



## ПРИЕТИ ТЕКСТОВЕ

### **P8\_TA(2015)0263**

#### **Бюджет за 2016 г. — Мандат за тристранната среща**

**Резолюция на Европейския парламент от 8 юли 2015 г. относно мандата за тристранната среща във връзка с проектобюджета за 2016 г. (2015/2074(BUD))**

*Европейският парламент,*

- като взе предвид членове 312 и 314 от Договора за функционирането на Европейския съюз,
- като взе предвид член 106а от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия,
- като взе предвид проекта на общ бюджет на Европейския съюз за финансовата 2016 година, приет от Комисията на 24 юни 2015 г. (СОМ(2015)0300),
- като взе предвид Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета<sup>1</sup>,
- като взе предвид Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 на Съвета от 2 декември 2013 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020<sup>2</sup>,
- като взе предвид Междуинституционалното споразумение от 2 декември 2013 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление<sup>3</sup>,
- като взе предвид своята резолюция от 11 март 2015 г. относно общите насоки за изготвянето на бюджета за 2016 г., раздел III — Комисия<sup>4</sup>,
- като взе предвид заключенията на Съвета от 17 февруари 2015 г. относно насоките за бюджета за 2016 г.,

<sup>1</sup> ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1.

<sup>2</sup> ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 884.

<sup>3</sup> ОВ С 373, 20.12.2013 г., стр. 1.

<sup>4</sup> Приети текстове, P8\_TA(2015)0061.

- като взе предвид дял II, глава 8 от своя правилник,
- като взе предвид писмата от комисията по външни работи, комисията по международна търговия, комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи и комисията по конституционни въпроси,
- като взе предвид доклада на комисията по бюджети и становищата на другите заинтересовани комисии (А8-0217/2015),

***Проектбюджет за 2016 г.: спазване на поетите задължения и приоритетите за финансиране***

1. Припомня, че в своята резолюция от 11 март 2015 г., спомената по-горе, Парламентът постави създаването на достойни и качествени работни места и развитието на предприятията и предприемачеството за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в целия Съюз, наред с вътрешната и външната солидарност в рамките на една сигурна Европа, в центъра на своите приоритети за бюджета за 2016 г.; отново подчертава ангажираността на Парламента за спазването на правните и политическите ангажименти и неговия призив към институциите да спазват своите обещания;
2. Подчертава факта, в този контекст, че многогодишната финансова рамка (МФР) за годините 2014—2020 определя тавани за всички функции, но също така предвижда специфична и възможно най-голяма гъвкавост с цел да позволи на Съюза да изпълни своите правни задължения, както и специалните инструменти да позволят на Съюза да реагира на специфични непредвидени обстоятелства или да финансира ясно определени разходи над таваните;
3. Приветства факта, че проектът на Комисията на общ бюджет на Европейския съюз за финансовата 2016 година укрепва горепосочените приоритети и предлага засилването на подкрепата на ЕС за програми, насочени към инвестиции, знания, работни места и растеж, в частност за емблематична програма за мобилност като „Еразъм+“; счита, че проектбюджетът за 2016 г. е положителна стъпка към подпомагане на държавите членки при преодоляване на структурните предизвикателства, и по-специално загубата на конкурентоспособност; изразява удовлетвореност, че освен надлежно очакваните увеличения в цялата функция 3 (Сигурност и гражданство) и функция 4 (Глобална Европа) Комисията приема предизвикателството да реагира на новите събития, като например кризите в Украйна, Сирия и Средиземноморието, като отговори на потребностите на ЕС и държавите членки в областта на сигурността и миграцията и като демонстрира силна политическа воля в областта на външните действия и бюджетно задължение към държавите на произход и транзитните държави;
4. Приветства включването на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) в проектбюджета за 2016 г. и в частност мобилизирането на общия марж за поетите задължения с цел покриване на част от разходите, необходими за финансиране на гаранционния фонд на ЕФСИ в размер на 8 милиарда евро, вместо да се разчита само на съкращенията в „Хоризонт 2020“ и Механизма за свързване на Европа (МСЕ); подчертава, че Парламентът имаше за цел във възможно най-голяма степен да сведе до минимум въздействието върху тези две програми и че постигнатото от съзакондателите споразумение допълнително намали тези съкращения с

общо 1 милиард евро, като в частност се запазиха непокътнати фундаменталните изследвания; очаква окончателното споразумение за ЕФСИ да бъде отразено в бюджета за 2016 г. във възможно най-кратки срокове въз основа на писмо за внасяне на корекции;

5. Припомня обаче, че решението за годишните бюджетни кредити, които трябва да бъдат разрешени за създаването на гаранционния фонд на ЕФСИ, ще бъде взето от бюджетния орган едва в хода на годишната бюджетна процедура; поема ангажимент, в тази рамка, допълнително да компенсират съкращенията, засягащи „Хоризонт“ и МСЕ, които все още продължават да бъдат значителни, за да се предостави възможност на тези програми изцяло да постигнат целите, договорени само преди две години в резултат от преговорите относно съответните им правни основания; също така възнамерява отблизо да следи дали тези съкращения следва да бъдат концентрирани през годините 2016—2018 съгласно предложението на Комисията или да бъдат допълнително удължени през годините 2019—2020 като средство за свеждане до минимум на въздействието върху тези програми;
6. Изразява съжаление относно факта, че Програмата за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия (COSME) претърпява номинално съкращение на бюджетните кредити за поети задължения от 2015 за 2016 г.; подчертава много негативния сигнал, който подобно намаляване би изпратило по време, когато потенциалът на МСП като новатори и създатели на работни места е изключително необходим за стимулиране на възстановяването на ЕС, за намаляване на недостига на инвестиции и за даване на принос за просперитета на Съюза в бъдеще; припомня, че насърчаването на предприемачеството, подобряването на конкурентоспособността и достъпа до пазарите на предприятията от Съюза, включително социалните предприятия, както и подобряването на достъпа до финансиране за МСП, които допринасят значително за икономиката и конкурентоспособността на Европа, са приоритети, ясно споделяни от всички институции, които обосновават съсредоточаването в началото на периода на финансиране и укрепването на бюджетните кредити за COSME през последните две години, като се отчитат високите проценти на изпълнение на програмата; по тази причина възнамерява да гарантира, че тази програма се развива положително през 2016 г.;
7. Отново изразява своята загриженост относно финансирането на инициативата за младежка заетост (ИМЗ) като ключов инструмент за борба с младежката безработица в Съюза, която представлява водещ приоритет за всички лица, вземащи решения в Европа; отбелязва съсредоточаването в началото на периода на финансиране на специално отпуснатите допълнителни средства за ИМЗ през 2014 и 2015 г.; изразява съжаление, че не е внесено предложение за нови поети задължения през 2016 г.; припомня, че МФР предвижда общият марж за поетите задължения да бъде отпуснат над таваните през 2016 г. за цели на политиките, свързани с растежа и заетостта, в частност младежката заетост; следователно припомня, че Регламентът относно Европейския социален фонд предвижда възможност ресурсите за ИМЗ да бъдат преразгледани във възходящ план за годините 2016—2020 в рамките на бюджетната процедура; по тази причина призовава инициативата за младежка заетост да бъде продължена, като се използват всички разпоредби за гъвкавост, съдържащи се в МФР, и възнамерява да гарантира, че в бюджета за 2016 г. са предвидени необходимите суми;

8. Отбелязва, че благодарение на навременното споразумение за препрограмирането на поетите задължения съгласно споделеното управление в МФР за годините 2014—2020 поради късното приемане на съответните правила и програми Комисията включи в своя проектобюджет за 2016 г. (функции 2 и 3) 4,5 милиарда евро за бюджетни кредити за поети задължения, за които нямаше възможност да бъдат използвани през 2014 г.; припомня, че коригиращ бюджет № 1/2015 вече позволи трансфер на сума в размер на 16,5 милиарда евро от 2014 за 2015 г. във функции 1б, 2 и 3; при все това подчертава, че това са обикновени трансфери от вече договорени бюджетни кредити за 2014 г. и по тази причина, за целите на съпоставянето, следва да бъдат удържани от всяка оценка за развитието на бюджета за 2016 г. спрямо бюджета за 2015 г.; следователно подчертава, че съответните програми в действителност извличат ползи от увеличените бюджетни кредити за поети задължения в проектобюджета за 2016 г.;
9. Изразява загриженост относно по-бавното от предвиденото започване на нови програми в рамките на МФР за годините 2014—2020 поради късното одобрение на правните основания и на оперативните програми, както и поради недостига на бюджетни кредити за плащания през 2014 г.; поема ангажимент да провери дали изискваните бюджетни кредити за поети задължения и за плащания в действителност ще предоставят възможност тези нови програми да постигнат оптимален ритъм на изпълнение; настоятелно призовава Комисията и държавите членки да предприемат всички необходими мерки, за да компенсират закъсненията при тяхното изпълнение;
10. Отбелязва, че проектобюджетът на ЕС за 2016 г. възлиза на 153,5 милиарда евро за бюджетни кредити за поети задължения (включително 4,5 милиарда евро, които са препрограмирани от 2014 г.) и 143,5 милиарда евро за бюджетни кредити за плащания; подчертава, че пренебрегвайки ефекта на препрограмирането през 2015 и 2016 г., това съответства на увеличение с +2,4% за поетите задължения и с +1,6% за плащанията спрямо бюджета за 2015 г.; подчертава, че като цяло тези умерени увеличения, следвайки установения от МФР път и отчитайки инфлацията, почти не представляват увеличение в реално изражение, което подчертава значението на ефикасността и ефективността на разходите;
11. Подчертава, че Комисията оставя маржове в размер на 2,2 милиарда евро за бюджетни кредити за поети задължения (от които 1,2 милиарда евро са във функция 2) и 1,6 милиарда евро за бюджетни кредити за плащания под таваните на МФР; припомня, че наличните маржове за поети задължения и за плащания, както и неизвършените плащания се включват в общите маржове, които ще бъдат използвани през следващите години, когато възникне необходимост; отбелязва, че общият марж за поетите задължения се отпуска за пръв път и че част от него ще бъде използвана за ЕФСИ; приветства по принцип предложението за използване на Инструмента за гъвкавост за ясно определени разходи като част от новите инициативи на ЕС в областта на убежището и миграцията, които не могат да бъдат финансирани в рамките на таваните на функция 3; възнамерява да използва част от оставащите маржове и съответните разпоредби за гъвкавост, предвидени в МФР, за засилване на жизненоважните приоритети;

## *Плащания: възстановяване на доверието*

12. Припомня, че недостигът на плащания, който в голяма степен се дължи на недостатъчните тавани за плащания и занижаването на бюджета, достигна безпрецедентно високи равнища през 2014 г. и продължава да бъде силен през 2015 г.; изразява опасения, че това ще продължи да излага на опасност правилното изпълнение на новите програми от МФР за годините 2014—2020 и да ощетява бенефициерите, особено местните, регионалните и националните органи, които са изправени пред икономически и социални ограничения; въпреки че подкрепя активното управление на плащанията от страна на Комисията, изразява загриженост относно забавянето на поканите за представяне на предложения, намаляването на предварителното финансиране и просрочените плащания, които могат да окажат вредно въздействие върху постигането на целите за икономическо, социално и териториално сближаване; отново изразява загриженост относно ad hoc съкращенията на плащанията, въведени от Съвета в неговото четене на годишните бюджети, включително в програмите за конкурентоспособност за растеж и работни места по функция 1a; призовава Комисията да изготви доклад относно въздействието върху бенефициерите, на които са били забавени плащанията от Съюза през периода 2013—2015 г., както и относно въздействието върху изпълнението на програмите най-късно до 31 март 2016 г.;
13. Приветства факта, че проектобюджетът на ЕС отразява съвместното изявление относно плана за плащанията за 2015—2016 г., договорен между Парламента, Съвета и Комисията вследствие на общата диагноза и общия ангажимент, поет от трите институции, за намаляване на това забавяне; припомня, че съгласно член 310 от ДФЕС приходите и разходите в бюджета на ЕС трябва да бъдат балансирани; отбелязва, че според прогнозите на Комисията изисканите в проектобюджета бюджетни кредити за плащания биха намалили натрупването на неплатени сметки до устойчиво равнище в размер приблизително на 2 милиарда евро; следователно поема ангажимент изцяло да подкрепи предложението на Комисията и очаква Съвета да спазва своите задължения във връзка с това;
14. Подчертава, че Парламентът, Съветът и Комисията са поели задължението да избягват бъдещото натрупване на неустойчиви забавяния на неизпълнени искания за плащания в края на годината, като същевременно напълно спазват и прилагат споразуменията, постигнати като част от многогодишната финансова рамка и годишните бюджетни процедури; в това отношение отново заявява необходимостта от внимателно и активно наблюдение на развитието на това забавяне; отново изразява загриженост, че особеностите на разплащателните цикли оказват допълнителен натиск върху равнището на бюджетните кредити за плащания, особено в края на МФР; припомня на Комисията нейното задължение, в съвместното изявление относно плана за плащанията, да разработи своите инструменти за средносрочно и дългосрочно прогнозиране и да установи система за ранно предупреждение с цел да представи тези първи прогнози за плащанията през юли, така че бюджетният орган да може да взема надлежно информирани решения в бъдеще;
15. Приветства факта, че балансът в рамките на общите бюджетни кредити за плащания най-накрая се измества значително от приключването на предходните програми за периода 2007—2013 г. към изпълнението на новите

програми за периода 2014—2020 г.; при все това подчертава, че равнището на плащанията в проектобюджета за 2016 г., особено за функция 1б, е ниско в сравнение с равнището на поетите задължения, което води до риск от подобно забавяне на неизпълнени плащания в края на текущата МФР; по тази причина поставя под въпрос в каква степен това е в съответствие с дългосрочната перспектива на плана за плащанията;

### ***Подфункция 1а — Конкурентоспособност за растеж и работни места***

16. Отбелязва, че в сравнение с 2015 г. предложението на Комисията за 2016 г. съответства на увеличаване на поетите задължения по подфункция 1а с +6,1% до 18,6 милиарда евро; посочва, че увеличението на поетите задължения се дължи в голяма степен на интегрирането на ЕФСИ, на увеличенията за „Еразъм+“ и Механизма за свързване на Европа (МСЕ) и в по-малка степен на увеличенията за „Митници, „Фискалис“ и борба с измамите“ и „Трудова заетост и социални иновации“; ще обърне особено внимание на намаляването на неравенствата между професионалните практики и висшето образование в Европа, особено чрез гарантиране на равен достъп до мобилност;
17. При все това изразява съжаление относно съкращенията на бюджетните кредити за големи инфраструктурни проекти, „Хоризонт 2020“ и COSME, както и относно по-бавния напредък по МСЕ — транспорт вследствие на преразпределението за ЕФСИ; припомня, че първоначалното предложение на Комисията относно ЕФСИ щеше да доведе до съкращение на сума в размер на 170 милиона евро за „Хоризонт 2020“ през 2016 г. спрямо 2015 г., като по този начин би изпратило противоречив сигнал за програма, която е широко призната като водещ приоритет съгласно текущата МФР; изразява съжаление относно верижния ефект върху финансирането на научни изследвания, включително в областта на енергетиката, МСП, климата и околната среда, социалните науки и науката в обществото; поема ангажимент да се стреми към допълнително компенсиране за предложените намаления за тези програми чрез увеличения в хода на бюджетната процедура посредством използването на маржа от 200 милиона евро, който все още е на разположение под тавана за функция 1а; подчертава, че финансирането за инвестиции, научни изследвания, развитие и иновации следва да бъде съсредоточено в области, в които може да бъде постигната най-голяма добавена стойност, като подобряване на енергийната ефективност, ИКТ, безвъзмездни средства за фундаментални изследвания, технологии с ниски нива на въглеродни емисии и технологии за енергия от възобновяеми източници;
18. Отново заявява своята подкрепа за програмата ITER и се ангажира да гарантира подходящо финансиране; при все това изразява загриженост, че представянето на преразгледан график и финансово планиране за ITER, предвидено за ноември 2015 г., няма да позволи на бюджетния орган да отчете новата информация в годишната бюджетна процедура за 2016 г.; освен това настоятелно призовава ITER и неговото съвместно предприятие за Европейския съюз — термоядрен синтез за енергия, незабавно да представят изисканите доклади относно освобождаването им от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2013 г. и да предприемат последващи действия във връзка със съответните препоръки на Парламента;
19. Подчертава, че занижаването на бюджета през предходни години за бюджетните кредити за плащания увеличи разликите между поетите

задължения и плащанията в няколко програми по функция 1а, като по този начин допринася за рязкото увеличаване на неизпълнените поети задължения в сравнение с другите функции; изразява загриженост, че Комисията трябваше да намали размера на предварителното финансиране и, което буди по-голямо безпокойство, да забави новите покани за представяне на предложения и подписването на договори; отбелязва например, че по програмата „Хоризонт 2020“ според оценки на Комисията при нормален сценарий на изпълнение без ограничения за бюджетните кредити за плащания, до края на 2014 г., ще бъдат разходвани около 1 милиард евро повече; въпреки че приветства усилията на Комисията да упражнява контрол върху положението с плащанията, отново заявява, че при никакви обстоятелства няма да толерира забавянето на изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г., което се разглежда като начин за справяне с недостига на плащания;

20. Следователно приветства увеличаването на бюджетните кредити за плащания с +11,4% до 17,5 милиарда евро в сравнение с 2015 г. и увеличаването на коефициента плащания/поети задължения за 2016 г.; отбелязва по-специално, че за няколко програми („Коперник“, „Еразъм+“, „Хоризонт 2020“, МСЕ—Транспорт, ядрена безопасност и извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения) бюджетните кредити за плащания надвишават равнището на бюджетните кредити за поети задължения;

#### ***Подфункция 1б — Икономическо, социално и териториално сближаване***

21. Отбелязва предложената сума в размер на 50,8 милиарда евро за бюджетни кредити за поети задължения (+3,2% спрямо 2015 г., като въздействието на препрограмирането е неутрализирано) и 49,1 милиарда евро за бюджетни кредити за плащания (-4%) за подфункция 1б, която оставя малък марж от 15,3 милиона евро под тавана за поетите задължения; припомня, че политиката на сближаване представлява основната инвестиционна политика на ЕС, насочена към намаляване на различията между европейските региони чрез укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване; подчертава, че инструменти като ЕСФ, ЕФРР, Кохезионния фонд или инициативата за младежка заетост способстват за насърчаването на сближаването, намаляването на разликите в развитието и оказването на подкрепа за създаването на качествени и устойчиви работни места; подчертава ключовата роля на политиката на сближаване на ЕС за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“;
22. Подчертава факта, че 44% от предложените бюджетни кредити за плащания за 2016 г. обхващат неизпълнени искания за плащания за предходни програмни периоди, като по този начин остават само 26,8 милиарда евро под формата на плащания за започването на новите програми за сближаване за периода 2014—2020 г.; по тази причина счита, че предложените бюджетни кредити за плащания представляват абсолютният минимум, необходим по тази подфункция;
23. Припомня, че сума в размер на 21,6 милиарда евро е необходима за бюджета за 2016 г. с цел да се намали равнището на неизпълнените искания за плащания за програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. от 24,7 милиарда евро в края на 2014 г. и 20 милиарда евро в края на 2015 г. до около 2 милиарда евро до края на 2016 г., както е описано в оценката на Комисията, приложена към съвместното изявление относно плана за

плащанията за 2015—2016 г.; настоятелно призовава да се избягва подобно противоестествено натрупване на неплатени сметки в бъдеще, за да не се излага на опасност доверието в ЕС;

24. Подчертава, в допълнение към своя призив за продължаване на инициативата за младежка заетост, че ефикасно и ефективно ускоряване на нейното изпълнение в държавите членки е от решаващо значение; насърчава държавите членки и Комисията да предприемат всички необходими мерки за приоритетно привеждане в изпълнение на националните схеми за гаранция за младежта, като по целесъобразност отчитат препоръките на Европейската сметна палата, изложени в нейния специален доклад № 3/2015; отново заявява, че неотдавна одобреното увеличаване на дела на предварителното финансиране до 30%, което силно се подкрепя от Парламента, зависи от бързото представяне на исканията за междинни плащания от държавите членки в срок от една година, което следва да се осъществи през 2016 г.; настоява увеличаването на предварителното финансиране за ИМЗ да не оказва отрицателно въздействие върху изпълнението на други компоненти на ЕСФ;

