



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 12.9.2007 г.
SEC(2007)1188 окончателен

Съобщение на Комисията

ДА РЕФОРМИРАМЕ БЮДЖЕТА, ДА ПРОМЕНИМ ЕВРОПА

**ДОКУМЕНТ ЗА ОБЩЕСТВЕНО ДОПИТВАНЕ С ОГЛЕД НА ПРЕГЛЕДА НА
БЮДЖЕТА ПРЕЗ 2008/2009 Г.**

Съобщение на Комисията

ДА РЕФОРМИРАМЕ БЮДЖЕТА, ДА ПРОМЕНИМ ЕВРОПА

ДОКУМЕНТ ЗА ОБЩЕСТВЕНО ДОПИТВАНЕ С ОГЛЕД НА ПРЕГЛЕДА НА БЮДЖЕТА ПРЕЗ 2008/2009 Г.

Въведение

Цялостен преглед на разходите и ресурсите

През май 2006 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията се споразумяха Комисията да извърши основен преглед на бюджета на ЕС. Комисията бе призована:

„да предприеме пълен широкообхватен преглед на всички аспекти на разходите на ЕС, включително Общата селскостопанска политика, както и на ресурсите, включително отстъпката за Обединеното кралство, и да докладва за това през 2008–2009 г.¹“

Политическата програма на Европейския съюз е във фаза на основна модернизация. Глобализацията доведе до нови предизвикателства и проблеми като промените в климата, енергетиката и миграцията се озоваха в центъра на европейските дебати. Повече от всякога иновациите, уменията и добрата бизнес среда са в основата на стратегията за растеж и заетост. Желанието на гражданите да видят в световен мащаб проекцията на европейските интереси и европейските ценности никога не е било по-силно. С разширяването нарасна нуждата от развитие на социалното, икономическото и териториалното сближаване.

За ЕС бюджетът е важен лост за осъществяване на съществуващите политически цели, за извършване на промяна и за максимално добри дългосрочните резултати от дейността на ЕС. Днес, двадесет години след първата финансова рамка, е време за размисъл в цяла Европа. Трябва да се подготви почвата за подновен консенсус относно насоката на политиките на разходите на ЕС, така че да се отговори на предизвикателствата на следващото десетилетие и по-далечното бъдеще.

Прегледът на бюджета е уникална възможност за задълбочена оценка на бюджета на ЕС и неговото финансиране без ограниченията на преговорите върху финансовата рамка. Необходимо е да се гледа в дългосрочна перспектива, за да се види как бюджетът може да бъде структуриран, за да обслужва политиките на ЕС и да посрещне предизвикателствата на следващото десетилетие. Следователно този преглед няма да предложи нова многогодишна финансова рамка за периода от 2014 г. – тази задача ще бъде за следващата Комисия – нито общия размер и подробна разбивка на бюджета на ЕС. Той ще изложи по-скоро структурата и направлението на бъдещите приоритети за разходи на ЕС, като оцени елементите, носещи най-голямата добавена стойност и най-ефективни резултати. В прегледа ще бъде проследено и функционирането на бюджета,

¹ Декларация № 3, приложена към Междунституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление, ОВ С 139, 14.6.2006 г.

както и начина, по който да се постигне равновесие между последователност и отговор на нови предизвикателства, както и въпроса дали има нужда от различно управление. Накрая, ще се погледне в нова светлина най-добрият начин за осигуряване на необходимите ресурси за финансиране на политиките на ЕС.

Подготовка на прегледа

Целта на настоящия документ е да сложи начало широка консултация със заинтересованите страни на местно, регионално, национално и европейско ниво и да стимулира отворена дискусия върху финансите на ЕС.

В част 1 бюджетът на ЕС се разглежда в перспектива и се посочва как той може да бъде използван като инструмент, чрез който да се отразяват променящите се политически приоритети. Част 2 се спира на някои основни въпроси които трябва да се имат предвид при проучването на начините, по които един модернизирания бюджет на ЕС може да осигури най-голямата добавена стойност за посрещане на дългосрочните предизвикателства пред Съюза. Част 3 се занимава с финансирането на бюджета.

Консултацията ще съставлява важна основа за работата на Комисията върху прегледа. Тя ще бъде допълнена от подготвително действие в основни области на разходи, където Съюзът е инвестирал значително и където ефективното използване на бюджета е от особено значение за успеха на политиката. Общата селскостопанска политика ще премине през „здравен преглед“, който да прецизира реформите, започнати през 2003 г., и да допринесе към дискусията върху бъдещите приоритети в областта на селското стопанство. Четвъртият доклад върху сближаването, приет през май, се спира върху напредъка в намаляването на регионалните различия и дава оценка на досегашните резултати от политиката на сближаване. Прегледи ще има и в други области на политика. Тези оценки имат за цел да проверят дали политиките работят както трябва в един съюз от 27 държави-членки. В някои случаи оценките ще доведат до незабавни корекции, но ще послужат и за дългосрочната перспектива на прегледа. Освен това Комисията започна диалог с изявени учени и стартира редица хоризонтални и секторни изследвания, за да обогати резултатите от консултацията. С помощта на представителствата си в държавите-членки тя ще придружава процеса на консултация, като подкрепя дискусията на национално, регионално и местно ниво.

