криза, и общите предизвикателства, които напоследък се увеличиха по места⁷.

Що се отнася до заемите за плана за възстановяване, разрешени съгласно решението за собствените ресурси и сключени в рамките на Европейския инструмент за възстановяване, бюджетните кредити, необходими за покриването на потенциалните плащания на купони през периода 2021—2027 г., са съвместими с предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка, и по-специално с функция 2 „Сближаване и ценности“ (с изключение на „Икономическо, социално и териториално сближаване“). Бюджетните кредити, необходими за покриването на плащанията на купони и обратните изкупувания на падежа, ще трябва да бъдат осигурени в бъдещите многогодишни финансови рамки.

С тези целенасочени корекции Съюзът ще разполага с дългосрочна финансова рамка, която съответства в по-голяма степен на неговите приоритети и амбиции и е съобразена с изграждането на устойчивостта и стратегическата автономност на Съюза в средносрочен и дългосрочен план.

Необходими са корекции и в проекта за регламент за МФР и в проекта за междуинституционално споразумение относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление⁸. Тези корекции ще осигурят по-голяма гъвкавост при изпълнението, като отговорят на нуждата от нови разпоредби, които да бъдат прилагани в извънредни ситуации. Те също така включват иновации, като Фонда за справедлив преход, и осигуряват прозрачна информация за бюджетния орган по прилагането на Европейския инструмент за възстановяване.

Комисията също така коригира своите предложения за бъдещите програми в рамките на политиката на сближаване с цел, наред с другото, да се предостави по-силна подкрепа за инвестициите, свързани с кризата, да се осигури по-голяма гъвкавост при прехвърлянето на средства между фондовете и категориите региони и да се въведат

⁶ Предложение на Комисията за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027, COM(2018) 322 final/2, процедура 2018/0166(APP)

⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Бюджетът на ЕС в подкрепа на плана за възстановяване за Европа“, COM(2020) 442, 27 май 2020 г.

⁸ Предложение за междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление, COM/2018/323 final от 2 май 2018 г., процедура 2018/2070(ACI)

нови разпоредби, които да бъдат прилагани в извънредни ситуации. За да се осигури достатъчна подкрепа за най-нуждаещите се държави членки и региони, преразгледаните предложения на Комисията ще включват и **преглед на националните средства за сближаване**, като се вземат предвид последните налични статистически данни, с корекции единствено в посока увеличение до увеличен общ размер от 10 млрд. евро (по цени от 2018 г.). Това ще изисква съответни корекции на таваните на разходите на МФР за годините 2025—2027.

Опитът от изминалите седмици показва, че в случай на внезапна и всеобхватна криза, като например пандемията от COVID-19, Съюзът трябва да реагира в рамките на дни. Той трябва да предоставя бърза, гъвкава и пряка подкрепа въз основа на принципа на солидарност, за да се преодолеят сериозните последици за общественото здраве от разпространението на заразата в рамките на Съюза и да се подкрепят усилията и капацитета на най-засегнатите държави членки и региони.

Тези събития освен това показват, че разпоредбите за **гъвкавост**, и по-специално специалните инструменти, са първостепенен и задължителен съпътстващ елемент на предвидимостта и стабилността, които предлага многогодишната рамка. Той също така потвърждава, че архитектурата на гъвкавост, предложена от Комисията през 2018 г. за дългосрочния бюджет за периода 2021—2027 г., е напълно подходяща и обоснована.

През 2018 г. Комисията предложи да се разшири обхватът на Резерва за спешна помощ, за да се даде възможност за неговото задействане при извънредни ситуации в рамките на Съюза. Комисията предлага да се увеличи максималната годишна сума, която е на разположение по този инструмент, преименуван на **Резерв за солидарност и спешна помощ** до равнище 3 млрд. евро (по цени от 2018 г.), така че да може да бъде мобилизирано спешно и мащабно финансиране за справяне с непредвидени предизвикателства. Подсиленият резерв ще може бързо да засили действията на ЕС, както и когато е необходимо, чрез инструменти на ЕС, които предвиждат такива механизми за спешни мерки, като Инструмента за спешна подкрепа, но също така хуманитарна помощ, RescEU, Програмата в подкрепа на здравето, Програмата за единния пазар (с предвидените спешни ветеринарни и фитосанитарни мерки) или фонд „Убежище и миграция“.

Като част от отговора на кризата, свързана с COVID-19, Европейският парламент и Съветът приеха на 31 март 2020 г. Регламент (ЕС) № 2020/461⁹, с който бе разширено приложното поле на **фонд „Солидарност“ на Европейския съюз**, така че сериозни извънредни ситуации в областта на общественото здраве да бъдат включени в обхвата на бедствията, във връзка с които фондът може да се намеси. Поради това Комисията предлага да се увеличи максималният годишен размер на този специален инструмент на 1 млрд. евро (по цени от 2018 г.).