### ***Функция 2 — Устойчив растеж: природни ресурси***

25. Отбелязва предложената сума в размер на 63,1 милиарда евро за бюджетни кредити за поети задължения (–0,1% спрямо 2015 г., като въздействието на препрограмирането е неутрализирано) и 55,9 милиарда евро за бюджетни кредити за плащания (–0,2%) за функция 2, която оставя марж от 1,2 милиарда под тавана за поетите задължения и марж от 1,1 милиарда под подтавана за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ); посочва, че механизмът за финансова дисциплина се прилага само с цел установяване на резерва за кризи в сектора на селското стопанство; очаква писмото на Комисията за внасяне на корекции, което вероятно ще бъде оповестено през октомври 2015 г. и което следва да се основава на актуализирана информация относно финансирането на ЕФГЗ; подчертава, че трансферите между двата стълба на ОСП водят до общо увеличение на сумата, налична за развитието на селските райони;
26. Подчертава, че проектобюджетът за 2016 г. показва намаление на нуждите за интервенции на селскостопанските пазари спрямо бюджета за 2015 г. основно поради въздействието през 2015 г. на спешните мерки, свързани с руското ембарго на вноса на някои земеделски продукти от ЕС; отбелязва, че според Комисията не са необходими допълнителни мерки в рамките на бюджета за 2016 г.; подчертава целите за повишаване на конкурентоспособността и устойчивостта на европейското селско стопанство и изисква да се предоставят ресурси за постигането на тези цели;
27. Подчертава факта, че реформираната обща политика в областта на рибарството предвижда амбициозна правна рамка, посредством която да се посрещнат предизвикателствата, свързани с отговорното рибарство, включително чрез събирането на данни, и изразява задоволство, че Европейският фонд за морско дело и рибарство се е възползвал от трансфер на неусвоени през 2014 г. бюджетни кредити към 2015 г., като се има предвид, че след като въздействието на препрограмирането е неутрализирано, бюджетните кредити за поети задължения за този фонд продължават да бележат напредък през 2016 г.; отбелязва при все това, че при плащанията постепенното приключване на предходната програма само частично се



компенсира от възприемането на новата програма, което води до по-ниски бюджетни кредити през 2016 г.;

28. Приветства увеличението на бюджетните кредити, предвидени за програмата LIFE за околната среда и изменението на климата, както за поетите задължения, така и за плащанията; приветства първите стъпки за придаването на екологосъобразен характер на бюджета на ЕС и посочва необходимостта от допълнително ускоряване на неговия темп;

### ***Функция 3 — Сигурност и гражданство***

29. Приветства факта, че проектобюджетът за 2016 г. увеличава своята подкрепа за всички програми по функция 3, като достига 2,5 милиарда евро за бюджетни кредити за поети задължения (+12,6% спрямо бюджета за 2015 г., като въздействието на препрограмирането е неутрализирано) и 2,3 милиарда евро за бюджетни кредити за плащания (+9,7%); посочва, че това не оставя никакъв марж за допълнителни увеличения или за пилотни проекти и подготвителни действия по функция 3; счита, че в контекста на настоящото геополитическо положение, особено поради нарастващия натиск на миграционните потоци, равнището на таваните, определено за това, което до момента представлява най-малката функция в МФР, може да се окаже неактуално и следва да бъде разгледано в контекста на преразглеждането на МФР след изборите;
30. Приветства европейската програма за миграцията на Комисията и отново заявява своята подкрепа за укрепването на средствата на ЕС и развитието на култура на справедливо разпределяне на тежестта и солидарност в областта на предоставянето на убежище, миграцията и управлението на външните граници; поради това приветства увеличенията на бюджетните кредити за поети задължения за фонд „Вътрешна сигурност“ и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, включващи разработването на обща европейска система за убежище; приветства предложението на Комисията за мобилизиране на Инструмента за гъвкавост със 124 милиона евро с цел да се реагира на настоящите миграционни тенденции в Средиземноморието; пита се дали предложеното финансиране ще бъде достатъчно; подчертава необходимостта от строг контрол по отношение на предназначението на тези средства;
31. Подчертава, че предвид големия брой пристигащи лица на южните брегове на Съюза и нарастващата роля на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището при управлението на процеса за предоставяне на убежище, предложението за увеличаване на персонала на службата само с шестима служители е очевидно недостатъчно; поради това отправя искане за подходящо равнище на численост на персонала и подходящ бюджет на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището за 2016 г., за да може тази агенция да изпълнява ефективно своите задачи и дейности;
32. Счита, че отражението върху бюджета и допълнителните задачи на мерките, представени като част от програмата на ЕС за миграцията и програмата на ЕС за сигурността по отношение на Европол, следва да бъдат подробно оценени от Комисията, за да може бюджетният орган правилно да коригира бюджетните потребности и потребностите от персонал на агенцията; подчертава ролята на Европол за оказване на трансгранична подкрепа за държавите членки и за обмен на информация; подчертава необходимостта да

се гарантира подходящ бюджет и подходящо равнище на численост на персонала за агенцията за 2016 г., за да може тя да изпълнява ефективно своите задачи и дейности;

33. Счита, че персоналят в съответните агенции не следва да бъде подлаган на съкращения или преназначавания и че агенциите трябва да извършат подходящо разпределение на своя персонал с цел да изпълнят нарастващите си отговорности;
34. Припомня също така силната и постоянна подкрепа на Парламента за адекватното финансиране за програмите в областта на културата и медиите; поради това приветства увеличението на средствата за програмата „Творческа Европа“, включително мултимедийни действия, спрямо бюджета за 2015 г., като същевременно изразява резерви относно административното разделяне между нейните направления „Култура“ и „МЕДИА“; подкрепя също така предложеното увеличение на средствата за „Европа за гражданите“, тъй като тази програма е от съществено значение за участието на гражданите в демократичния процес в Европа; счита, че Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) е основен инструмент за демокрацията на участието в ЕС и призовава за подобряване на нейната видимост и достъпност; подчертава положителната роля на паневропейските мрежи, изградени от местни и национални медии, като например „ЕвранетПлюс“;
35. Подчертава, че безопасността на храните и фуражите, здравето и защитата на потребителите са области от основно значение за гражданите на ЕС; по тази причина високо оценява увеличенията на бюджетните кредити за поети задължения за програмите „Храни и фуражи“, „Здравеопазване“ и „Потребители“ спрямо бюджета за 2015 г.;

#### ***Функция 4 — Глобална Европа***

36. Приветства общото увеличаване на финансирането за функция 4, достигащо 8,9 милиарда евро за бюджетни кредити за поети задължения (+5,6% спрямо бюджета за 2015 г.), като същевременно оставя марж от 261,3 милиона евро под тавана; отбелязва, че това показва висока степен на солидарност с трети държави; счита, че бюджетът на ЕС способства за оказването на помощ на нуждаещите се и за насърчаването на основните европейски ценности; изразява удовлетворение, че икономическите и социалните трудности, срещани от ЕС през последните години, не отклониха вниманието, насочвано към останалата част от света; при все това счита, че най-вероятно ще бъдат необходими допълнителни увеличения за някои приоритетни области, като например Европейския инструмент за съседство, включително помощ за мирния процес в Близкия изток, Палестина и Агенцията на ООН за подпомагане и строителство за палестинските бежанци в Близкия изток (UNRWA) поради продължаващата хуманитарна и политическа криза в зоната на съседство и извън нея;
37. Приветства увеличението на бюджетните кредити за плащания, поискано от Комисията за всички програми по функция 4 (+28,5% до 9,5 милиарда евро), при което плащанията надвишават поетите задължения, по-специално в областта на развитието, хуманитарната помощ и помощта от ЕС за Палестина и за UNRWA; счита, че тези увеличения са напълно оправдани от необходимостта от отстраняване на последиците от драматичния недостиг на плащания, възникнал в тази функция през 2014 и 2015 г., което накара

Комисията да намали предварителното финансиране и да отложи правните задължения; припомня, че сумата от 1,7 милиона евро за лихви за просрочени плащания е трябвало да бъде изплатена през 2015 г. по функция 4; очаква разликата между поетите задължения и плащанията постепенно да бъде намалена и натрупването на неплатени сметки да бъде възстановено до нормално равнище; подчертава, че подобно действие е необходимо за финансовата устойчивост на уязвимите бенефициенти и с цел ЕС да действа като надежден партньор по отношение на международните организации;

38. Счита, че инструментите за външно финансиране предоставят средства за преодоляване, по многостранен начин и наред със съответните им цели, на първопричините за тези предизвикателства, свързани с вътрешната сигурност и миграцията, които са в основата на бюджета за следващата година, със специален акцент върху южните и източните граници на Съюза и като цяло върху засегнатите от конфликти райони; изтъква, в частност, Инструмента за сътрудничество за развитие и Европейския инструмент за съседство, но също така и политиките, във връзка с които има по-умерени увеличения, като например хуманитарната помощ, Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, общата външна политика и политика на сигурност и Европейския инструмент за демокрация и права на човека; призовава Комисията ясно да определи области, които могат да помогнат за справяне с тези важни предизвикателства и в които потенциалните увеличения могат ефективно да бъдат усвоени; в това отношение припомня важността на предоставянето на помощ за намаляването и в крайна сметка премахването на бедността, както и на необходимостта правата на човека, равенството между половете, социалното сближаване и борбата с неравенствата да бъдат поддържани в основата на дейностите на ЕС, свързани с външната помощ;
39. Подчертава осезаемото увеличение на сумата, която трябва да бъде отпусната в бюджета за 2016 г. за Гаранционния фонд за външни дейности, управляван от Европейската инвестиционна банка, и отбелязва, че това се дължи, наред с други фактори, на стартирането на отпускането на заеми за макрофинансова помощ за Украйна;
40. Призовава Комисията и ЕСВД да гарантират, че обединен подход се прилага в стратегически държави, ползващи се от сравнително голям размер на финансиране от различни източници на ЕС, като например Украйна и Тунис; счита, че по-силно политическо и икономическо въздействие от страна на ЕС може да бъде постигнато чрез гарантиране на по-голяма съгласуваност и координация между основните участници в ЕС и на място, чрез опростяване и съкращаване на процедурите и чрез представяне на по-ясна картина на действията на ЕС;

#### ***Функция 5 — Администрация***

41. Отбелязва, че разходите по функция 5 са увеличени с 2,9% спрямо бюджета за 2015 г. до 8908,7 милиона евро, като тази цифра обхваща общо административните разходи на институциите (+2,2%) и разходите за пенсиите и европейските училища (+5,4%); отбелязва, че марж от 574,3 милиона евро е останал под тавана; подчертава, че дялът на функция 5 в бюджета на ЕС остава стабилен в размер на 5,8%; припомня обаче, че тази цифра не взема предвид техническата помощ, считана за оперативни разходи;

#### ***Специални инструменти***

42. Отново потвърждава, че специалните инструменти са от жизненоважно значение за пълното зачитане и изпълнение на МФР и по своята същност следва да се отчитат над таваните за поети задължения и за плащания, по-специално за целите на изчисляването на общия марж за плащанията; приветства предложената равнопоставеност между поетите задължения и плащанията за Резерва за спешна помощ; отбелязва, че сумите, заделени за Резерва за спешна помощ, Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ) и фонд „Солидарност“ на ЕС в проектобюджета за 2016 г., са като цяло стабилни или леко са се увеличили;

#### *Пилотни проекти — подготвителни действия*

43. Подчертава значението на пилотните проекти и подготвителните действия като инструменти за формулирането на политически приоритети и за въвеждането на нови инициативи, които биха могли да се превърнат в постоянни действия и програми на ЕС, включително инициативи, насочени към отразяване и придружаване на икономическите, екологичните и социалните промени в рамките на ЕС; отбелязва със загриженост, че Комисията не е предвидила бюджетни кредити за продължаването на пилотните проекти и подготвителните действия, имащи голям успех, особено по функция 3; възнамерява да пристъпи към установяването на балансиран пакет от пилотни проекти и подготвителни действия; отбелязва, че в текущото предложение маржът в някои функции е прекалено ограничен или дори не съществува, и възнамерява да проучи начини за създаването на възможности за евентуални пилотни проекти и подготвителни действия;

#### *Децентрализирани агенции*

44. подчертава решаващата роля, която децентрализираните агенции играят за разработването на политики на ЕС, и изразява решимост във връзка с извършването на оценка на бюджетните потребности и потребностите от персонал на всички агенции за всеки отделен случай, за да се гарантират подходящи бюджетни кредити и подходящ персонал за всички агенции и особено за агенциите, на които неотдавна бяха възложени нови задачи или които са изправени пред по-голямо работно натоварване поради определяне на политически приоритети или поради други причини; е особено решен да предостави на агенциите в областта на правосъдието и вътрешните работи необходимите ресурси за справяне със съществуващите предизвикателства в областта на миграцията; подчертава още веднъж своето противопоставяне на резерва за преназначаване и очаква да се намери решение в хода на бюджетната процедура за спиране на допълнителните съкращения на персонала в децентрализираните агенции; освен това отново заявява своето намерение да използва междуинституционалната работна група по въпросите на децентрализираните агенции за намиране на допирни точки между институциите по отношение на третирането на агенциите във връзка с бюджета, също и с оглед на помирителната процедура за бюджета за 2016 г.;

o

o o

45. Призовава за постоянно бюджетно усилие, насочено към постигането на адекватно обучение и адекватна преквалификация в секторите, където има недостиг на работна ръка, както и в ключовите сектори с висок потенциал за

- създаване на работни места, като екологосъобразната икономика, кръговата икономика, както и секторите на здравеопазването и на информационните и комуникационните технологии (ИКТ); подчертава, че бюджетът за 2016 г. следва да осигурява адекватна подкрепа за насърчаването на социалното приобщаване и за действия с цел премахване на бедността и осигуряване на възможности за хората, живеещи в условията на бедност и социално изключване; припомня, че въпросът за равенството между половете следва да бъде включван в политиките на ЕС и да се разглежда в бюджетната процедура; настоятелно призовава да се предостави финансова подкрепа за всички програми, подпомагащи създаването на работни места и социалното приобщаване за лицата в многостранно неравностойно положение, като дългосрочно безработните, лицата с увреждания, хората от малцинствата и неактивните и обезкуражените лица;
46. Припомня, че предвид факта, че се очаква програми да бъдат в разгара на своето изпълнение, предвид интегрирането на нови значими инициативи в областта на инвестициите и миграцията, предвид възможността за уреждане на въпроси от миналото, като например плащания и специални инструменти, както и предвид първото задействане на новите разпоредби на МФР, като например общия марж за поетите задължения, бюджетната процедура за 2016 г. ще представлява тест за подхода на Съвета към плана за плащанията, както и за оценката на настоящата МФР; припомня на Комисията нейното правно задължение да представи преглед на функционирането на МФР до края на 2016 г., като бюджетният преглед бъде придружен от законодателно предложение за преразглеждането на Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020; припомня, че едновременно с този процес Комисията следва също така да извърши оценка на новите инициативи относно собствените ресурси въз основа на резултатите от дейността на работната група на високо равнище относно собствените ресурси, които трябва да бъдат представени през 2016 г.;
47. Потвърждава широкия консенсус, който даде тласък на разглеждането на проектите на коригиращи бюджети за 2015 г., както и преговорите по плана за плащанията до момента, което следователно демонстрира споделена воля за спазване на МФР, за изпълнение на внимателно договорените правни основания и за осигуряване на финансирането за новите програми; призовава духът на сътрудничество между Комисията и двете направления на бюджетния орган на ЕС да бъде продължен и изразява надежда, че тази воля в крайна сметка ще доведе до справяне с причините за ескалирането на забавянията, които са заложили в бюджетната процедура; очаква същия дух да преобладава в хода на преговорите по бюджета за 2016 г. и с оглед на намирането на средства за посрещане на възникващите и непредвидени предизвикателства в бъдеще;
48. Възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I: СЪВМЕСТНО ИЗЯВЛЕНИЕ ОТНОСНО ДАТИТЕ ЗА  
БЮДЖЕТНАТА ПРОЦЕДУРА И УСЛОВИЯТА ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО  
НА ПОМИРИТЕЛНИЯ КОМИТЕТ ПРЕЗ 2015 г.**

- А. В съответствие с част А от приложението към междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетните въпроси и доброто финансово управление Европейският парламент, Съветът и Комисията се договарят за следните ключови дати за бюджетната процедура за 2016 г.:
1. Тристранни разговори ще бъдат свикани на 14 юли преди приемането на позицията на Съвета;
  2. Съветът ще се стреми да приеме позицията си и да я представи на Европейския парламент до 38-ата седмица (третата седмица на септември), за да способства за своевременно постигане на споразумение с Европейския парламент;
  3. Комисията по бюджети към Европейския парламент ще се стреми да гласува измененията на позицията на Съвета най-късно до края на 42-рата седмица (средата на октомври);
  4. Тристранни разговори ще бъдат свикани на 19 октомври, преди четенето в Европейския парламент;
  5. Европейският парламент ще гласува на пленарно заседание в рамките на своето четене през 44-ата седмица (пленарно заседание на 26—29 октомври);
  6. Помирителният период ще започне на 29 октомври. В съответствие с разпоредбите на член 314, параграф 4, буква в) от ДФЕС срокът, определен за помирителната процедура, ще изтече на 18 ноември 2015 г.;
  7. Помирителният комитет ще заседава на 9 ноември в Европейския парламент, а на 13 ноември в Съвета, а по целесъобразност може да заседава и след това; за подготовката на заседанията на помирителния комитет ще бъдат проведени тристранни разговори. Такива разговори са насрочени за 11 ноември. По време на помирителния период от 21 дни могат да бъдат проведени допълнителни тристранни разговори.
- Б. Условията за функционирането на помирителния комитет са изложени в част Д от приложението към посоченото по-горе междуинституционално споразумение.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II: СЪВМЕСТНО ИЗЯВЛЕНИЕ ОТНОСНО ПЛАНА ЗА ПЛАЩАНИЯТА ЗА 2015—2016 г.

Въз основа на съвместното изявление относно плана за плащанията, договорено през декември 2014 г. като част от споразумението, постигнато по бюджетите за 2014 г. и за 2015 г., трите институции съвместно оцениха актуалното състояние и перспективите за плащанията в бюджета на ЕС въз основа на документ, представен от Комисията на 23 март 2015 г.

Европейският парламент, Съветът и Комисията постигнаха съгласие по следното:

### 1. Актуално състояние

Европейският парламент и Съветът вземат под внимание подробната оценка на Комисията, представена в „Елементи на плана за плащанията, чрез който да бъде възстановена устойчивостта на бюджета на ЕС“ (в приложението), като аналитична основа за определяне на основните причини за високото равнище на неизпълнените искания за плащане в края на годината и за постигане на целта за намаляване на нивото на неплатените сметки, с особен акцент върху изпълнението на програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.

- а) Ограниченията върху бюджетните кредити за плащания, разрешени в предходните бюджети, в съчетание с цикъла на изпълнение на програмите за сближаване са довели до постепенното натрупване на неустойчиви забавяния при изпълнението на незадоволени искания за плащания в края на годината, достигащи до безпрецедентното равнище от 24,7 млрд. евро в края на 2014 г. Институциите обаче отчитат, че трудните решения, взети по отношение на бюджетите за 2014 и 2015 г., до голяма степен са стабилизирали ситуацията с изоставането.
- б) Неизпълнените искания за плащания са довели освен това до забавяне в изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г. по други функции, по-специално с оглед на изпълнението на договорните задължения, произтичащи от минали ангажименти, което би помогнало да се избегне рискът от натрупване на лихви за забава на плащане, в момент когато се очаква ключовите програми да допринесат за растежа и създаването на работни места в Европа и за гарантиране на ролята на Съюза на международната сцена.

### 2. Перспективи

- в) Европейският парламент и Съветът вземат под внимание представените от Комисията перспективи за 2015 г. и 2016 г.: анализът показва, че натрупването в края на годината на неизпълнени искания за плащания по програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. би могло да се намали на около 2 млрд. евро до края на 2016 г., като се има предвид по-специално, че програмите за сближаване навлизат в етапа на приключване, и при условие че в бюджета за 2016 г. са разрешени достатъчно бюджетни кредити за плащания. Това би следвало да допринесе за избягване на отрицателните последици и излишното забавяне на изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г.