Както е посочено в Междуинституционалното споразумение от май 2006 г., полагащо основите на настоящата финансова рамка, Европейският парламент ще бъде приобщен към прегледа на всички етапи от процедурата, а прегледът ще бъде придружен също и от оценка на функционирането на настоящото Междуинституционално споразумение.

Това допитване е покана за принос към прегледа на бюджета 2008-2009 г. от Комисията, който от своя страна ще бъде обект на задълбочени дебати в европейските институции и в държавите-членки. Комисията подхожда към този въпрос отворено и без табу: тя ще подготви този преглед без предубеждения и приканва всички заинтересовани страни да дадат своя принос в допитването.

Процес на консултация

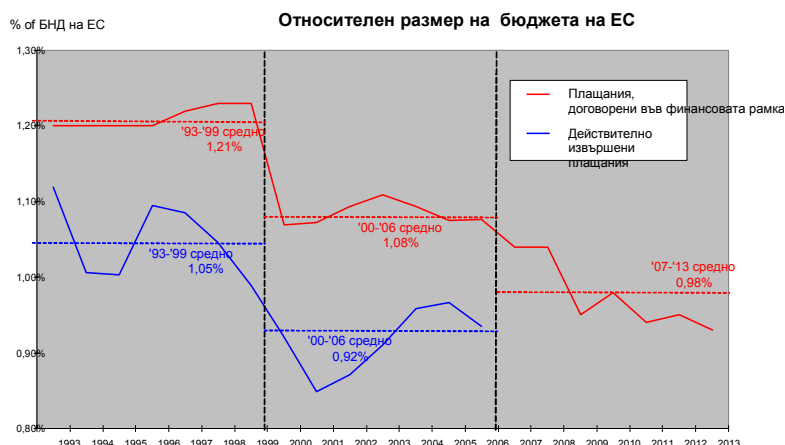
Приносите към дискусиата да се изпращат на budget-review@ec.europa.eu най-късно до 15 април 2008 г. По-дългите изложения трябва да бъдат придружавани от резюме. Изложенията ще бъдат публикувани на уебсайта http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm, освен ако съответните автори изрично поискат текстът им да не бъде публикуван². Комисията ще публикува получените на този уебсайт коментари във формата, в който са изпратени. Тези коментари съответно не трябва да съдържат поверителна информация.

Основните послания и тенденции, съдържащи се в приносите към дискусиата, ще бъдат представени на мащабна конференция, която ще бъде организирана след края на периода за консултиране. Те ще бъдат публикувани също така на уебсайта на Комисията при прегледа на многогодишната финансова рамка: http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm.

1. БЮДЖЕТЪТ НА ЕС ОТ НЕГОВОТО НАЧАЛО

1.1. Бюджет, предназначен да осъществява целите на политиките

Бюджетът на ЕС се схваща до голяма степен погрешно. Той е едновременно голям като абсолютна стойност (над 100 милиарда EUR годишно) и малък като процент от общите публични разходи на ЕС (по-малко от 2,5 %). Оформен в последователни финансови рамки от 80-те години насам, той е бил периодично източник на политически кризи, но също така и фактор на стабилност за развитието на ЕС. През този период бюджетът се повиши като абсолютна стойност, но относителният му размер спрямо БНД спадна, макар че Съюзът се разшири и пое нови политически отговорности.



²

По принцип обаче коментарите и писмата, получени от лица, ще бъдат публикувани анонимно на уебсайта на Комисията, без споменаване на името и данните за контакт на изпращача, а с уточняване само на неговата страна на пребиваване. Лицата, желаещи Комисията заедно с получените съобщения да публикува имената им и данните им за контакт на уебсайта, трябва изрично да съобщят това на Комисията при изпращане на писмата си.

Опитът показва, че бюджетът е основно средство за осъществяване на целите на политиките на ЕС. Той представлява инвестиция за по-нататъшно осъществяване на целите на Европа, а гражданите очакват и заслужават най-добрата възможна възвръщаемост за тази инвестиция. Това означава да се гарантира, че целите на бюджета са възможно най-ефективни, че той е управляван по най-високите стандарти и че успява да осигури осезаемо подобрене във всекидневния живот на гражданите. С други думи един бюджет, който е в състояние да се променя, за да отразява променящите се приоритети и да съпътства развитието на процеса на европейска интеграция.

