



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 14 септември 2016 г.
(OR. en)

12183/16

CADREFIN 58
POLGEN 100
FIN 552

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2016) 603 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА Междинен преглед/междинно преразглеждане на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Бюджет на ЕС, ориентиран към резултатите

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2016) 603 final.

Приложение: COM(2016) 603 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.9.2016 г.
COM(2016) 603 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Междинен преглед/междинно преразглеждане на многогодишната финансова
рамка за периода 2014—2020 г.**

**Бюджет на ЕС, ориентиран към резултатите
{SWD(2016) 299 final}**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

ЕС е изправен пред редица сериозни дългосрочни предизвикателства: укрепване на икономиката и социалната структура на Европа; гарантиране на сигурността в рамките на ЕС и по външните му граници; управление на миграцията и преодоляване на причините и последиците от изменението на климата. За справянето с тези и други предизвикателства са необходими всеобхватни средносрочни и дългосрочни политики и стратегии, подсилени чрез подходяща финансова подкрепа както на европейско, така и на национално равнище.

Многогодишната финансова рамка на Съюза осигурява предвидимост в средносрочен план, която е съществена за подпомагането на инвестициите в приоритетите на Европа. В настоящия контекст на многобройни кризи обаче тя трябва също да може бързо да се адаптира към променящите се приоритети и непредвидените събития и да постига бързо резултати на място. Това беше постигнато успешно със създаването на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) по линия на Плана за инвестиции за Европа и с предоставянето на финансиране за мерките за преодоляване на спешните предизвикателства в областта на миграцията, бежанците и сигурността.

Многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. бе договорена през 2013 г. в контекста на финансовата и икономическа криза и ограничените публични финанси в много държави членки. По тази причина МФР постави силен акцент върху инвестирането в области, в които ЕС осигурява добавена стойност, с цел стимулиране на създаването на работни места и растежа. МФР заздравя също така връзката между бюджета на ЕС и съществените административни и структурни реформи в държавите членки, като въведе строги условия. Тя въведе подход на бюджетиране, основаващ се в по-голяма степен на постигането на резултати, и опростени механизми за изпълнение с цел бързо постигане на резултати. Новаторски техники и инструменти подсилиха способността на бюджета на ЕС да реагира на нови предизвикателства и да привлича публични и частни средства.

Комисията, която встъпи в длъжност през ноември 2014 г., подсили тази рамка с успешното стартиране на Плана за инвестиции за Европа, подкрепян от Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ). Освен това инициативата на Комисията за *бюджет, ориентиран към резултатите*, ще гарантира, че средствата се отпускат за приоритетите и че всяко действие постига добри резултати и има добавена стойност. Инициативата за бюджет, ориентиран към резултатите, има за цел да се намери отговор на четири ключови въпроса¹:

1. Къде да бъдат изразходвани средствата на ЕС — как да бъде постигната висока европейска добавена стойност?
2. Как да бъдат изразходвани средствата на ЕС — как да бъде извлечена по-голяма полза от всяко евро, похарчено от бюджета на ЕС?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

3. Как могат резултатите, постигнати от бюджета на ЕС, да бъдат оценявани по подходящ начин?

4. И как да се осъществява комуникацията относно бюджета на ЕС — как да се обясни по-добре на гражданите какво постига бюджетът на ЕС?

В съответствие с член 2 от Регламента за МФР² с настоящото съобщение Комисията представя междинен преглед на функционирането на МФР, като взема предвид икономическия и по-широкия контекст. Тя прави преглед на основните аспекти на изпълнението на текущата МФР от 2014 г. нататък. Този период се характеризира както със съгласувани усилия за насърчаване на икономическото възстановяване, така и със спешната нужда да се реагира на кризата с бежанците и на заплахите за сигурността.

Заедно с увеличените бюджетни кредити, предложени в проектобюджета за 2017 г., основно за миграцията, и допълнителните средства, които са следствие от техническата корекция на финансовите пакети за политиката на сближаване, с финансовия пакет от междинния преглед се предлага около 13 милиарда евро допълнително финансиране от ЕС за периода 2017—2020 г., предназначено за работните места и растежа, за миграцията и за сигурността (вж. финансовото приложение).

Безпрецедентните миграционни потоци, наблюдавани през 2015 г., и многократните терористични атаки в Европа и в целия свят се нуждаеха от силен и бърз европейски отговор, който включва нови законодателни, оперативни и финансови средства. Като основен елемент в този набор от инструменти бюджетът на ЕС показва значителна гъвкавост при пренасочването и предоставянето на допълнителни средства в рамките на самия бюджет и при мобилизирането на допълнителни средства от държавите членки и други донори. Тази гъвкавост обаче се доближава до ограниченията на настоящата рамка.

Тъй като предизвикателствата в областта на миграцията и на сигурността се коренят в геополитически и социални промени, по отношение на които трябва да бъдат предприети действия в по-дългосрочен план, бюджетът на ЕС трябва да продължи да повишава капацитета си за подпомагане на управлението на миграционните потоци и закрилата и интеграцията на бежанците и за предприемане на действия по отношение на първопричините за миграцията. Това е една от основните цели на пакета от законодателни предложения, който съпътства настоящия преглед и е насочен както към предоставянето на допълнителни финансови средства за миграцията и сигурността в рамките на текущата МФР, така и към допълнително повишаване на гъвкавостта на МФР при справянето с непредвидени обстоятелства.

По тази причина се предлага Регламентът за МФР да бъде изменен, за да бъде повишен допълнително капацитетът на инструмента за гъвкавост и на резерва за спешна помощ и за да бъдат премахнати редица ограничения, които ограничават ефективността на инструментите, с което да се позволи повторно

² Регламент № 1311/2013 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020 (COM(2016) 311, 30.6.2016 г.).

