

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.10.2010 г.
COM(2010) 700 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ, КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ И НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ**

Преглед на бюджета на ЕС

{SEC(2010) 7000 окончателен}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ, КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ И НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

Преглед на бюджета на ЕС

Решението да се извърши пълен, широкообхватен преглед на разходите и ресурсите на ЕС бе договорено през 2006 г.¹ След даването на мандата икономическият климат се промени драстично, а световната икономическа криза постави публичните разходи в центъра на политическите дебати в европейските държави. В целия Европейски съюз понастоящем се прави труден избор. Приоритетите на публичните разходи се поставят под въпрос по начин, невиждан от десетилетия.

В същото време публичните разходи изиграха ключова роля в процеса на възстановяване. Мерките за стимулиране, договорени в края на 2008 г., предотвратиха най-лошото от кризата. Интелигентното определяне на целите, означаваше, че мерките за стимулиране са насочени към области, които ще генерират приходи в бъдеще: към политики за повишаване на растежа, към стратегическа инфраструктура, към предотвратяване на това ключовите умения и ключовите активи да бъдат унищожени от удара.

Следователно този преглед идва в момент, в който определянето на приоритетите, добавената стойност и висококачественото разходване на ресурси са от първостепенно значение в съзнанието на гражданите. Той следва дълъг процес на консултации и обмисляне², който позволи да бъдат предложени обещаващи идеи за това как бюджетът да се използва по начин, гарантиращ постигане на целите на ЕС, как да се определя от политиката и да насърчава стратегията „Европа 2020“, за това как бюджетът да постига целите си възможно най-ефективно и за това как да се погледне с нова нагласа на най-добрия начин за осигуряване на ресурсите, необходими за финансиране на политиките на ЕС.

Публичните разходи са средство за постигане на определена цел, а растежът за работни места е нашият най-важен приоритет, съсредоточавайки се върху намирането на работа на повече хора, повишаването на конкурентоспособността на нашите предприятия и изграждането на отворен и съвременен единен пазар.

Комисията трябва да представи своите предложения за следващата многогодишна финансова рамка преди 1 юли 2011 г. Настоящият преглед посочва някои от въпросите пред бюджета на ЕС за следващата рамка и след това. Тези въпроси са свързани с начина, по който ЕС трябва да вземе под внимание както отражението на икономическата и фискална криза, така и дългосрочните предизвикателства като демографската промяна, необходимостта да се вземат мерки по отношение на

¹ ОВ С 139, 14.6.2006 г., стр. 15 (Декларация № 3).

² Уебсайт за консултациите:

http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_bg.pdf

климатичните изменения и натиска върху природните ресурси. Друг важен въпрос е това, че проблемът не се състои предимно в това да се разходва повече или по-малко, а в това да се намерят начини да се разходва *по-интелигентно*. И на последно място, трябва да представим цялостна визия за реформата на бюджета, обхващаща както разходната, така и приходната част на бюджета.

Постигането на съгласие относно пътя напред ще бъде голямо предизвикателство за Европейския съюз, но и голямо постижение. То ще бъде силен сигнал, че Европейският съюз може да се справи със задачата да управлява инструментите, с които разполага, за да подобрява реално живота на своите граждани.

1. КАКВИ СА ПОУКИТЕ ОТ БЮДЖЕТА ДНЕС?

Договорът от Лисабон въведе нова правна среда за многогодишната финансова рамка. Той потвърди необходимостта от осигуряване на средносрочен подход към разходите на ЕС, както и принципа, че ЕС се финансира със собствени ресурси. Това означава, че прегледът, въпреки че е насочен към бъдещето, се базира активно и на опита, натрупан през текущия период на финансиране.

До момента бюджетът на ЕС се е доказал като ефикасен инструмент за осъществяване на стремежите на ЕС и за изпълняване на неговите политики. Бюджетът на ЕС допринесе много за постигането на по-голям растеж и създаването на повече работни места, за увеличаването на научните изследвания, конкурентоспособността и уменията и за гарантирането на това, че Съюзът оказва специална подкрепа на онези, които най-много се нуждаят от солидарност. Той подпомогна специално приоритетните проекти, включително като допринесе за тласъка, необходим непосредствено след икономическата криза. Той повиши сигурността на Съюза. Той оказа помощ на стотици милиони от най-бедните жители на света, ускори развитието на съседните на Европа държави и насърчи политиките на ЕС по целия свят.

Целта трябва да бъде бюджетът да се използва възможно най-ефективно за постигане на целите на ЕС. Някои от ключовите поуки, които трябва да се усвоят за осъществяването на тази цел, включват:

- От своето въвеждане през 1988 г. многогодишните финансови рамки на ЕС осигуряват строга бюджетна дисциплина и средносрочна предвидимост на разходите на ЕС. Тази предвидимост си има своята цена — ограничена гъвкавост. Миналите години показаха, че финансовата рамка и нейните програми невинаги можаха да отговорят на политическите императиви и на променящите се обстоятелства. Решенията на ЕС да се окаже допълнителна помощ на развиващите се страни, когато цените на храните се повишиха неимоверно през 2008 г., да се отговори на променящите се нужди на големи европейски проекти като „Галилео“ и ITER поради голямата им продължителност и променящите им се разходи, да се подпомогне икономическият тласък през 2008—2009 г. или да се реагира на световни кризи като връхлитането на цунамито се сблъскаха с прекомерната липса на гъвкавост на настоящата система. Средства за тях бяха осигурени изключително трудно, като се разчиташе на неочаквани маржове в други части на бюджета. Дори в рамките на програмите пречките пред повторното определяне на приоритетите затрудниха още повече даването на точния приоритет на нови проблеми като извънредните положения за общественото здраве, преориентирането на нуждите от обучение след

кризата или отразяването на променящите се отношения на Съюза с новопоявяващите се силни икономики. Поради това неспособността на бюджета да „предвижда непредвидимото“ води както до оперативни разходи, така и до разходи, свързани с репутацията, за ЕС.

- Друго непредвидено събитие от последните години бе икономическата криза и нейното отражение върху дебатите за икономическото управление. Това изтъкна взаимозависимостта на икономиките на ЕС и необходимостта от подсилване на общите правила. В първия случай използването на бюджета като гаранция за подпомагане на европейския механизъм за стабилизиране показва новаторско използване на бюджета в подкрепа на спешна нужда на дадена политика, независимо от строгите ограничения, налагани от тавана на собствените ресурси. Освен това бе предложено получаването на средства от ЕС да се използва за засилване както на превантивните, така и на корективните мерки в подкрепа на Пакта за стабилност и растеж.
- Естеството на дебатите преди постигането на споразумение относно последната финансова рамка също имаше последици за способността на бюджета да постига резултати. Съсредоточаването върху „нетните остатъци“ означаваше, че програмите се изменят така, че да се максимизира възможността предварително да се сложи „национален флаг“ на разходите. Това получи приоритет пред мерките, предназначени да подобрят изпълнението, като диалога за макрополитиката и задържането на резерви като награда за ефективност. То означаваше и че европейското измерение — при което ЕС може да внесе най-висока добавена стойност — невинаги бе първостепенен фактор. Дебатите относно „подобавщата възвръщаемост“ (juste retour) следователно се отразиха отрицателно на качеството на резултатите и намалиха добавената стойност от ЕС.
- Привеждането на нови програми в действие отнема време, особено когато те се основават на партньорски подход, за да се вземат под внимание местните нужди и приоритети. Наличното време между постигането на съгласие относно правните текстове и началото на периода на финансиране е от съществено значение, за да стане това както трябва. При подготовката за 2007 г. късното договаряне относно финансирането съкрати значително този важен период от време. Резултатът бе, че реалното начало на програмите бе забавено и в някои случаи това породило последици през целия период.
- Късното стартиране на програмите, присъщата на процеса сложност, силно децентрализираният подход и отражението на финансовата криза върху националните публични бюджети доведоха до бавно започване на разходването на ресурси в областта на сближаването. Като потенциални корективни мерки се посочват по-доброто планиране, по-бързото вземане на решения, рационализираните и хармонизирани процедури, по-ясното определяне на приоритетите на всички равнища и по-гъвкавият подход към съфинансирането.
- Отражението на разходите на ЕС може да се възпрепятства от правилата, уреждащи съответните програми. Въпреки че проверките помогнаха да се гарантира постоянно подобряване на доброто финансово управление, както липсата на последователност между програмите, така и големите административни тежести се оказаха пречки пред постигането на ефективност. Проверките имаха също тенденция да оценяват

програмите въз основа на вложените средства, а не на изпълнението, намалявайки стимулите за постигане на ефективни резултати.

- Съществуващата финансова рамка предприе първите стъпки към въвеждането на нов подход по отношение на отражението на бюджета на ЕС. Ако бюджетът на ЕС може да привлича инвестиции от други публични и частни източници, същото финансиране ще може да постига целите на политиката на ЕС по-ефективно. Този подход постигна успех в случая на Механизма за финансиране с поделение на риска, който даде начален тласък на бизнес инвестициите в по-високорисковите научни изследвания. Ето защо преобладаването на подхода на безвъзмездните средства може да е ограничило потенциалното отражение на бюджета.

2. ПРИНЦИПИ ЗА БЮДЖЕТА НА ЕС

Бюджетът на ЕС трябва да се основава на редица основни принципи. Това са тестовете, спрямо които вариантите следва да се оценяват. Чрез тези принципи европейските граждани следва да могат да имат по-добра представа за целта на бюджета на ЕС и за това как се прави всеки ключов избор.

2.1. Изпълняване на ключовите приоритети на политиките

Бюджетът на ЕС е ключов инструмент за оформянето и изпълнението на политиките на ЕС за гражданите и за икономическите и социалните участници. Той не е единственият инструмент, с който разполага ЕС: много от целите на ЕС могат да бъдат постигнати посредством координиране на правото или на политиките. Но той е съществена част от инструментите на разположение на ЕС.

Сред политиките, които се нуждаят от значителни публични разходи, основната част от разходите следва да отразява приоритетите на ЕС по основните политики. Тя трябва да отразява и новите насоки на политиката съгласно Договора от Лисабон и значението, което се отдава на конкретни области, като например енергетиката и климата, външната проекция на ЕС и правосъдието и вътрешните работи.

Преди всичко тя трябва да е замислена като един от най-важните инструменти за изпълнение на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Вследствие на икономическата и финансова криза икономическият растеж е по-слаб. Ефективното преодоляване на последиците от кризата и повишаването на потенциала за растеж във време на бюджетна консолидация не могат да бъдат постигнати само на национално равнище, а се нуждаят и от общи мерки на равнище ЕС. Бюджетът на ЕС трябва да подпомогне процеса на възстановяване на капацитета за растеж, като насочва ресурсите към области, които могат да донесат по-бързи, по-широки и по-големи ползи.

2.2. Добавена стойност от ЕС

Въпреки че добавената стойност на даден политически проект не може да се сведе до счетоводен баланс, тя е друг ключов тест за обосновка на разходите на равнище ЕС: дали разходите на равнище ЕС носят повече ползи за гражданите от разходите на национално равнище. Европейското измерение може да максимизира ефикасността на финансите на държавите-членки и да спомогне за намаляването на общите разходи, като обединява общите услуги и ресурси с цел постигане на икономии от мащаба.

Вследствие на това бюджетът на ЕС следва да се използва за финансиране на обществените блага на ЕС, на дейности, които държавите-членки и регионите не могат да финансират сами, или в областите, в които бюджетът на ЕС може да постигне по-добри резултати.