Разходите на ЕС трябва да бъдат в съответствие с другите дейности за осъществяване на политическата програма на Европа и да заемат полагащото им се място в набора от налични средства като законодателство, премахване на регулаторните бариери, въздействие върху националните разходи, координация на политика или обмен на идеи, най-добри практики и партньорски проверки. Не всички политики изискват разходи на ЕС освен основни административни разходи. Основни политики като търговията и конкуренцията постигат целите си с различни инструменти и не са свързани или само в малка степен с прегледа на многогодишната финансова рамка. За други области на политиката използването на финансови ресурси е от изключително значение за осъществяването на техните цели, като например политиката на сближаване или мобилността на студентите.

Финансовата подкрепа, произтичаща от политиките на ЕС, може да приеме различни форми и да дойде от различни източници, включително заеми и гаранции по заеми от Европейската инвестиционна банка или от бюджетите на държавите-членки в случаите на съфинансиране, както и от частно финансиране в публично-частни партньорства. За да бъде използван бюджетът на ЕС, трябва да се докаже, че той е най-ефикасното и разумно средство за постигане на резултати.

1.2. Бюджетът като средство за промяна на приоритетите

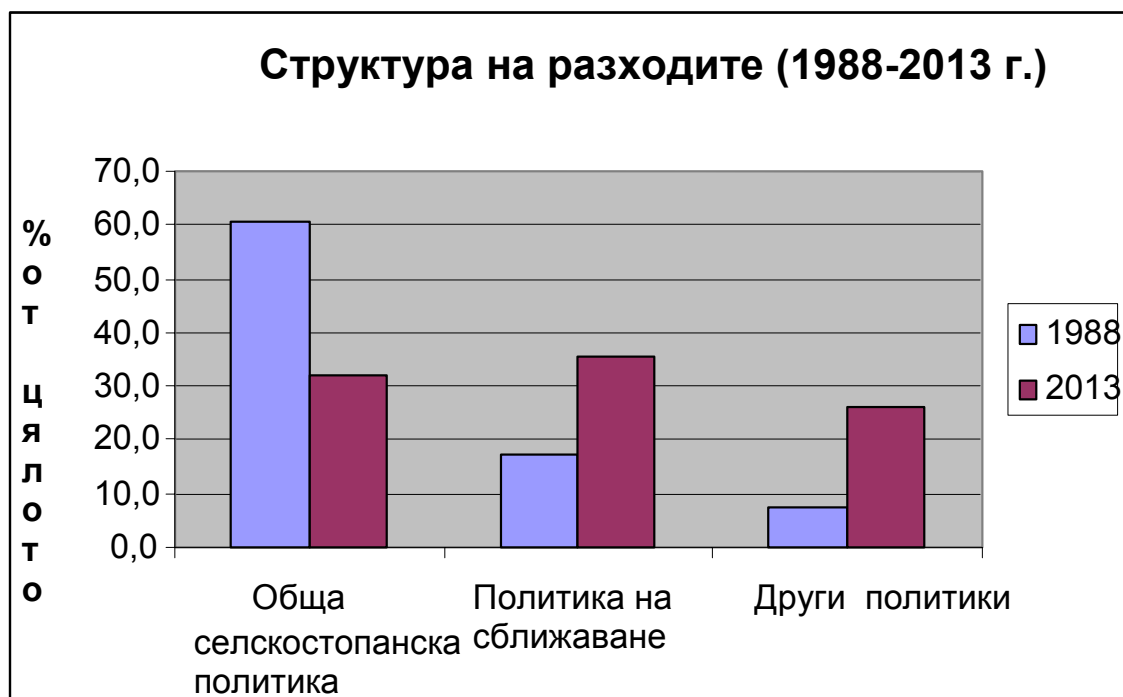
Политиките на ЕС претърпяха огромни промени през последните десетилетия и бюджетът се опитваше едновременно да насърчи и отрази това развитие.

Бюджетът на ЕС отразяваше главните етапи на европейската интеграция. Явления като единния пазар, разширяването и оформянето на глобална визия за Европа изискваха винаги промени в начина на изразходване на средствата на ЕС. През 2008 г. ще бъде осъществена още една такава стъпка, тъй като за първи път най-голям дял от бюджета на ЕС ще заемат политики, насочени специално към растежа и заетостта.

Профилът на разходите на ЕС се промени значително с времето: в миналото огромната част от бюджета на ЕС бе концентрирана в относително малък брой области на политиката. Но както в рамките на тези области, така и извън тях насоката на разходите и преследваните цели на политиката се промениха. На реформата на бюджета винаги се противопоставя един вкоренен консерватизъм. Въпреки политическото предизвикателство, което поставя реформата на бюджета, бяха възможни значителни промени и поемането в нови насоки, дори и понякога бързината на реакцията да изоставаше.