използване на маржовете³, останали налични от предходни финансови години. Освен това се предлага да бъде създаден резерв на Европейския съюз за кризи, който да финансира ответните мерки при кризи, като например настоящата криза с миграцията, както и при събития с тежки хуманитарни последици и последици по отношение на сигурността. Този резерв ще бъде финансиран от отменените бюджетни кредити от всички функции на МФР⁴. Той няма да доведе до увеличаване на общите тавани за поетите задължения и за плащанията в договорената многогодишна финансова рамка.

Преодоляването на недостига на инвестиции, който е следствие от финансовата и икономическа криза, и насърчаването на заетостта, и по-специално младежката заетост, остават основно предизвикателство за Съюза. Въз основа на изпълнението до момента Комисията набелязва редица успешни програми и инструменти, които предлага да бъдат подсилени с допълнителни финансови средства. Сред тях са по-специално Европейският фонд за стратегически инвестиции, както и „Хоризонт 2020“⁵, Механизмът за свързване на Европа⁶, „Еразъм+“⁷, COSME⁸ и Инициативата за младежка заетост.

Финансирането от ЕС има силен ефект на ливъридж върху инвестициите на държавите членки и частните инвестиции. Това важи и в областта на цифровите технологии — един от 10-те основни приоритета на Комисията — където са констатирани инвестиционни нужди, свързани с умения в областта на изчислителните системи, киберсигурността и цифровите технологии, както и със свързаността. Комисията ще потърси начини за задоволяване на тези инвестиционни нужди чрез обединяване на финансиране от ЕС и национално и частно финансиране.

За подобряване на постиганите от бюджета резултати при работата по приоритетите на ЕС са необходими не само подходящи финансови средства, но и икономически ефективни механизми за постигане на резултати. След консултация със заинтересованите страни Комисията разгледа как мерките, насочени към опростяване на усвояването на фондовете на ЕС и въведени съгласно настоящото законодателство, са функционирали на практика и констатира, че могат да бъдат направени допълнителни подобрения. На тази база заедно с настоящия преглед тя внася амбициозна преработка на общите финансови правила, съпътствана от съответните промени в секторните финансови правила.

В работен документ на службите на Комисията относно междинния преглед се съдържат допълнителни подробности за всички аспекти, разгледани в

³ Общ марж за поетите задължения и общ марж за плащанията.

⁴ Настоящите прогнози сочат 3—4 милиарда евро годишно.

⁵ „Хоризонт 2020“ е програмата на ЕС за научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г.

⁶ Механизмът за свързване на Европа (MCE) е инструмент на ЕС за финансиране, който служи за подпомагане на разработването на високоефективни, устойчиви и ефикасно свързани помежду си трансевропейски мрежи в областта на транспорта, енергетиката и цифровите услуги.

⁷ „Еразъм+“ е програмата на ЕС за подкрепа на образованието, обучението, младежта и спорта в Европа. Тя предоставя възможности на над 4 милиона европейци да учат, да се обучават и да трупат опит, както и да работят като доброволци в чужбина.

⁸ COSME е програмата на ЕС за малките и средните предприятия.

настоящото съобщение. Той съдържа също средносрочна прогноза за плащанията, с прогноза за нуждите от плащания до 2020 г., като са взети предвид и предложенията, съпътстващи настоящия преглед. В работния документ на службите на Комисията се заключава, че настоящият таван на плащанията едва ще стигне: след натрупване на безпрецедентен обем неплатени искания за плащане през 2014 г. забавянето при усвояването на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове ще доведе до големи маржове при плащанията през 2016 и 2017 г., преди нуждите от плащания да нараснат рязко към края на периода⁹.

Междинният преглед се съпътства от следните законодателни предложения:

- предложение за изменение на Регламент № 1311/2013 на Съвета от 2 декември 2013 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020, изменен с Регламент 2015/623 на Съвета от 21 април 2015 г.¹⁰, и съответното адаптиране на Междунституционалното споразумение относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление¹¹;
- предложение за изменение на Решение 2015/435 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2014 г. относно мобилизирането на маржа за непредвидени обстоятелства¹²;
- предложение за опростяване на финансовите правила по Финансовия регламент и по съответните основни актове¹³;
- предложение за изменение на Регламента за ЕФСИ (2015/1017) с цел продължаване на срока на действие на ЕФСИ¹⁴;
- по линия на Плана за външни инвестиции: предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР) и за създаване на гаранция от ЕФУР и на гаранционен фонд на ЕФУР¹⁵; предложение за Регламент на Европейския

⁹ Въз основа на тази прогноза Комисията предлага решението относно мобилизирането на маржа за непредвидени обстоятелства да бъде изменено, за да бъде компенсирана по-рано от очакваното сумата от 2,8 милиарда евро на маржа за непредвидени обстоятелства, мобилизиран през 2014 г., и за да бъде потвърдено, че плащанията, свързани със специалните инструменти, се записват в бюджета над таваните.

¹⁰ ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 884 и ОВ L 103, 22.4.2015 г., стр. 1.

¹¹ COM(2016) 604 от 14.9.2016 г. и COM(2016) 606 от 14.9.2016 г.

¹² COM(2016) 607 от 14.9.2016 г.

¹³ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1299/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013, (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1308/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) № 283/2014, (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета и Решение № 541/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета [COM(2016) 605 от 14.9.2016 г.].

¹⁴ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 1316/2013 и (ЕС) 2015/1017 по отношение на удължаването на срока на действие на Европейския фонд за стратегически инвестиции, както и въвеждането на технически подобрения за този фонд и за Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси [COM(2016) 597 от 14.9.2016 г.].

¹⁵ COM(2016) 586 от 14.9.2016 г.

парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 480/2009 относно създаване на Гаранционен фонд за външни дейности¹⁶; и предложение за Решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 466/2014/ЕС за предоставяне на гаранция от ЕС на Европейската инвестиционна банка за загуби по операции по финансиране на инвестиционни проекти извън Съюза¹⁷;

- По линия на телекомуникационния пакет: предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 1316/2013 и (ЕС) № 283/2014 във връзка с насърчаването на връзката с интернет в местните общности¹⁸.