Разходите на ЕС за 2010 г. възлизат на 122,9 млрд. EUR. Това е относително малка сума в сравнение с националните бюджети — около 1 % от БВП на ЕС в сравнение с общите публични разходи, чиито средни стойности са между 45 и 50 % в ЕС. Областите с големи разходи — например предоставянето на услуги като здравеопазване, образование и социално осигуряване — с основание са сфера в обхвата на националните бюджети, предоставяйки услуги, които отразяват обществения избор.

В други области обаче постигането на резултати посредством бюджета на ЕС е рационалният избор и най-добрият начин за постигане на целите на ЕС. ЕС има 500 милиона граждани и е най-голямата икономика в света. Това предоставя реални възможности за използване на добавената стойност. ЕС може да предостави икономии от мащаба и да позволи ефективно насочване на приоритетите на политиките, както и да избегне ненужното препокриване на дейности. Континенталният му мащаб може да позволи на основните политики да функционират добре, като откриването на високи постижения в научните изследвания чрез конкуренцията, когато нужната критична маса често не съществува само на национално равнище. Той може да запълни празнините, оставени от динамиката на създаването на политики на национално равнище, предприемайки мерки за преодоляване на трансграничните предизвикателства в области като инфраструктурата, мобилността, териториалното сближаване или сътрудничеството в областта на научните изследвания в ЕС — празнини, които в противен случай биха накърнили интересите на ЕС като цяло. Той може да предостави възможността за привличане на много по-широк набор от публични и частни ресурси от наличните само на национално равнище.

Във време на строги и дългосрочни бюджетни ограничения координацията между бюджета на ЕС и националните бюджети следва да се разглежда като имаща съществено значение за подобряването на икономическото управление, на прозрачността и на ефикасността на публичните разходи.

2.3. Бюджет, който се определя от желаните резултати

Определянето на областите, в които измерението на ЕС може да даде повече, само по себе си не е достатъчно. Изразходването на средства за подходящите политики е полезно само ако води до желаните резултати. Разходните програми трябва да имат реално отражение, като инвестицията се превръща в дейност — дейност, която се измерва от гледна точка на реалното отражение, а не от гледна точка на вложените средства. Трябва да се намери точният баланс между предвидимостта и важните цели, които представляват гъвкавостта, условията, които трябва да се спазват, и плащането въз основа на резултатите, както и между опростяването и проверките, необходими за доброто финансово управление. Трябва обаче да се прилагат стимули и проверки, за да се гарантира, че разходите изпълняват реалното си предназначение.

2.4. Взаимни ползи чрез солидарност

Солидарността е един от основополагащите елементи на Европейския съюз, основен принцип и източник на сила. Бюджетът на ЕС не е единственият начин, по който ЕС

може да изрази солидарност, но е незаменима част от подхода на ЕС. Разширяването увеличи икономическото многообразие на Съюза и Съюзът има политически, социален и икономически интерес да помага на по-слабо развитите свои части да допринасят за постигане на общите му цели: ползите от стабилността са за всички. Освен това, тъй като Европейският съюз се стреми да осъществи всеобхватна икономическа стратегия за бъдещ растеж, солидарността налага да се отделя специално внимание на най-уязвимите и на онези, които понасят реформата особено тежко. Ползите от тази солидарност обаче са за всички — чрез потенциала за растеж на единния пазар, чрез транснационалните ефекти на разходите на ЕС на национално или регионално равнище и чрез благотворния кръг, образуван от хора и предприятия, възползващи се от възможностите, предоставяни им от ЕС като цяло. Счита се, че БВП на ЕС на 25-те като цяло е с 0,7 % по-висок през 2009 г. поради кохезионната политика, провеждана през периода 2000—2006 г. — което означава добра възвръщаемост за разходи, представляващи по-малко от 0,5 % от БВП на ЕС за същия период³.

Общите цели на ЕС често налагат намеси с географски акцент. Защитата на външните граници на Съюза срещу незаконната имиграция естествено е отговорност на държавите-членки с външни граници. Намиращата се в определени държави-членки инфраструктура може независимо от това да носи големи ползи за Съюза. Дейностите за насърчаване на опазването на околната среда или за борба с климатичните изменения могат да бъдат със силно местна насоченост, но ползите имат много по-широк обхват. В тези случаи наличните на национално равнище инвестиции често не достигат за предприемането на действия, но неприемането на действия може да се окаже много скъпо за Европа като цяло. Бюджетът на ЕС следва да допринася за покриването на тези разходи с цел постигане на общите си цели.

2.5. Реформирано финансиране на бюджета

Въпросът за собствените ресурси е важна част от прегледа на бюджета. От началото на 1970-те години ЕС събира собствени ресурси, произтичащи от общи политики, като митата по общата митническа тарифа. Автономността на тези собствени ресурси постепенно бе нарушена, а настоящата система на финансиране на ЕС се промени на части, превръщайки се в объркваща и неясна смесица от вноски от националните бюджети, корекции и отстъпки. Връзката между първоначалните собствени ресурси и общите политики на ЕС е загубена, което прави системата по-малко прозрачна и увеличава съмненията по отношение на справедливостта. От изключително значение е да се направи нов преглед, за да се приведе финансирането на ЕС в съответствие с принципите на автономност, прозрачност и справедливост.

3. БЮДЖЕТ ЗА БЪДЕЩЕТО

ЕС вече се е ангажирал да изпълни фундаментална програма за икономическа реформа, за да се отключи потенциалът на икономиката на ЕС за откриване на нови източници на растеж и за създаване на нови работни места — стратегията „Европа 2020“.

Стратегията „Европа 2020“ преследва интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, което намира израз в следните пет цели:

³ Това включва както бюджета на ЕС, така и националното съфинансиране.

- да увеличи заетостта на населението на възраст 20—64 години на поне 75 %;
- да инвестира 3 % от БВП в научноизследователски и развойни дейности (НИРД);
- да намали емисиите на парникови газове с поне 20 % в сравнение с равнищата от 1990 г., с 30 %, ако условията го позволяват; да увеличи дела на възобновяемите енергийни източници в крайното потребление на енергия на 20 %; и да увеличи с 20 % своята енергийна ефективност;
- да намали процента на учениците, които напускат училище рано, на 10 % и да увеличи дела на населението на възраст 30—34 години със завършено висше образование на поне 40 % през 2020 г.;
- да извади от бедност поне 20 милиона души.

Взети заедно, Комисията счита, че когато тези цели бъдат постигнати, резултатът може да се изрази в допълнителни 4 % към БВП на ЕС и в 5,6 милиона нови работни места до 2020 г.⁴

Тази задача има допирни точки с широк набор от области на политиката. Тя налага партньорство между ЕС, националните и регионалните равнища, а също и внимателно насочване към съответните цели, за да се гарантира, че усилията се съсредоточават там, където могат да бъдат най-ефективни. Освен това следва да се обръща специално внимание на това къде действието може да повлияе на растежа на по-ранен етап. Бюджетът на ЕС може и трябва да играе ключова роля в изпълнението на тази стратегия и следва да бъде мярката за ново поколение разходни програми.

Част от движещата сила на „Европа 2020“ е необходимостта от глобална визия за икономиката и обществото на ЕС, в която визия целите се подсилват взаимно, а действията могат да спомагат за постигането на различни цели едновременно. За това не е необходим един-единствен фонд — необходима е голяма координация. Стратегията „Европа 2020“ се нуждае от интегрирани решения, поради което инструментите за нейното реализиране също следва да бъдат интегрирани. Ето защо изложените по-долу действия следва да се разглеждат като пакет от мерки, свързани тясно една с друга и работещи съвместно за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

3.1. Интелигентен растеж

В основата на стратегията за 2020 г. стои необходимостта да се подпомогне преобразуването на европейската икономика в икономика, основана на знанието и иновациите. Голяма част от работата, нужна за стимулиране на бъдещата конкурентоспособност и за създаване на работните места на утрешния ден, се съсредоточава върху националните усилия за увеличаване на научните изследвания и иновациите, подобряване на образованието и премахване на пречките пред предприемачеството. Европа обаче разполага с огромно предимство и това предимство

⁴ Приблизителна оценка на услугите на Комисията въз основа на следните анализи: „Измерване на потенциалните макроикономически ефекти от стратегията „Европа 2020“: стилизирани сценарии“ (икономически документи на Европейската комисия № 424, септември 2010 г.) и „Макроикономически ефекти от стратегията „Европа 2020“: стилизирани сценарии“ (ECFIN Economic Briefs 2010 №11).

трябва да се оползотвори изцяло: използвайки потенциала на единния пазар и средствата от бюджета на ЕС с цел внасяне на добавена стойност в начина, по който публичният сектор съживява двигателите на растежа.

Научни изследвания, иновации и образование

Научните изследвания и иновациите са най-устойчивите движещи сили на икономическия растеж и на растежа на производителността. Текущите програми на ЕС за научни изследвания и иновации носят големи ползи за обществото и несъмнена европейска добавена стойност, осигурявайки критична маса в области като базисните научни изследвания. Разходите на ЕС за научни изследвания и иновации се удвоиха през последната многогодишна финансова рамка и до 2013 г. ще достигнат около 7 % от бюджета на Съюза⁵. С Европейския съвет за научни изследвания и Европейския технологичен институт ЕС въведе нов свеж подход към насърчаването на високите постижения в европейски мащаб и към изграждането на връзките между образованието, научните изследвания и бизнеса, които са толкова важни, за да се превърне творчеството в растеж. Бъдещите разходи в областта на научните изследвания и иновациите трябва да имат още по-силно въздействие от гледна точка на растежа и създаването на работни места и от гледна точка на социалната и екологичната възвръщаемост.

За да изпълни целите на „Европа 2020“ в тази област, Комисията предложи Съюз за иновации. Във време на фискални ограничения ЕС и държавите-членки трябва да продължат да инвестират в научноизследователски и развойни дейности (НИРД) и в иновации. Те трябва също да гарантират, че оставащите пред предприемачите пречки за въвеждане на идеи на пазара ще бъдат премахнати: трябва да се подобри достъпът до финансиране, да станат достъпни правата на интелектуална собственост, да се определят по-бързо оперативни съвместими стандарти и да се използват стратегически нашите бюджети за поръчки. Това следва да върви ръка за ръка с реформи, целящи получаване на по-добро качество за вложените средства, борба с фрагментирането и максимизиране на лостовите ефекти.

– **Съсредоточаване върху иновациите.** Бъдещото финансиране на научните изследвания и иновациите трябва да способства пряко за реализирането на „Европа 2020“, по-конкретно на Съюза за иновации⁶. То трябва да използва като основа работата на програмата за конкурентоспособност и иновации и да подпомага иновационните проекти с несъмнен икономически потенциал, особено тези, в които участват МСП, за да спомогне за консолидирането и разширяването на индустриалната база на Европа. Успехът на Механизма за финансиране с поделение на риска (МФПР) доказва, че оригиналните подходи към предоставянето на подкрепа могат да имат успех в привличането на частни инвестиции. Този механизъм използва бюджет на ЕС в размер на 1 млрд. EUR, за да осигури още 16,2 млрд. EUR в подкрепа на НИРВ в ЕС. Европейските технологични платформи имаха решаващо значение при определянето на уместните за промишлеността приоритети за рамковата програма. Създадени бяха публично-частни партньорства, с помощта на

⁵ Счита се, че настоящата рамкова програма ще осигури 900 000 работни места и ще увеличи с 1 % БВП на ЕС.