Структурата на бюджета, както и неговият размер се развиваха непрекъснато:

- В началото на процеса на интеграция всяка от трите европейски общности имаше отделен бюджет. Първият бюджет на Европейската икономическа общност (ЕИО) беше много малък и обхващаше предимно административните разходи. Общият бюджет за 2007 г. е предимно оперативен бюджет, с който се отпускат бюджетни кредити за плащания в размер на 115, 5 милиарда EUR за устойчив растеж, опазване на природните ресурси, гражданство, свобода, сигурност и правосъдие и външната дейност на Съюза.
- През 1965 г. плащанията за Общата селскостопанска политика (ОСП) поглъщат 35, 7 % от бюджета, като достигнаха 70, 8 % през 1985 г. През първата година от финансовата рамка за 1988–1992 г. разходите за ОСП все още представляват 60, 7 % от бюджета. След спад в абсолютната им стойност през текущия финансов период до 2013 г. дялът на традиционните разходи за ОСП (с изключение на тези развитието на селските райони) ще е намалял почти наполовина (32 %) .
- През 1965 г. само 6 % от европейския бюджет бяха похарчени за политика на сближаване, дял, който само леко нарасна до осемдесетте години (10, 8 % през 1985 г.). Единният европейски акт постави нов акцент върху икономическото и социалното сближаване и бе придружен от значително увеличение на разходите за сближаване. Сумите, определени за структурни дейности, нараснаха до 17, 2 % до 1988 г. и ще представляват 35, 7 % от бюджета на ЕС през 2013 г., като най-малко две трети от тях ще бъдат предназначени за конкурентоспособност, растеж и заетост.
- Финансирането на други политики (основно свързано с конкурентоспособността, външната дейност и развитието на селските райони) бе много ограничено в началото. В първата финансова рамка само 7, 3 % от бюджета бяха заделени за тези области. С новия акцент върху икономическото развитие и конкурентоспособността обаче дялът на тези политики в бюджета ще се увеличи на 26 % през 2013 г., от които 10, 2 % за конкурентоспособност, 6, 3 % за външна дейност и 7, 3 % за развитие на селските райони.



Политиките на разходи за периода 2007–2013 г. наблягат на целите, свързани с растежа и заетостта и на нови политически насоки като свобода, сигурност и правосъдие. Същевременно в решението за предприемане на преглед се признава, че е нужна по-задълбочена оценка, за да се предостави дългосрочен контекст за представяне на предложения за следващата и по-нататъшните финансови рамки. Предизвикателството е да се разработи бюджет за бъдещето, който предвижда утрешните проблеми в бързо променящ се свят.

Освен развитието на бюджета от една финансова рамка в друга, във всяка финансова рамка се поставя и въпросът за гъвкавостта. Докато някои програми за разходи се възползват от непрекъснатостта, способността на бюджета на ЕС да се приспособява добре и да отговаря по-добре на политическите нужди може да бъде поставена на изпитание от променящите се политически обстоятелства.

- Отговаря ли в достатъчна степен бюджетът на ЕС на променящите се нужди?
- Как може да бъде постигнато равновесие между необходимостта от стабилност и от гъвкавост в многогодишните финансови рамки?

2. СТРУКТУРИРАНЕ НА БЪДЕЩИЯ БЮДЖЕТ НА ЕС: ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ НА РАЗХОДИТЕ НА ЕС

Както на национално и местно ниво, гражданите трябва да са убедени, че обществените разходи и на европейско ниво са насочени към техните приоритети и че поверените на ЕС средства се използват правилно. Усвояването на обществени средства на всички нива продължава да бъде строго ограничавано от финансовата

дисциплина. Следователно разходите на ЕС трябва да се основават на оценка на различните аспекти на добавената стойност, която носят.

Това доколко европейските разходи отговарят на изискването за добавена стойност се определя от различни елементи. Тези разходи са с политически характер – те трябва, например, да са израз на солидарност, да доведат до по-отчетливо общественото присъствие и най-вече да допринесат за осъществяването на ключовите политически цели на Съюза. Разходите трябва да доведат до възвращаемост на европейско ниво, която не би могла да бъдат постигната чрез национални или местни разходи. Те трябва да бъдат организирани по такъв начин, че да постигнат целите си.

Оптимизирането на разходите на ЕС е свързано следователно с упражняването на избор и с концентрирането на ресурси, там където те носят най-големи ползи. Прегледът на бюджета през 2008–2009 г. би трябвало да помогне при избора и при определянето на приоритетите за разходи: възможно е да съществуват области на политиката, в които европейското финансиране не е нужно повече или в които неговата възвращаемост е ограничена; от друга страна е възможно някои нови междусекторни политически приоритети да изискват нови ресурси. Същевременно нуждата да се приключат текущите дейности и да се продължи финансирането на политики, които дават добър резултат, също трябва да бъде взета предвид.