Комисията призовава Съвета и Парламента да гарантират много бързо приемане на тези предложения и тяхното финансиране.

2. МФР В СРЕДАТА НА ПЕРИОДА: СЪСТОЯНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО И НОВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Премахване на натрупаните неплатени искания за плащане

Недостатъчното равнище на бюджетните кредити за плащания в бюджета за 2014 г. съвпадна с големи натрупани нужди от плащания, произтичащи от цикъла на изпълнение на програмите за сближаване от предходната МФР. Това доведе до натрупването на особено голям обем неплатени искания за плащане към края на годината (24,7 милиарда евро към края на 2014 г.). Мобилизирането на специалните инструменти, предвидени в Регламента за МФР, помогна да бъдат мобилизирани допълнителни бюджетни кредити за плащания през 2014 г. Сега се очаква натрупаните неплатени искания за плащане да бъдат изчистени до края на 2016 г.

Изчистването на неплатените искания за плащане се улеснява от по-бавното от очакваното започване на изпълнението на новото поколение програми, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове, което води до големи маржове, оставащи налични под таваните на плащанията през 2016 г. и в още по-голяма степен през 2017 г. Въпреки че това предоставя временно възможност да бъдат посрещани нови нужди, без да бъдат изисквани допълнителни средства от националните бюджети, има вероятност да се стигне до значителен натиск върху плащанията към края на периода на МФР, след като новите програми достигат нормален темп на изпълнение.

Усвояване на европейските структурни и инвестиционни фондове

Новата законодателна рамка за усвояване на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), договорени за периода 2014—2020 г., въведе редица разпоредби, насочени към подобряване на ефективността и европейската добавена стойност на фондовете. По-конкретно новата законодателна рамка съсредоточава ресурсите върху националните цели, които, в съответствие със специфичните за всяка държава препоръки, отразяват

¹⁶ COM(2016) 582 от 14.9.2016 г.

¹⁷ COM(2016) 583 от 14.9.2016 г.

¹⁸ COM(2016) 589 от 14.9.2016 г.

основните цели на „Европа 2020“. Тя създава рамка за изпълнението, основана на измерими показатели и цели, свързани с освобождаването на резерв за изпълнение, и също така въвежда предварителни условия и създава по-здрави връзки с икономическото управление на ЕС. Вследствие на това ЕСИ фондовете ще подпомагат структурни реформи в съответствие с приоритетите, определени на равнище ЕС.

В началния етап за създаването на тези новаторски елементи бяха необходими време и ресурси, за да се гарантира, че необходимите условия за ефективно разходване на средствата са налице. Това, както и късното приемане на правните актове и въвеждането на общо правило $n+3$ за отмяна на бюджетни кредити, което значително облекчи регулаторната дисциплина по отношение на скоростта на изпълнение, допринесоха за забавянето на подготвянето на оперативните програми. Освен това държавите членки съсредоточиха усилията си върху ускоряването в максимална степен на изпълнението на програмите за периода 2007—2013 г., за да избегнат потенциалната загуба на средства.

Като се има предвид потенциалният принос на ЕСИ фондовете към създаването на работни места и към растежа, са необходими спешни действия за ускоряване на усвояването на тези фондове. Комисията настойчиво прикани държавите членки да приключат процеса на определяне на управляващите и сертифициращите си органи, да представят заявления за големи проекти и да предприемат действия за постигане на напредък по изпълнението на предварителните условия, за да се ускори изпълнението на проектите. Тя ще продължи да оказва техническа помощ на държавите членки по отношение на въпросите, свързани с изпълнението.

Опростените и по-гъвкави правила, предложени в този пакет, ще помогнат за ускоряване на усвояването на ЕСИ фондовете.

За да бъде взето предвид трудното положение на държавите членки, които пострадаха най-много от кризата, през юни 2016 г. бяха преразгледани средствата, отпуснати на държавите членки в областта на сближаването, и когато бе целесъобразно, тези средства бяха коригирани за периода 2017—2020 г. въз основа на последните налични данни. Както е посочено в техническата корекция на МФР за 2017 г.¹⁹, Комисията започна дискусии с държавите членки, които извличат най-голяма полза от корекцията на финансовите пакети за политиката на сближаване, с цел допълнителните суми да бъдат съсредоточени върху мерки за справяне с миграционната криза и безработицата сред младежта, както и върху инвестициите чрез финансови инструменти и в съчетание с Европейския фонд за стратегически инвестиции, като се вземат предвид нуждите и целесъобразността на тези приоритети за всяка държава членка.

Инициатива за младежка заетост

Като част от текущата МФР специално отпуснати средства в размер на 3,2 милиарда евро (същата сума се добавя от Европейския социален фонд)

¹⁹ Техническа корекция на финансовата рамка за 2017 г. в съответствие с промените в БНД и корекция на финансовите пакети за политиката на сближаване, приети съгласно членове 6 и 7 от Регламент № 1311/2013 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020) (СОМ(2016) 311, 30.6.2016 г.).

бяха предоставени за създаването на специална инициатива за младежка заетост (ИМЗ). ИМЗ оказва целенасочена помощ на безработните млади хора, живеещи в региони, в които младежката безработица е над 25 %. При ИМЗ имаше значителни забавяния с изготвянето на програмите, определянето на органите и подаването на заявления за плащане. Структурите обаче вече са създадени и първите оценки говорят²⁰ за значително подобряване на възможностите за младите хора, получили подкрепа по линия на ИМЗ, за намиране на работа или продължаване на образованието им. Към днешна дата от ИМЗ са се възползвали над 1,3 милиона младежи. Този брой превишава първоначалните прогнози.