⁶ Съюз за иновации — COM(2010) 546, 6.10.2010 г. Сред другите ключови водещи елементи в тази област, свързани с 2020 г., са Програмата в областта на цифровите технологии и промишлената политика.

които промишлеността да играе активна роля и да участва в инвестициите в обуславяните от нея научноизследователски програми като съвместните технологични инициативи, които показаха как творческото сътрудничество може да използва сравнително малък бюджетен принос от ЕС, за да съживи големи усилия от страна на европейската промишленост. Пълният набор от инструменти следва да работят съвместно в обща стратегическа рамка за постигането на тази цел.

- **Справяне с големите обществени предизвикателства.** Европа е изправена пред безпрецедентна поредица от обществени предизвикателства, които могат да бъдат преодолені само с големи научнотехнологични постижения. Приоритет следва да бъде даден на основните цели на ЕС, и по-специално на „Европа 2020“. Например ЕС следва да помогне за коригиране на десетилетия недостиг на научни изследвания в областта на енергетиката, поради който Европа изостана с разработването на вътрешни енергийни доставки и справянето с предизвикателството, което представляват намалените емисии. Ще бъде дадено начало на европейски партньорства за иновации, за да се ускорят научните изследвания, развитата дейност и разполагането на иновациите на пазара с цел обединяване на експертни знания и ресурси и повишаване на конкурентоспособността на предприятията на ЕС.
- **Успешно изграждане на европейското изследователско пространство.** По-важно от всякога е да се максимизира ефикасността на европейската система за научни изследвания и иновации чрез създаването на наистина единно европейско изследователско пространство, в което всички участници, както публични, така и частни, могат да действат свободно, да създават сдружения и да събират критична маса, за да се конкурират помежду си и да си сътрудничат в глобален мащаб. Подобрата координация на регионално и национално равнище и на равнище ЕС може да допринесе повече за предотвратяване на препокриването на дейности и за насърчаване на най-добрите практики, а подсиленото съвместно програмиране би могло да осигури полезни взаимодействия и взаимно допълване на различните равнища на финансиране. Това означава, че пречките пред мобилността на изследователите трябва да бъдат преодолені.
- **Разширяване на базата на научните изследвания в ЕС.** Въпреки че подкрепата, която оказва ЕС, трябва да стимулира високите постижения, тя трябва също да допринася за разширяване на базата на научните изследвания и иновациите, като спомага за повишаването на качеството на научноизследователската инфраструктура на територията на ЕС. Структурните фондове следва да се използват в пълна степен за разработване на следващото поколение научноизследователски инфраструктури въз основа на регионална специализация.
- **Повишаване на ефикасността на постигането на резултати чрез опростяване.** Общността на науката и бизнеса се оплака от прекалена административна тежест и призова Комисията да намери по-добър баланс между доверието и контрола и между поемането на риск и избягването на риск. Въпреки напредъка, постигнат в посока опростяване в контекста на съществуващите програми, има още какво да се направи. Мерките с широк потенциал за опростяване са всеобщото приемане на счетоводните практики на участниците, включващи средни разходи, единен набор от правила за всички участници, обхващащи всички мерки за намеса, и намаляване на броя на различните ставки за възстановяване на средства и на методите за изчисляване на непреките разходи.

- **Модернизирани на образователните системи на всички равнища.** Високите постижения трябва повече от всякога да се превърнат във водещия принцип за образованието. Нужни са ни повече университети на световно равнище, трябва да повишим нивото на уменията и да привлечем най-добрите таланти отвън. Следва да се предприеме координиран преглед на съществуващите образователни програми и програми за обучение с цел разработване на интегриран подход в контекста на водещата инициатива „Младеж в движение“. Повечето от компетенциите във връзка с политиката в областта на образованието и заетостта принадлежат на държавите-членки, но Съюзът има специална отговорност да насърчава мобилността и да премахва пречките в Европа. Съществуващите схеми за мобилност в образованието не само усъвършенстваха уменията, знанията и образованието на бенефициерите, но и стимулират конкуренцията между университетите и образователните системи. Понастоящем търсенето значително надвишава предлагането, като на университетско равнище програмата „Еразъм“ е ограничена до около 5 % от студентите. Тези програми биха могли да се разширят и предоставянето на ресурси да се свърже по-ясно със степента, в която възможностите за мобилност се използват на практика.

Инфраструктури на бъдещето

Трансграничната инфраструктура е един от най-добрите примери за това къде ЕС има възможност да запълни празнини и да постигне резултати с по-добро качество. Транспортните, комуникационните и енергийните мрежи носят огромни ползи за обществото като цяло. Пазарните неефективности обаче могат да означават, че проекти с висока добавена стойност от ЕС могат да не успеят да привлекат нужните инвестиции от частните предприятия. Резултатът е загуба за ЕС от гледна точка на конкурентоспособността, солидарността и ефективното функциониране на единния пазар. Целенасочената финансова подкрепа на равнище ЕС може да помогне да се даде начален тласък на такива важни проекти, които често имат огромен търговски потенциал в дългосрочен план.

Държави като Съединените щати и Китай започват да използват огромни, амбициозни стимули за инвестиции в инфраструктурата. Запазването на конкурентоспособността означава, че Европа има особено голям стратегически интерес от ефективна инфраструктура с цел поставяне на основите за дългосрочен икономически растеж. ЕС трябва да предложи подходящата комбинация от политики, за да се стимулира необходимата модернизация, както и за да се запазят стандартите на съществуващата инфраструктура. Това означава да се създаде правдоподобна рамка на дългосрочна политика, която ще убеди инвеститорите да предоставят нужното огромно дългосрочно капиталово финансиране. Тя се нуждае от регулаторна рамка, която да я подкрепя, и от внимателно насочвана финансова подкрепа чрез подходящи средства за осигуряване на финансирането, за да се помогне на проектите да стартират. Резултатът ще бъде основна европейска транспортна мрежа, която прехвърля потоците от товари и пътници към по-устойчиви видове транспорт; високоскоростни ширококолентови мрежи във всяка част на ЕС; и енергийна мрежа, способна да реализира потенциала, който предлага вътрешният пазар, като открива достъп до нови енергийни източници и използва нови интелигентни технологии.

Тази подкрепа трябва да бъде насочена към ключовите приоритети — премахване на слабостите по стратегическите трансевропейски оси, насърчаване на тяхното разширяване и изграждане на трансгранични и интермодални връзки. Необходими са и

строги критерии за подбор на най-добрите проекти: тези, които могат да докажат, че разполагат с нужния управленски капацитет и могат да бъдат стартирани в разумни срокове, както и че изпълняват показателите за устойчивост. Въпреки че за някои инфраструктури, като железопътния транспорт или изграждането на мрежи в слабо населените общности, винаги ще бъдат необходими публични инвестиции, за други области способността на проектите да привличат частно финансиране също може да бъде важен критерий. Ще е необходим общ подход между бюджета на ЕС и националните бюджети, Европейската инвестиционна банка и частните източници на финансиране, за да се определят инвестиционните приоритети и да се осигури подходящият катализатор за действие. За това е необходима подходяща регулаторна рамка на равнище ЕС, за да се обединят ресурсите от частни и публични източници. Следва да се обмисли и това как подкрепата би могла да обхване проектите, които излизат извън границите на ЕС, което би било от полза както за нашите съседи, така и за самите нас.

3.2. Устойчив растеж

Интегриране на енергийната политика и политиката за климата в ефикасна по отношение на ресурсите икономика

Справянето с предизвикателството, което представляват ефективността на ресурсите, климатичните изменения и осигуряването на енергийна сигурност и ефективност, е една от основните цели на стратегията „Европа 2020“. Това означава не само да се подготви икономиката да изпълни одобрените цели, но и да се даде начален тласък на инвестициите в „по-зелените“ технологии и „по-зелените“ услуги, признати за имащи много голям потенциал за бъдещ износ и бъдещи работни места като промишленост, в която вече са заети 3,5 милиона европейци⁷. За да се изпълни тази амбициозна цел, трябва ефективно да се приведат в действие всички инструменти на разположение на ЕС, включително иновационните финансови инструменти и източници.

Един вариант би бил да се промени формата на бюджета на ЕС, за да се създадат широкомащабни, специализирани фондове, предназначени за осигуряване на инвестиции за тези области. Европейският план за икономическо възстановяване показва как могат да се откриват и подпомагат ключови стратегически енергийни проекти и да се преодолява рискът, че свиването на кредитите ще спре изпълнението на тези проекти. Той помогна да се осигури надеждност на дългосрочните енергийни политики на ЕС, както и да се увеличи желанието на инвеститорите да предоставят капитал за проектите с голяма продължителност. Този подход може да се приложи като вариант, основан на отделни програми. Независимо от това интегрирането на тези приоритети в различни програми може да се окаже по-резултатен подход, като се осъзнава, че една и съща дейност може и следва да преследва едновременно различни цели. Върховенството на цели на политиката като климатичните изменения и енергетиката вече сочи към ново определяне на приоритетите в рамките на политиките като тези в областта на научните изследвания, сближаването, земеделието и развитието на селските райони — с ясен политически ангажимент при целевото заделяне на средства, балансирано от необходимостта да се избегне нова липса на гъвкавост. Това може да се съпътства от недвусмислено всеобхватно задължение за идентифициране на областите, в които програмите са насърчили тези политики. Резултатът следва да

⁷ Доклад на Комисията за конференцията на високо равнище за промишлената конкурентоспособност (април 2010 г.).

означава, че ЕС ще бъде в състояние да посочи ясно какви ресурси са използвани за финансиране на политики като борбата с климатичните изменения или подпомагането на енергийната сигурност, независимо от инструментите, чрез които тези политики се изпълняват.

Общата селскостопанска политика

Една устойчива икономика на ЕС се нуждае от много добре функциониращо селско стопанство, което спомага за постигането на най-различни цели на ЕС, включително в областта на сближаването, климатичните изменения, опазването на околната среда и биологичното разнообразие, здравеопазването и конкурентоспособността, както и продоволствената сигурност. В поредица от реформи на Общата селскостопанска политика подкрепата за земеделските стопани е обвързана все по-силно с изпълнението на тези цели, а делът на ОСП в общия бюджет намалява неизменно през последните години. Дори и тенденцията да продължи, селското стопанство ще продължи да представлява голяма публична инвестиция — такава, която се поема от ЕС, а не от националните бюджети.

Последователните реформи доближиха селското стопанство на ЕС до пазара и спомогнаха за осигуряването на продоволствена сигурност, по-добро управление на природните ресурси и стабилни селски общности. Над една трета от доходите на земеделските стопани разчитат на плащания от бюджета на ЕС. Селското стопанство на ЕС продължава да е важен доставчик на висококачествени храни във време, в което нуждите на бързо увеличаващото се световно население продължават да нарастват. Селскостопанската промишленост е важен източник на динамизъм в икономиката на ЕС.

При все това има и недвусмислени въпроси, които се нуждаят от разрешаване. Отпускането на преки плащания се основава на референтни стойности, които се използват от вече над десет години, а размерите на преките плащания за земеделските стопани се различават значително между държавите-членки. Въпреки че известна разлика може да бъде обоснована, има сериозно основание за постепенно сближаване на плащанията. Отказването от историческите референтни данни ще избегне и култура на зависимост, която може да попречи на използването на стимули, целящо постигането на резултати. Това ще доведе и до проблеми по отношение на натиска върху доходите на земеделските стопани и върху производствените разходи, като ще повдигне и въпроса за определянето и на двата стълба на ОСП за цел и въпроса за определянето на техните приоритети.