- г) Европейският парламент и Съветът подчертават своя ангажимент за постепенното преодоляване на „неустойчивото“ натрупване на неизпълнени искания за плащания по програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. Те се ангажират да сътрудничат в пълна степен с оглед на разрешаването на бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2016 г. в размер, който да позволява постигането на тази цел. При техните обсъждания ще бъдат взети предвид настоящите перспективи, които ще бъдат отразени и допълнително уточнени от Комисията в нейните прогнози за проектобюджета за 2016 г.
- д) Комисията ще продължи да следи отблизо изоставането и ако е необходимо ще предложи подходящи мерки, за да се гарантира системното нарастване на бюджетните кредити за плащания в съответствие с разрешените бюджетни кредити.
- е) Трите институции припомнят ангажимента се за активно наблюдение на изпълнението на плащанията през 2015 г. В рамките на редовния си обмен на мнения те потвърждават готовността си да организират специални междуинституционални срещи на 26 май, 14 юли и 19 октомври, за да гарантират устойчивостта на бюджетната процедура. В това отношение предмет на въпросните междуинституционални срещи следва да бъдат и по-дългосрочните прогнози за очакваното развитие на плащанията до края на текущата МФР, за които Комисията се приканва да представи, ако е уместно, алтернативни сценарии.
- ж) За улесняване на наблюдението на актуалното състояние на програмите за периода 2007—2013 г., през юли и октомври Комисията ще представи доклади за изпълнението на бюджета по отношение на месечните прогнози за годината и в сравнение със същия период на предходната година, както и за положението с натрупването на неизпълнени искания за плащания по подфункция 1б.
- з) Като се ангажират с избягването на подобно изоставане в бъдеще, Европейският парламент и Съветът призовават Комисията да следи отблизо за изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г. и да създаде система за ранно предупреждение. За да постигне този резултат, Комисията се ангажира да разработи подходящи инструменти, за да предостави в хода на бюджетната процедура циклични прогнози за плащанията по подфункции (за подфункции 1Б, 2 и 5) и по програми (за подфункции 1а, 3 и 4) за годините  $n$  и  $n + 1$ , включително развитието на неплатените сметки и на неизпълнените поети задължения (RAL); тези прогнози ще бъдат актуализирани редовно въз основа на бюджетните решения и на евентуалните обстоятелства, които оказват въздействие върху профилите за плащанията по отделните програми; прогнозите за плащанията ще бъдат представени през юли в рамките на междуинституционалните срещи по въпросите на плащанията, предвидени в точка 36, параграф 3 от приложението към МИС;
- и) Това следва да позволи на бюджетния орган да вземе своевременно необходимите решения, за да се избегне в бъдеще „неустойчивото“ натрупване на неизпълнени искания за плащания в края на годината, при пълно спазване и прилагане на споразуменията, постигнати като част от многогодишната финансова рамка и годишните бюджетни процедури.



## ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ ПРИЛОЖЕНИЕ II: ЕЛЕМЕНТИ НА ПЛАН ЗА ПЛАЩАНИЯТА, ЧРЕЗ КОИТО ДА БЪДЕ ВЪЗСТАНОВЕНА УСТОЙЧИВОСТТА НА БЮДЖЕТА НА ЕС<sup>1</sup>

### Резюме

Нарастващото несъответствие между разрешените бюджетни кредити за плащания и задълженията, поети в миналото от европейските институции, е една от основните тенденции по отношение на изпълнението на бюджета на ЕС, по-специално считано от 2012 г. Този недостиг на бюджетни кредити за плащания доведе до редица отрицателни последици в различните разходни области и най-вече до **натрупването на все повече неизпълнени искания за плащане по програмите в рамките на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. (функция 1б), които достигнаха безпрецедентно равнище в края на 2014 г.**

Това натрупване на все повече неизпълнени искания за плащане се дължи на едновременното достигане на връхната точка в изпълнението на цикъла от програми за периода 2007—2013 г. и на понижаването през 2014 г. на тавана на плащанията в многогодишната финансова рамка (МФР) в условията на консолидация на публичните финанси на национално равнище. Следователно два отделни фактора са от основно значение за обяснението на това развитие.

На първо място, **цикличното увеличение на исканията за плащане, пораждано от последователното изпълнение на програмите в рамките на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.**, които трябва да бъдат удовлетворени през първите години на МФР за периода 2014—2020 г. След мудното начало на програмите през периода 2007—2009 г. вследствие (наред с другото) на последиците от финансовата криза и на предприетите мерки за противодействие, изпълнението се ускори след 2012 г., като броят на исканията за плащане нарастваше всяка година и достигна исторически рекорд от 61 милиарда евро през 2013 г. в областта на политиката на сближаване, което се дължи на крайните срокове за изпълнение, както и на правилата за автоматична отмяна, определени в законодателството относно политиката на сближаване<sup>2</sup>.

Беше трудно да се съвмести в бюджета на ЕС това рязко увеличение на исканията за плащане за политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. с други програми, достигнали оптимален темп на изпълнение и по-ниския таван за плащанията през 2014 г., особено на фона на мерките за фискална консолидация в държавите членки.

Всъщност вторият основен фактор, обясняващ това развитие, е **значителното понижаване на таваните на плащанията в новата МФР**, което е особено рязко (8 милиарда евро по-малко) през 2014 г. Произтичащият недостиг на бюджетни кредити за плащания се отразява не само върху сближаването (функция 1б), но и върху други разходни области, и по-специално в областите на политиките „Растеж и работни места“ (функция 1а), „Глобална Европа“ (функция 4) и „Сигурност“ (функция 3).

<sup>1</sup> Автентичната версия на настоящото приложение е версията на английски език.

<sup>2</sup> Това следва от т.нар. правила „N+2“/„N+3“, съгласно които плащанията трябва да бъдат изпълнени в рамките на две (N+2) или три (N+3) години след като са били поети съответните задължения. В края на 2013 г. двете правила за отмяна се прилагаха едновременно.

За да се справи с това предизвикателство, Комисията въведе мерки за осигуряване на активно управление на ограничените бюджетни кредити за плащания, а именно: ускоряване на действията за възстановяване на неправомерно платените суми; ограничаване на неизползваните суми по доверителни сметки; намаляване на процентите на предварително финансиране; оптимално използване на максималните крайни срокове за плащане; отлагане на поканите за представяне на предложения/процедурите за възлагане на обществени поръчки и свързаните с тях договори и даване на по-голям приоритет на държавите, получаващи финансова подкрепа.

Освен това бюджетният орган беше информиран своевременно за различните предизвикателства и насоки на развитие и бяха предложени различни коригиращи бюджети за увеличаване на разрешените бюджетни кредити за плащания.

Въпреки увеличаването на бюджетните кредити за плащания чрез коригиращи бюджети, одобрени от Парламента и от Съвета<sup>1</sup>, и въпреки активното управление на наличните бюджетни кредити за плащания от Комисията, **неизпълнените искания за плащане продължиха да се натрупват: само за политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. те достигнаха 24,7 милиарда евро в края на 2014 г.**<sup>2</sup>

**Благодарение на мерките за смекчаване, предприети от Комисията, натрупването на неизпълнени искания за плащане беше овладяно до голяма степен в другите области на политиката, пряко управлявани от Комисията.** По-голямата част от наличните през 2014 г. бюджетни кредити за плащания бяха използвани за изпълнение на договорните задължения, произтичащи от предходния програмен период, за да се сведат по този начин до минимум лихвите за просрочени плащания, които все пак отчетоха петкратно годишно увеличение (3 милиона евро)<sup>3</sup>. Въпреки че благодарение на тези действия бяха избегнати по-сериозни отрицателни финансови последици за бюджета на ЕС, те доведоха до отлагането на няколко крайни срокове за плащане за 2015 г., което се отрази на основателните очаквания на заинтересованите лица, които евентуално са били принудени да отложат началото на своя проект и/или временно да го съфинансират в по-висока степен.

Етапът на приключване на програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. приближава. През 2014 г. общият размер на получените искания за плащане намалю до 53 милиарда евро (от 61 милиарда евро през 2013 г.). Съгласно най-актуалните си прогнози (от януари 2015 г.) държавите членки очакват да представят искания за плащане за около 48 милиарда евро през 2015 г. и за 18 милиарда евро през 2016 г. Въпреки това тези цифри не могат да бъдат взети под внимание в този си вид, тъй като през 2015—2016 г. ще има горна граница на дължимите плащания, равна на 95% от целия финансов пакет на програмата в съответствие с приложимото

---

<sup>1</sup> Общо сумата на допълнителните бюджетни кредити за плащания, разрешени чрез коригиращи бюджети, възлезе на 6,7 милиарда евро през 2012 г., 11,6 милиарда евро през 2013 г. и 3,5 милиарда евро през 2014 г.

<sup>2</sup> Натрупаните неизпълнени искания за плащане по програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. в края на годината нарасна от 11 милиарда евро през 2011 г. на 16 милиарда евро през 2012 г., 23,4 милиарда евро през 2013 г. и 24,7 милиарда евро през 2014 г.

<sup>3</sup> Следва да се отбележи, че за политиките в режим на споделено управление като политиката на сближаване (при които Комисията възстановява разходите на държавите членки) не се начисляват лихви за просрочени плащания.

законодателство<sup>1</sup>. **Произтичащите от това дължими плащания за 2015 г. се изчисляват от Комисията на около 35 милиарда евро и до 3,5 милиарда евро за 2016 г.**

Бюджетът за 2015 г. дава право на почти 40 милиарда евро в бюджетни кредити за плащания за политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. Този бюджет ще покрие както натрупаните неизпълнени искания за плащане (24,7 милиарда евро, изчерпващи 62% от бюджета на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.), така и нови искания, получени в срок, които трябва да бъдат изпълнени (оценявани на 35 милиарда евро). В резултат на това **натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г. се очаква да намалее до сума в размер на 20 милиарда евро.**

**На този етап Комисията счита, че ще бъдат необходими до 23,5 милиарда евро за покриване на оставащите искания за плащане преди приключването и за постепенно изпълнение на натрупаните неизпълнени искания за плащане.** В своя проектобюджет за 2016 г. Комисията ще определи с още по-голяма точност бюджетните кредити за плащания за функция 1б с цел да се гарантира, че това се осъществява наред с правилно изпълнение на програмите за периода 2014—2020 г.

**Бюджетна година 2015 за политиката на сближаване (милиарди евро)**

<b>Бюджетни кредити за плащания, налични в бюджета за 2015 г.</b>	<b>(1)</b>	<b>39,5</b>
- от които натрупани неизпълнени искания за плащане от края на 2014 г.	(2)	24,7
- от които прогнози за 2015 г. с 95-процентов таван	(3)	~35
<b>Очаквана сума на натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г.</b>	<b>(4)=(1)-(2)-(3)</b>	<b>~20</b>

**Бюджетна година 2016 за политиката на сближаване (милиарди евро)**

<b>Очаквана сума на натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г.</b>	<b>(1)</b>	<b>~20</b>
Максимална сума на оставащите искания за плащане, които се очаква да бъдат получени през 2016 г. преди приключването	(2)	~3,5
<b>Максимална сума на исканията за плащане, които трябва да бъдат покрити от бюджета за 2016 г.</b>	<b>(3)=(1)+(2)</b>	<b>~23,5</b>

По същия начин равнището на бюджетните кредити за плащания, които трябва да бъдат предложени за другите области на политиката в бюджета за 2016 г., следва да дават възможност за изпълнение на ангажиментите, произтичащи от поети в миналото задължения, и за свеждане до минимум на риска от натрупването на лихви за забава, но и да осигурят подходяща степен на изпълнение и възлагане във връзка с програмите за периода 2014—2020 г.

Многогодишният характер на значителна част от бюджета на ЕС обяснява наличието на разлика във времето между момента, в който дадено задължение се

<sup>1</sup> Оставащите 5% трябва да бъдат платени при приключването на програмата, което е планирано за 2017—2019 г., след като бъде дадена оценка от Комисията, че програмата е била успешно изпълнена и че не са необходими корекции.

записва, и момента на фактическото плащане във връзка със задължението. Натрупването на структурен обем непогасени бюджетни задължения (т.нар. „RAL“, френското съкращение на „reste à liquider“) е следователно нормално и очаквано явление. Като се има предвид законоустановеният срок за плащане по исканията за плащане от страна на Комисията<sup>1</sup>, концентрацията в края на годината на искания, свързани с изискването да се избегнат отмяна и възможни прекъсвания, определен размер неизпълнени искания за плащане в края на годината се счита за „нормален“. Въпреки това сумата на все по-голямото натрупване на неизпълнени искания за плащане през последните няколко години достигна „нетипични“ равнища<sup>2</sup>, като те изчерпват значителен и нарастващ дял от бюджета за следващата година и не са устойчиви от гледна точка на доброто финансово управление.

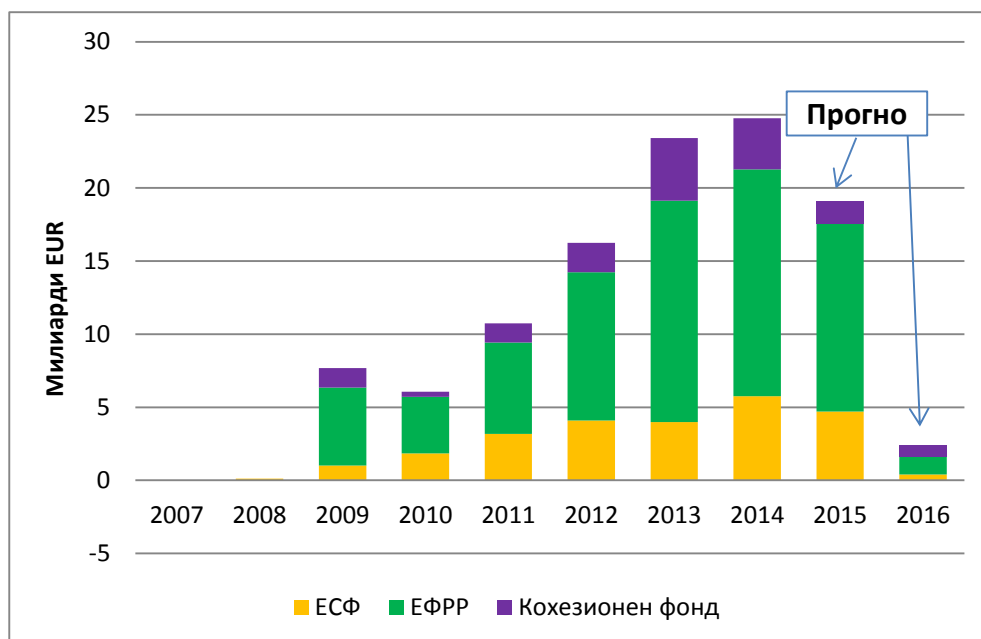
По оценки на Комисията около половината от натрупаните неизпълнени искания за плащане в рамките на политиката на сближаване в края на 2013 и на 2014 г. са били „нетипични“, което значи свързани с недостига на бюджетни кредити за плащания, одобрени в бюджета, което води до „лавинообразно натрупване“. С приближаването на етапа на приключване през 2015 и 2016 г. ще бъдат необходими по-ниски равнища на бюджетни кредити за плащания, а сумата на натрупаните неизпълнени искания за плащане автоматично ще намалее. Равнището на прекъсванията и прекратяванията на плащанията също се предвижда да намалее с приближаването на приключването на програмите. При бюджетни кредити за плащания в размер на 21,5 милиарда евро за програмите за периода 2007—2013 г. през 2016 г. се предвижда натрупаните неизпълнени искания за плащане да бъдат около 2 милиарда евро в края на 2016 г.

---

<sup>1</sup> Съгласно законодателството относно политиката на сближаване нормативно определенният срок е 60 дни.

<sup>2</sup> Определението за „нормално“ и „нетипично“ натрупване на неизпълнени искания за плащане е в раздели 3.4 и 4.3.

**Програми на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.: развитие на натрупаните в края на годината неизпълнени искания за плащане за периода 2007—2016 г.**



**Необходимостта от постепенно изпълнение на натрупаните нетипични неизпълнени искания за плащане, признати от двете подразделения на бюджетния орган — Съвета и Европейския парламент, които съвместно се споразумяха по време на преговорите за бюджета за 2015 г. за „намаляване на нивото на неплатените сметки в края на годината, като се обърне особено внимание на кохезионната политика, до структурното им ниво в хода на текущата МФР“ и „[поеха] ангажимента да изпълняват, считано от 2015 г., план за намаляване на нивото на неплатените сметки във връзка с изпълнението на програмите от периода 2007—2013 г. до съвместно договореното ниво, преди да бъде извършен междинният преглед на настоящата многогодишна финансова рамка“.**

Настоящият документ предоставя солидна основа за постигането на единомислие от страна на двете подразделения на бюджетния орган, от които се очаква да се стремят да вземат решения, които създават условия за постепенното издължаване на натрупаните „нетипични“ неплатени сметки за програмите за периода 2007—2013 г. до края на 2016 г.

Този план на плащанията дава възможност също така да се направят някои изводи относно управлението на бюджета в бъдеще:

1. Споразумението относно коригиращ бюджет № 2/2014<sup>1</sup> в края на 2014 г. беше много важно, за да се стабилизира до голяма степен натрупването на неизпълнени искания за плащане на такова равнище, че те да могат да бъдат

<sup>1</sup> Коригиращ бюджет № 2/2014 беше първоначално представен като проект на коригиращ бюджет № 3/2014.

постепенно изпълнени в рамките на две години. Институциите поеха своята отговорност в контекста на много сложно фискално положение в много държави членки.

2. Мерките за активно управление на бюджета, предприети от Комисията, доказаха, че са от решаващо значение за справяне с недостига на бюджетни кредити за плащания в много области на политиката. Тези мерки ще трябва да бъдат поддържани дотогава, докато това е необходимо, за да се избегнат несъразмерни смущения на плащанията в полза на бенефициентите и/или плащането на наказателна лихва.
3. Въпреки че е налице повтарящ се цикъл при изпълнението на програмите на политиката на сближаване, върховете и спадовете могат да станат по-умерени, ако програмите се изпълняват възможно най-бързо на ранен етап от програмния период. Това е особено желателно предвид настоящите икономически условия, когато инвестициите са силно необходими за стимулиране на икономическото възстановяване и на конкурентоспособността.
4. Необходимо е исканията за плащане да се представят редовно. Държавите членки следва да избягват ненужната административна забава при изпращането на своите искания за плащане през годината. Редовното представяне на исканията за плащане подобрява управлението на бюджета и помага за свеждане до минимум на натрупването на неизпълнени искания за плащане в края на годината.
5. От друга страна разпределянето на достатъчно бюджетни кредити за плащания е необходимо условие за правилно изпълнение на бюджета и за избягване на натрупването на неустойчиво равнище на неизпълнени искания за плащане в края на годината. В допълнение към това споменатата в заключенията на Европейския съвет и в изявлението на председателя Барозу през февруари 2013 г. „специфична и възможно най-голяма гъвкавост“ ще трябва да се прилага с цел изпълнение на правните задължения на Съюза.
6. Трябва да се подсили капацитетът за прогнозиране. В допълнение към различните анализи, които вече се предоставят<sup>1</sup>, Комисията ще продължи да усъвършенства своите средносрочни и дългосрочни прогнози, за да се установяват на ранен етап, доколкото е възможно, проблемите, които биха могли да възникнат. Тя ще информира по-специално двете подразделения на бюджетния орган веднага след установяването на тенденции в изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г., които застрашават безпроблемното изпълнение на плащанията.