На последно място, Комисията предлага да се увеличи максималната годишна сума, която е на разположение на **Европейския фонд за приспособяване към глобализацията**, на 386 млн. евро (по цени от 2018 г.), в съответствие с очакваното увеличение на броя на заявленията поради икономическите и социалните последици от кризата с COVID.

⁹ Регламент (ЕС) 2020/461 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 2012/2002 на Съвета с цел предоставяне на финансова помощ на държавите членки и на държавите, водещи преговори за присъединяване към Съюза, които са сериозно засегнати от тежка извънредна ситуация в областта на общественото здраве, ОВ L 99, 31.3.2020 г.

2. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Предлаганите изменения на съображенията и членовете от предложенията на Комисията от 2 май 2018 г. са изложени в приложеното изменено предложение. Всички други съображения и разпоредби остават непроменени спрямо първоначалните предложения на Комисията COM(2018) 322 и COM(2018) 323.

В настоящия раздел са представени и обяснения за измененията на проекта за междуинституционално споразумение, който се съдържа в документ COM(2020) 444¹⁰.

2.1. Член 2 и съображение 3 от проекта за регламент

Към момента на предложението за регламент за многогодишната финансова рамка през май 2018 г. вече беше постигнато политическо споразумение за преразглеждането на Финансовия регламент, но финализирането на текста и процесът на приемане все още не бяха приключили. Поради това позоваванията на Финансовия регламент и неговите разпоредби в Регламента за МФР бяха временно посочени в квадратни скоби.

Измененията предвиждат единствено уеднаквяване на позоваванията на Финансовия регламент, приет през юли 2018 г.¹¹

2.2. Член 6 и съображение 8 от проекта за регламент

С изменението се предвижда преглед на националните средства за сближаване, който ще се проведе през 2024 г., като се вземат предвид последните налични статистически данни. Този преглед ще доведе до корекции единствено в посока увеличение, при максимален общ размер от 10 млрд. евро (по цени от 2018 г.). Резултатът от прегледа ще изисква съответни корекции на таваните на разходите на МФР за годините 2025—2027 на Многогодишната финансова рамка.

2.3. Член 8 от проекта за регламент

С изменението Фондът за справедлив преход се добавя към програмите със споделено управление, за които може да се наложи да се препрограмират бюджетните кредити за поети задължения за 2021 г. и по отношение на които следва да се прилагат съответните корекции на таваните на многогодишната финансова рамка за годините 2022—2025.

2.4. Член 9 от проекта за регламент

С изменението се увеличава максималният годишен размер на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията на 386 млн. евро (по цени от 2018 г.).

2.5. Член 10 от проекта за регламент

С изменението се увеличава максималният годишен размер на фонд „Солидарност“ на ЕС на 1000 млн. евро (по цени от 2018 г.).

¹⁰ Изменено предложение за междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление, COM(2020) 444.

¹¹ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012, ОВ L 193, 30.7.2018 г.

2.6. Член 11, член 13 и съображение 7 от проекта за регламент, точка 11 от проекта за междуинституционално споразумение

С изменението се променя наименованието на специалния инструмент на „Резерв за солидарност и спешна помощ“ и се увеличава максималният му годишен размер на 3000 млн. евро (по цени от 2018 г.).

2.7. Приложение към проекта за регламент

Таблицата в приложението към проекта за регламент се заменя с нова таблица, съдържаща се в приложението към настоящото изменено предложение.

2.8. Точка 15а от проекта за междуинституционално споразумение

С това изменение се добавя нов параграф в междуинституционалното споразумение, съгласно който Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета годишен доклад относно Инструмента на Европейския съюз за възстановяване. Докладът ще съдържа информация относно активите и пасивите, произтичащи от операции по получаване и отпускане на заеми, осъществявани по линия на инструмента, общия обем на постъпленията, разпределени по програми на Съюза през предходната година, и приноса на тези суми за постигането на целите на съответните програми.

Изменено предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027

Предложение на Комисията COM(2018) 322 се изменя, както следва:

- (1) Добавя се следното съображение 1a:

„(1a) Икономическото въздействие на кризата, предизвикана от COVID-19, изисква Съюзът да осигури дългосрочна финансова рамка, която да проправи пътя към справедлив и приобщаващ преход към екологосъобразно и цифрово бъдеще, да подкрепя дългосрочната стратегическа автономност на Съюза и да го направи устойчив на сътресения в бъдеще.