Поради постоянно високата безработица сред младежите в много региони и окуражаващите първи резултати се предлага към първоначално отпуснатите средства за ИМЗ да бъдат предоставени още 1 милиард евро за периода 2017—2020 г., така че общият размер на финансирането да достигне 8 милиарда евро (Европейският социален фонд ще осигури еквивалентно по размер финансиране на стойност 1 милиард евро).

Програми за конкурентоспособност

За разлика от забавянето при политиката на сближаване, програмите за конкурентоспособност под пряко управление по функция 1a от МФР (Интелигентен и приобщаващ растеж), като например „Хоризонт 2020“, МСЕ и COSME, стартираха много бързо, като в резултат на поканите за представяне на заявления бяха получени редица допустими проекти, които често надхвърлят значително наличния бюджет. Това важи и за програмата „Еразъм+“, в която акцентът е поставен върху европейската добавена стойност в дейностите за транснационална мобилност и която допринася за развитието на уменията, за пригодността за заетост на учащите и за по-малка вероятност да не бъде намерена работа.

Въз основа на този първи опит се предлага първоначалните средства за „Хоризонт 2020“ да се допълнят с 0,4 милиарда евро, средствата на МСЕ—Транспорт — с 0,4 милиарда евро, средствата на „Еразъм+“ — с 0,2 милиарда евро, и средствата на COSME — с 0,2 милиарда евро, за периода 2017—2020 г., за да се засили допълнително подкрепата от ЕС за създаването на работни места и растежа.

Вследствие на Съобщението за европейска визия за връзката с интернет за цифровия единен пазар и с цел насърчаване на цифровото приобщаване Съюзът следва да подпомага предоставянето на безплатна безжична връзка в местните центрове на обществения живот чрез целенасочена подкрепа. По тази причина Комисията прие предложението Wifi4EU с предложен общ бюджет от 120 милиона евро, включително 50 милиона евро допълнително.

²⁰ Докладът на Комисията относно прилагането на схемата за гаранция за младежта и функционирането на Инициативата за младежка заетост е в процес на приключване (предвижда се той да бъде приет през октомври 2016 г.).

Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)

За допълване на съществуващите програми в рамките на МФР, за да бъдат стимулирани създаването на работни места и растежът, през ноември 2014 г. Комисията предложи да бъде създаден Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) в рамките на Плана за инвестиции за Европа. ЕФСИ, чието правно основание бе договорено от Парламента и Съвета през юни 2015 г., вече дава осезаеми резултати. Очаква се в Съюза да бъдат мобилизирани 115,7 милиарда евро. Това представлява над една трета от общата цел от 315 милиарда евро нови инвестиции в продължение на три години. ЕФСИ успя да привлече значително допълнително финансиране (85 % от общите мобилизирани инвестиции) от частни и публични инвеститори. Програмата постигна особен успех в осигуряването на повече финансиране за малките предприятия.

С оглед на този успех Комисията предлага дейността на ЕФСИ да бъде продължена и след 2017 г. и да бъде удвоен капацитетът му за финансиране²¹.

Поради постигнатите резултати, успоредно със съобщението си относно междинния преглед/междинното преразглеждане на МФР, Комисията представя законодателно предложение за удължаване на срока на действие на ЕФСИ до 2020 г. Това предложение включва прехвърлянето на 500 евро от финансовите инструменти на МСЕ към ЕФСИ, прехвърлянето на 1 146 милиона евро от финансовите инструменти на МСЕ към безвъзмездните средства по МСЕ²², които средства ще бъдат комбинирани с финансиране от ЕФСИ или с други инструменти, предназначени за енергийната ефективност, както и използването на 150 милиона евро от неразпределения марж. Това следва да гарантира максимален ефект на средствата от ЕС, да премахне припокриванията и да постигне максимална синергия между различните безвъзмездни средства и финансови инструменти, както и с частните инвеститори. Като цяло за безвъзмездните средства по направлението на МСЕ, свързано с транспорта, ще бъдат предоставени 1,4 милиарда евро допълнително за финансиране на трансграничната транспортна инфраструктура за приоритетни мрежи в ЕС.

Устойчив растеж: природни ресурси

Изпълнението на бюджета започна бавно и по функция 2 („Устойчив растеж: природни ресурси“) поради закъснения при прилагането на новите схеми за преки плащания и привеждането в действие на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). В отговор на руската забрана върху селскостопанските продукти от ЕС и пазарните неравновесия през периода 2014—2016 г. Комисията прие редица извънредни мерки за подкрепа на пазара за производителите на плодове и зеленчуци и за сектора на млякото и

²¹ COM(2016) 359 final: Европа инвестира отново — Преглед на постигнатото по Плана за инвестиции за Европа и следващи мерки.

²² Това включва прехвърляне на 1 милиард евро от финансовите инструменти към безвъзмездните средства за направлението на МСЕ, свързано с транспорта (освен допълнителните 0,4 милиарда евро от настоящия междинен преглед).

млечните продукти и другите сектори на животновъдството в размер на общо 1 664 милиона EUR²³.

Миграция, бежанска криза и сигурност

От решаващо значение бе, че изпълнението на първите години от МФР се отличаваше със спешната необходимост да се намират решения във връзка с вътрешното и външното измерение на миграционната и бежанската криза. След приемането на европейските програми за миграцията²⁴ и сигурността²⁵ фокусът на програмите по функция 3 и функция 4 бе променен и те получиха допълнителни средства с цел засилване на хуманитарните действия и капацитета за спасяване, по-нататъшно изграждане на правната и оперативната рамка за защита на външните ни граници, подпомагане на държавите членки в процеса на управление на бежанските потоци и отстраняване на първопричините за миграцията. Въведено беше ново правно основание, за което бяха отпуснати нови ресурси — инструментът за предоставяне на спешна подкрепа в рамките на Съюза²⁶. Комисията се ангажира да предостави финансова помощ за спешни нужди на държавите членки, подложени на извънредно голям натиск по външните граници на Съюза.