---

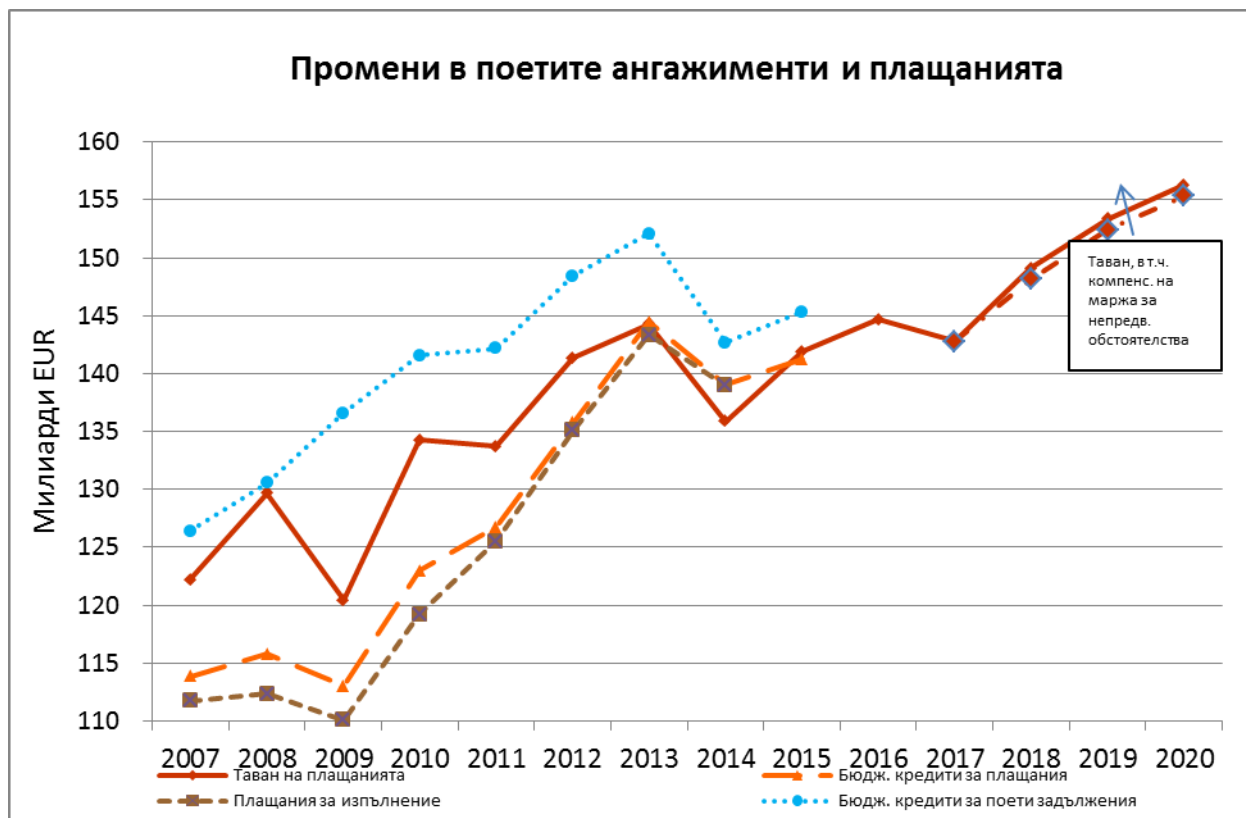
<sup>1</sup> Месечни доклади относно междинните плащания и неизпълнените искания за плащане, ранно предупреждение за изпълнението на бюджета (два пъти в годината).

## 1. Общ контекст

От 2011 г. насам Комисията е изправена пред нарастващо равнище на неизпълнени искания за плащане в края на годината въпреки пълното използване на таваните на плащанията през 2013 и 2014 г и мобилизирането на маржа за непредвидени обстоятелства за плащанията през 2014 г. Въпреки че фактически всички разрешени бюджетни кредити за плащания в рамките на годишните бюджети бяха изчерпани, натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на годината за политиката на сближаване (функция 1б) и за специфични програми по други функции (като например функция 4 „Глобална Европа“) устойчиво нарастваха.

Комисията предприе действия във връзка с поканата на Парламента и на Съвета за наблюдение на положението през годината и през последните години бяха проведени *ad hoc* междуинституционални заседания, за да ги информира относно оценката на текущото положение. От 2011 г. насам Комисията трябваше да представя проекти на коригиращи бюджети (ПКБ), насочени към значително увеличаване на равнището на бюджетните кредити за плащания за справяне с недостига на плащания. Първоначалните по-ниски равнища на разрешените бюджетни кредити за плащания доведоха до множество проекти на коригиращи бюджети, които усложниха процеса на вземане на решения относно проектобюджета, който би следвало да бъде основният предмет на помирителната процедура. Коригиращите бюджети бяха гласувани със закъснение, което увеличи трудностите във връзка с управлението на процеса на плащане.

На фона на все по-високите равнища на бюджетните кредити за поети задължения, графиката по-долу онагледява все по-ограничените годишни бюджети за плащания и тавани и постепенното намаляване на разликата между тавана на плащанията и гласуваните бюджетни кредити, което в крайна сметка доведе до необходимостта да се използва маржът за непредвидени обстоятелства през 2014 г.



През декември 2014 г., в рамките на споразумението, постигнато относно бюджетите за 2014 и за 2015 г., Европейският парламент и Съветът договориха следната съвместна декларация:

*Институциите се обединяват около целта за намаляване на нивото на неплатените сметки в края на годината, като се обърне особено внимание на кохезионната политика, до структурното им ниво в хода на текущата МФР.*

*За постигането на тази цел:*

- *Комисията приема да представи, заедно със съвместните заключения по бюджета за 2015 г., възможно най-актуализирана прогноза за нивото на неплатените сметки до края на 2014 г.; Комисията ще актуализира тези данни и ще представи алтернативни варианти за предприемане на действия през март 2015 г., когато ще е видна общата картина на нивото на неплатените сметки в края на 2014 г. за основните области на политиката;*
- *на тази основа трите институции ще положат усилия да се споразумеят за максимално целево равнище на неплатените сметки в края на годината, което може да се смята за устойчиво;*
- *на тази основа и при спазване на регламента за МФР, на договорените финансови пакети за програмите, както и на всяко друго обвързващо споразумение, трите институции ще поемат ангажимента да изпълняват, считано от 2015 г., план за намаляване на нивото на неплатените сметки във връзка с изпълнението на програмите от периода 2007—2013 г. до съвместно договореното ниво, преди да бъде извършен междинният преглед на настоящата многогодишна финансова рамка. Този план ще бъде договорен от трите институции своевременно преди представянето на проектобюджета за 2016 г. Предвид изключително високия размер на неплатените сметки трите институции се споразумяват да разгледат всякакви възможни начини за намаляването му.*

*Комисията приема всяка година да прилага към представяния от нея проектобюджет документ, в който се оценява размерът на неплатените сметки и се посочва по какъв начин и с колко ще бъде той намален посредством проектобюджета. В този годишен документ ще се прави преглед на постигнатия до момента напредък и ще се предлагат корекции на плана в съответствие с актуализираните данни.“*

Непосредствено след съвместното изявление, на 15 декември 2014 г. Комисията представи актуализирана прогноза за равнището на неизпълнените искания за плащане в края на 2014 г., която е посочена в приложение 1.

Настоящият документ предоставя общ преглед на изпълнението в края на 2014 г., като е съсредоточен върху натрупаните неизпълнени искания за плащане по програмите на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. с оглед те да бъдат намалени до договорено равнище до започването на междинния преглед на настоящата многогодишна финансова рамка през 2016 г. В документа се разглежда също развитието на натрупаните неизпълнени искания за плащане по другите функции, въпреки че проблемът със забавата там е много по-малък в абсолютна



стойност в сравнение с функция 1б: натрупването на неизпълнени искания за плащания по други бюджетни редове в края на 2014 г. възлизаше на около 1,8 милиарда евро.

## **2. Положението в края на 2014 г.**

### 2.1. Изпълнението в края на 2014 г.

В края на 2014 г. усвоените бюджетни кредити за плащания (преди преносите) възлязоха на 134,6 милиарда евро (99% от окончателните разрешени бюджетни кредити в бюджета за 2014 г.). Непълното усвояване на плащанията (след преносите) е най-ниското постигано някога, като възлезе на 32 милиона евро, в сравнение със 107 милиона евро през 2013 г. и 66 милиона евро през 2012 г. Подобен висок процент на изпълнение, въпреки късното приемане на проект на коригиращ бюджет № 3/2014, е потвърждение на строгите ограничения по отношение на бюджетните кредити за плащания, особено за приключването на програмите за периода 2007—2013 г. В много случаи съответните бюджетни редове бяха освен това подсилени с бюджетни кредити, които бяха предвидени първоначално за изплащането на предварителното финансиране за новоприети програми за периода 2014—2020 г.

През 2014 г. бюджетните кредити за плащания за програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. бяха подсилени с 4,6 милиарда евро, от които 2,5 милиарда евро чрез проект на коригиращ бюджет № 3/2014, 0,6 милиарда евро чрез трансфера в края на годината<sup>1</sup> и 1,5 милиарда евро чрез вътрешни трансфери от програмите за периода 2014—2020 г. Тези увеличения допринесоха за стабилизиране на натрупването на неизпълнени искания за плащане по програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. в края на 2014 г.

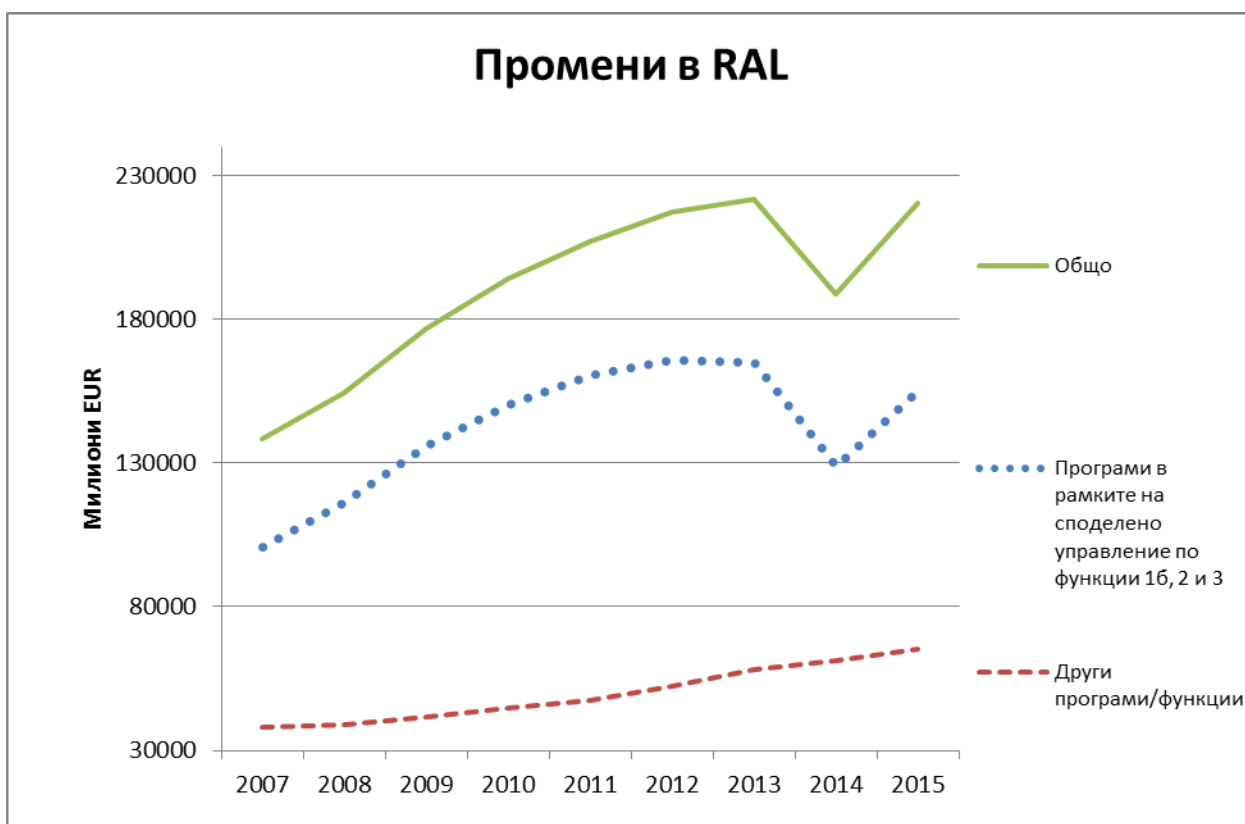
Голяма част от неизползваните бюджетни кредити за поети задължения бяха пренесени или включени в бюджета за 2015 г., при това не само за политиката на сближаване, но и за програмите за развитие на селските райони (функция 2) и за фондовете за миграция и сигурност (функция 3). В резултат на това размерът на неизпълнените поети задължения (RAL) намалю до 189 милиарда евро в края на 2014 г., което е намаление в размер на 32 милиарда евро в сравнение с непогасените бюджетни задължения (RAL) в края на 2013 г. Този спад е обаче донякъде изкуствен, тъй като е резултат най-вече от непълното усвояване на бюджетните кредити за поети задължения за програмите за периода 2014—2020 г., пренесени и включени в бюджета за 2015 г. и за следващите години, когато ще „се появи отново“. Дори да бяха поети задължения за всички бюджетни кредити за новите програми през 2014 г., непогасените бюджетни задължения щяха да останат много по-близо до равнището от 2013 г. (224 милиарда евро).

Графиката по-долу показва развитието на равнището на RAL за периода 2007—2014 г. и прогнозата за равнището на RAL в края на 2015 г. за бюджета като цяло, както и за програмите в рамките на споделено управление по функции 1б, 2 и 3, както и за другите програми/функции. Както е показано на графиката, общото равнище на RAL в края на 2015 г. се очаква да се върне на

---

<sup>1</sup> DEC 54/2014.

равнище, сравнимо с равнището в края на 2013 г. Графиката показва също така обаче разграничението между програмите в рамките на споделено управление по функции 1б, 2 и 3, за които RAL в края на 2015 г. се очаква да намалее в сравнение с 2013 г., и другите програми/функции, за които RAL в края на 2015 г. се очаква да се увеличи.



## 2.2. Смекчаващи мерки, предприети през 2014 г.

На 28 май 2014 г. Комисията представи своя проект на коригиращ бюджет № 3/2014 с искане за допълнителни бюджетни кредити за плащания за 2014 г. След продължителен процес на приемане ПКБ № 3/2014 беше окончателно приет на 17 декември 2014 г. В очакване на приемането на коригиращия бюджет, през 2014 г. Комисията въведе редица смекчаващи мерки с цел да бъдат изпълнени правните задължения, произтичащи от поети в миналото задължения, като същевременно започне изпълнението на новото поколение програми съобразно една изключително ограничена бюджетна рамка.

С цел провеждане на договорените политики, като се използват разрешените бюджетни кредити в бюджета, Комисията възприе подход на активно управление на бюджета, следвайки три основни принципа:

- свеждане до минимум на финансовото отражение върху бюджета на ЕС на лихвите за просрочени плащания и на потенциалните задължения;
- постигане на максимална степен на изпълнение на програмите;
- свеждане до минимум на възможното отрицателно въздействие на решенията върху трети страни и върху икономиката като цяло.

Съответно мерките за обезпечаване на активно управление на ограничените бюджетни кредити за плащания включваха следното: проактивни усилия за

възстановяване на недължимо платени суми; ограничаване на размера на неизползваните суми по доверителните сметки; намаляване на процентите на предварително финансиране; оптимално използване на допустимите максимални крайни срокове за плащане; отлагане на поканите за представяне на предложения/процедурите за възлагане на обществени поръчки и свързаните с тях договори.

Смекчаващите мерки помогнаха на Комисията да защити положението си на първокласен инвеститор и репутацията си на надежден и сигурен партньор. Комисията успя да сведе до минимум, доколкото беше възможно, отрицателните последици от недостига на бюджетни кредити за плащания, например като ограничи размера на лихвите за просрочени плащания. Въпреки почти петкратното увеличение в сравнение с 2013 г. размерът на лихвите, платени в края на 2014 г. все още остава малък (3 милиона евро). Относително по-рязкото увеличение по функция 1а („Конкурентоспособност за растеж и работни места“) и функция 4 („Глобална Европа“), както е показано в таблицата по-долу, онагледява натиска върху бюджетните кредити за плащания.

### **Платени лихви за просрочени плащания (в евро)**

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Функция 1а	294 855	157 950	173 748	329 615	137 906	243 748	1 047 488
Функция 1б	1 440	5 324	6 220	11 255	31 726	71 620	103 960
Функция 2	27 819	1 807	9 576	15 713	61 879	30 991	61 985
Функция 3	13 417	59 852	48 673	50 397	29 375	13 060	7 252
Функция 4	250 204	178 468	257 818	1 266 425	335 820	247 786	1 797 825
Функция 5	43 915	442 678	237 367	60 825	142 254	46 187	8 614
<b>Общо</b>	<b>631 651</b>	<b>846 079</b>	<b>733 403</b>	<b>1 734 230</b>	<b>738 960</b>	<b>653 392</b>	<b>3 027 124</b>

Лихвите за просрочени плащания във връзка с политиката на сближаване (функция 1б) са в незначителен размер, тъй като споделеното управление съставлява основната част на тази функция, а то не води до лихви за забава. Въпреки това, от гледна точка на надеждността, неспазването на нормативните крайни срокове за политиките в рамките на споделено управление нанася големи вреди.

### **3. Терминология**

В този раздел се поясняват редица определения, използвани в настоящия документ.

#### **3.1. Проектен цикъл**

Преди да одобри дадена оперативна програма или даден проект, Комисията ангажира бюджетни кредити за целта, като записва задължение по съответния бюджетен ред за определена сума. Чрез операцията се усвоява част от разрешените бюджетни кредити за поети задължения.

Много често подписването на договора за проекта или одобрението на оперативната програма води до отпускането на определен процент предварително финансиране, което дава възможност на бенефициентите да започнат проекта, без да вземат кредит. Постигането на определените етапни цели дава възможност на бенефициента да представя искания за междинни плащания и да му бъдат възстановени разходите, направени във връзка с програмата.

Въпреки това, в случая на мащабни програми като например за научни изследвания („Хоризонт 2020“), структурните фондове, Европейския фонд за рибарство и развитието на селските райони, след достигането на определен етап на изпълнение исканията за междинни плащания престават да водят до плащане, тъй като са покрити от предварителното финансиране. Освен това определен процент от общата сума, за която са поети задължения по проекта или по програмата, се изплаща само при приключването, когато Комисията се увери, че цялата работа е осъществена в съответствие с първоначалното споразумение. В противен случай средствата се отменят частично. В някои случаи Комисията може също така да издаде разпореждания за възстановяване, за да се съберат неоснователно изплатени суми.

### 3.2. Непогасени бюджетни задължения (RAL)

Непогасените бюджетни задължения обикновено биват наричани „RAL“—от френското съкращение на „*reste à liquider*“. Това е част от задължение, която не е била използвана за плащане в даден момент от времето. При многогодишните проекти задълженията се поемат в началото на проекта с ограничено предварително финансиране, междинните плащания се правят на по-късен етап, когато проектът е в процес на изпълнение, а окончателното плащане се извършва при приключването му.

Голяма част от бюджета на ЕС се отнася за инвестиции, които се осъществяват в продължение на няколко години. Разликата между бюджетните кредити за поети задължения и бюджетните кредити за плащания, разрешени в годишния бюджет, определя промяната в общото равнище на RAL. От своя страна скоростта, с която нарастват поетите задължения, и темпът на изпълнение на програмата определят нормалното развитие на RAL. RAL се увеличават допълнително обаче, ако в бюджета са записани недостатъчно бюджетни кредити за плащания, независимо от скоростта на изпълнение. В последния случай това води до увеличаване на равнището на неизпълнените искания за плащане в края на годината.

Съотношението между RAL и поетите задължения за годината е добър показател за сравнение на размера на RAL за конкретни програми с техния финансов пакет. Например, програми и действия с годишен характер, например програмата „Еразъм“ или хуманитарната помощ, са със съотношение на RAL спрямо поетите задължения под единица, което показва, че повечето задължения са платени в рамките на една година. Програмите за сближаване, от друга страна, обикновено са със съотношение на RAL спрямо поетите задължения между 2,5 и 3, което отразява въздействието на правилата за автоматично отменяне, определени в законодателството (т.нар. правила „N+2“/„N+3“, вж. раздел 4.1 по-долу). Някои програми по функция 4 са с високо съотношение поради сложния цикъл от преговори, свързани с изпълнението. В своите искания за плащане Комисията взема под внимание тези показатели.

### 3.3. Ограничения на паричните потоци спрямо недостига на бюджетни кредити за плащания

Паричният поток в Комисията се определя най-вече от сумите, изисквани ежемесечно от държавите членки в съответствие с правилата за собствените ресурси. Комисията няма право да взема заеми за покриване на недостига на парични средства. Свързаните с паричните потоци ограничения могат да доведат до временно забавяне на плащанията към бенефициентите на средства на ЕС въпреки факта, че в бюджета за следващата финансова година са разрешени достатъчно бюджетни кредити за плащания. Това може да се случи, обикновено през първата част на годината, поради това че сумата на неизпълнените искания за плащане в края на предходната година и сумата на исканията за плащане, които трябва да бъдат изпълнени през първите месеци на текущата година (например за Европейския фонд за гарантиране на земеделието) са по-големи от максималните месечни постъпления на собствени ресурси, с които разполага Комисията. С постепенното изпълнение на натрупаните неизпълнени искания за плащане от предходната година и с постъпващите всеки месец по-късно през годината средства ограничението, свързано с паричния поток, престава да съществува през следващите месеци на годината.

Въздействието на свързаните с паричните потоци ограничения в началото на годината се увеличава вследствие на недостига на бюджетни кредити за плащания, тъй като месечното търсене на средства се основава на приходите, предвидени в одобрения бюджет такъв, какъвто е преди приемането на коригиращи бюджети за увеличаване на равнището на плащанията, което обикновено става в края на годината.