- (2) Съображение 3 заменя със следното:

„(3) Когато е необходимо да се използват гаранции, предоставени по общия бюджет на Съюза за финансова помощ на държави членки, разрешена в съответствие с член 220, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета¹² („Финансовия регламент“), необходимата сума се използва над таваните на бюджетните кредити за поети задължения и за плащания на МФР, като се спазва таванът на собствените ресурси.“

- (3) Съображение 7 заменя със следното:

„(7) За да може Съюзът да реагира на определени непредвидени обстоятелства или за да могат да се финансират ясно определени разходи, които не могат да бъдат финансирани в рамките на наличните тавани за една или повече функции, определени в МФР, и за да се осигури нормалното протичане на бюджетната процедура, са необходими следните специални инструменти: Европейският фонд за приспособяване към глобализацията, фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, Резервът за солидарност и спешна помощ, Общият марж за поетите задължения (Резерв на Съюза), Инструментът за гъвкавост и маржът за непредвидени обстоятелства. Предназначението на Резерва за солидарност и спешна помощ не е преодоляването на последиците от кризи във връзка с пазара, които засягат производството или разпространението на земеделски продукти. Поради това е необходима конкретна разпоредба, с която да се предвиди възможност за вписване в бюджета на бюджетни кредити за поети задължения и на съответстващите им

¹² Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012. (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1)

бюджетни кредити за плащания над определените в МФР тавани, когато е необходимо да се използват специални инструменти.“

- (4) в съображение 8 се добавя следното изречение:

„Освен това, за да се осигури достатъчна подкрепа на всички държави членки вследствие на кризата, предизвикана от COVID-19, следва да бъдат предвидени корекции единствено в посока увеличение.“

- (5) В член 2 параграф 3 се заменя със следното:

„3. Когато е необходимо да се използва гаранция за финансова помощ на държави членки, разрешена в съответствие с член 220, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 („Финансовия регламент“), необходимата сума се мобилизира над таваните, определени в МФР.“

- (6) член 6 се изменя, както следва:

- а) в параграф 1 второто изречение се заменя със следното:

„Тя коригира общия размер на средствата в посока увеличение, когато е налице кумулативно отклонение от повече от + 5 %.“

- б) параграф 3 се заменя със следното:

„3. Общият ефект от посочените в параграф 2 корекции не може да надхвърля 10 млрд. евро (по цени от 2018 г.).“

- (7) Член 8 се заменя със следното:

„Член 8

Корекции вследствие на нови правила или програми при споделено управление

В случай на приемане след 1 януари 2021 г. на нови правила или програми при споделено управление за структурните фондове, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за морско дело и рибарство, фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управлението на границите и визите в рамките на Интегрирания фонд „Управление на границите“, сумите, съответстващи на средствата, неусвоени през 2021 г., се прехвърлят, като се разпределят равномерно, към годините 2022—2025, като съответно се коригират и съответстващите на тях тавани на МФР.“

- (8) В член 9 параграф 1 се заменя със следното:

„1. Европейският фонд за приспособяване към глобализацията, чиито цели и обхват са определени в [Регламент (ЕС) № XXXX/XX на Европейския парламент и на Съвета¹³], не може да надхвърля максимален годишен размер от 386 млн. евро (по цени от 2018 г.).“

- (9) В член 10, параграф 1 първото изречение се заменя със следното:

„Фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, чиито цели и обхват са определени в Регламент (ЕО) № 2012/2002¹⁴ на Съвета, не може да надхвърля максимален годишен размер от 1000 млн. евро (по цени от 2018 г.).“

¹³ ОВ L, стр.

¹⁴ Регламент (ЕО) № 2012/2002 на Съвета от 11 ноември 2002 г. за създаване на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (ОВ L 311, 14.11.2002 г., стр. 3).

(10) Член 11 се заменя със следното:

„Член 11

Резерв за солидарност и спешна помощ

1. Резервът за солидарност и спешна помощ може да бъде използван за бърз отговор на специфични спешни нужди в Съюза или в трети държави вследствие на събития, които не е било възможно да се предвидят в момента на изготвянето на бюджета, по-специално операции за спешно реагиране и подкрепа след природни и причинени от човека бедствия, хуманитарни кризи, в случаи на мащабни заплахи за общественото здраве, здравето на животните и растенията, както и в ситуации на особен натиск, произтичащ от миграционни потоци по външните граници на Съюза, когато обстоятелствата го изискват.

2. Годишният размер на Резерва за солидарност и спешна помощ е фиксиран на 3000 млн. евро (по цени от 2018 г.) и може да бъде използван до година $n+1$ в съответствие с Финансовия регламент. Резервът за солидарност и спешна помощ е вписан в общия бюджет на Съюза като провизия. Частта от годишната сума, останала от предходната година, се използва първа. Частта от годишната сума от година n , която не е усвоена през година $n+1$, не може да се пренася повече.

Към 1 октомври на всяка година на разположение остава най-малко една четвърт от годишната сума за година n , за да покрие възникващите нужди до края на тази година.

За вътрешни или съответно външни операции може да се използва не повече от половината от сумата, която е на разположение до 30 септември на всяка година.

Считано от 1 октомври оставащата част от сумата, която е на разположение, може да се използва за било то вътрешни, или външни операции с цел покриване на нужди, които възникват до края на съответната година.“

(11) в член 13 параграф 1, буква в) се заменя със следното:

„в) сума, равна на частта от годишната сума за Резерва за солидарност и спешна помощ, която не може да се пренася повече от предходната година в съответствие с член 11, параграф 2.“

(12) Приложението се заменя с приложението към настоящото изменено предложение.