През месец юни Европейският съвет подчерта как един устойчив, производителен и конкурентоспособен селскостопански сектор може да допринесе съществено за изпълнението на стратегията „Европа 2020“, отчитайки потенциала за растеж и заетост на селските райони, като същевременно се гарантира лоялна конкуренция.

Продължаването по пътя на реформата може да стане по различни начини:

- Допълнително насочване на ОСП към по-широките приоритети на политиките на ЕС с екологизирането на преките помощи в подкрепа на екологичните практики, съблюдаващи по-строги изисквания, и положителните подобрения за увеличаване на иновациите и конкурентоспособността в селските райони, в допълнение към концепцията за кръстосано спазване;

- Развитието на селските райони следва да има за цел насърчаването на конкурентоспособен селскостопански сектор и иновациите в области като производствените процеси и технологичния напредък; икономическа диверсификация в селските райони; опазване на околната среда и природните ресурси; предприемане на мерки срещу климатичните изменения — както смекчаващи, така и за адаптиране; подпомагане на управлението на водите и ефективността на ресурсите; и предоставяне на специална помощ на лицата в най-неблагоприятно положение в селската икономика, включително на лицата, изправени пред проблеми като опустиняването;
- да се разчита на пазара съвместно с разработването на форми на застраховане, съвместими със „зелената кутия“ на СТО, и на други инструменти за управление на рисковете, свързани с внезапните промени в доходите, в комбинация с по-добри конкурентоспособни условия във веригата на хранителните доставки;
- по-добри взаимодействия между развитието на селските райони и други политики на ЕС, за да се подпомогне осъществяването на политики в области като научните изследвания, заетостта и мрежовата инфраструктура, включително интегриране с обща стратегическа рамка и националните програми за реформа съгласно „Европа 2020“.

Поради това реформата на ОСП би могла да се извършва с различен интензитет. Тя може да се ограничи до изглаждане на някои настоящи несъответствия, като това да се осигури по-голяма справедливост при разпределянето на преките плащания между държавите-членки и земеделските стопани. Може да внесе съществени промени в политиката, за да се гарантира, че тя ще бъде по-устойчива и че ще измени баланса между различните цели на политиките, земеделските стопани и държавите-членки, по-специално като въведе по-целенасочен подход към приоритетите. Една по-радикална реформа би отишла още по-далеч, отказвайки се от помощта за доходите и от повечето пазарни мерки и давайки приоритет на целите, свързани с околната среда и климатичните изменения, пред икономическото и социалното измерение на ОСП.

3.3. Приобщаващ растеж

Кохезионна политика и стратегията „Европа 2020“

Сближаването се оказва един от най-успешните начини за Съюза да докаже ангажираността си към солидарността, като същевременно допринася за икономическия растеж и просперитета в целия ЕС. Политиката има положителни последици за всички — инвестирането в икономиките на ЕС носи ползи за всички държави-членки. Тя осигурява инвестиции за модернизация, съживява растежа в най-изостаналите части на ЕС и служи като катализатор за промяна във всички региони на Европа. Тя увеличава пазарите и създава нови възможности за бизнес за ЕС като цяло. Съчетана със структурна реформа и макроикономическа стабилност, тя може да допринесе много за икономическия растеж. При все това обаче, за да се гарантират тези ползи, финансирането с цел сближаване трябва да бъде насочвано точно, за да се максимизира добавената стойност от него. Това означава дисциплинирано съсредоточаване върху целите на стратегията „Европа 2020“ и твърдо съсредоточаване върху резултатите.

Разпределянето на разходите за сближаване през периода 2007—2013 г. за целите на Стратегията от Лисабон показва ползите от използването на различни финансови инструменти за постигане на основните цели на политиката. За следващия период стратегията „Европа 2020“ предоставя както ясен набор от общи приоритети, така и ясна рамка за определяне на приоритетите, свързани с финансирането. „Европа 2020“ предоставя възможност за много по-голяма концентрация, отколкото в миналото. Могат да се фиксират ясни приоритети за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като се работи по: подкрепата за новия бизнес; иновациите; намаляването на емисиите; подобряване на качеството на нашата околна среда; модернизирането на университетите; по-икономичното потребление на енергия; разработването на енергийни, транспортни и телекомуникационни мрежи от общ интерес за ЕС; инвестирането в научноизследователската инфраструктура; развитието на човешкия капитал; и активното приобщаване, за да се подпомогне борбата с бедността.

Изричното свързване на кохезионната политика със стратегията „Европа 2020“ предоставя реална възможност както да продължи да се помага на по-бедните региони на ЕС да настигнат останалите, така и кохезионната политика да се доразвие във важно средство за стимулиране на растежа за целия ЕС. Националните програми за реформа осигуряват подходящия механизъм, който да гарантира, че разходите на ЕС за сближаване и приоритетите на националните реформи и разходи работят съвместно ефективно.

Кохезионната политика следва да стане стандартен носител на целите „интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж“ на стратегията „Европа 2020“ във всички региони. Това може да бъде мощен стимул за политиката, подсилвайки задълженията по Договора за засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза, за да се ускори процесът на намаляване на несъответствията между нивата на развитие на различните региони. Също както и днес, ресурсите на Общността следва да се насочат към най-бедните региони и държави-членки в съответствие с ангажимента на Съюза за солидарност. Подкрепата в контекста на кохезионната политика е важна и за останалата част от Съюза — за решаване на проблеми като социалната изолация или влошаването на околната среда (например в градските райони), за подпомагане на икономическото реструктуриране и преминаването към по-иновационна икономика, основана на знанието, и за създаване на работни места и подобряване на уменията. Особено внимание трябва да се обърне на регионите, които все още не са приключили своя процес на догонване. Една проста и справедлива система за преходна подкрепа би избегнала икономическия шок вследствие на внезапно намаляване на финансирането.

Необходими са редица корекции на настоящото стратегическо програмиране, за да се повиши добавената стойност от ЕС на стратегическото програмиране, чрез по-тясна координация между „Европа 2020“ и кохезионната политика. Тази координация налага по-ясно насочване на европейско равнище, по-стратегически процес на договаряне между партньорите на местно и регионално равнище, държавата-членка и Европейската комисия и подобряващо проследяване на постигнатия напредък. Резултатът следва да бъде общо усещане, че „Европа 2020“ движи политиката на всички равнища, че всички страни отговарят за действията, които ще бъдат предприети под формата на партньорство от ЕС и от националните и регионалните равнища.

По-голяма концентрация и съгласуваност

За да се максимизира въздействието на разходите за сближаване в бъдеще, ще трябва да се гарантира, че държавите-членки и регионите концентрират ресурсите на ЕС и националните ресурси върху договорените приоритети на ЕС. Това може да бъде постигнато, като се посочат ограничен брой приоритети от европейско значение, които са свързани посредством стратегията „Европа 2020“ със секторните цели на политиката. Такова „меню“ от тематични приоритети, пряко свързани с интегрираните насоки и водещите проекти на „Европа 2020“, ще бъде представено в правните инструменти за сближаването, отразявайки също способността на кохезионната политика да посреща различни нужди (напр. от голяма инфраструктура в някои региони до малки проекти, ръководени от общността, в градските райони в неблагоприятно положение). Междусекторните приоритети, като иновациите, ще бъдат задължителни. По-развитите региони могат да бъдат задължени да предоставят цялата сума налични финансови средства за два или три приоритета, докато по-слабо развитите региони могат да използват своите по-големи ресурси за малко по-голям набор от приоритети.

От съществено значение ще бъдат по-голямата съгласуваност и координация с други инструменти на ЕС, осъществяващи политики на ЕС в области, включващи транспорта, комуникациите, енергетиката, селското стопанство, околната среда и иновациите. На бенефициерите на помощ от ЕС следва да бъде предоставян последователен набор от програми, които се допълват взаимно и позволяват „интелигентно специализиране“, вместо да им се предлагат множество частично прекриващи се схеми и различни правила. По-голямото хармонизиране на правилата за допустимостта и за изпълнението ще бъде важна стъпка към по-интегрирано осъществяване на политиките на ЕС на място.

Обща стратегическа рамка

За да се подсили интегрирането на политиките на ЕС за изпълняването на стратегията „Европа 2020“ и в съответствие с интегрираните насоки, Комисията би могла да приеме обща стратегическа рамка, очертаваща всеобхватна инвестиционна стратегия, която превръща целите на „Европа 2020“ в инвестиционни приоритети. По-конкретно тя ще посочва инвестиционните нужди по отношение на основните цели и на водещите проекти. Тя ще посочва и реформите, необходими за максимизиране на отражението на подкрепяните от кохезионната политика инвестиции.

Такава рамка ще замени настоящия подход, при който се използват отделни групи от стратегически насоки за политиките, и ще осигури по-голяма координация между политиките. Тя ще включва дейностите, които днес са в обхвата на Кохезионния фонд, Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския фонд за рибарството и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони. Освен това рамката ще посочва връзки и механизми за координация с други инструменти на ЕС като програмите за научни изследвания, иновациите, ученето през целия живот и мрежите.

Договор за партньорство за развитие и инвестиции, който да се съсредоточава върху резултатите, очаквани от подкрепата от ЕС

Въз основа на стратегическата рамка държавите-членки ще представят своята стратегия за развитие в националните си програми за реформа, за да гарантират недвусмислена отговорност за приоритетите на ЕС на национално и регионално равнище. Тази

стратегия ще посочва как държавата-членка и нейните региони възнамеряват да изпълнят приоритетите и целите, установени в „Европа 2020“, водещите проекти и тематичните и специфичните за държавата препоръки. Освен това тя ще определя положителните промени, които те се стремят да постигнат с подкрепа от ЕС. Резултатът от дискусиите с Комисията ще бъде договор за партньорство за развитие и инвестиции между Комисията и държавата-членка, който отразява ангажиментите на партньорите на национално и регионално равнище.

Договорът ще определя целите, които трябва да бъдат постигнати, как ще бъде определян количествено и измерван напредъкът към постигането на тези цели и разпределянето на националните ресурси и на ресурсите на ЕС по приоритетните области и програми. Договорът ще определя и ограничен брой условия, които трябва да се спазват и свързани с реформите, необходими за гарантиране на ефективно постигане на резултатите. Когато е уместно, той ще посочва стратегическите проекти, които трябва да бъдат включени (напр. ключовите транспортни и енергийни междусистемни връзки). Той ще описва и координацията между фондовете на ЕС, която трябва да се прилага на национално равнище.

Резултатът от такъв подход ще бъде да се свързва първоначалното потенциално разпределение на ресурсите между държавите-членки и регионите — което е политически избор относно начина за изразяване на солидарност — с ефективен механизъм, гарантиращ, че постигането на целите съответства на размера на помощта.