В зависимост от точната дата на приемане (т.е. преди или след 16 ноември на съответната година) необходимите допълнителни собствени ресурси за покриване на допълнителните бюджетни кредити за плащания, разрешени в коригиращите бюджети, приети в края на годината, биха могли да доведат до парична наличност едва в началото на следващата финансова година, което може да доведе до трудности при изпълнението на коригиращите бюджети през същата година.

### 3.4. Натрупани неизпълнени искания за плащане в края на годината

В края на всяка година се натрупват неизпълнени искания за плащане, т.е. искания, които са били изпратени от бенефициентите на средства на ЕС и които трябва да бъдат изпълнени в рамките на определен срок (обикновено не повече от 2 месеца), но които все още не са платени<sup>1</sup>. Това се дължи на една от следните три причини:

- а) текущи прекъсвания/прекратявания: плащанията са били прекъснати/прекратени за някои бенефициенти/програми. Прекъсванията на плащанията обикновено са краткосрочни формални действия, чрез

---

<sup>1</sup> Неизплатените суми, произтичащи от намаляването на процентите на предварителното финансиране на стойност под законовия/нормалния минимум, не са включени в настоящото определение за „неизпълнени искания за плащания“: въпреки това за определен брой програми известно намаление на процентите на предварителното финансиране беше въведено през 2014 г. (в някои случаи още през 2013 г.) с цел да се отложат плащанията за по-късна дата.

които Комисията забавя плащането в очакване на липсваща информация или проверки на системата за управление и контрол;

- б) момента на подаване: плащанията не са изпълнени, тъй като исканията са били предадени в последните дни на годината, което не оставя достатъчно време за обработка преди края на годината;
- в) недостиг на бюджетни кредити: не е платено по исканията за плащане, тъй като одобрените бюджетни кредити за плащания за съответния бюджетен ред са били изчерпани.

Част от натрупването се счита за „нормално“ (вж. букви а и б). Увеличаването на „нетипичното“ натрупване на неизпълнените искания за плащане, повечето от които са в областта на политиката на сближаване, е свързано с недостиг на бюджетни кредити за плащания (буква в), като ограниченията във връзка с паричните потоци в началото на годината (вж. раздел 3.3 по-горе) също оказват въздействие. В раздел 4 се разглежда още по-подробно положението с политиката на сближаване.

#### **4. Функция 1б: промени в натрупването на неизпълнени искания за плащане и перспективи**

Тази глава разглежда специфичния случай на политиката на сближаване (функция 1б). На първо място, в нея се определят основните характеристики на структурните фондове и се обяснява как конкретни събития в миналото или във връзка със законодателството доведоха до настоящото затруднено положение. По-нататък се проучва как би могло да бъде определено „нормалното“ натрупване на неизпълнени искания за плащане и се прави подробен анализ на положението в края на 2014 г.

##### 4.1. Изпълнение на структурните фондове за периода 2007—2013 г.

###### Структурните фондове за периода 2007—2013 г.: основни характеристики

Проектите, финансирани по функция 1б, са организирани в оперативни програми. Тези оперативни програми се предлагат от държавите членки и се договарят и приемат от Комисията в началото на периода за целия период. Всяка оперативна програма се изпълнява в режим на споделено управление чрез индивидуални проекти. Това означава, че държавите членки изпълняват фондовете. Комисията участва в комитети за мониторинг, като изпълнява консултативна роля при подбора на проектите и наблюдава изпълнението на проектите чрез годишните доклади за изпълнението.

Програмите са съфинансирани от бюджета на ЕС; това означава, че Комисията не плаща всички разходи по съответната програма. Държавите членки трябва да осигурят „счетовно финансиране“, за да финансират част от програмите.

С приемането на дадена програма Европейският съюз поема правно задължение за целия период. От 2007 до 2013 г. Комисията поемаше автоматично задължение за бюджетните кредити за годината преди края на април въз основа на финансовия план на програмата, а не на действителното изпълнение на проектите по програмата. Докато плащанията на ЕС не могат при никакви обстоятелства да превишават бюджетните задължения на ЕС,

разходите са допустими от началото на периода (т.е. дори още преди приемането на програмата) до края на периода на допустимост.

След одобряването на програмата Комисията предоставя предварително финансиране. Тези плащания се извършват автоматично в полза на държавата членка и са на нейно разположение до изравняването при приключването.

Тъй като изпълнението на различните проекти е текущо, държавите членки представят междинните плащания чрез своя сертифициращ орган. Средствата по исканията за междинни плащания се изплащат от Комисията въз основа на приложимия процент на съфинансиране и при условие, че не е взето решение за прекъсването или прекратяването им.

Този механизъм се прилага, докато общата сума на предварителното финансиране, изплатена от Комисията, и на исканията за междинни плащания, представени от държавите членки по програмите, не достигне 95% от дела на разпределения за програмите бюджет. След достигането на този праг държавата членка все още може да изпраща своите искания за плащане, но те се използват за изравняване на евентуално неуредено предварително финансиране. Останалата част се урежда при приключването на програмата. Държавите членки трябва да обосноват допустимите разходи за покриване на сумата на предварителното финансиране, получено в началото на периода, и сумата, задържана за момента на приключването (5% от общия размер на разпределените средства).

След края на периода на допустимост е предвиден период от 15 месеца за подготовка и подаване в Комисията на документите по приключването, както и за подаване на искане за уреждане на окончателното плащане. Преди да може да извърши окончателното плащане, Комисията разглежда пакета по приключването (т.е. декларацията за приключване, окончателния доклад за изпълнението и окончателното искане за плащане). Като има предвид, че тези документи се очакват до 31 март 2017 г., решението за приключване (и свързаните с него окончателни плащания) е планирано между 2017 и 2019 г. Въз основа на получените резултати 5-те процента, задържани за момента на приключването, се използват за изплащането на сумите по неизпълнените искания за плащане. В противен случай Комисията не изплаща цялата сума при приключването. Неизплатената сума се отменя. Ако корекциите превишават 5%, Комисията предприема действия за възстановяване на недължимо изплатената сума.

### Правилото N+2/N+3

Правилото N+2/N+3 беше въведено за първи път за програмния период 2000—2006 г. Съгласно правилото задължение, поето през година N, трябва да бъде покрито от предварително финансиране и искания за междинни плащания в същия размер до 31 декември N+2 (правилото N+2). Например: задължение, поето през 2012 г., трябва да бъдат напълно покрито от искания за плащане до 31 декември 2014 г. Непокритата сума се отменя, което означава, че държавата членка губи средствата. При все това до момента, откакто съществуват структурните фондове, няма случаи на отмяна на суми в съществен размер в резултат от прилагането на правилото N+2/N+3.

Предназначението на правилото е да се осигури финансова дисциплина при управлението на фондовете на ЕС. Тъй като задълженията се поемат

автоматично, след като дадена програма бъде одобрена, правилото задължава държавите членки да изпълняват проектите динамично и да избягват възникването на проблеми в самия край на цикъла. Съществуването му дава също така възможност да се постигне по-плавно изпълнение на плащанията, задължавайки държавите членки да представят искания за плащане на редовни интервали от време. Въпреки това, както е обяснено в следващата глава, „смекчаването“ на правилото, особено с оглед на финансова криза от 2008 г., намали неговото регулаторно действие.

Това правило е в основата на съсредоточаването на искания за плащане в края на годината: държавите членки трябва да изпратят своите искания за плащане до 31 декември, в полунощ, чрез специална ИТ система. Въпреки че държавите членки са правно задължени да изпращат своите искания редовно през цялата година<sup>1</sup>, опитът от миналото показва, че много от тях изчакват до настъпването на последните седмици, преди да изпратят искания за големи суми.

#### 4.2. Профил на исканията за плащане за програмния период 2007—2013 г.

##### Главни движещи сили на цикъла на плащанията

В началото на периода се изплащат значителни суми в качеството на предварително финансиране, след което в течение на няколко години се отчита сравнително ниско равнище на междинните плащания, докато се създават структурите на програмите и започва изпълнението на проектите. Тъй като правилото N+2/N+3 започва да поражда действие най-рано в края на третата година от програмния период, в началото на рамката не съществува натиск да се подават искания. Освен това предварителното финансиране все още покрива голяма част от задълженията, поети в началото на програмния период. Около 2—3 години преди края на програмния период годишното равнище на междинните плащания започва да се увеличава, тъй като програмите достигат зрялост и редовно се подават искания за плащане. Наблюдава се рязко увеличение в края на периода/началото на следващия програмен период, последвано от намаление до почти нулеви стойности през следващите години, когато програмите достигат прага от 95%. Както е посочено по-горе, плащанията по приключването се извършват между една и три години след края на периода на допустимост.

##### Дерогации

Три промени в законодателната рамка, приложима за програмния период 2007—2013 г., подсилиха цикличния характер на равнището на междинните плащания:

1. Преминаването от N+3 към N+2. Като част от общия компромис за установяването на МФР за периода 2007—2013 г. новите държави членки, а също така Гърция и Португалия, бяха подложени на правилото N+3 за траншовете поети задължения за периода 2007—2010 г. и на правилото N+2 за тези до края на периода. Това означава, че до края на 2013 г. тези държави членки трябваше да покрият два

---

<sup>1</sup> Член 87 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета: „...молбите за междинни плащания [...] се групират заедно и се изпращат [...], доколкото е възможно[,] три пъти годишно“.



транша поети задължения: траншът за 2010 г. и траншът за 2011 г. Разбира се, държавите членки не изчакаха непременно до настъпването на крайния срок за отмяна, за да изпълнят програмите и да представят своите искания за плащане, поради което исканията за плащане не се удвоиха през 2013 г. Въпреки това правилото увеличи силно сумите от 2013 г., като повлия и върху следващите години чрез натрупването на все повече неизпълнени искания за плащане.

2. От държавите членки беше изискано да извършат проверка за съответствие на своите системи за контрол за фондовете. Резултатите от проверката за съответствие трябваше да бъдат одобрени от Комисията. Искания за междинно плащане можеха да бъдат подавани, но Комисията изплащаше средствата след одобрение на оценката на съответствието. Докато повечето от програмите бяха приети през 2007 г., подаването на искания (или поне плащанията по тях от страна на Комисията) беше забавено, почти без междинни плащания през 2008 г.
3. В отговор на финансовата криза държавите членки отправиха настоятелни призови за неутрализиране на транша поети задължения за 2007 г. по отношение на правилото N+2/N+3. Комисията се съгласи, но вместо да отложи срока за отмяната на транша за 2007 г. с една година, действието на правилата N+2/N+3 беше допълнително отслабено чрез единодушно гласуване в Съвета за разсрочване на задължението, свързано с транша за 2007 г., на шест месеци в рамките на целия период. Това т.нар. „гръцко правило“ създаде условия да се подадат по-малко искания за плащане в началото на периода, което беше компенсирано от подаването на повече искания за плащане в края на периода.

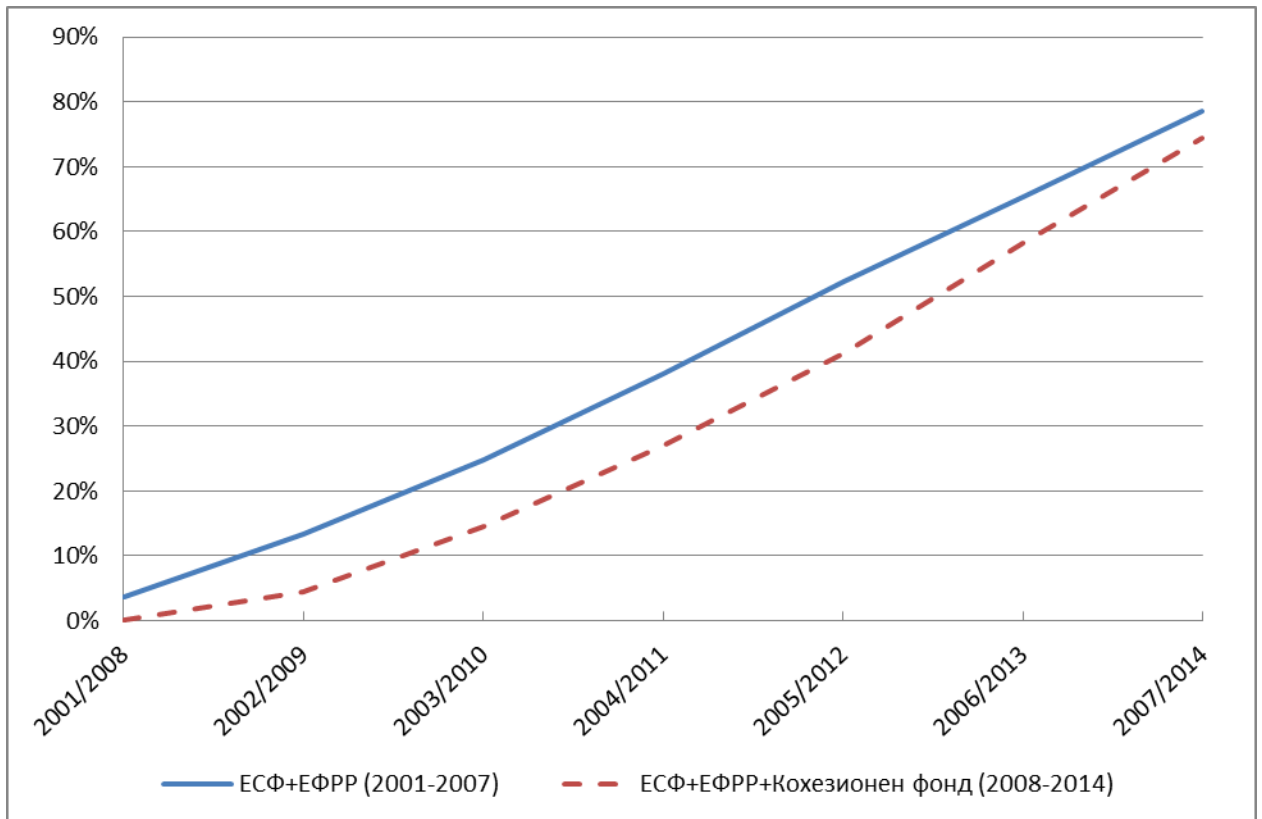
Освен това, също в отговор на кризата, периодът на допустимост на разходите за програмите за периода 2000—2006 г. беше удължен от края на 2008 до 2009 г. (чрез изменение на решението на Комисията за одобряване на програмата), поради което държавите членки продължиха да съсредоточават усилията си върху изпълнението на програмите за периода 2000—2006 г. В резултат на това изпълнението на програмите за периода 2007—2013 г. и свързаното с това подаване на искания за междинни плащания за 2007—2013 г. бяха забавени.

*Съпоставка между програмите за периода 2000—2006 г. и програмите за периода 2007—2013 г.*

Докато през програмния период 2007—2013 г. се премина от правилото N+3 към правилото N+2 в края на четвъртата година, при програмния период 2000—2006 г. беше прилагано единствено правилото N+2, макар и с някои корекции през 2004 г. поради присъединяването на десет държави членки.

В схемата по-долу се съпоставят съвкупните междинни плащания за периода 2000—2006 г., извършени през 2001—2007 г., като процент от общия пакет, със съвкупните междинни плащания за програмите за периода 2007—2013 г., изпълнени от 2008 до 2014 г., отново като процент от общия пакет.

**Схема 1: Годишна динамика на съвкупните междинни плащания (с интервал от една година): периода 2000—2006 г. (ЕС-15) спрямо периода 2007—2013 г. (% от общия пакет без предварителното финансиране)**



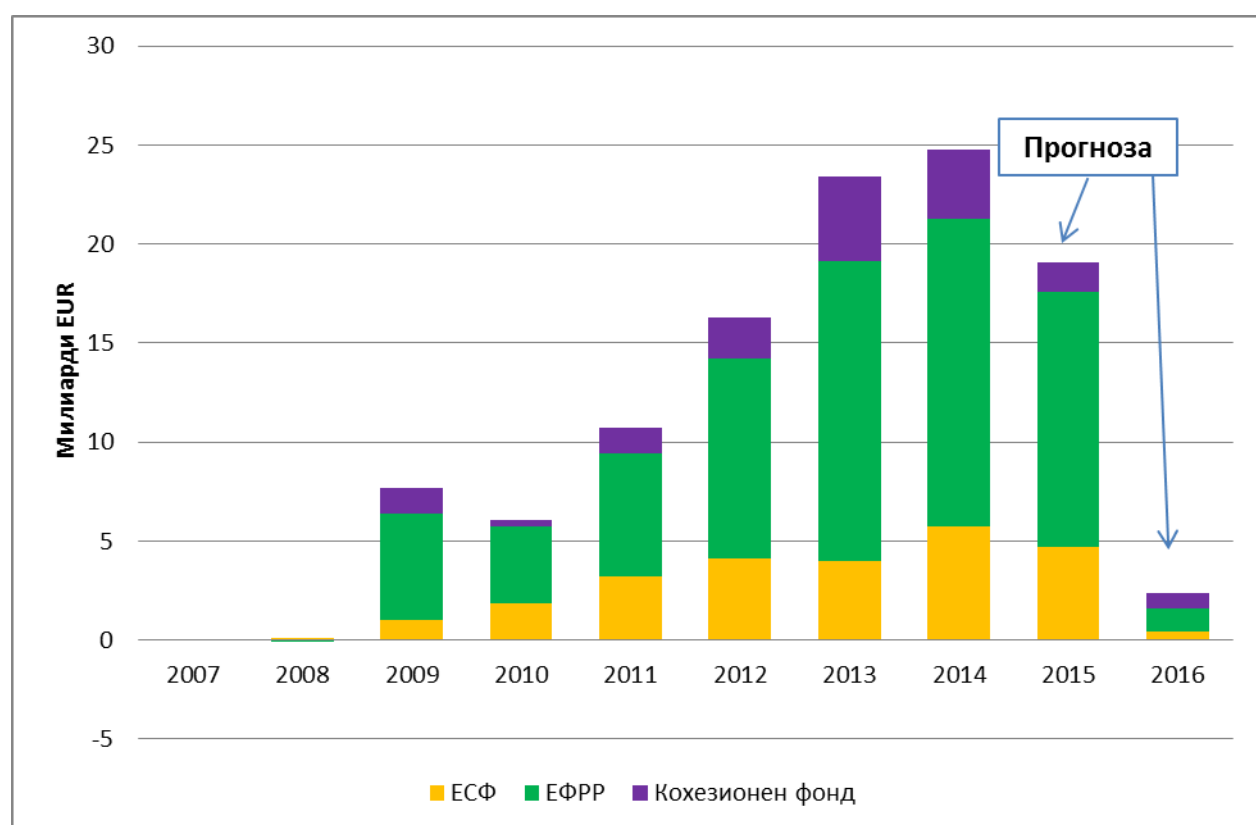
Както е показано на схемата, съвкупните плащания за програмите за периода 2007—2013 г. бяха непрекъснато под равнището, наблюдавано през периода 2000—2006 г., макар и с известно наваксване към края на периода. Този забавен профил за програмите за периода 2007—2013 г. е следствие от съчетаването на посочените по-горе фактори. Той обяснява непълното усвояване на бюджетните кредити за плащания и неизчерпването на тавана на плащанията в началото на периода, като профилът на плащанията за програмите за периода 2000—2006 г. е използван като отправна точка за определянето на таваните.

Когато обаче исканията за плащане започнаха да компенсират забавата на по-късен етап, плащанията бяха силно ограничени от равнището на разрешените бюджетни кредити за плащания и/или от тавана на плащанията, което доведе до натрупването на неизпълнени искания за плащане.

## Развитие на натрупаните неизпълнени искания за плащане за периода 2007—2014 г.

Схемата по-долу<sup>1</sup> показва развитието на натрупаните неизпълнени искания за плащане във връзка с програмите за 2007—2013 г. през периода 2007—2016 г.

### Схема 2: Програми на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.: развитие на неизпълнените искания за плащане в края на годината (в милиарди евро)



Както е показано на схемата, натрупаните неизпълнени искания за плащане по програмите за периода 2007—2013 г. започнаха да се увеличават през 2011 г., когато възлязоха на 11 милиарда евро, като достигнаха върхова стойност от 24,7 милиарда евро през 2014 г. Както е обяснено по-долу, прогнозите сочат все още високо равнище на натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г., преди да се възвърне „нормалният“ и устойчив обем на неизпълнени искания за плащане в края на 2016 г.