Комисията реагира бързо на рязкото намаляване на сигурността, предлагайки законодателство и увеличавайки финансовите ресурси, предназначени за посрещане на нуждите, свързани със сигурността. В бъдеще може да бъдат необходими и допълнителни мерки, включително увеличаване на финансовите ресурси, ако е необходимо.

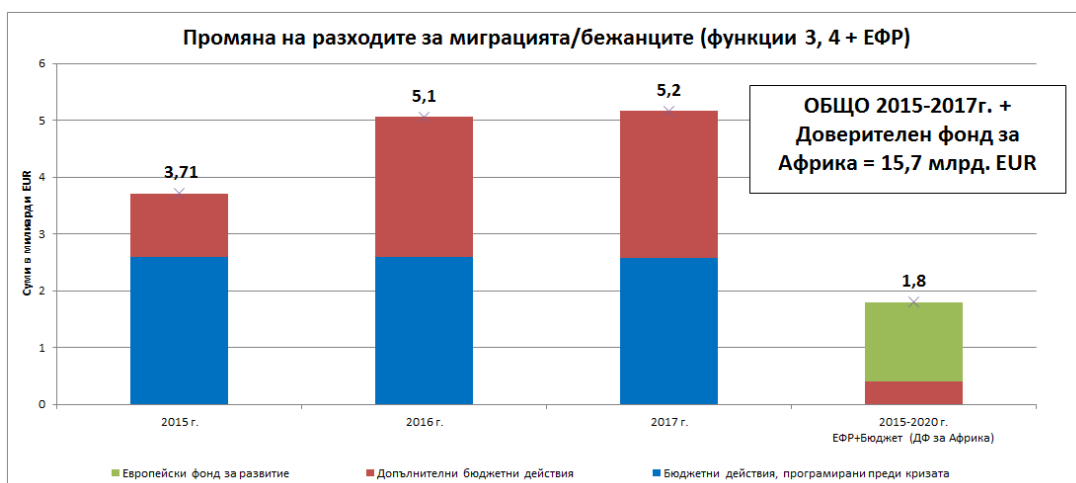
За да може между 2015 г. и 2017 г. първоначално предвидената подкрепа да бъде почти удвоена на над 15 милиарда евро, бяха договорени редица мерки, включително мобилизирането на специалните инструменти, предвидени в Регламента за МФР. По-специално инструментът за гъвкавост и резервът за спешна помощ дадоха възможност за отпускането на значителни допълнителни средства за основните разходни програми, като например Фонд „Убежище, миграция и интеграция“, въпреки много строгите тавани за поетите задължения.

²³ Тъй като тези мерки можеха да бъдат финансирани по линия на Европейския фонд за гарантиране на земеделието чрез преразпределяне на средствата и използване на целеви приходи, не се наложи да бъде прибегнато до резерва за селското стопанство.

²⁴ COM(2015) 240 от 13 май 2015 г.

²⁵ COM(2015) 185 от 28 април 2015 г.

²⁶ ОВ L 70, 16.3.2016 г., стр. 1.



С цел в бюджета на ЕС и в Европейския фонд за развитие да се привлекат допълнителни налични средства, да се съберат допълнителни вноски от различни източници и програми и действията да се координират бяха създадени редица доверителни фондове на Европейския съюз за външни дейности и Механизъм за бежанците в Турция. Тяхното функциониране се наблюдава внимателно²⁷, като в предложението за опростяване на финансовите правила, придружаващо настоящия преглед, са включени процедури за подобряване на демократичния контрол, прозрачността и легитимността чрез навременното участие на Европейския парламент.

Необходими са 2,55 милиарда евро за финансиране на последиците за бюджета за 2018—2020 г., свързани с европейската гранична и брегова охрана и укрепването на Европол, както и произтичащи от предложенията на Комисията във връзка с Агенцията на ЕС в областта на убежището, преразглеждането на Дъблинската обща система за убежище, спешната подкрепа вътре в Съюза и системата за влизане/излизане, която има за цел да се регистрират данните за влизането, излизането и отказите за влизане на граждани на трети държави, преминаващи външните граници на държавите — членки на ЕС.

Ако тези мерки се окажат недостатъчни, за да се отговори на предизвикателствата в областта на миграцията и сигурността, ще трябва да бъдат предоставени допълнителни средства. Финансирането за тази цел също би могло да се осигури от предлагания нов резерв на Европейския съюз за кризи, който ще се финансира чрез повторна употреба на отменените бюджетни кредити.

В допълнение към съществуващите програми Комисията предложи рамка за партньорство с трети държави съгласно Европейската програма за миграцията с цел да се гарантират съгласуван подход спрямо партньорските държави и ефикасно разпределение на средствата от различните източници на финансиране: програмите, предвидени в МФР, Европейският фонд за развитие (ЕФР), доверителните фондове на Европейския съюз и други инструменти. Тази инициатива има за цел да се установи последователен и адаптиран

²⁷ Вж. придружаващия работен документ на службите на Комисията относно актуалното състояние.

процес, при който Съюзът и неговите държави членки действат координирано, съчетавайки инструменти, начини и лостове, които да служат като основа за всеобхватни партньорства (пактове) с трети държави, за да се постигне по-добро управление на миграцията при пълно спазване на нашите хуманитарни задължения и задължения в областта на правата на човека.

В дългосрочен план ЕС следва да увеличава усилията си за справяне с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване и да изгражда капацитета на приемащите общности и съответните институции. Това ще изисква фундаментално преосмисляне на мащаба и естеството на традиционните модели за сътрудничество за развитие. На частните инвеститори, търсещи нови възможности за инвестиране във възникващи пазари, трябва да се предостави много по-важна роля. Ето защо, Комисията представя амбициозен план за външни инвестиции, чрез който се търси решение за първопричините за миграцията и се оказва помощ на партньорите, за да се справят с последиците от нея, като същевременно се допринася за постигането на други цели в областта на развитието.