2.1. Подготовка за утрешните предизвикателства

През последните две години Европейският съюз ускори темпото на промяната, разработвайки насочена към бъдещето политическа програма, която ще определи основната насока на Съюза през следващото десетилетие и по-нататък. Могат да се очертаят новите политически предизвикателства, които могат да имат значително отражение върху насоката на усилията на Съюза в бъдеще.

- Европа трябва да лансира своите ценности в контекст на растящо *многообразие и промяна*, и във все по-сложна глобална среда. Конкуренцията за ресурси и пазари стана по-интензивна. Икономическото равновесие на силите се променя. Отварянето на огромни нови пазари създава широки нови възможности за европейците, но същевременно ще постави на изпитание способността на Европа *да се приспособи по-пълно към структурните промени* и да управлява социалните последици от тези промени.
- Глобализацията води до *научен и технологически прогрес*, придавайки на европейското измерение все по-голямо значение за развитието на *знанието, мобилността, конкурентоспособността и иновацията*. Чрез предимствата на континенталния си мащаб ЕС може да стимулира стремежа към усъвършенстване и да го превърне в растеж.
- Преходът към *икономика на знанието и услугите* е толкова значителен, колкото преминаването от земеделие към промишленост в миналото. Той променя самото естество на труда. Голямо е търсенето на информационни технологии и лични умения. Все още твърде много млади хора, един на всеки шестима, напускат рано училище, а на още повече липсват основните умения, необходими в икономиката на знанието.

- Сегашните нива на раждаемост ще променят *структурата и баланса на нашите общества*, което повдига сериозните въпроси за икономическата ефикасност и справедливостта между поколенията. Нужни са подходящи ответни мерки за насърчаване на демографското обновяване, за постигане на по-добър и по-качествен трудов живот, за по-производителна и динамична Европа, за интеграция на мигрантите, както и за устойчивост на обществените финанси. Важни в това отношение са и въпросите за грижите за децата и за равновесието между труд и личен живот, свързани с подкрепата за растящия брой семейства, в които и двамата партньори работят.
- *Солидарността* и ангажиментът на Европа за социална справедливост представляват важно измерение на европейския начин на живот в глобализирания свят. ЕС използва с успех бюджета си като средство за стимулиране на икономическото развитие в по-слабо развитите си региони, но нарасналото неравенство след разширяването подчертава значението на *икономическото и социалното сближаване* и поставя въпроса за начина, по който бюджетът може да бъде използван най-добре в подкрепа на солидарността. Между 1988 и 2007 г. разширяването доведе до увеличение на населението на ЕС с 50 %. През 1988 г. четири държави-членки от общо дванадесет имаха БВП на глава от населението под 75 % от средния за ЕС. Две десетилетия по-късно 10 държави-членки от 27 са в същото положение, а 7 от тях имат БВП на глава от населението под равнището на най-бедната държава-членка през 1988 г.
- Отражението на *изменението на климата* върху околната среда и обществото на Европа стана основен момент от европейския дневен ред, предизвиквайки създателите на политики да търсят най-добрите ответни мерки чрез политическите инструменти, с които разполага ЕС. Това се отнася както за усилията за овладяване на изменението на климата чрез намаляване на растежа на емисиите на парникови газове, така и за мерките за адаптиране към последствията от изменението на климата.
- Натискът, който изменението на климата оказва върху селските райони и морската среда, е придружен от демографска промяна и нарастващи искания от потребителите за ново измерение на политиките на Европейския съюз по отношение на земеделието, селото, *селското общество* и морските зони.
- Сигурната, устойчива и конкурентна *енергетика* е едно от основните предизвикателства пред обществото. Ограниченото снабдяване, повишеното глобално търсене и необходимостта от намаляване на емисиите доведоха до ново осъзнаване на нуждата от истинска „нисковъглеродна“ икономика в Европа.
- *Натискът на миграцията* ще засегне с особена сила Европа поради близостта ѝ до най-бедните региони в света и до тези, които вероятно ще бъдат най-зле засегнати от изменението на климата. Все по-трудната ситуация на южните и източните ни граници ще изисква силен европейски отговор, съчетаващ сигурността на границите с нови начини за управление на миграцията и убедителни усилия за справяне с дълбоките причини за миграцията: войната, нестабилността и бедността.
- Що се отнася до гарантирането на *сигурността* за гражданите, европейското измерение продължава да бъде от основно значение, било чрез борбата срещу престъпността и тероризма или овладяването на рисковете за транспорта, околната

среда, здравеопазването и безопасността. Новите заплахи за сигурността са разнообразни, по-невидими и по-непредсказуеми. Необходимият набор от инструменти за ефективен европейски отпор в тези области изисква внимателно комбиниране на различни участници и средства.