#### 4.3. Компоненти и видове натрупани неизпълнени искания за плащане

През годината Комисията получава следните искания за плащане по линия на структурните фондове:

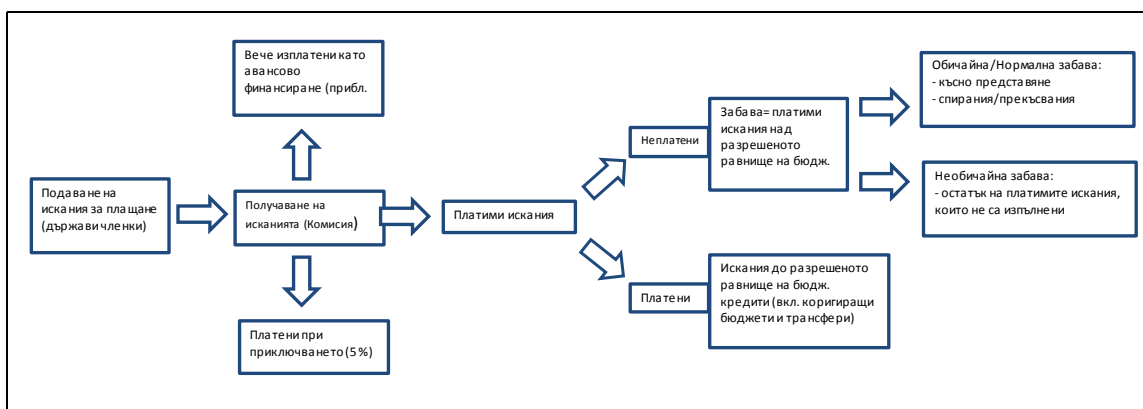
- допустими искания за плащане, които са покрити от плащания в хода на годината,

<sup>1</sup> Еднаква с включената в резюмето.

- б) искания за плащане, които вече са покрити от предварителното финансиране в началото на програмния период и които следователно не са последвани от допълнителни плащания,
- в) исканията за плащане, които могат да бъдат изплатени само след приключването, трябва да изчакат, докато Комисията и бенефициентът постигнат споразумение относно приключването,
- г) искания за плащане, които не са изпълнени, тъй като са били предадени през последните дни на годината, тоест твърде късно, за да бъдат обработени преди края на годината,
- д) искания за плащане, чието изпълнение е прекъснато/прекратено за някои бенефициенти. Прекратяванията или прекъсванията на плащанията са обикновено краткосрочни формални действия, с които Комисията забавя плащането в очакване на липсваща информация или проверки на системата за управление и контрол,
- е) искания за плащане, които са неплатени към края на годината, поради това че разрешените бюджетни кредити за плащания за съответния бюджетен ред са били изчерпани.

Последните четири категории (от буква в) до буква е)) остават неизплатени искания за плащане в края на годината, но *натрупаните неизпълнени искания за плащане* включват неизпълнените искания за плащания по букви г), д) и е). Определено равнище на неизпълнени искания за плащане в края на годината се счита за „нормално“, когато те са свързани с причините по букви г) и д). „*Нетипичните*“ натрупани неизпълнени искания за плащане включват само исканията за плащане, които не са били изпълнени по причината, посочена в буква е).

Следната схема онагледява потока от искания за плащане по функция 1б от предоставянето им от държавите членки през определянето на „дължимите плащания“ до „нормалното“ и „нетипичното“ натрупване.



### Съсредоточаване на искания в края на годината и срок за изплащане на средствата

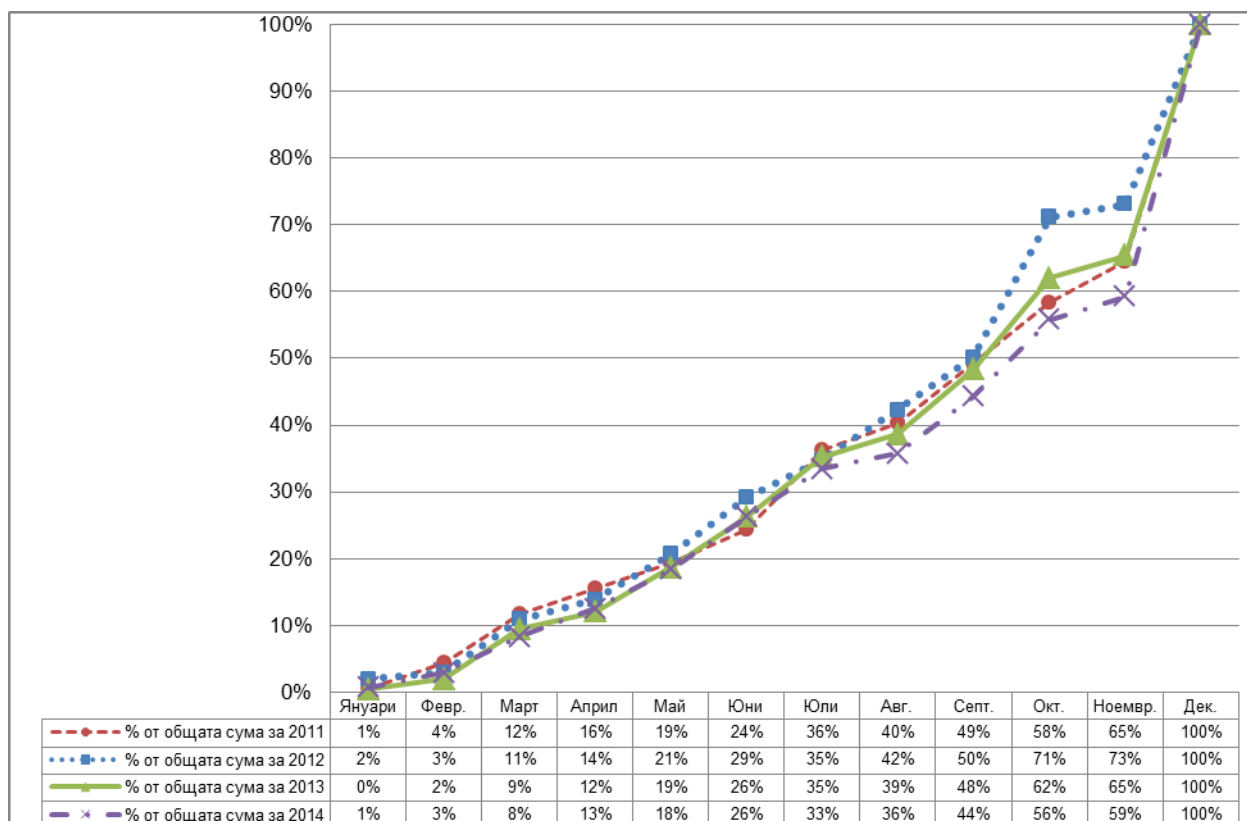
Съществува много висока концентрация на искания за плащане, изпратени от държавите членки през месец декември, като делът им варира от 27 до 35% от общата сума за годината през периода 2011—2014 г. Комисията трябва да извърши проверки по всяко получено искане за плащане, преди да пристъпи към плащането. Колкото е по-голям броят на исканията, получени

през последните седмици на годината, толкова по-голям е рискът те да не бъдат изпълнени до края на годината.

По тази причина Комисията редовно приканва държавите членки да изпращат своите искания по-редовно през годината.

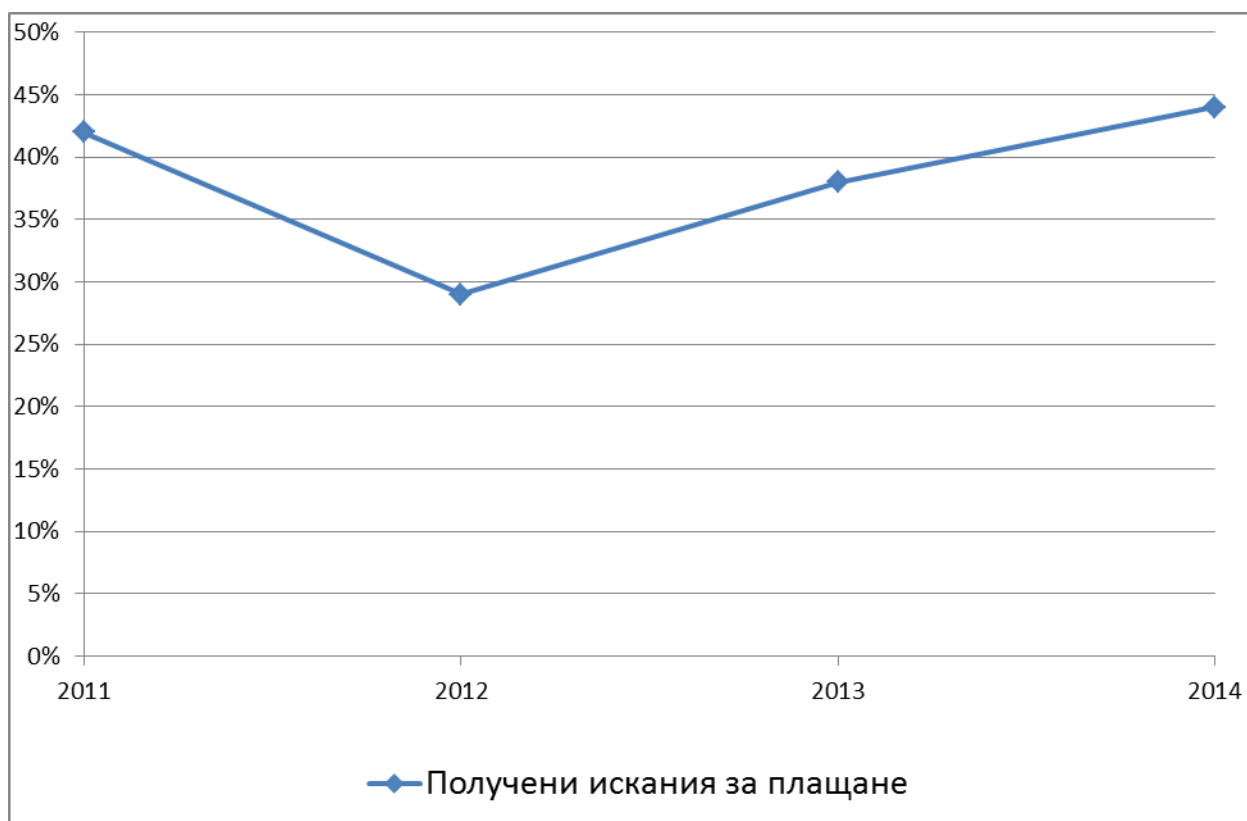
Следната схема показва месечната динамика на подаване на искания за плащане за програмите за периода 2007—2013 г. между 2011 и 2014 г.

**Схема 3а: Месечна динамика на подадените съвкупни искания за междинни плащания за периода 2007—2013 г. (в % от общата сума)**



Схемата по-горе показва ясно повтарящо се много рязко нарастване на подадените искания за плащане в края на годината.

**Схема 3б: Съсредоточаване на подадените искания за плащане през последните два месеца от годината (процент искания, получени през ноември и декември) между 2011 и 2014 г.**



Схемите показват, че все повече искания пристигат късно през годината поради нарастващия натиск на правилото „N+2“. Поради премахването на правилото N+3 през 2013 г. във всички държави членки, с изключение на Румъния, Словакия и Хърватия, се прилагаше правилото N+2. То оказва голямо въздействие върху обема на исканията, получени през тази година. Размерът на исканията, пристигащи твърде късно, за да бъдат платени в рамките на годината, зависи от общия размер на исканията, получени през годината, и от профила им в рамките на годината.

#### Въздействие на прекъсванията и прекратяванията

Комисията използва няколко предпазни механизма, за да защити бюджета на ЕС, преди да извърши плащания към държавите членки, когато е запозната с възможните слабости. Тези механизми са особено полезни за усъвършенстването на системите за контрол в държавите членки и по този начин за намаляването на необходимостта от бъдещи финансови корекции от страна на Комисията.

В резултат на това някои искания за плащане не подлежат на незабавно изпълнение, тъй като то са били прекъснати или прекратени от Комисията до внасянето на подобрения в системите за контрол. Независимо от това, че по-голямата част от тези искания в крайна сметка няма да бъдат отхвърлени, те не могат да бъдат изпълнени незабавно.

В съответствие с регламента<sup>1</sup> Комисията може:

- **да прекъсне** срока за плащане за максимален период от шест месеца за програмите за периода 2007—2013 г., ако има доказателства, които подсказват съществуването на съществен недостатък във функционирането на системите за управление и контрол на съответната държава членка; или ако службите на Комисията трябва да осъществят допълнителни проверки след постъпването на информация, че разходите, посочени в заверен отчет за разходи, са свързани със съществена нередност, която не е била отстранена,
- **да прекрати** цялото или част от междинно плащане за държава членка за програмите за периода 2007—2013 г., ако има доказателства за сериозни недостатъци в системата за управление и контрол на програмата и ако държавата членка не е предприела необходимите корективни мерки; или ако разходи, посочени в заверен отчет за разходите, са свързани със съществена нередност, която не е била отстранена; или в случай на тежко нарушение от страна на държава членка на задълженията ѝ за управление и контрол. Когато държавата членка не предприеме необходимите мерки, Комисията може да наложи финансова корекция.

#### Оценка на „нормалното“ натрупване на неизпълнени искания за плащане

Както беше обяснено по-горе, „нормалното“ натрупване на неизпълнени искания за плащане, е общата сума на исканията, които са прекъснати или прекратени, и на исканията, които са пристигнали твърде късно, за да бъдат изпълнени до края на годината. Искания, които са пристигнали през последните десет календарни дни на годината, могат да се разглеждат като искания, които са пристигнали твърде късно, за да бъдат изпълнени, тъй като Комисията трябва да разполага с достатъчна увереност, че ще бъде в състояние да изпълни изцяло наличните в бюджета бюджетни кредити. Въпреки това някои от исканията, чието изпълнение е прекъснато или прекратено, също са част от исканията, които са пристигнали твърде късно, за да бъдат изпълнени и не следва да се отчитат два пъти.

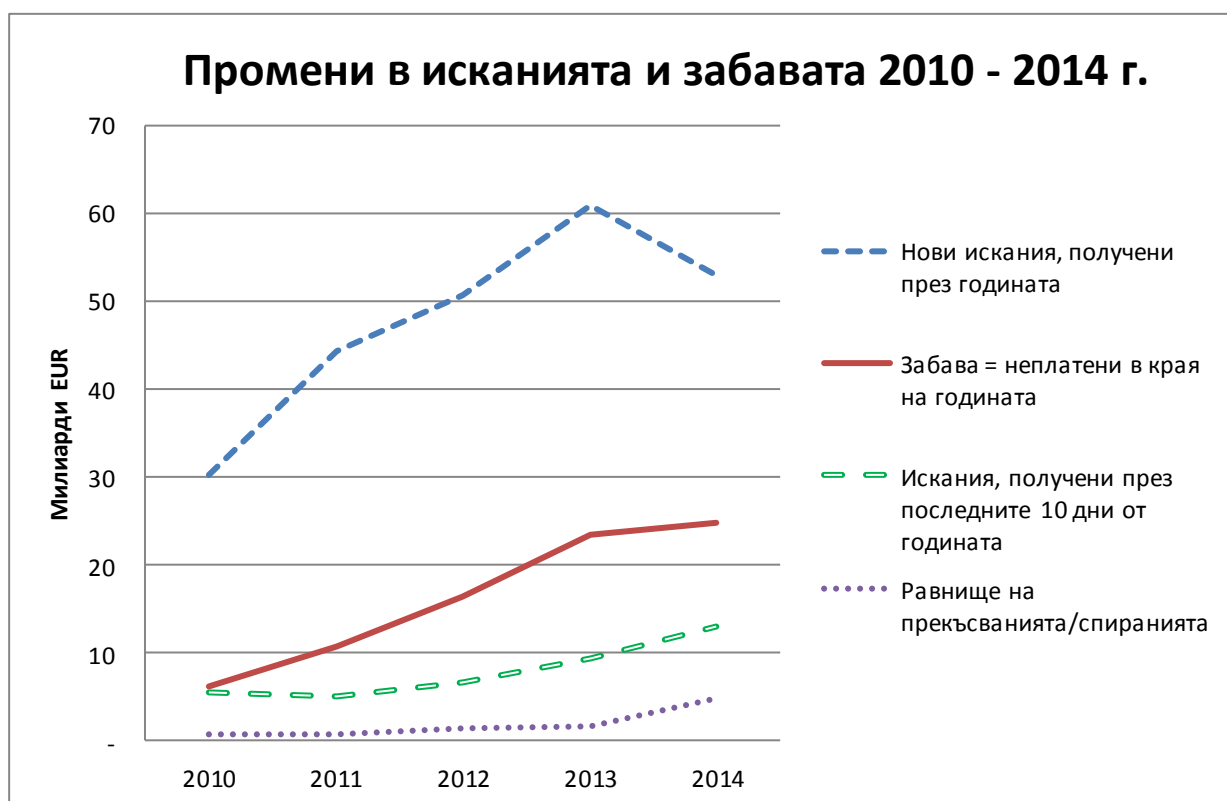
В съответствие с това към „нормалното“ натрупване на неизпълнени искания за плащане ще се прибави общият брой искания, получени през годината, и относителната им концентрация през последните дни на годината.

За периода 2010—2014 г. схемата по-долу прави преглед на получените искания за плащане, натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на годината и исканията, пристигащи твърде късно, за да бъдат изпълнени или прекратени.

---

<sup>1</sup> Съответно членове 91 и 92 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 за периода на планиране 2007—2013 г.

Схема 4: функция 16 Искания, натрупани неизпълнени искания за плащане, прекратявания за периода 2010—2014 г.



През последните три години (2012, 2013 и 2014 г.), „нормалното“ натрупване на неизпълнени искания за плащане (т.е. исканията за плащане, които са получени през последните десет дни на година или прекъснатите или прекратените искания, дори ако са били получени преди последните десет дни) могат да бъдат изчислени на приблизително половината от общата стойност на натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на всяка година. Другата половина е свързана с недостига на бюджетни кредити за плащания, разрешени в бюджета, което породи „лавинообразно натрупване“<sup>1</sup>.

С намаляващия брой искания, които се очакват през 2015 и 2016 г., очакваното намаление на прекъснатите/прекратените искания и липсата на натиск вследствие на правилото N+2 в края на 2015 г.<sup>2</sup>, „нормалното“ натрупване на неизпълнени искания за плащане също се очаква да намалее рязко.

<sup>1</sup> Поради ограничения на паричните потоци през първите месеци на годината (вж. раздел 3.3 по-горе) част от забавата може да не бъде компенсирана в рамките на нормативните крайни срокове в началото на годината.

<sup>2</sup> С изключение за Хърватия, Румъния и Словакия.



#### 4.4. Перспективи за плащанията (исканията за плащане) за периода 2007—2013 г. през 2015 и 2016 г.

##### Прогноза за 2015 и 2016 г. въз основа на прогнозите на държавите членки

Регламентът, който урежда фондовете за периода 2007—2013 г.<sup>1</sup>, изисква от държавите членки да изпращат на Комисията прогноза на вероятните си междинни искания за плащане за година N и година N+1 най-късно до 30 април на година N. През последните години държавите членки се съгласиха да актуализират тази информация през септември на година N, за да оценят точно нарастващото равнище на неизпълнените искания за плащания (натрупване) и значителната концентрация на искания за плащания, подадени в последните месеци на годината.

Новият регламент, който урежда фондовете за периода 2014—2020 г.<sup>2</sup>, обаче изисква от държавите членки да изпращат прогнозата си за исканията за междинни плащания за година N и година N+1 най-късно до 31 януари на година N (с актуализация до 31 юли). Държавите членки прилагаха този нов краен срок на доброволни начала през 2015 г. за програмите си за периода 2007—2013 г. въз основа на искане от Комисията, което беше потвърдено през декември 2014 г. Според данните, получени от Комисията към 3 март 2015 г., понастоящем държавите членки смятат, че ще представят искания за плащания (дължими и недължими) за близо 48 млрд. евро през 2015 г. и близо 18 млрд. евро през 2016 г.<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Член 76 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

<sup>2</sup> Член 112 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

<sup>3</sup> Прогнозите, представени от държавите членки през януари 2015 г., не покриваха всички оперативни програми. За тези случаи Комисията използва прогнозите, които бяха получени през миналия септември. Подобна екстраполация на липсващите прогнози на държавите членки не е възможна за 2016 г., тъй като представените през септември 2014 г. прогнози обхващат единствено 2014 и 2015 г. (но не и 2016 г.). Това означава, че прогнозата за 2016 г. включва единствено оперативните прогнози, за които държавите членки са предали информацията и може да се наложи да я преразгледат в посока нагоре, когато липсващата информация бъде предадена.