Успоредно с междинния преглед Комисията внася предложение за нов Европейски фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), който би следвало да бъде инвестиционният стълб на плана за външни инвестиции, като той ще съчетава съществуващите механизми за смесено финансиране с нова гаранция на ЕФУР за устойчиво развитие.

Предлага се да се мобилизират 750 милиона евро за процеса, свързан с рамката за партньорство, и 250 милиона евро за Европейския фонд за устойчиво развитие.

Макроикономическата и финансовата нестабилност в съседните на Съюза държави, подхранвани от неотдавнашните регионални кризи и конфликти, доведоха до нарастващо търсене на макрофинансова помощ (МФП) от ЕС през последните години. Поетите задължения за МФП са нараснали от 1,5 милиарда евро за периода 2000—2008 г. на 4,6 милиарда евро от 2009 г. насам²⁸. Размерът на потенциалните операции за МФП е ограничен обаче до около 500 милиона евро годишно в резултат на механизма за осигуряване на средства за Гаранционния фонд за външни дейности съгласно настоящата МФР.

Тъй като геополитическата и икономическата нестабилност в региона продължават, през следващите години нуждите от макрофинансова помощ от ЕС вероятно ще останат на исторически високи нива. Поради това се предлага увеличаване на капацитета за отпускане на заеми по линия на МФП от 0,5 милиарда евро на 2 милиарда евро годишно чрез увеличаване на финансирането на Гаранционния фонд за външни дейности с 270 милиона евро през финансовите години 2019 и 2020.

Наред с това при извършения външен междинен преглед на външните действия на ЕИБ, гарантирани от Гаранционния фонд за външни дейности (т.нар. „мандат за външно кредитиране“ — МВК), се стигна до заключението,

²⁸ Само сумите за МФП, отпуснати в контекста на неотдавнашната криза в Украйна, възлизат на 3,4 милиарда евро.

че МВК следва да бъде увеличен на 30 милиарда евро, за да се увеличи капацитетът му за отпускане на заеми. Успоредно с това ЕИБ предложи нова инициатива за устойчивост, с която се цели бързо мобилизиране на допълнително финансиране в подкрепа на устойчивия растеж, жизненоважната инфраструктура и социалното сближаване в страните от южното съседство и Западните Балкани.

Въз основа на горепосоченото Комисията предлага МВК да се увеличи с 5,3 милиарда евро, така че да достигне общ размер от 32,3 милиарда евро. За това се изисква увеличаване на гаранционния фонд със 115 милиона евро за периода 2018—2020 г.

По-подробен преглед и анализ

МФР за периода 2014—2020 г. се характеризира също така с редица качествени иновации, разгледани обстойно в работния документ на службите на Комисията, например по-системното използване на финансовите инструменти като средство за целенасочено привличане на оскъдните ресурси в сектори, в които привличането на частни инвестиции е особено подходящо. Това е особено релевантно в контекста на Плана за инвестиции и ЕФСИ. В работния документ на службите на Комисията се докладва също така за постигнатия напредък при изпълнението на политическия ангажимент за заделяне на поне 20 % от бюджета на ЕС за действия в областта на климата; този ангажимент вече е довел до значителни резултати посредством насърчаване на всички участници на европейско, национално и регионално равнище да включат съображенията, свързани с климата, в процеса на вземане на решения и на планиране, като обаче все още са нужни допълнителни усилия, за да се гарантира поддържането до 2020 г. на общата цел от 20 % разходи, свързани с климата. При междинните прегледи на програмите от МФР ще се направи оценка на напредъка по постигането на целта от 20 % от разходите на ЕС. Освен това отпускането на допълнителни средства за програмите по функция 1a би следвало например да помогне на „Хоризонт 2020“ да достигне очакваното си целево равнище от 35 % релевантност по отношение на климата. В допълнение към това в предложението за удължаване на срока на действие на ЕФСИ 2 се определя минимална цел за проекти, свързани с климата.

Накрая, в работния документ на службите на Комисията се докладва за начина, по който европейските структурни и инвестиционни фондове се използват в подкрепа на доброто икономическо управление и изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки.

3. ЗАСИЛВАНЕ НА НАСОЧЕНОСТТА И ГЪВКАВОСТТА НА БЮДЖЕТА С ЦЕЛ ПОСТИГАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ ПО ПРИОРИТЕТИТЕ И НОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Вследствие на извършената в средата на периода оценка на изпълнението на МФР, както и на започналата паралелно работа съгласно стратегията за бюджет, ориентиран към резултатите, Комисията предлага по-нататъшни подобрения с цел бюджетът да се фокусира върху приоритетите на политиката и новите предизвикателства, да се повишат неговата ефикасност и гъвкавост при мобилизирането и предоставянето на средства в отговор на променящите

се нужди и да се покажат резултати чрез усъвършенстване на системите на Комисията за докладване относно ефективността, отчетността и резултатите.

Допълнително фокусиране на бюджета върху приоритетите на политиката и новите предизвикателства

Както е видно от предходната глава²⁹, вече са разпределени значителни допълнителни средства, за да се отговори на новите предизвикателства, като това се извършва чрез преразпределяне на средствата и използване на маржовете и на специалните инструменти, както и чрез мобилизиране на допълнително финансиране от държавите членки чрез Механизма за бежанците в Турция и доверителните фондове.

С цел да се подсилят или продължат програмите, за които е имало голямо търсене и ефективно усвояване на средства по приоритета за работните места и растежа, и да продължи да се дава силен европейски отговор на новите предизвикателства, свързани с миграцията и сигурността в близките години, Комисията предлага за оставащия период от МФР да се разпределят още средства и да се предостави допълнителна сума в размер на 6,3 милиарда евро.