- С глобализацията стана очевидна необходимостта Европа да има ефективно *присъствие по целия свят*, ако иска да защитава успешно интересите и ценностите си. Разширяването и засилването на взаимната солидарност превърнаха Съюза в по-надежден и ефективен участник на световната сцена. Същевременно световният контекст се промени. Светът стана по-взаимозависим, с което се превърнаха от въпрос на принцип в жизнена необходимост големите усилия на Европа за стабилност и просперитет на съседите ѝ, за ефективно многостранно сътрудничество, човешки права и върховенство на закона, както и ролята ѝ на лидер в борбата срещу бедността. Разликите между вътрешни и външни политики изчезват, а основни междусекторни политики като справянето с изменението на климата, биологичното разнообразие, демографската промяна и миграцията, конкурентоспособността, тероризма и организираната престъпност или енергетиката могат да бъдат решавани само в международен контекст.

От основно значение е политическите лостове на ЕС да бъдат насочени към тези и други предизвикателства. Финансовите ресурси неизбежно съставляват важна част от политическия набор от инструменти, необходими, за да се отговори на очакванията на нашите граждани. По-голямата част от необходимото финансиране няма да дойде от бюджета на ЕС, но той може да играе важна роля, ако ефективно стимулира промяната.

2.2. *Баланс между европейски и национални разходи*

В бюджета, както и навсякъде другаде, дейността на европейско равнище трябва да има категорични преимущества в сравнение с дейността на отделните държави-членки за осъществяване на политики от общ европейски интерес.

Субсидиарността и пропорционалността са следователно основни критерии за определяне на добавената стойност на разходите на ЕС. По силата на принципа на субсидиарност Съюзът действа само ако и доколкото целите на предлаганото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, и поради тази причина могат да бъдат по-успешно осъществени от Общността поради обхвата или последиците на предлаганото действие. По силата на принципа на пропорционалност, съдържанието и формата на действие на Съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на действието. В съответствие с принципа на пропорционалността се избира съразмерен инструмент като най-присъщ за постигане на дадена цел.

Следователно използването на бюджета на ЕС е оправдано, ако това е най-ефективният наличен политически лост в отговор на даден проблем. Субсидиарността и пропорционалността следователно изискват оценка на факторите, от които ще зависи успеха на дадена политика като транснационалното ѝ измерение, потенциала за икономии от мащаба и обхвата, изискванията за критична маса, местните предпочитания, разходите за координация и други политически обстоятелства.

2.3. *Осъществяване на политиките на ЕС*

Европейските политики трябва да бъдат осъществявани по ефективен и ефикасен начин, за да осигурят необходимата добавена стойност. Институциите, и особено Комисията, се отчитат за използването на финансовите ресурси. Те трябва да са в състояние да докажат, че бюджетът се управлява съобразно най-високите стандарти и че са налице ефективни и ефикасни механизми за постигане на резултати.

В този контекст основните проблеми са:

- **Балансът между разпределяне на подкрепа за редица дейности и концентриране на наличните средства:** Съсредоточаването върху по-малък брой политически цели би позволило икономии от мащаба, а в някои случаи и да спести пари от националните бюджети. Този подход обаче би лишил други области от финансова подкрепа.
- **Балансът между централизирано и децентрализирано управление:** Понастоящем средствата на ЕС се оползотворяват чрез различни методи за управление. 22 % от тях се управляват централно от Комисията; управлението на около 76 % от тях е делегирано на държавите-членки от Комисията като „споделено управление“; остатъкът се управлява с международни организации или от трети държави. С развитието на политиките е необходим нов преглед, за да се определи по какъв начин различните видове управление предлагат добро финансово управление и дали съществуващият баланс осигурява верния отговор.
- **По-голямо опростяване и утвърдени инструменти за постигане на резултатите:** Започването на новия финансов период в началото на тази година бе придружено от значително опростяване на структурата на бюджета на ЕС и на инструментите за постигане на резултати на бюджета, от реорганизиране на програмите, така че да бъде изпълнен принципът „една програма, един фонд“ и от ново равновесие между достъпността на програмите на ЕС за потребителя и доброто финансово управление. От съществено значение за постигането на добавена стойност са ефективните от гледна точка на разходите резултати и съгласуваността между програмите.
- **Мобилизиране на ресурси:** Изборът на метода на управление помага да се определи доколко бюджетът на ЕС може да мобилизира допълнителни ресурси, било чрез други инструменти на ЕС като Европейската инвестиционна банка, чрез национални, регионални и местни публични разходи или чрез принос от частния сектор.
- **Използването на изпълнителни агенции:** Възможността за създаване на изпълнителни агенции, натоварени с някои управленски задачи за средства, пряко усвоявани от Комисията, улесни използването на специализиран персонал за някои дейности на управление, допринесе за отчетливото присъствие на програмното управление и осигури икономии от мащаба. При все това възникнаха въпроси относно оптималния баланс между политически и управленски задачи в институциите.
- **Съфинансиране:** Съфинансирането е пример на партньорството между регионална, национална и общностна дейност за осъществяването на политиките на ЕС. То повишава отговорността и е допълнителен стимул за осигуряване на допълване

между европейската и националната дейност. Задължителното съфинансиране на ниво държава-членка е основна характеристика на структурната политика и на политиката за развитие на селските райони на Съюза, които общо заемат над 40 % от разходите през текущия финансов период.