Както вече беше обяснено, не всички искания за плащане ще доведат пряко до плащания, тъй като трябва да се вземе предвид „95-процентният таван“ за плащанията, установен в член 79 от Регламент (ЕО) № 1083/2006<sup>1</sup>. Тъй като все повече програми достигат „95-процентния таван“, тази корекция ще придобие много по-голямо значение през 2015 г. и следващите години. Ето защо действителният размер на очакваните дължими искания е по-нисък от прогнозираните от държавите членки, тъй като исканията над 95-процентния таван се разглеждат едва при приключването. Въз основа на тези прогнози с таван Комисията очаква да получи дължими искания за плащане в размер на общо около 35 млрд. евро през 2015 г. Съответната сума за 2016 г. понастоящем възлиза на около 3 млрд. евро. Сумата за 2016 г. ще бъде уточнена (и би могла да бъде малко по-висока) след като държавите членки представят липсващите данни или преразгледат предадените данни за някои оперативни програми.

Приложение 2 дава по-подробна информация относно прогнозите на държавите членки за исканията за плащане, които ще бъдат предадени през 2015 и 2016 г. за програмите за сближаване за периода 2007—2013 г.

#### Прогноза на Комисията въз основа на изпълнението

В края на 2014 г. общата сума от предварителното финансиране и извършените междинни плащания възлизаше на 266,1 млрд. евро. Общият финансов пакет за програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. е 347,3 млрд. евро. Като се вземат предвид отменените до момента бюджетни кредити и рискът от отмяна поради прилагането на правилото N+2/N+3 в края на 2014 г., което обаче все още предстои да бъде потвърдено (обща максимална сума от близо 0,9 млрд. евро от началото на периода), максималната сума, която ще трябва да бъде изплатена, е около 80,3 млрд. евро. 5% от сумите за всяка програма обаче трябва да бъдат изплатени едва при приключването (17,3 млрд. евро).

Следователно очакваното равнище на исканията за междинни плащания, които ще трябва да бъдат изплатени през 2015 г. или следващите години, е около 63 млрд. евро или 18% от общия финансов пакет, който включва натрупването в края на 2014 г. (24,7 млрд. евро). Максималният размер на дължимите нови искания за плащане, които ще бъдат получени през 2015 г. или следващите години, преди приключването, е 38,3 млрд. евро. Ако през 2015 г. бъдат получени искания за плащане в размер на 35 млрд. евро, то през 2016 г. ще постъпят искания за оставащата сума от максимум 3,5 млрд. евро.

---

<sup>1</sup> Член 79 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 постановява, че кумулативната сума от префинансирането и извършените от Комисията междинни плащания не превишава 95% от седемгодишния принос от фондовете за оперативната програма; останалите 5% ще бъдат платени едва след приключването на оперативната програма.

Прогноза за натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г. въз основа на коригираните прогнози на държавите членки

Равнището на разрешените бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2015 г. е 39,5 млрд. евро. Тази сума ще покрие както натрупаните преди 2015 г. неизпълнени искания за плащане (24,7 млрд. евро), така и новите искания (които се оценяват на 35 млрд. евро). Следователно очакваната сума на натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г. ще възлезе на 20 млрд. евро, от които поне половината, или около 10 млрд. евро, ще бъдат класифицирани като нетипично натрупване на неизпълнени искания за плащания.

*в млрд. евро*

<b>Натрупване в края на 2014 г. (с корекции)</b>	<b>Прогнози на държавите членки за исканията за плащане за 2015 г. с корекция от 95-процентния таван</b>	<b>Разрешени бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2015 г.</b>	<b>Очаквана сума на натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г.</b>
<b>24.7</b>	<b>~35</b>	<b>39.5</b>	<b>~20</b>

4.5. Очаквани искания за плащане за 2016 г.

Както е посочено по-горе, неизпълнените искания за плащане в края на 2014 г. се очаква да достигнат около 20 млрд. евро, при условие че прогнозите на държавите членки са точни. Освен това преди приключването на програмите се очаква да постъпят още искания за плащане в размер на максимум 3,5 млрд. евро. Предвид този сравнително ограничен размер на исканията за плащане и тъй като вече няма да има натиск вследствие на правилото N+2, няма основание да се предполага, че голям брой от тези искания за плащане ще постъпят твърде късно, за да бъдат изплатени през 2016 г.

Комисията ще коригира искането си в проектобюджета за 2016 г., като вземе предвид „нормалното“ натрупване на неизпълнени искания за плащане в края на 2016 г. Това „нормално“ натрупване обаче, което покрива подаването на искания с изключително голямо закъснение и останалите прекъсвания/прекрътиявания, би било много малко в сравнение с предходните години, тъй като размерът на новите искания, които ще бъдат получени през 2016 г., също е много нисък и Комисията очаква държавите членки да отстранят пропуските и да представят „чисти“ искания. Този размер би могъл да бъде от порядъка на 2 млрд. евро. Ето защо това „нормално“ натрупване в края на 2016 г. ще трябва да бъде покрито в бюджета за 2017 г. Следователно сумата, която трябва да бъде включена в бюджета за 2016 г., ще бъде от порядъка на 21,5 млрд. евро.

4.6. Обобщение на информацията, използвана за изчисляване на исканията за плащане и натрупаните неизпълнени искания за плащане

В следващата таблица е обобщена информацията относно финансовия пакет за програмата, очакваното използване на наличните бюджетни кредити в бюджета за 2015 г. и очакваната максимална сума на исканията за плащане през 2016 г.

**Неизпълнени междинни плащания за периода 2015—2017 г. (млрд. евро)**

<b>Финансов пакет на програмата</b>	<b>(1)</b>	<b>347.3</b>
- от който предварително финансиране и извършени междинни плащания до края на 2014 г.	(2)	266.1
- от който запазени за приключването средства (5%) и отменени бюджетни кредити	(3)	18.2
Максимална сума на дължимите междинни плащания (2015—2017 г.)	(4)=(1)-(2)-(3)	~63.0
- от която неизпълнени искания за плащане в края на 2014 г.	(5)	24.7
- от която максимална сума на дължимите междинни плащания за периода 2015—2017 г.	(6)=(4)-(5)	38.3

**Финансова 2015 година, в млрд. евро**

<b>Налични бюджетни кредити в бюджета за 2015 г.</b>	<b>(1)</b>	<b>39.5</b>
- от които натрупани неизпълнени искания за плащане в края на 2014 г.	(2)	24.7
- от които прогнози за 2015 г. с корекция от 95-процентния таван	(3)	~35
<b>Очаквана сума на натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г.</b>	<b>(4)=(1)-(2)-(3)</b>	<b>~20</b>

**Финансова 2016 година, в млрд. евро**

<b>Очаквана сума на натрупаните неизпълнени искания за плащане в края на 2015 г.</b>	<b>(1)</b>	<b>~20</b>
Максимална сума на оставащите искания за плащане, които се очаква да бъдат получени през 2016 г. преди приключването	(2)	~3.5
<b>Максимална сума на исканията за плащане, които трябва да бъдат покрити от бюджета за 2016 г.</b>	<b>(3)=(1)+(2)</b>	<b>~23.5</b>

#### 4.7. Плащане при приключването

Приключването на структурните фондове следва своята собствена динамика на плащанията. Всяка държава членка изпраща документите си за приключването на отделните програми най-късно до 31 март 2017 г. Комисията информира държавата членка за становището си относно съдържанието на декларацията за приключване в срок от пет месеца от датата на получаването ѝ, при условие че цялата информация е подадена в първоначалния документ за приключване<sup>1</sup>. По принцип плащанията за приключването ще се извършват чак след 2016 г. Общата сума на запазените за приключването средства (5% от всички бюджетни кредити) е 17,3 млрд. евро, но размерът на плащанията ще зависи от качеството на изпълнение на програмата през целия период. Евантуалните отменени бюджетни кредити при приключването в областта на политиката на сближаване могат да намалят необходимостта от плащания.

Като индикативна прогноза за периода 2000—2006 г. процентът на отменените бюджетни кредити при приключването е бил 2,6% от общия финансов пакет за Европейския социален фонд (ЕСФ) и 0,9% от средствата за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). По отношение на ЕСФ обаче все още има 0,5 млрд. евро непогасени бюджетни задължения (RAL), които са свързани с проблематични случаи на нередности, поради което Комисията счита, че окончателният процент на отменените бюджетни кредити при приключването ще бъде около 3% за този фонд. Комисията не изключва възможността размерът на отменените бюджетни кредити при приключването да бъде по-висок отколкото през предходния период, така че горепосочените прогнози следва да се считат за предпазлива индикация.

Исканията за приключване не се вземат предвид в анализа на намаляването на считаната за „нормална“ част от натрупаните неизпълнени искания за плащане, тъй като повечето от тях ще бъдат изплатени през периода 2017 – 2019 г. или последващи години и във всеки случай няма да доведат до плащания, тъй като неправомерно платените суми първо ще бъдат уравниени преди да бъде извършено крайното плащане.

---

<sup>1</sup> Член 89 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25).

## **5. Други функции: Перспективи за програмите за периода 2007—2013 г.**

### **5.1. Общ преглед**

След подробния анализ на специфичния случай на политиката на сближаване (функция 1б), който беше представен в раздел 4 по-горе, настоящият раздел разглежда положението в другите функции, което може да бъде обобщено по следния начин:

- Бюджетните кредити за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (функция 2) са едногодишни, при което плащанията и поетите задължения се вписват в бюджета на едно и също равнище. Вследствие на това в края на годината няма натрупани неизпълнени искания за плащане;
- Управлението на фонда за развитие на селските райони, Европейския фонд за рибарство (функция 2) и фондовете за убежището, миграцията, границите и сигурността (функция 3) е споделено с държавите членки, по подобен начин както при политиката на сближаване. Досега няма натрупани неизпълнени искания за плащане за развитието на селските райони, но не такъв е случаят при другите фондове;
- Повечето от другите програми (функции 1а и 4) се управляват от Комисията. Предвид недостига на плащания много от тези програми бяха подложени на смекчаващите мерки, които Комисията въведе през 2014 г. (а в някои случаи още през 2013 г.), които варираха от намаляване на предварителното финансиране (при надлежно отчитане на вида и финансовата стабилност на партньорите по изпълнението, получателите и бенефициентите) до отлагане на крайните плащания или плащанията за бюджетна подкрепа, въздържане от поемане на нови задължения и забавяне на сключването на договори. Повечето от тези смекчаващи мерки обаче само отложиха момента на изплащане на средствата, а поетите задължения така или иначе трябва да бъдат спазени.

Таблицата по-долу представя общ преглед на развитието на натрупаните неизпълнени искания за плащане за функции 1а и 4. Има ясна възходяща тенденция при натрупаните неизпълнени искания за плащане за функция 4, които през 2014 г. достигнаха най-високото си равнище през последните години, докато развитието на функция 1а не е толкова ясно.

**Натрупани неизпълнени искания за плащане в края на годината (в млн. евро)**

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Функция 1а	1 679	507	291	628	604	567	551	541
Функция 4	172	178	284	226	387	367	389	630

## 5.2. Програми със споделено управление във функции 2 и 3

### 5.2.1. Функция 2

#### Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ)

Няма натрупани неизпълнени искания за плащане за Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), тъй като фондът се базира на едногодишни бюджетни кредити.

#### Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)

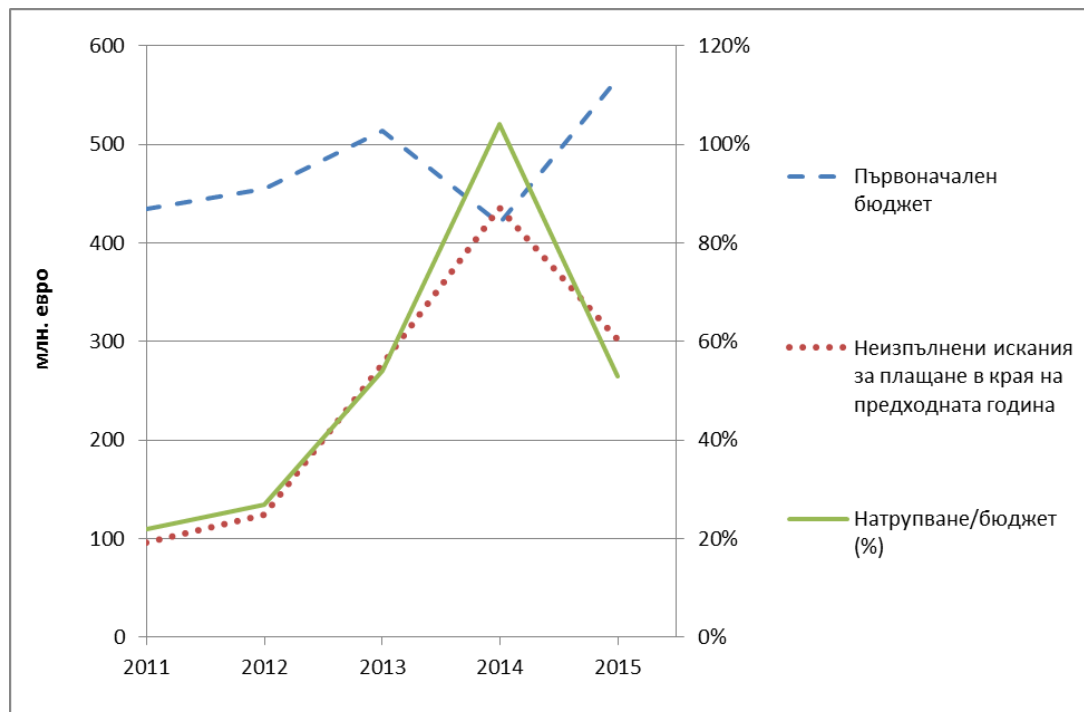
Досега няма натрупани неизпълнени искания за плащане за развитието на селските райони: Комисията винаги е успявала да изплати всички искания за плащане навреме. Като се има предвид мащабът на програмата за развитие на селските райони и правилото за 95%, което също се прилага в този случай, максималният размер на междинните плащания, които още могат да бъдат изплатени преди приключването, е около 8,7 млрд. евро за периода 2007—2013 г. Разрешените бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2015 г. за програмите за периода 2007—2013 г. възлизат на 5,9 млрд. евро. Оставащата сума от 2,8 млрд. евро трябва да бъде изплатена през 2016 г., след като държавите членки представят декларацията за последното тримесечие, която е предвидена за януари 2016 г.

Общата сума, запазена за приключването, е около 4,8 млрд. евро. Действителната сума, която трябва да бъде изплатена, ще зависи от отменените бюджетни кредити. Така например, ако се приложи 1,5-процентната ставка на отменените бюджетни кредити от предходния период на приключване 2000—2006 г., ще бъдат отменени около 1,5 млрд. евро. Плащанията по приключването се очаква да бъдат извършени между 2016 и 2019 г.

#### Европейски фонд за рибарство (ЕФР)

Начинът на управление на ЕФР е подобен на политиката на сближаване (функция 1б). Тъй като обаче правилото N+3 не се прилага за ЕФР, фондът не срещна специфичния проблем с преобразуването на правилото N+3 в N+2 между транша поети задължения за 2010 г. и транша поети задължения за 2011 г. Освен това не беше прилагано и „гръцкото правило“, въпреки че стартирането на програмите също беше леко забавено от задълженията във връзка със системите за управление и контрол. Въпреки това през последните години натрупаните неизпълнени искания за плащане по ЕФР са изключително големи. В началото на 2014 г. размерът на натрупаните неизпълнени искания за плащане беше на равнището на гласуваните бюджетни кредити за плащания за програмите за периода 2007—2013 г.

Що се отнася до датите на подаване на исканията за плащане през годината, през периода 2010—2014 г. две трети от годишните искания за плащане бяха получени през ноември и декември. Следващата графика показва размера на натрупаните неизпълнени искания за плащане от 2011 до 2014 г. за програмите по линия на ЕФР за периода 2007—2013 г., заедно с първоначалните бюджетни кредити за плащания за следващата година.



Основната причина за намаляването на натрупаните неизпълнени искания за плащане за ЕФР в края на 2014 г. е преразпределението на всички налични бюджетни кредити за плащания в рамките на бюджетната глава (включително всички бюджетни кредити за плащания за споделеното управление на ЕФМДР поради забавеното приемане на новото правно основание) и получените увеличения в проект на коригиращ бюджет № 3/2014 (приет като коригиращ бюджет № 2/2014) и в трансфера в края на годината.

По-големият размер на разрешените в бюджета за 2015 г. плащания следва да позволи намаляване на натрупаните неизпълнени искания за плащания до нормалното равнище от около 0,1 млрд. евро.

### 5.2.2. Функция 3

#### Политики в областта на убежището, миграцията, границите и сигурността

Общите политики в областта на убежището и имиграцията през периода 2007—2013 г. се провеждаха главно посредством Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (SOLID). Общата програма се състоеше от четири инструмента: Фонда за външните граници (EBF), Европейския фонд за връщане (RF), Европейския фонд за бежанци (ERF) и Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни (EIF).



Следващата графика показва нарастващия размер на неизпълнените искания за плащане в края на годината за програмите в областта на убежището, миграцията, границите и сигурността.



RAL са се увеличили от 150 млн. евро в началото на 2007 г. до 2,6 млрд. евро през 2014 г., въпреки отменените 300 млн. евро през периода 2007—2014 г. Остават да бъдат изплатени около 1,9 млрд. евро по програмите за периода 2007—2013 г. Бюджетните кредити за плащания, разрешени за програмите в бюджета за 2015 г., възлизат на малко над 600 млн. евро и включват бюджетните кредити за плащанията за първоначалното и годишното предварително финансиране за новите програми за периода 2014—2020 г.

Като се вземе предвид сумата, която ще бъде изплатена при приключването (оценявана на около 1 млрд. евро), и фактът, че вторите предварителни финансираня не можаха да бъдат изплатени през 2013 и 2014 г. поради липсата на бюджетни кредити за плащания, необходимостта от плащания с цел намаляване на натрупването на неизпълнени искания за плащания по програмите за периода 2007—2013 г. до нормално равнище в края на 2016 г. се оценява на около 235 млн. евро.

### 5.3. Програми с пряко управление във функции 1a и 4

#### 5.3.1. Функция 1a

Този раздел прави общ преглед на положението с плащанията по програмите във функция 1a в края на 2014 г.

#### Неизпълнени искания за плащане в края на годината

Графиката по-долу показва развитието на неизпълнените искания за плащане в края на годината за основните програми във функция 1a.



Големият размер неизпълнени искания за плащане в края на 2007 г. е следствие главно от проектния цикъл на Шестата рамкова програма за научни изследвания (БРП) и от особено големия брой открити задължения по това време. Освен това съгласно договорите за научни изследвания одиторските заверки се изискват преди да се пристъпи към изплащането на разходите.

Смекчавашите мерки, които Комисията предприе през 2014 г. (вж. раздел 2.2 по-горе) с цел справяне с недостига на бюджетни кредити за плащания, предотвратиха увеличаването на неизпълнените искания за плащане в края на 2014 г. Мерките включваха намаляване на равнището на предварителното финансиране и забавяне на подписването на нови договори/споразумения за отпускане на безвъзмездни средства, в резултат на което част от плащанията бяха прехвърлени за следващата година. Макар че тези мерки ограничиха равнището на неизпълнените искания за плащане, техен страничен ефект беше и забавянето на изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г. В някои случаи се наложи да бъдат предприети по-драстични мерки, за да се отдаде приоритет на плащанията за по-уязвимите бенефициенти.

### Развитие на непогасените бюджетни задължения (RAL)

Като цяло стабилното равнище на неизпълнените искания за плащане в края на годината за програмите във функция 1а е в рязък контраст с ясната възходяща тенденция при равнището на непогасените бюджетни задължения (RAL), както е видно от графиката по-долу:



Увеличаването на RAL във функция 1а до голяма степен се дължи на нарастващата разлика между бюджетните кредити за поети задължения и плащания за научните изследвания — програмата с най-големи разходи в тази функция. Това е видно от графиката по-долу, която показва низходящата тенденция при съотношението между плащанията и поетите задължения.



Като пример за начина, по който се изпълняват проектите във функция 1а, по-долу е описан проектният цикъл на програмите за научни изследвания.

## Проектен цикъл в областта на научните изследвания

Програмите за научни изследвания се изпълняват чрез многогодишни работни програми, които включват покани за представяне на предложения, процедури по възлагане на обществени поръчки, проучвания, експертни групи, участие в международни организации, семинари и работни срещи, оценка и мониторинг. Около 90% от програмите за научни изследвания са свързани с покани за представяне на предложения, а останалите 10%—с други дейности.