Предложенията образуват финансов пакет, възлизащ на 12,8 милиарда евро, в който са включени проектобюджетът за 2017 г., — с който се предлага от неразпределените маржове и специалните инструменти да се мобилизират 1,8 милиарда евро главно с цел управление на миграцията, — както и предложеното заделяне на допълнителни 4,6 милиарда евро, произтичащи от техническата корекция на националните финансови пакети за политиката на сближаване за периода 2017—2020 г., предназначени за продължаване на усилията за борба с безработицата сред младите хора, за интеграция на бежанците и за подпомагане на инвестициите чрез финансови инструменти и чрез съчетаване с ЕФСИ³⁰.

Наред с това се предлага отпускане на редица допълнителни средства, което да се извърши посредством преразпределяне на средства от съществуващите програми, например за продължаване на помощта, предоставяна по линия на Инструмента на Съюза, допринасящ за стабилността и мира³¹.

Подобряване на гъвкавостта и бързината на бюджета за мобилизиране и предоставяне на средства

Предложените с настоящия междинен преглед инициативи използват наличните бюджетни маржове в МФР³². Поради това капацитетът на бюджета за реагиране на непредвидени събития до края на периода на МФР ще бъде съответно по-ограничен. Поради особено голямата нестабилност в съседните на Съюза държави и произтичащите от това хибридни заплахи Комисията предлага да бъдат изменени Регламентът за МФР и — чрез предложението за опростяване на финансовите правила — Финансовият регламент, за да може бюджетът да реагира по-бързо при настъпването на непредвидени

²⁹ По-подробна оценка е предоставена в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

³⁰ Тези допълнителни суми ще се използват главно за Гърция, Италия и Испания.

³¹ Вж. придружаващия работен документ на службите на Комисията.

³² За периода 2017—2020 г. ще останат налични 1,9 милиарда евро.

обстоятелства. Предложените мерки включват по-конкретно удвояване на размера на средствата за инструмента за гъвкавост и тези за резерва за спешна помощ, премахване на ограниченията за общия марж за поетите задължения и общия марж за плащанията, за да могат да се използват изцяло настоящите тавани на МФР, нов резерв на Европейския съюз за кризи, създаване на „резерв за гъвкавост“ за външните инструменти³³ и създаване на доверителни фондове също за вътрешните политики, които следва да улеснят гъвкавите решения за обединяване на средства от държавите членки, например в областта на цифровите технологии.

За да бъдат изпълнени поетите от Съюза задължения и за да може при необходимост да се реагира бързо, наличието на достатъчно бюджетни кредити за плащания трябва да бъде обезпечено през целия жизнен цикъл на МФР. Настоящата средносрочна прогноза за плащанията показва, че реалният общ таван за плащанията би трябвало да стигне с точност за посрещане на нуждите от плащания, произтичащи от настоящата МФР и от инициативите, предложени с настоящия междинен преглед, при условие че плащанията, свързани със специалните инструменти, бъдат предоставени над таваните на МФР.

Опростени правила и ориентиране в по-голяма степен към резултатите

Опростените и по-гъвкави финансови правила за усвояване на фондовете на ЕС също са от ключово значение за подобряването на способността на бюджета на ЕС да се адаптира към променящите се обстоятелства и да реагира на непредвидени промени в ситуацията, като същевременно се запазва силен финансов контрол. Значителен напредък бе постигнат в опростяването на правилата за усвояване на фондовете на ЕС. При все това натрупаният след 2014 г. опит и работата на групата на високо равнище от независими експерти за наблюдение на опростяването на европейските структурни и инвестиционни фондове показват, че може да бъде постигнато допълнително опростяване, което се потвърждава и от мнението на заинтересованите страни.

Като неразделна част от междинния преглед/междинното преразглеждане на МФР предложението на Комисията за опростяване на финансовите правила се стреми да преразгледа амбициозно в един акт общите финансови правила, съпътствани от съответните промени на секторните финансови правила, определени в 15 законодателни акта във връзка с многогодишните програми. Включването на секторните промени в едно законодателно предложение има за цел да се гарантират съгласуван подход и ефективен процес на приемане.

Карте 1: Цели на предложеното преразглеждане на финансовите правила:

- опростяване за получателите на средства от ЕС;
- от проверки на многобройни равнища към кръстосано позоваване на одит, оценка или разрешение и хармонизиране на изискванията за

³³ Всеки географски външен инструмент ще запази неразпределен резерв от 10 % годишно с възможност за пренасяне за следващата година на средствата от този резерв, които са останали неуисвоени през дадена година.

докладване;

- разрешаване на прилагането само на един набор от правила за хибридните действия или при комбиниране на мерки или инструменти;
- по-ефективно използване на финансовите инструменти;
- по-гъвкаво управление на бюджета;
- съсредоточаване върху резултатите и рационализиране на докладването;
- опростена и по-стройна администрация на ЕС;
- участие на гражданите.

По-простите и по-гъвкави финансови правила ще допринесат за оптимизиране на разходите и въздействието на МФР за периода 2014—2020 г., като същевременно се намалят разходите, свързани с прилагането на правилата на ЕС, и процентът на грешки. В това отношение следва да се отбележи, че е изчислено, че към момента на приключване на програмите, когато са изпълнени всички коригиращи мерки, сумите, изложени на риск, варират между 0,8 % и 1,3 % от общите разходи. Това показва, че дори понастоящем многогодишните системи защитават както трябва бюджета на ЕС от разходи, направени в нарушение на нормативните разпоредби. Предложеното допълнително опростяване има за цел да бъдат постигнати допълнителни подобрения в тази област.

4. КЪМ СЛЕДВАЩАТА МНОГОГОДИШНА ФИНАНСОВА РАМКА

Целта на предложенията, представени заедно с настоящия преглед, е да се осигурят целеви допълнителни средства, за да може Съюзът да работи по приоритетите си в областта на заетостта и растежа и миграцията и сигурността, да се обезпечат достатъчни нива на таваните за плащанията и голям капацитет на бюджета за реагиране при непредвидени обстоятелства, както и да се улесни усвояването на фондовете на ЕС като същевременно се увеличи максимално тяхното въздействие. Тези предложения следва да дадат възможност за значително по-нататъшно модернизиране на бюджета на ЕС, с което да се проправи пътят за по-всеобхватни промени в следващата МФР.