Подобряване на качеството на разходите

Институционалният капацитет на публичния сектор на национално, регионално и местно равнище е от ключово значение за успешното разработване, изпълняване и наблюдаване на политиките, необходими за постигане на целите на „Европа 2020“. Безпроблемното усвояване на ресурси на Общността зависи изключително много и от техническия и административния капацитет на участващите публични органи и бенефициери. Подсилването на институционалния и административния капацитет може да подпомогне структурните корекции и да насърчи икономическия растеж и работните места — и на свой ред да подобри значително качеството на публичните разходи. Поради това при разпределянето на финансовите ресурси следва да се вземат под внимание капацитетът на държавите-членки и регионите за ефективно усвояване на тези ресурси и необходимостта да се спазват принципите на съфинансиране и допълване, както и да се осъзнава натискът върху националните бюджети.

Кохезионната политика може да играе важна роля в това отношение, като финансира мерки за институционален капацитет, насърчава административната реформа и стимулира култура, ориентирана към изпълнението и резултатите. Това може да бъде задълбочено посредством целенасочени механизми за техническа помощ, за да се подпомагат държавите-членки и регионите при подготвянето, изпълняването и наблюдаването на големи инвестиционни програми в области като мрежовата инфраструктура и околната среда.

Друга техника за повишаване на качеството на разходите е да се въведе някакъв вид квалитативен конкурс между програмите за финансиране за сближаване. Това може да означава да се заделя ограничено количество от средствата за сближаване в резерв във връзка с изпълнението, до който имат достъп всички допустими държави-членки и

региони. Средства от него ще се отпускат въз основа на напредъка на националните и регионалните програми към целите на стратегията „Европа 2020“.

Подходящи умения за работната сила на утрешния ден

Работна сила с повече и по-добри умения е от съществено значение за европейска икономика, изградена на знанието. Все повече работни места ще разчитат на по-големи умения. Поради това действията на ЕС следва да се съсредоточат върху изпълняването на целите за 2020 г. при подготовката за нуждите на икономиката на утрешния ден. Целенасочените инвестиции могат да осигурят значителна добавена стойност при насърчаването на приспособимостта и на ученето през целия живот, по-конкретно чрез подпомагане на националните стратегии за реформа на образованието и системите за обучение и за подобряване на институционалния капацитет.

Европейският социален фонд вече подпомага обучението на около 9 милиона европейци всяка година. Той отразява баланс в икономическите политики на ЕС — практическа демонстрация на това как ЕС активно насърчава приобщаването успоредно с икономическия растеж. Той използва трансграничен опит, за да подпомага социални групи или области на политиката, които иначе биха получили малко подкрепа или въобще не биха получили такава, като освен това отделя специално внимание на новаторските подходи към заетостта, обучението и социалното приобщаване.

Европейският социален фонд може да бъде преориентиран към изпълнението на целите за 2020 г. Всеобхватна европейска инициатива за заетост може да подобри уменията, мобилността, приспособимостта и участието в обществото чрез съвместни инициативи в областта на образованието, заетостта и интеграцията. Друг елемент от пряко значение за ЕС е интегрирането на малцинствата, като ромите и мигрантите, където действията за гарантиране на социално приобщаване и на законни права за мигрантите са тясно свързани с подхода на ЕС към миграцията като цяло. В същото време значението на работните места и на уменията за визията на ЕС за икономиката насочва вниманието към необходимостта както от по-голяма видимост, така и от предвидими обеми финансиране в рамките на описаната по-горе обща стратегическа рамка за сближаването.

Упорните сектори са под натиск

Масштабът и разнообразният профил на икономиката на ЕС означават, че неизбежно има моменти, в които ползите, на които се радва мнозинството, са за сметка на малцинството. Пример за това може да бъде търговско споразумение, което отваря значителни нови пазари за износа на ЕС, но което означава съществена промяна в конкурентната среда за определени сектори. Европейският фонд за приспособяване към глобализацията вече даде добър пример за това как могат да бъдат преодолени такива локализиращи отрицателни ефекти, а един разширен фонд би могъл да бъде създаден за постоянно, за да помага за смекчаването на отражението на определени големи смущения върху работната сила в дадена държава-членка. Функционирането на този фонд се нуждае и от опростяване, за да реагира той по-добре на промените в икономическите обстоятелства.

3.4. Гражданство

Много различни разходни програми на ЕС допринасят по различни начини за консолидирането на гражданството на ЕС. Всеки път, когато гражданин види

конкретните резултати от действие на ЕС — от безвъзмездни средства за мобилност до резултатите от научни изследвания и местни проекти за сближаване — това демонстрира призиванието на Съюза да служи на своите граждани. Програмите, които подкрепят културното разнообразие, помагат да се покаже как европейската интеграция може да докосне гражданите по най-разнообразни начини.

Действията на ЕС в тази област обхващат и измерението „права“, като насърчаването на основните права и ценностите на ЕС. Действията могат да включват превръщането на ЕС в пространство на правосъдие, за да се премахнат пречките пред доброто функциониране на трансграничните гражданскопроцесуални производства и отношенията между предприятията и потребителите, насърчаването на взаимното признаване и взаимното доверие в наказателнопроцесуалните производства и насърчаването на достъпа до правосъдие в целия ЕС.

По-специфични програми в областта на културата и на гражданството също спомагат за подготвянето на европейците да преодолеят културните бариери и да използват в пълна степен възможностите, които предоставя европейското пространство. Различни програми, насочени към насърчаване на културното сътрудничество и културното наследство на Европа, на взаимодействието между гражданите и участието на младите хора в европейското общество, могат да се интегрират в една видима програма, насърчаваща европейското единство в многообразието, и за тях да се прилага съвместно управление.

Отговорностите на ЕС към неговите граждани намират израз и във фонд „Солидарност“ на Европейския съюз. Това позволи на ЕС да докаже колективната си ангажираност да помага при вземането на ответни мерки при кризисна ситуация. От 2002 г. ЕС успя да отпусне над 2,1 млрд. EUR, за да помогне на държавите-членки и регионите, пострадали от големи природни бедствия. При все това опитът показва някои важни ограничения и слабости във функционирането на фонда. Бързината, с която се отпуска помощ от фонда, прозрачността на критериите за мобилизиране на фонда и неговата ограниченост до бедствия с природен характер са проблеми, които се нуждаят от разрешаване. Например фондът не се финансира постоянно и не може да помага за предприемането на мерки в случай на всички видове големи бедствия. Принос от бюджета на ЕС също може да помогне за запълването на пропуски в системата, които пречат на бързото изпращане на екипите за гражданска защита на държавите-членки там, където са нужни, и да подпомогне създаването на ефективна мрежа за гражданска защита — пример за сътрудничество на ЕС, което може да помогне много на нуждаещите се във и извън ЕС.

Друга важна област, която засяга гражданите пряко, са разходите по политики от съществено значение за осигуряването на свобода, сигурност и правосъдие. Това са политики, при които има ясен общ интерес от успешното им изпълнение. Помощта за ефективно управление на границите, за обмена на информация и експертен опит с цел ефикасно прилагане на правосъдието или за осъществяване на политики за убежището и миграцията е от полза за Съюза като цяло. Акцентът през следващия период на финансиране ще трябва да бъде върху управлението на външните граници (включително ШИС II/ВИС и бъдещата система за влизане/излизане), политиката за връщането, убежището и интегрирането на законните имигранти. По тези въпроси поделянето на тежестта между държавите-членки, помощта за работата на националните администрации и обединяването на ресурси с бюджета на ЕС са

приоритети с цел намиране на рентабилни начини да се гарантира ефективното изпълнение на тези политики.

3.5. Предприсъединителна подкрепа

Финансовата подкрепа за по-добра интеграция чрез процеса на разширяване помага на ЕС да постига своите цели в редица области, които са ключови за икономическото възстановяване и устойчивия растеж, включително енергетиката, мрежовите инфраструктури, опазването на околната среда и усилията за борба с климатичните изменения. Освен това тя помага да се гарантира, че страните кандидатки и потенциални кандидатки са напълно подготвени за евентуално присъединяване, включително като насърчава държавите да консолидират приоритетите на ЕС, свързани с целите на стратегията „Европа 2020“, в националните си приоритети. Поради това тя следва да продължи да бъде един от инструментите за насърчаване на успешното разширяване.

3.6 Глобална Европа

Европейците очакват от ЕС да насърчава своите интереси и да упражнява своето влияние на международната сцена. За разрешаването на проблеми като намаляването на бедността, миграцията, конкурентоспособността, климатичните изменения, енергетиката, тероризма и организираната престъпност мерки могат да бъдат предприемани само в международен контекст. В ерата на глобализация е от съществено значение вътрешната програма за осигуряване на устойчив растеж и работни места в Европа да се допълва от външна програма. Разбира се в допълнение към това солидарността има и външно измерение: ЕС с основание е горд, че е най-големият в света донор в областта на развитието и хуманитарната помощ — ЕС и неговите държави-членки осигуряват около 55 % от общата сума за цял свят — водеща фигура в борбата срещу бедността, и осъзнава много добре значението на целите на хилядолетието за развитие за стабилността, сигурността и благосъстоянието на големи области на земното кълбо.

Същите правила важат и за ефективното използване на ресурсите на ЕС както в международен план, така и в рамките на Съюза: интелигентен поглед къде общите действия могат да дадат по-добри резултати, отколкото съвкупност от национални действия; съгласуваност между разходните програми и ключовите политики; и поглед с нова нагласа на използваните механизми и инструменти за изпълнение.

Прилагането на този подход ще бъде улеснено от новите структури за външните отношения съгласно Договора от Лисабон с възможността да се използват творчески различните инструменти на външната политика на ЕС и да се работи в границите на дългосрочна стратегическа рамка.

Глобално проектиране на ценностите и интересите на ЕС

Създаването на ЕСВД предоставя на ЕС средствата, от които се нуждае за подобряване на способността на ЕС да проектира своите интереси в целия свят, в съответствие с икономическата и политическата си значимост. Способността на ЕС да насочва инструментите си ефективно се нуждае от ясен стратегически преглед, от подходящите отношения с трети държави партньори и от добре създадени инструменти. Инструментите трябва да могат да реагират в достатъчна степен на променящите се приоритети и да се адаптират към различни обстоятелства. Някои от ключовите

глобални въпроси, пред които ЕС е изправен днес, се нуждаят от особено внимание. Например ЕС и неговите държави-членки ще трябва да бъдат в състояние да изпълнят ангажиментите си за финансиране в областта на климата. Това заслужава отделно обмисляне, което ще бъде повлияно от напредъка на преговорите и ще трябва да гарантира съгласуваността и видимостта на приноса на ЕС към международните усилия; ефективност; и да позволява икономии от мащаба при управлението на плащанията. То следва да включва и това дали ролята на бюджета на ЕС следва да се допълва от отделен инструмент, за да се осигури стабилен и видим общ принос на ЕС. Друг пример е миграцията, която е изправена пред необходимостта от ефективно калибриране на действията в рамките на ЕС и извън неговите граници.

Реакция при кризисни ситуации

От особено значение е да се подобри способността на ЕС да реагира при широкомащабни конфликти или бедствия. Съществуният принос на ЕС към широкото измерение на сигурността на външните отношения сочи към необходимостта да се надграждат настоящите инструменти като Инструмента за стабилност, действията по ОВППС и мисиите за наблюдение на избори. Бързината на разполагане на място, гъвкавостта и способността за модулиране на действията съобразно променящите се политически обстоятелства са съществени компоненти.