Годишната работна програма за година N се приема от Комисията в средата на година N-1. Поканите за представяне на предложения се стартират от втората половина на година N-1. В повечето случаи представянето на предложения обикновено се извършва в срок от три месеца след публикуването на поканата за представяне на предложения. Глобалните задължения се поемат след приемането на работната програма през година N и най-късно преди преговорите за сключване на договорите (обикновено крайния срок на поканата за представяне на предложения). Оценката на предложенията (три месеца) и подборът (един-два месеца) са последвани от преговорите за сключване на договорите (от един до шест месеца) и тяхното подписване (до няколко месеца). Комисията/изпълнителната агенция разполага с осем месеца между крайния срок на поканата за представяне на предложения и подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства (т.нар. „срок за отпускане на безвъзмездни средства“), от които пет месеца за информирането на кандидатите за резултата от научната оценка и три месеца за подготовката на споразумението. След като бъде поето конкретното задължение и договорът бъде подписан, предварителното финансиране следва да бъде изплатено в срок от 30 дни от подписването на споразумението или от 10 дни преди началната дата на действието, в зависимост от това коя от двете дати е по-късна. Вследствие на структурните мерки, предприети през 2014 г. от генералните дирекции, работещи в областта на научните изследвания, предварителното финансиране на поетото задължение за година N вече се изплаща през година N+1 вместо през година N. Междинните плащания се базират на финансовите отчети и са обвързани с периодични доклади, обикновено на всеки 18 месеца. Крайното плащане от 10% се извършва при приемане на окончателния доклад.

За всички други действия, които са предвидени в работната програма, временните задължения се поемат през година N и авансовите плащания се извършват през същата година. Останалата част се изплаща през година N+1.

## Недостиг на плащания в областта на научните изследвания: практически последици

С цел управление на недостига на бюджетни кредити за плащания в рамките на програмите за научни изследвания, през 2014 г. беше извършен трансфер на обща сума от 236,5 млн. евро от бюджетните редове на програма „Хоризонт 2020“ с цел подсилване на бюджетните редове за приключване за периода 2007—2013 г. за същите програми, което забави предварителното финансиране на стартираните през 2014 г. покани за представяне на предложения по линия на „Хоризонт 2020“ за 2015 г. Случаят не беше такъв през предходните години и това води до забавяне на изпълнението на новите програми.

Научните изследвания отнемат време и задържането на подписването на договори и на финансирането не съответства на целта за засилване на усилията в областта на научните изследвания с цел подкрепа на икономическия растеж. Очаква се увеличаването на равнището на бюджетните кредити за плащания, разрешени за „Хоризонт 2020“ в бюджета за 2015 г., да позволи частично наваксване на тази ключова програма.

## „Еразъм +“

„Еразъм +“ е добър пример за годишна програма, за която равнището на плащанията отговаря на равнището на поетите задължения, тъй като жизненият цикъл на повечето действия е обвързан с академичния календар.

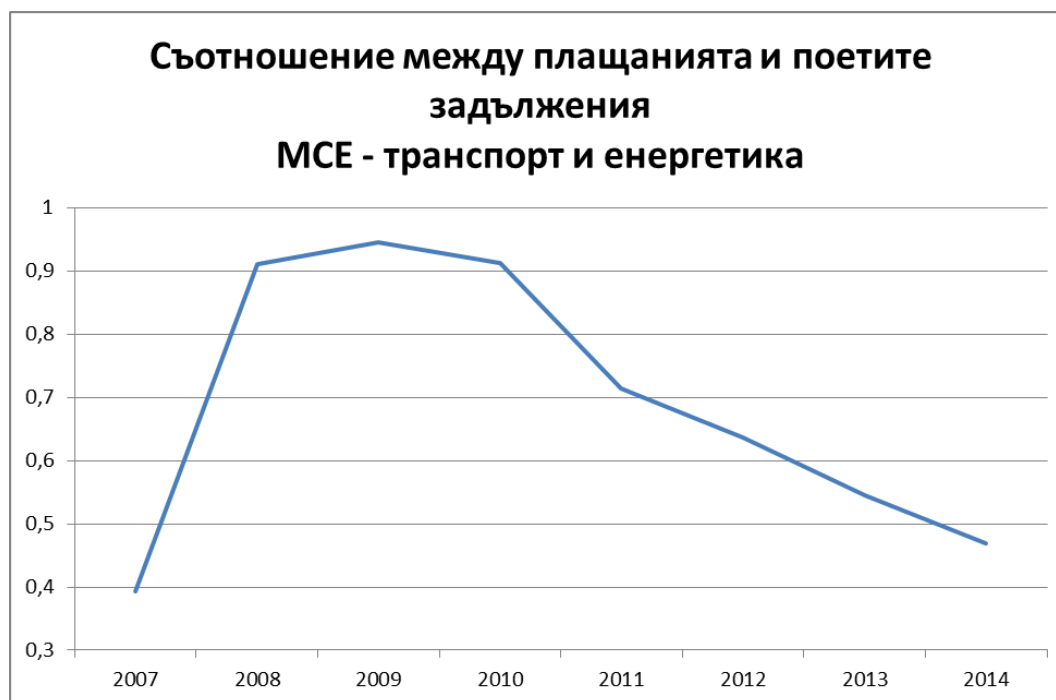
Заради недостига на плащанията обаче увеличението на бюджетните кредити за плащания през 2014 г. не съответстваше на увеличението на бюджетните кредити за поети задължения, което се предвижда да продължи през периода 2014—2020 г. Този недостиг на плащания през 2014 г. може да се види също в съотношението между плащанията и поетите задължения в графиката по-долу.



Вследствие на това през 2014 г. не беше възможно да се изплати част от второто предварително финансиране на националните агенции, които трябва да финансират дейности за мобилност. Макар че би трябвало положението да се подобри леко, очакванията са „Еразъм+“ да продължи да се сблъсква с подобни ограничения през 2015 г.

## Транспорт и енергетика

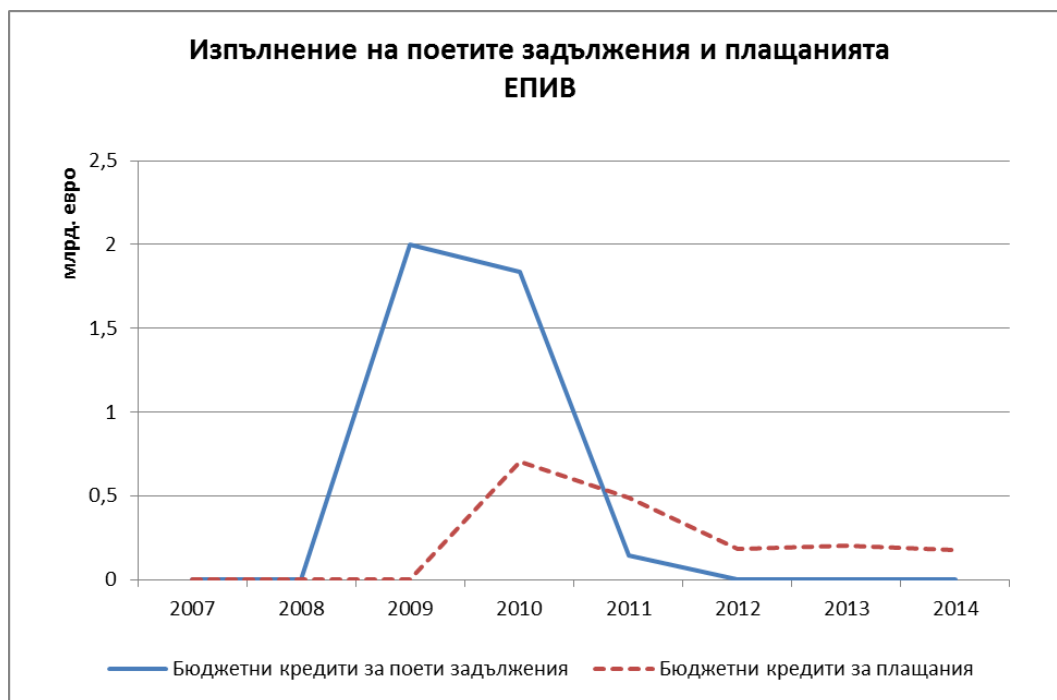
Графиката по-долу показва нарастващите различия между равнището на поетите задължения и плащанията за областите на политиката, свързани с транспорта и енергетиката.



Разрешените бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2015 г. ще бъдат достатъчни да покрият първото предварително финансиране за проектите за периода 2014—2020 г. и да се справят частично с RAL за периода 2007—2013 г., които се оценяват на над 2 млрд. евро.

### Европейски план за икономическо възстановяване (ЕПВ)

В сравнение с високото равнище на поетите задължения през 2009 и 2010 г. изпълнението на плащанията за тази програма започна бавно, тъй като проектите по линия на ЕПВ се състоят в по-голямата си част от големи инфраструктурни проекти.



Конкретно през 2014 г. бюджетните кредити за плащания не бяха достатъчни за покриване на всички получени искания за плащане през годината дори след късното приемане на проект на коригиращ бюджет № 3/2014, който осигури допълнителни бюджетни кредити. В края на 2014 г. RAL все още възлиза на 2 млрд. евро, което е половината от първоначално предвидената за ЕПВ сума. Равнището на разрешените през 2015 г. бюджетни кредити за плащания достига 407 млн. евро, което се очаква да покрие прогнозните нужди за годината.

### 5.3.2. Функция 4

Графиката по-долу показва равнището на непогасените бюджетни задължения (RAL) за програмите по функция 4 от 2007 г. насам.



Функция 4 обхваща краткосрочните инструменти за реакции при кризи, по-дългосрочни инструменти, които използват многогодишно програмиране, и ad hoc инструменти като макрофинансовата помощ под формата на заеми и безвъзмездни средства. 73% от разходите по тази функция се дължат на трите големи инструмента (Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП II), Европейския инструмент за съседство (ЕИС) и Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСП)), които използват многогодишно програмиране. Подкрепата за трети държави, която се финансира в рамките на тези програми, обикновено има жизнен цикъл от около 6—8 години. Инструментите за реакции при кризи (хуманитарна помощ, Инструмент, допринасящ за стабилността и мира, Обща външна политика и политика на сигурност) и макрофинансовата помощ, от друга страна, имат доста по-кратки цикли от около 12—18 месеца.

От 2013 г. насам при повечето инструменти във функция 4 има недостиг на бюджетни кредити за плащания, което засегна първо характеризиращите се с бързо изплащане на средствата инструменти за хуманитарна помощ и реакции при кризи, а впоследствие и инструменти като Инструмента за сътрудничество за развитие и Европейския инструмент за съседство, при които плащанията са свързани главно със съществуващи договори и задължения. Положението се влоши през 2014 г. поради цялостното намаление на наличните плащания в сравнение с 2013 г. За някои от програмите увеличението на средствата чрез коригиращ бюджет № 3/2014 (и други действия, като например трансфери)<sup>1</sup> беше много закъсняло и недостатъчно за покриване на натрупаните неизпълнени искания за плащане.

Въведените мерки (вж. раздел 2.2 по-горе) успяха само частично да смекчат последиците от недостига на плащания, отлагайки момента на изплащане на средствата, а поетите задължения така или иначе трябва да бъдат спазени.

<sup>1</sup> + 406 млн. евро (нетно увеличение на бюджетните кредити за плащания) за хуманитарната помощ, + 30 млн. евро за ИСП и + EUR 250 млн. евро за ЕИС.



### Неизпълнени искания за плащане в края на годината

Като цяло неизпълнените искания за плащане в края на 2014 г. за функция 4 се увеличиха значително. Това се дължи най-вече на рязкото увеличение на исканията и на липсата на съответни бюджетни кредити за плащания, както беше случаят с Европейския инструмент за съседство и Инструмента за сътрудничество за развитие, както е видно от графиката по-долу.



От друга страна, увеличенията на разрешените бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2013 и 2014 г. позволиха коригирането на равнището на неизпълнените искания за плащания за хуманитарната помощ<sup>1</sup>:



<sup>1</sup> Графиката обаче не отразява въздействието на намаляването на равнището на предварителното финансиране.

Както е посочено по-горе, RAL по функция 4 и в частност трите големи дългосрочни инструмента, нарастват постоянно през последните пет години, в съответствие с равнището на поетите задължения от предишната МФР. Програмите, за които първоначално бяха поети задължения през 2010 г., трябваше да бъдат официално утвърдени с третата държава бенефициент през 2011 г., а договорите да бъдат сключени до 2014 г. Оттук следва, че сега трябва да бъдат изплатени много от тези по-големи програми, за които бяха поети задължения в момент, когато поетите задължения нарастваха рязко. Очаква се равнището на разрешените бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2015 г. да намали разликите, което би трябвало да спомогне за стабилизирането на положението. То обаче ще продължи да бъде напрегнато и очакванията са, че разликите и RAL ще продължат да се увеличават за много инструменти, като например Инструмента за сътрудничество за развитие.

## **6. Перспективи за програмите за периода 2014—2020 г.**

Бюджетът за 2016 г. ще трябва да включва достатъчно бюджетни кредити за плащания не само за постепенното премахване на нетипичното равнище на неизпълнените искания за плащане вследствие на поетите задължения за програмите за периода 2007—2013 г., но също така и за програмите за периода 2014—2020 г. във функция 1а и 4, чието изпълнение беше възпрепятствано от недостига на плащания. Бюджетът за 2016 г. трябва също така да включва необходимите бюджетни кредити за плащания за други фондове, като например развитието на селските райони (функция 2), с цел да се избегне създаването на ново натрупване, което не е съществувало в миналото.

Комисията ще направи оценка на нуждите от плащания за 2016 г. за програмите за периода 2014—2020 г. в проектобюджета за 2016 г.

## **7. Заключение**

През последните години и особено през 2014 г. равнището на бюджетните кредити за плащания не беше достатъчно за покриване на получените искания за плащане. От своя страна това доведе до все по-голямо натрупване на неизпълнени искания за плащане в края на годината, най-вече за програмите за периода 2007—2013 г. в областта на политиката на сближаване. Комисията предприе редица смекчаващи мерки, за да сведе до минимум отрицателните последици от недостига на бюджетни кредити за плащания, като изпълняваше, доколкото беше възможно, задълженията, произтичащи от минали задължения. Като страничен ефект обаче изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г. беше възпрепятствано.

Бюджетните кредити за плащания в бюджета за 2015 г. се очаква да доведат до намаление на натрупаните неизпълнени искания за плащане за програмите за периода 2007—2013 г. Комисията е установила равнището на плащанията, което е необходимо за постепенното премахване на нетипичното равнище на неизпълнените искания за плащане за програмите за периода 2007—2013 г. до края на 2016 г. В своя проектобюджет за 2016 г. Комисията ще предложи съответните бюджетни кредити за плащания.

Комисията счита, че на тази база трите институции могат да се ангажират с изпълнението на план за намаляване на равнището на неплатените сметки във връзка с изпълнението на програмите за периода 2007—2013 г. до устойчиво равнище до края на 2016 г.

## **Приложение 1: информация, изпратена от Комисията на 15 декември 2014 г.**

На 15 декември 2014 г. Комисията представи очакваната сума на натрупаните неизпълнени искания за плащане за програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. в края на 2014 и 2015 г., както следва:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г. (*)	2015 г. (*)
<i>Натрупани неплатени сметки в края на годината (в млн. евро)</i>	<b>6.1</b>	<b>10.8</b>	<b>16.2</b>	<b>23.4</b>	До 25 (1)	<b>19 (2)</b>

(\*) Прогнози на Комисията въз основа на коригираните прогнози на държавите членки

(1) Отчитане на допълнителните бюджетни кредити за плащания в проект на коригиращ бюджет № 3/2014, във вида в който беше окончателно одобрен.

(2) Отчитане на допълнителните бюджетни кредити за плащания в проект на коригиращ бюджет № 3/2014, във вида в който беше окончателно одобрен, и на разрешените бюджетни кредити за плащания в бюджета за 2015 г.

Комисията също така представи разбивка на очакваната сума на натрупаните неизпълнени искания за плащане за програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. в края на 2014 г. Както е посочено в таблицата по-долу, общият размер на действително получените до края на 2014 г. искания за плащане беше с около 1,5 млрд. евро по-нисък от изготвените от държавите членки прогнози и с около 2,5 млрд. евро по-висок от прогнозираната от Комисията горна граница.

### **ОЧАКВАНА СУМА НА НАТРУПАНИТЕ НЕИЗПЪЛНЕНИ ИСКАНИЯ ЗА ПЛАЩАНЕ В КРАЯ НА 2014 Г.**

(в млрд. евро)

(1)	<i>Искания за плащане, получени до края на 2013 г. и неизплатени до края на 2013 г. (натрупване)</i>	23.4
(2)	<i>Искания за плащане, получени до края на ноември 2014 г.</i>	31.4
(3) = (1) + (2)	<i>Искания за плащане, получени до края на ноември 2014 г., които трябва да бъдат изплатени през 2014 г.</i>	54.8
(4)	<i>Разрешено равнище на бюджетните кредити за плащания (с коригиращ бюджет № 3/2014)</i>	49.4
(5) = (3) — (4)	<i>Натрупване до края на ноември 2014 г., което трябва да бъде изплатено до края на 2014 г.</i>	5.4

	Прогноза	Действително изпълнение
<i>Прогнози на държавите членки за исканията за плащане, които ще бъдат представени през декември 2014 г.</i>	23	21.5
<i>Прогнози на Комисията за исканията за плащане, които ще бъдат представени през декември 2014 г.</i>	18—19	21.5

*Прогноза за натрупването на неплатени сметки в края на 2014 г.: до 25 млрд. евро.*

Накрая, Комисията представи по страни прогнозите на държавите членки за исканията за плащане, които ще бъдат подадени за политиката на сближаване през 2014 г. (54,33 млрд. евро), исканията за плащане, изпратени до 31 октомври 2014 г. (31,36 млрд. евро),

и като следствие, исканията за плащане, които ще бъдат подадени през ноември и декември (22,97 млрд. евро).

Комисията добави, че като взема предвид средния процент грешки, който се наблюдава в „брутните“ прогнози на държавите членки през последните години, и 95-процентния таван на плащанията преди приключването, който се изисква съгласно член 79 от Регламент (ЕО) № 1083/2006, оценява на 18—19 млрд. евро исканията, които ще бъдат получени през декември. Това е в съответствие с таблиците по-горе.

## **Приложение 2: Функция 16: последни прогнози на държавите членки**

В настоящото приложение са представени последните прогнози на държавите членки относно подаването на искания за плащане за програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. през 2015 и 2016 г., като се прави разграничение между брутните прогнози (изброени по държави членки) и прогнозите с таван (вж. обяснението в раздел 4.4).

### **Прогнози на държавите членки (в млрд. евро)**

Период 2007—2013 г.		2015 г.*	2016 г.
		Брутни прогнози	Брутни прогнози
AT	Австрия	0,09	0,00
BE	Белгия	0,24	0,06
BG	България	1,35	0,00
CY	Кипър	0,06	0,00
CZ	Чешка република	4,01	3,75
DE	Германия	2,43	0,95
DK	Дания	0,04	0,03
EE	Естония	0,09	0,00
ES	Испания	4,65	1,74
FI	Финландия	0,21	0,02
FR	Франция	1,92	0,34
GR	Гърция	0,75	0,00
HR	Хърватия	0,22	0,31
HU	Унгария	3,86	1,24
IE	Ирландия	0,03	0,01
IT	Италия	5,07	1,44
LT	Литва	0,09	0,00
LU	Люксембург	0,01	0,00
LV	Латвия	0,54	0,09
MT	Малта	0,14	0,04
NL	Нидерландия	0,21	0,10
PL	Полша	8,92	3,99
PT	Португалия	0,52	0,06
RO	Румъния	6,64	2,81
SE	Швеция	0,11	0,00
SI	Словения	0,38	0,18
SK	Словакия	2,68	0,64
UK	Обединено кралство	1,52	0,25
CB	Териториално сътрудничество	1,16	0,25
<b>ОБЩО</b>		<b>47,93</b>	<b>18,32</b>
<b>ОБЩО ПРОГНОЗИ С ТАВАН***</b>		<b>34,74</b>	<b>2,95*</b>

\* За оперативните програми, за които държавите членки не са изпратили прогнози през януари 2015 г., прогнозите за 2015 г. са изчислени на базата на съответните прогнози, изпратени през септември 2014 г.

\*\* Максималната дължима сума през 2016 г. е 3,5 млрд. евро, от които 3 млрд. евро вече са потвърдени от държавите членки на този етап.

\*\*\* Таванът се състои в прилагането на правилото за 95%, което предвижда, че междинните плащания могат да бъдат извършени преди приключването, само ако сумата на плащанията е по-ниска от 95% от разпределените за програмата средства.