Очаква се Комисията да представи предложение за следващата МФР до края на 2017 г. Това предложение ще се ръководи от инициативата за бюджет, ориентиран към резултатите, и ще отразява бъдещите предизвикателства и нужди на Съюза след 2020 г., оценявайки както ефективността на съществуващите подходи в области като политиката на сближаване, общата селскостопанска политика и инструментите за външни действия, така и възможността бюджетът на ЕС да има принос в нови области, като например във връзка със завършването на Икономическия и паричен съюз на Европа, следвайки пътната карта, съдържаща се в доклада на петимата председатели, както и в областта на отбраната и сигурността.

Това ще бъде и възможност отново да се разгледат структурата, финансирането и срокът на бюджета, за да се гарантира, че те осигуряват максимално способността му да финансира политическите цели на Европа.

Все повече нараства съгласието, че за модернизирането на бюджета на ЕС е необходима *съгласувана реформа както на **разходната**, така и на **приходната** му част*. Твърде често бюджетът на ЕС се възприема като разходен за националните сметки, а потенциалът му за обединяване на ресурси по икономически най-ефективен начин се подценява. Комисията очаква препоръките на групата на високо равнище за собствените ресурси, които ще допринесат значително за подготовката на предложенията на Комисията за следващата МФР.

Настоящата седемгодишна **продължителност** не е добре синхронизирана с петгодишните мандати на Европейския парламент и на Комисията. Предизвикателството се изразява в това изискванията във връзка с подготовката и усвояването на фондовете на ЕС и времето, необходимо за тази цел, по-специално при фондовете под споделено управление, да се съгласуват със срока на МФР.

Намирането на правилния баланс между средносрочната предвидимост и **гъвкавостта** за предприемане на ответни мерки при непредвидени обстоятелства ще бъде от съществено значение. В настоящата МФР около 80 % от бюджета на ЕС е разпределен предварително, което ограничава **способността му да реагира** на променящите се нужди. Следва да бъде обмислена отново възможността за създаване на резерви, които могат бързо да бъдат мобилизирани в рамките на и за основните програми на Съюза.

Наред с това, в съответствие с Междунституционалното споразумение от 2013 г. Комисията ще анализира внимателно бъдещите действия за **включване в бюджета на Европейския фонд за развитие**, вземайки под внимание всички релевантни обстоятелства и съображения, включително i) цялостния модел и структура на инструментите за външни действия след 2020 г.; ii) естеството на партньорството между Европейския съюз и държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн след изтичането на срока на действие на Споразумението от Котону през 2020 г.; и iii) поуките, извлечени от оценките на предишни действия, консултациите със заинтересованите страни и оценките на въздействието на различните договорености.

Друг ключов аспект на този размисъл ще бъде как фондовете на ЕС могат да бъдат използвани за постигане на най-добри резултати, така че да се извлече максимална полза от всяко налично евро, като за тази цел ще се стъпи на някои от иновациите на настоящата МФР, включително:

- **Условия:** дори малка сума пари може да окаже значително въздействие, като финансирането се обвърже с условие за промени в националната политика: на връзката между фондовете на ЕС и икономическото управление ще следва да се отдаде допълнително внимание в контекста на следващата МФР, при съобразяване с оценката на напредъка, постигнат съгласно настоящите разпоредби.
- **Привличане на средства и синергии:** в рамките на настоящата МФР бюджетът на ЕС е увеличил над два пъти капацитета си за привличане на

допълнителни публични и частни средства посредством финансови инструменти, Европейския фонд за стратегически инвестиции и други нови инструменти, като доверителните фондове. По-нататъшното увеличаване на този капацитет ще бъде от решаващо значение, като то следва да се опира на предложената възможност за създаване на условни пасиви, надхвърлящи рамките на предоставените активи, както и на създаването, предвидено в предложението за преработен Финансов регламент, на общ обезпечителен фонд, в който ще се централизират гаранциите. Наред с това насърчаването на сътрудничеството между държавите членки в областите, в които се постигат значителни икономии от мащаба и/или вторични ефекти, ще бъде от особено голямо значение, по-специално там, където сътрудничеството на равнище ЕС е нараснало, например в областта на сигурността и отбраната.

- **Опростяване:** изискванията за програмите под споделено управление ще трябва да се разгледат с нов поглед, предвид закъсненията, които настъпват отново при изпълнението на тези програми.

По време на целия процес на изготвяне на тези предложения Комисията ще изслушва внимателно становищата на Парламента, Съвета и заинтересованите страни.

Финансово приложение

Предложения при междинния преглед	Милиони евро (по текущи цени)
Функция 1а: • „Хоризонт 2020“ • МСЕ-Транспорт • „Еразъм+“ • COSME • Удължаване на ЕФСИ • WIFI4EU	1 400 • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Функция 1б: • Инициатива за младежка заетост	1 000 • 1000
Функция 3: Европейска гранична и брегова охрана, Европол, Агенция на ЕС в областта на убежището, Дъблинска обща система за убежище, спешна подкрепа вътре в Съюза, система за влизане/излизане	2 549
Функция 4: • Процес, свързан с рамката за партньорство • Европейски фонд за устойчиво развитие • Макрофинансова помощ • Мандат за външно кредитиране	1 385 • 750 • 250 • 270 • 115
ОБЩО	6 334
Проектобюджет за 2017 г. • Допълнителни разходи за миграцията (от специалните инструменти и маржовете)	1 822
Техническа корекция на финансовите пакети за политиката на сближаване • За продължаване на усилията за борба с безработицата сред младите хора, за интегриране на бежанците и за подпомагане на инвестициите чрез финансови инструменти и в съчетание с ЕФСИ	4 642
ОБЩО Пакет по междинния преглед	12 798