Хуманитарната помощ на ЕС е едно от привличащите най-голямо внимание и едно от най-ефективните средства за предоставяне на спешна помощ. При все това фазата на спешна помощ следва да бъде следвана от дейности за развитие по-бързо и по същество с цел възстановяване на разрушеното от кризата и развиване на по-голяма устойчивост за в бъдеще. Това се възпрепятства от липсата на гъвкавост на бюджета. На бюджета за хуманитарна помощ се е налагало да прибегва до Резерва за спешна помощ всяка година от настоящия период на финансиране, което показва колко големи са нуждите от средства в тази област на бюджета.

Намаляване на бедността

Като Европа, изградена върху ценности, борбата с глобалната бедност е една от основните цели на ЕС. Помощта за най-слабо развитите държави има реално отражение върху предизвикателства като достъпа до храна, здравеопазване, образование и чиста вода, както и приспособяването към последиците от климатичните изменения. ЕС е в предните редици на усилията за постигане на целите на хилядолетието за развитие до 2015 г. Колективната му ангажираност до 2015 г. да заделя 0,7 % от БВД за официална помощ за развитие признава важната роля, която играят външните действия за финансиране за постигането на нашите цели. Тя предполага значително увеличаване на цялостния обем на помощта за развитие.

Тъй като съществуват ясни доказателства, че политиката за развитие на равнище ЕС може да осигури висока добавена стойност, равнището на ЕС следва да изиграе своята роля в това увеличение. Политиката на ЕС за развитие вече осигурява глобален обхват — в сравнение със съсредоточаването на държавите-членки върху ограничен брой партньори — и за много държави партньори тя е единственото осезаемо присъствие по отношение на развитието. Чрез своите действия ЕС е в състояние да изпълнява последователен и съгласуван набор от цели в целия свят. Затова от гледна точка на присъствие, мащаб и фокус на операциите и политическа тежест намесата на ЕС носи значителни ползи в сравнение с националните действия. Тя предоставя голям

потенциал за по-добро разделение на труда между донорите, насърчавайки значителни икономии от мащаба и едно звено за връзка за бенефициерите. Тя носи и тежестта и легитимността, асоциирани с 27 държави-членки, действащи заедно.

Опитът сочи, че ефективното, висококачествено изпълнение се нуждае от особени усилия от гледна точка на координацията на донорите и договореностите във връзка с управлението. Ролята на ЕС като основен глобален донор му дава глас по въпроси като управлението, регионалното сътрудничество, икономическото развитие и инфраструктурата, който глас е невъзможен за държави-членки, действащи самостоятелно. След приемането на Европейския консенсус относно развитието през 2006 г.⁸, бе постигнат напредък в обединяването на ресурси от всички европейски донори на помощ, за да се предотвратят прекривания и да се приложи концентриране, където е необходимо. Фрагментирането на помощта обаче остава, което води до неефикасност както с финансови, така и с политически последици. Преодоляването на тези слабости ще доведе до значително повишаване на ефективността за държавите-членки — оценявани на близо 6 млрд. EUR годишно⁹ — ще улесни работата на администрациите на държавите партньори и ще помогне на ЕС да използва своето влияние в пълна степен. Други ключови приоритети включват подходящия баланс между предвидимостта на размера на помощите за държавите партньори и необходимостта от подходяща степен на гъвкавост с цел адаптиране към променящите се ситуации като големи промени в цените на храните и необходимостта от осигуряване на ефективни програми за възстановяване след бедствие.

Създадени са доверителни фондове на ЕС като доверителния фонд за инфраструктура ЕС-Африка, които отпускат ресурси под формата на безвъзмездни средства от Комисията и държавите-членки по начин, по който те могат да се смесят с капацитета за отпускане на заеми на ЕИБ и банките за развитие на държавите-членки, пораждайки съществен мултиплициращ ефект. Те могат да бъдат разгледани в по-голяма дълбочина.

Допълнителен приоритет е да се гарантира, че политиката на ЕС за развитие оказва солиден и пряк принос за значителното подобряване на управлението в държавите партньори и за това да продължи да се подобрява реалното въздействие на помощта. Това включва по-голям фокус върху проектите със значителна добавена стойност от Общността и споразумения за партньорство, които са ясни, с конкретна насоченост и ориентирани към резултатите. Опитът във връзка с различните финансови режими, които се прилагат днес за Европейския фонд за развитие и за Инструмента за сътрудничество за развитие, повдигнаха важни въпроси от гледна точка на ефикасността, гъвкавостта и демократичната процедура, които се нуждаят от допълнително разглеждане.

Освен това ЕС трябва да прецени как може да бъде разработен по-сложен подход към променящото се естество на партньорите, като държавите със среден доход и новопоявяващите се силни икономики, при които проблемите, свързани със сътрудничеството в области, включващи икономическото и социалното партньорство и партньорството в областта на околната среда, стават все по-важни успоредно с проблемите, свързани с развитието.

⁸ „Европейският консенсус“ (ОВ С 46, 24.2.2006 г., стр. 1).

⁹ „Програма за ефективност на помощта: ползите от европейския подход“ (HTSPE от името на Европейската комисия, октомври 2009 г.).

Близки и ефективни отношения с най-близките съседни на ЕС държави

Съседните на ЕС държави, чието население наброява приблизително 300 милиона души, представляват важна възможност за ЕС. За да гарантира дългосрочен просперитет и стабилност и за да докаже способността си да носи отговорностите си на глобален фактор, ЕС трябва да насърчава ефективно ценностите си и да подпомага икономическото развитие близо до своите граници. Финансовата подкрепа може да бъде важно средство за осъществяването на ефективна политика на добросъседство. Тук акцентът следва да бъде върху предоставянето на правдоподобни стимули за реформа и за сътрудничество на съседните на ЕС държави, независимо от това дали има дългосрочни изгледи за присъединяването им към ЕС. По-конкретно следва да се окаже специална подкрепа в контекста на задълбочени и всеобхватни споразумения за свободна търговия и приважането в съответствие със законодателството за единния пазар. Областите, близки до законодателството и до собствените стратегически приоритети на ЕС, като енергетиката, миграцията и граничните проверки и опазването на околната среда, следва да бъдат подредени по приоритет, като бъде обърнато специално внимание на изграждането на капацитет и институционалното изграждане.

Съседните на ЕС държави вече са били един от най-силните примери за област, в която бюджетът на ЕС и европейските финансови институции са работили съвместно за осигуряване на максималните инвестиции за социално и икономическо развитие. Ангажимент в размер на 117 млн. EUR от бюджета на ЕС за механизмите за смесване бе последван от инвестиция на стойност 7 млрд. EUR от европейските финансови институции. Този подход може да бъде доразвит.

3.7. Административни разходи

В настоящата финансова рамка 5,7 % от бюджета се използват за административни разходи. Те покриват не само разходите за персонал, информационни технологии и сгради за всички институции, но и разходите за работа на 23 езика. След като различните институции вече като цяло приключиха набирането на служители от новите държави-членки, цифрите за персонала следва да се стабилизират. От 2007 г. Комисията прилага политика на нулев растеж, като се справя с новите приоритети чрез преразпределяне на съществуващия персонал и не иска допълнителен персонал, освен този, който трябва да наеме вследствие на разширяването. Съветът, Парламентът и други институции поискаха известен брой допълнителни длъжности, свързани с Договора от Лисабон. За стартирането ЕСВД първоначално ще са необходими допълнителни длъжности в подкрепа на набирането на дипломати от държавите-членки, въпреки че с времето целият процес следва да се стреми към неутралност от бюджетна гледна точка.

Част от работата за определяне на следващия пакет по финансовата рамка трябва да бъде активно търсене на по-голяма ефикасност и изпълнение в административните ресурси. Това предполага да се разгледа как рационализирането и всеобщото използване на процедурите, инструментите и ресурсите могат да ограничат разходите за действие от институциите и агенциите на ЕС. Например съвсем наскоро Комисията предприе важен анализ на използването от страна на службите ѝ на информационни технологии, предназначени да подобрят изпълнението и да генерират икономии. Това може да доведе до всеобщи спестявания чрез разработване на общи или споделени информационно-технологични системи за всички институции. Сходно междуинституционално сътрудничество може да донесе ползи в области като писмения

превод или управлението на документи. Друга област е създаването на самите разходни програми, където административната тежест както за Комисията, така и за партньорите следва да бъде важен фактор. Същевременно Комисията ще продължи да преразпределя персонала, за да се съсредоточи върху приоритетите, за да намали режийните разноски и за да увеличи броя на служителите, които работят по приоритетна политика. Комисията ще преразгледа своите административни разходи (и тези на агенциите) като част от подготовката си за следващата финансова рамка, за да намери начини за посрещане на новите предизвикателства с помощта на съществуващите ресурси, включително за намиране на точния баланс между ефективното изпълняване на програми и поддържането на ниски административни разходи.

Като цяло всички институции на ЕС ще трябва да спазват строга дисциплина, за да се гарантира, че административните разходи няма да нараснат в бъдеще.

4. БЮДЖЕТ, КОЙТО ПОСТИГА РЕЗУЛТАТИ

Добре насочените разходи са абсолютно задължителни, но не са достатъчни. Разходите трябва да се извършват и по начин, предназначен да води до резултати. За да има полза от инвестицията на обществото в бюджета на ЕС, следващото поколение финансови програми трябва да се преработи, за да застане ефективността на първо място в дневния ред.

4.1. Използване на бюджета за привличане на инвестиции

Въздействието на бюджета на ЕС може да се увеличи, колкото повече той може да се използва за привличане както на средства, така и на финансиране в подкрепа на стратегическите инвестиции с най-висока европейска добавена стойност. Иновационните финансови инструменти могат да осигурят важен нов поток от средства за стратегическите инвестиции. Нормата за проектите с дългосрочен търговски потенциал следва да бъде средствата на ЕС да се използват в партньорство с частния и банковия сектор, особено чрез Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), но и с други партньори, включващи банките за развитие в държавите-членки и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР). Това налага тясно сътрудничество нагоре по веригата между техническия експертен опит както на Комисията, така и на банките: логиката на този подход е, че проектите се подпомагат въз основа на конкурентоспособно заявление от проектните ръководители с фокус върху добавената стойност от ЕС.

ЕИБ направи голям принос към европейската реакция на икономическата криза. Сега тя ще играе ключова роля в реформата на икономиката на Европа в области като „зелените“ технологии, инфраструктурата и енергийната сигурност. Това може да наложи оптимизиране на използването на капитала на ЕИБ, включително по-голямо използване на механизмите за поделение на риска, за да се позволи по-голям лостов ефект от ресурсите на банката и за да се разшири полето за изява на банката. Комисията и ЕИБ вече успешно разработиха редица общи финансови инструменти. Смесването на безвъзмездните средства от бюджета на ЕС със заемите от ЕИБ и други финансови институции позволи да се утрои финансовото въздействие на външните разходи на ЕС чрез привличане на огромни многократно по-големи инвестиции от финансови институции. Това следва да се разшири, за да стане норма в областите с

дългосрочен търговски потенциал, като се въведат нови правила, които да уреждат смесените инструменти.

Като цяло разходните програми трябва както да осъзнават нуждите на частното финансиране — например от гледна точка на продължителност и тежки процедури — да посочват точно какво искат да постигнат, както и да са твърди по отношение на момента, в който ЕС трябва да се оттегли от проектите, достигащи търговска жизнеспособност. ЕС би могъл да бъде по-отворен да наблюдава приходните потоци, събирани от ползвателите на инфраструктура, като таксите, като средство за ограничаване на дългосрочните разходи за данъкоплатците. Аналогично, колкото повече външните разходи могат да се интернализират, толкова повече приходи могат да се генерират, които да се използват за инвестициите, необходими за постигането на стратегически цели като ускоряване на намаляването на въглерода в икономиката. Финансовите инструменти следва да са насочени към преодоляването на установимите пазарни неефективности, отчитайки състоянието на националните финансови пазари, правната и регулаторна среда и нуждите на крайните бенефициери.