- **Гарантиране на пълна прозрачност, видимост и отчетност в управлението на бюджета** – за да се осигури легитимност и доверие на гражданите в Европейския съюз.

Гъвкавостта е свързана с този въпрос. По-голямата гъвкавост може да подобри финансовото управление, като позволи ресурсите да бъдат преразпределяни между или в рамките на различни бюджетни пера. По този начин подкрепата би могла да се пренасочи към програмите с най-добри резултати като ефективност на разходите и според критерии като отчетения капацитет за усвояване.

- Новите политически предизвикателства, изложени в настоящия документ, обобщават ли ефективно основните проблеми, пред които ще бъде изправена Европа през следващите десетилетия?
- Какви критерии трябва да бъдат използвани, за да се гарантира, че принципът за добавена стойност на разходите на европейско ниво се прилага ефективно?
- Как политическите цели да бъдат най-добре отразени в приоритетите на разходите? Какви промени са необходими?
- В какъв времеви хоризонт да бъдат извършени промените в насоките?
- Как изпълнението на бюджета може да стане по-ефективно и по-ефикасно?
- Могат ли да се подобрят прозрачността и отчетността на бюджета?
- Може ли повишената гъвкавост да спомогне за увеличаване на възвращаемостта от разходите на ЕС и на способността на бюджета на ЕС да реагира на политическите предизвикателства?

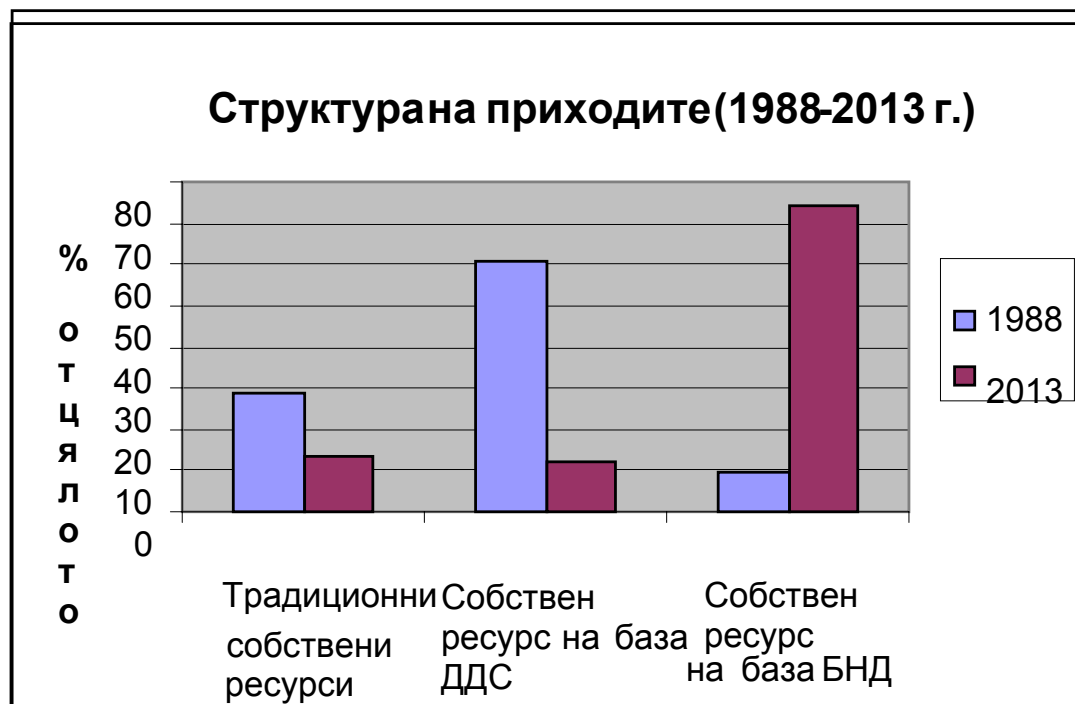
3. ФИНАНСИРАНЕ НА БЮДЖЕТА

3.1. Системата на ЕС за собствените ресурси

Общите приходи на ЕС трябва да бъдат равни на общите разходи и да бъдат в рамките на законово ограничение, понастоящем 1, 31 % от brutния национален доход на ЕС (БНД) за бюджетните кредити за поети задължения и 1, 24 % от БНД на ЕС за бюджетните кредити за плащания.