Новите финансови инструменти за изпълнението на бюджета трябва да са интелигентни, интегрирани и гъвкави. Те могат да обслужват много различни нужди на политиката, като използват обаче последователни инструменти. Законите на финансирането по същество остават същите, независимо от сектора, за който става въпрос: предприятията и проектите в различни етапи от развитието си се нуждаят от собствен капитал или от дълг или от комбинация от двете. „Комплектът“ от необходимите финансови инструменти на бюджета на ЕС е по същество двупластов и може да бъде предоставен посредством два общи механизма, които ще се използват от различните разходни програми — механизъм на ЕС за платформа за собствения капитал и механизъм на ЕС за платформа за поделение на риска (включително гаранциите). Когато се разглежда вариантът гаранции за заеми като един от вариантите за иновационни финансови инструменти, последиците от получаването на лостов ефект от бюджета на ЕС трябва да бъдат внимателно анализирани, за да се спази таванът на собствените ресурси, по-специално предвид на съществуващите гаранционни схеми. По-общото използване на бюджета на ЕС като инструмент за гарантиране на заеми и облигации ще трябва надлежно да взема предвид правоспособността за подписване на такива гаранции.

4.2. Европейски облигации за проекти

Потенциалът на иновационните финансови инструменти и конкретното положение, в което се намира европейската икономика днес, се обединяват в идеята за европейски облигации за проекти. Икономиката на ЕС е силно зависима от инфраструктурата в области като енергетиката, транспорта и ИКТ. Целите на стратегията „Европа 2020“ за модернизиране на европейската икономика ще се нуждаят от огромни инвестиции¹⁰. ЕС вече може да подпомогне такива проекти като предостави последователни

¹⁰ Например: до 2020 г. се очаква, че ще бъдат нужни 500 млрд. EUR за изпълнението на програмата TEM-T и между 38-58 млрд. EUR и 181-268 млрд. EUR за постигане на целите на Комисията във връзка с ширококолентовите мрежи. В енергийния сектор се очаква, че между сегашния момент и 2020 г. ще са необходими 400 млрд. EUR за разпределителни мрежи и интелигентни мрежи, други 200 млрд. EUR за преносни мрежи и за съхранение, и 500 млрд. EUR за повишаване на съществуващия капацитет и изграждане на капацитет от ново поколение, особено в областта на енергията от възобновяеми източници.

стратегически насоки за инвеститорите, които вземат решения за много десетилетия напред, и като предостави подходящата регулаторна рамка. Непосредствено след финансовата криза обаче инвеститорите нямат желание да инвестират. Проекти от ключов стратегически интерес за ЕС не могат да си осигурят необходимите инвестиции. Националните бюджети не са в състояние да поемат финансирането на такива проекти и в действителност търсят алтернативни решения, които да поемат по-голяма отговорност по отношение на инфраструктурата. Забавянето на проекти може да лиши ЕС от икономическите и други ползи от инфраструктурата и рискува да доведе до по-скъпи решения в бъдеще.

Европейските облигации за проекти ще имат за цел да запълнят този пропуск и да вдъхнат достатъчно доверие, за да позволят на големите инвестиционни проекти да привлекат подкрепата, от която се нуждаят. Европейската инвестиционна банка и други големи финансови институции вече допринасят много чрез пряко отпускане на заеми, а ЕИБ по-конкретно реагира на кризата с голямо увеличение на мащаба на отпускане на заеми. Величината на свързаното с инфраструктурата предизвикателство обаче е такава, че ЕС трябва да помогне за отключването на частните финанси.

Това може да се постигне чрез използване на бюджетни кредити от бюджета на ЕС в подкрепа на проектите в степента, необходима за подобряване на кредитния им рейтинг, като по този начин се привлече финансиране от ЕИБ, други финансови институции и частни инвеститори на капиталовия пазар като пенсионните фондове и застрахователните компании. Гаранциите от ЕС и/или от ЕИБ ще се издават в полза на специални инструменти, създадени от частния сектор за привличане на финансиране от капиталовите пазари за проекта. Проектите, които се ползват от такъв механизъм, ще трябва да докажат стратегически интерес на ЕС, както и да изпълнят определени критерии за жизнеспособност. Помощта като такава не може да се определя предварително за всяка държава-членка или сектор, а ще се отпуска за онези проекти, които успеят да привлекат подходящо финансиране от частния сектор. Времето за връщане на отпуснатата помощ ще зависи от оценка на времето, от което проектът се нуждае, за да стане жизнеспособен.

4.3. Широкомащабни проекти

По отношение на широкомащабните проекти, които се нуждаят от принос на стойност милиарди евро в продължение на дълги периоди от време, възниква конкретен проблем. ЕС трупа значителен опит с проекти като „Галилео“, ITER и ГМОСС. Признава се, че тези проекти са от голямо стратегическо значение и могат да имат дългосрочен търговски потенциал. За да функционират, те се нуждаят от транснационално сътрудничество. При все това те превишават разходите значително и управлението им е такова, че не е подходящо да се извършва пряко от институциите на ЕС. Бюджетната несигурност е несъвместима с начина, по който се планира бюджетът на ЕС. Алтернативен подход би бил проектните ръководители да създадат структура за подкрепа като отделен субект, при активен интерес от страна на ЕС, за да се гарантира ефективно управление, на която структура бюджетът на ЕС да плаща постоянна вноска под формата на фиксирана годишна вноска, без да се презюмира, че ЕС трябва да компенсира какъвто и да е недостиг.

4.4. Превръщане на използването на ресурсите в стимул

Бюджетът на ЕС може да бъде мощно средство за реформа — както се признава в настоящите дебати относно използването на финансови санкции и стимули за гарантиране на спазването на Пакта за стабилност и растеж. Ето защо налице са всички основания това влияние да се използва в програмите, за да се осигури ефективно изпълнение. Изложените по-горе идеи по отношение на кохезионната политика могат да се прилагат в други контексти и да обхванат всички разходни области, определяйки конкретен набор от цели, от които да зависи отпускането на средствата. Други подходи включват заделянето на резерв за целия ЕС за повечето програми или модулирането на процентите, свързани със съфинансирането, съобразно изпълнението. Във всички тези области ще бъде от изключително значение да се гарантират справедливо третиране на всички държави-членки, прозрачност и автоматичност.

За това са нужни различен подход и различни инструменти. Програмите следва да предвиждат определянето на конкретни, измерими, постижими, уместни и обвързани със срокове цели, както и подходящи показатели за изпълнението. Необходими са ясни критерии за оценка, преди една система от стимули да заработи справедливо, както и системна и задълбочена оценка. Извършвани системно и своевременно, оценките могат да играят централна роля в цялостното усилие за максимизиране на добавената стойност на разходите на ЕС.

4.5. Структура, която отразява приоритетите

Самата структура на бюджета е важно средство за комуникация и постигане на резултати във връзка с предназначението на разходите и целите, които трябва да бъдат постигнати. Съществува очевидна полза от бюджет, който по структура, както и по баланс, отразява политическите приоритети на ЕС. Настоящата структура постигна известен напредък в тази посока, но следваща стъпка би било или да се намали броят на функциите до възможния минимум, или бюджетът да се структурира съобразно стратегията „Европа 2020“. Първата алтернатива може да включва 3 функции: „Вътрешни разходи“, „Външни разходи“ и „Административни разходи“. При втората алтернатива ще има три подфункции, заместващи настоящите функции I—III и обхващащи политиките, при които акцентът попада в сферата на трите направления „интелигентен растеж“, „устойчив растеж“ и „приобщаващ растеж“, в допълнение към четвърта „вътрешна“ подфункция за политиките в областта на гражданството. Това ще се допълва от две последни функции — едната за външните политики (настояща функция IV), а другата за администрацията.

4.6. Срок на МФР

Многогодишната финансова рамка позволява дългосрочна последователност и предвидимост. Освен това тя осигурява бюджетна дисциплина и гладкото протичане на бюджетния цикъл. При все това обаче всяка рамка е плод на политически решения, които трябва да отразяват променящите се политически предпочитания.

Последните три финансови рамки бяха одобрени за период от седем години. Европейският парламент¹¹, както и някои от участниците в публичната консултация, са

¹¹ Резолюция от 25 март 2009 г. относно прегледа в средата на периода на финансовата рамка за 2007—2013 г. [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

на мнение, че този срок следва да се съкрати на пет години. Основна причина бе да се изравни срокът с този на мандата на Европейския парламент и на Комисията. Пет-годишният срок ще позволи на всяка Комисия да предложи и на всеки Европейски парламент да договори рамка, дори и тази рамка да не бъде приведена в действие през техния мандат. Пет-годишният срок ще донесе и някои предимства от гледна точка на способността за отразяване на новите нужди, както и някои недостатъци от гледна точка на планирането на времето за изпълнение на програмите: по-дългите срокове не само позволяват на програмите да правят по-задълбочени промени, но могат и да се съвместяват по-добре с инвестиционните модели на частния сектор. Друга възможност, имаща отношение към конкретните въпросни дати, е седемгодишният срок с основен преглед след изтичането на пет години, за да се даде възможност да се извърши окончателно преразпределение конкретно с оглед на „Европа 2020“. Това изрично ще предотврати предрешаването на бъдещето.

При все това най-привлекателното решение може да бъде десетгодишен срок, при който обаче се извършва задълбочен преглед в средата на периода („5+5“). При този подход ще има възможност за основно повторно определяне на приоритетите. Общите тавани и основните правни инструменти могат да се фиксират за десет години. Но разпределението на ресурсите в рамките на функциите и определянето на приоритетите в рамките на програмите и инструментите могат да бъдат оценени отново. Един от възможните подходи е това да се улесни чрез запазването на значителни резерви и маржове във всички части на бюджета.

4.7. Реакция при променящи се обстоятелства

Един от най-трудните за постигане баланси в бюджета е балансът между предвидимостта и гъвкавостта. Ясно е обаче, че настоящият бюджет се оказва прекалено негъвкав, за да поеме натискът на събитията. Належащите нужди ЕС да предприеме ответни мерки по отношение на външни събития, независимо дали става въпрос за цунамито или за Близкия изток, последвани от непреодолимата нужда да се реагира на икономическата криза, показаха недостатъците на настоящия подход. При подходящо насочване, което е от жизненоважно значение за ефективността на разходите, и при променящи се обстоятелства, налагащи променящи се приоритети, липсата на гъвкавост на бюджета несъмнено вреди на качеството на разходите. Редно е Европейският парламент и Съветът да наблюдават отблизо промените в посоката на разходите. Но както степента на възможните промени, така и процедурите, чрез които се осъществява този надзор, се нуждаят от реформа. Опитът навежда на мисълта, че по-големите маржове, като очевидно решение, се оказаха невъзможни предвид на натиска за преразпределяне на разходите. Поради това може да се договори фиксиран процент (например 5 %) като задължителна цифра. Тази цифра може също да се фиксира на по-ниско равнище за първите 5 години от финансовия период и на по-високо равнище за оставащите години от финансовия период или да се определи така, че да нараства всяка година. По този начин новите приоритети ще могат да се вземат по-добре под внимание по време на прегледа в средата на периода. Сред другите начини за увеличаване на гъвкавостта са следните:

- Гъвкавост на преразпределянето, за да се правят трансфери между функциите през дадена година в рамките на конкретен лимит;
- възможност за трансфер на неизползваните маржове от една година към друга — отново в рамките на договорени граници;

- свобода за разходване на основната част от средствата в началото или в края на периода в рамките на многогодишния финансов пакет на дадена функция, за да могат да се предприемат противоциклични мерки и съдържателни ответни мерки в случай на големи кризи;
- повишаване на размера или разширяване на обхвата на съществуващия Инструмент за гъвкавост и на Резерва за спешна помощ и евентуално сливането им.