Основният източник за финансиране на бюджета на ЕС сега е ресурс, основан на brutния национален доход на държавите-членки. Този ресурс нарасна до такава степен, че надвиши другите източници: митата и селскостопанските налози („традиционни собствени ресурси“) и ресурса, основан на ДДС. Системата на собствените ресурси се промени значително от началото на първата финансова рамка.

През 1988 г. ресурсът от БНД представляваше по-малко от 11 % от финансирането на ЕС, в сравнение с 28 % от мита и селскостопанските налози и 57 % от ресурса, основан на ДДС. През 2013 г. ресурсът от БНД ще осигурява около 74 % от финансирането на ЕС, при 13 % от мита и селскостопански налози и 12 % от ресурса, основан на ДДС.



Източниците и механизмите за финансиране на бюджета на ЕС трябва да осигуряват адекватно финансиране на политиките на ЕС. Те трябва да бъдат преценявани въз основа на общоприети принципи като икономическа ефикасност, справедливост, стабилност, прозрачност и простота, административна ефективност от гледна точка на разходите, финансова автономия и достатъчност. Нито един от източниците за финансиране на бюджета на ЕС не изпълнява всички тези принципи в еднаква степен и

е трудно да се създаде „идеална“ система за финансиране. Все пак структурата на ресурсите трябва да се опитва да спазва най-важните принципи на финансиране, като същевременно свежда до минимум отрицателните ефекти в перспективата на други подходящи принципи. За да се постигне тази цел, трябва да се изберат принципите и тяхната относителна важност.

Въпреки че настоящата система успява да предостави достатъчни ресурси за финансиране на бюджета на ЕС, непрекъснато се обсъжда дали източникът на финансиране би могъл да бъде подобрен, за да отговоря по-добре на съответните финансови принципи. Двата най-големи източника на доходи – ресурсите, основани на ДДС и БНД, носят много от характеристиките на националните вноски и често са възприемани като такива. Те се предоставят от националните трезори и понякога се представят като разходни позиции в националните бюджети. Вследствие на това държавите-членки често са склонни да преценяват политиките и инициативите на ЕС като възвращаемост спрямо своите национални вноски, вместо да отчитат общата ценност на осъществяването на някои политики на европейско равнище.

Така общият състав на собствените ресурси на Съюза ще бъде важен елемент, който ще бъде обсъден в контекста на този преглед.

3.2. Корекции

В годините след споразумението от Фонтенбло през 1984 г., според което *„всяка държава-членка, която е натоварена с бюджетна тежест, която е прекомерна в сравнение с относителното ѝ благосъстояние, може да се възползва от корекция в подходящ момент“*, бяха въведени няколко постоянни или временни механизми за корекция по отношение на приходите. Тези корекции, които включват корекцията за Обединеното кралство (състояща се основно от възстановяването на 66 % от разликата между БНД на Обединеното кралство и вноските от ДДС към бюджета и неговите постъпления) сумарни плащания на Нидерландия и Швеция, намалени изискуеми ставки по ДДС за Нидерландия, Швеция, Германия и Австрия, както и фиксирано удържане на 25 % от традиционните собствени ресурси от държавите-членки, които ги събират, значително накърниха простотата и прозрачността на системата. По-важното е обаче, че тази логика заедно с все по-упорито акцентиране върху тясно „счетоводния“ подход, имащ за основна цел максималната възвращаемост, доведе до напрежение между държавите-членки и предизвика дебати за стойността на разходите на ЕС и ползите от самото членство в ЕС.

В този контекст прегледът ще разгледа отблизо въпроса за това дали и до каква степен появилите се различни механизми за корекция и принципите зад тях са все още оправдани. Един консенсус върху приоритетите за разходи би могъл да улесни реформата на системата на собствените ресурси на ЕС. Също в този контекст би трябвало да бъдат изследвани много внимателно възможни алтернативни собствени ресурси, като се вземат предвид националният суверенитет върху фискалната политика и например трансграничната мобилност на някои данъчни основи и отражението на такива ресурси върху съответните политики на ЕС.

- Кои принципи следва да стоят в основата на приходната част на бюджета и как те да бъдат отразени в системата на собствените ресурси?
- Оправдано ли е да се поддържат механизми за корекция и компенсация?
- Каква трябва да бъде връзката между гражданите, политическите приоритети и финансирането на бюджета на ЕС?

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прегледът на бюджета е истинска възможност за Европейския съюз да разисква задълбочено един от най-важните си инструменти, който има пряко отражение върху европейците като граждани, като потребители на услуги, финансирани от ЕС, и като данъкоплатци. Европейската комисия приканва всички заинтересовани лица на местно, регионално, национално и европейско ниво да участват в тези дебати и да отговорят на въпросите, повдигнати в настоящия документ, като по този начин допринесат за реформирането на бюджета на ЕС и за промяната на Европа.

Резултатите от тази широка консултация ще представляват значителен принос към съображенията на Комисията, водещи до представянето на прегледа на бюджета.