Настоящата договореност за 0,03 % гъвкавост, одобрена с квалифицирано мнозинство, също следва да се запази като важна спасителна мярка, позволяваща ограничени отклонения от предвидените тавани.

Всички тези промени следва да съпътстват различна психична нагласа. Акцентът трябва да премине от постоянни и предварително определени финансови разпределения към използване на ограничените ресурси на ЕС за стратегически инвестиции с ограничен срок и към това да се очаква, че получаването на средства зависи от постигането на резултати.

4.8. Опростяване и свеждане до минимум на ненужните административни тежести

Публичната консултация предаде ясно послание, че процедурите по изпълнението и изискванията за контрол са прекалено сложни и могат да подействат обезкуражаващо по отношение на участието в програми на ЕС. ЕС носи отговорност да гарантира, че средствата се разходват правилно, но може също да предприема редица мерки за намаляване на административната тежест за получателите на средства и за намаляване на административните разходи за ЕС, позволявайки по този начин по-голямата част от ресурсите да се насочват към крайната цел:

- ЕС има общи финансови правила във Финансовия си регламент. Правилата и процедурите по изпълнението обаче могат да се различават значително между отделните инструменти на политиката. Следва да се договори ясен набор от общи принципи, за да се намалят разликите до абсолютно необходимите. Свързването на различните инструменти в обща рамка за изпълнението е добър начин да се помогне на връзката на гражданите, фирмите, особено МСП, и правителствата с бюджета на ЕС.
- Скорошното предложение на Комисията за преразглеждане на Финансовия регламент съдържа смели мерки за въвеждане на опростени финансови правила. То трябва да бъде разгледано допълнително, за да се предвидят по-леки процедури за безвъзмездните средства с по-малка стойност (праговете могат да се фиксират на по-високо равнище за такива малки проекти) и по-често използване на плащанията под формата на еднократна сума, както и схеми, основани на изпълнението.

4.9. Осигуряване на добро финансово управление

Публичните разходи налагат извършването на ефективен, оптимален и пропорционален контрол. Той трябва да предоставя нужните гаранции на гражданите и техните представители в Европейския парламент и Съвета, че бюджетът на ЕС се разходва правилно. Съществува момент обаче, в който тежестта, която поражда проверките, обезсилва ефикасността на програмата. За постигането на нужния баланс ще помогнат както по-модулираният подход към изискванията в различните държави-членки

проверки, така и всеобщото разбиране на допустимия риск от грешка за различните области на политиката.

През последните години Комисията отдели много внимание на увеличаването на ефективността на системите за управление и контрол с цел да получи от Сметната палата декларация за достоверност без резерви. Резултатите са положителни, но може да се направи повече, по-конкретно като се работи с държавите-членки, които изпълняват голяма част от бюджета при споделено управление с Комисията. Системата на базиране на плащанията на декларация за плащанията, извършени от държавите-членки, а не на разходите, извършени от бенефициерите (използвана днес за разходите по ОСП), ще направи процеса на проверките по-местен и ще позволи по-голямо привеждане в съответствие със съществуващите национални процедури. Това ще бъде по-проста и редовна процедура от централизирането на проверките на равнище ЕС. Тя може да бъде свързана с надеждни национални декларации за достоверност, за да се подчертае отговорността на публичните органи, които работят с ресурси на ЕС.

Увеличаването на размера на средствата, отпускани посредством финансови инструменти, ще породи задълбочени промени в начина, по който Комисията управлява своите бюджетни разходи. Комисията във все по-голяма степен ще делегира задачи по изпълнението на бюджета и ще си сътрудничи с ключови финансови институции като Европейската инвестиционна банка (ЕИБ)¹². Това поражда необходимост от привеждане в съответствие на основните аспекти на създаването и управлението на финансови инструменти, за да се осигури точният баланс между общ подход в работата на Комисията с партньорите ѝ по финансирането, защитата на финансовите интереси на ЕС и запазването на нужната гъвкавост на равнище изпълнение, за да се осигури ефективното изпълнение на политиките. Това ще осигури и по-голяма политическа видимост, административна ефикасност чрез опростяване, рационализирано докладване и наблюдение и, на последно място, по-лесно оценяване за всички инструменти.

5. БЮДЖЕТЪТ НА ЕС КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОДКРЕПА НА ИКОНОМИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ

Стимулт за растеж и работни места в Европейския съюз се нуждае от пълен подход. Този подход е в основата на стратегията „Европа 2020“. Макроикономическата стабилност и структурните реформи не са алтернативи, а двойни императиви, които освен това се подсилват взаимно. Поради това е естествено да се направи връзка между бюджета на ЕС и засилването на икономическото управление.

Комисията е предвидила различни мерки, които да реформират икономическото управление и да го направят по-ефективно¹³. Тя ще предложи тези въпроси в контекста на дебатите относно икономическото управление след срещата на Европейския съвет през месец октомври.

¹² Финансовите инструменти няма да бъдат привеждани в действие изключително чрез ЕИБ, но ЕИБ ще има ключова роля на катализатор в привличането на други публични и частни източници на финансиране.

¹³ Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС — COM(2010) 367.

6. ВЗЕМАНЕ НА РАЗШИРЯВАНЕТО ПОД ВНИМАНИЕ

Бъдещите разширявания неизбежно ще се отразят на бюджета на ЕС от гледна точка както на потенциалните увеличения на приходите, така и на потенциалните увеличения на ангажиментите за разходи. Въпреки че новите държави-членки ще увеличат кумулирания БВП и ще създадат нови възможности за икономическа експанзия, те ще имат право и да получават средства по структурните фондове и други средства. Моментът на присъединяванията зависи от бързината, с която кандидатите могат да изпълнят необходимите критерии. В този контекст на срещата на Европейския съвет през месец декември 2006 г. бе поет ангажиментът да не се определят каквито и да е целеви дати за присъединяване, докато преговорите не наближат своя край. Вследствие на това новата финансова рамка следва да не обезсмисля никое политическо решение относно бъдещите разширявания, което ще се основава на готовността на държавата за членство. Когато присъединяванията бъдат договорени и датите — потвърдени, финансовата рамка следва да се коригира, за да се вземат под внимание свързаните с разходите нужди, произтичащи от резултата от преговорите за присъединяване.

7. РЕФОРМА НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ЕС

Също както разходната част на бюджета, структурата на финансиращата част също се измени значително с времето. Вноската на база БНД става все по-важна и вече представлява три четвърти от бюджета. Голям брой корекции и специални договорености бяха въведени с времето както в приходната, така и в разходната част на бюджета (някои от тези механизми приключват автоматично през 2013 г.). Преговорите за бюджета напоследък бяха сериозно повлияни от фокуса на държавите-членки върху идеята за нетните позиции, вследствие на което бяха предпочитани инструментите с предварително определени финансови пакети на географски принцип, а не тези с най-голяма добавена стойност от ЕС.

Консултацията относно прегледа на бюджета показва, че заинтересованите страни са много критични към настоящата система на финансиране на бюджета на ЕС. Настоящата система се възприема като неясна и прекалено сложна, че не е справедлива — по-специално по отношение на корекциите — и че разчита прекалено на ресурси, които се възприемат като разходи, които държавите-членки трябва да сведат до минимум. С изключение на митата, които произтичат от митническия съюз, съществуващите ресурси не показват ясна връзка с политиките на ЕС.

Следва да се наблегне, че това не е спор за размера на бюджета, а е дискусия за правилната комбинация от ресурси. Постепенното въвеждане на нов ресурс ще предостави възможност за намаляването, постепенното изтегляне или спиране на други ресурси.

Предложения за реформа на финансиращата част бяха направени от академици, правителства, неправителствени организации и Европейския парламент. През 2007 г. Парламентът прие доклад, анализиращ настоящата система на собствените ресурси и предлагащ цял набор от възможни нови собствени ресурси¹⁴.

¹⁴ Европейски парламент, доклад за бъдещето на собствените ресурси на Европейския съюз (2006/2205(INI), докладчик А. Lamassoure).

Въвеждането на нова фаза в развитието на финансирането на ЕС може да се състои от три тясно свързани измерения — опростяването на вноските на държавите-членки, въвеждането на един или няколко нови собствени ресурса и постепенното спиране на всички корекционни механизми. Тъй като постепенно бяха въведени промени, съществени елементи на системата за финансиране на ЕС следва да се запазят: стабилно и достатъчно финансиране на бюджета на ЕС, спазване на бюджетната дисциплина и механизъм за осигуряване на баланс на бюджета.

Опростяване на вноските на държавите-членки

В сравнение със собствения ресурс на база БНД настоящият собствен ресурс на база ДДС има малка добавена стойност. За да се пресъздаде съпоставима данъчна база, той се получава в резултат на математическо изчисление, а не минава директно от гражданина към ЕС. Като такъв този ресурс допринася за сложността и непрозрачността на вноските. Спирането на ресурса на база ДДС в настоящата му форма би опростило системата на вноските успоредно с въвеждането на нов собствен ресурс.

Постепенно въвеждане на един или няколко собствени ресурса, определяни от политиката:

Нови собствени ресурси могат да заместят изцяло съществуващия собствен ресурс на база ДДС и да намалят размера на ресурса на база БНД, който се взема директно от националните хазни. Въвеждането на нови собствени ресурси ще отрази постепенното преминаване на бюджетната структура към политики, които са по-близки до гражданите на ЕС и са предназначени да осигуряват европейски обществени блага и по-висока добавена стойност от ЕС. То може да подпомогне — и да бъде тясно свързано с — постигането на важни цели на политиката на ЕС или на международни цели на политиката, например във връзка с развитието, климатичните изменения или финансовите пазари.

Що се отнася до възможните нови собствени ресурси, уместни изглеждат следните критерии:

- Те следва да са по-тясно свързани със *законодателството и целите на ЕС* с цел повишаване на съгласуваността и ефективността на целия бюджет при изпълняването на приоритетите на политиката на ЕС. Във връзка с това е важно да се има предвид член 2, параграф 2 от Решението за собствените ресурси¹⁵, който постановява, че *„приходите, получени от всякакви нови налози, въведени в рамките на обща политика, също представляват собствени ресурси, влизащи в общия бюджет на Европейския съюз“*.
- Те следва да са трансгранични по същност въз основа на система, обхващаща целия вътрешен пазар.
- Те следва да имат хармонизирана база, за да се гарантира еднакво прилагане на ресурса в целия ЕС.

¹⁵ Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета (7 юни 2007 г.).

- В случай че е изпълнимо, постъпленията от нов ресурс следва да се събират директно от ЕС извън националните бюджети.
- Те следва да се прилагат безпристрастно и справедливо и да не изострят въпроса за корекциите.
- Следва да се взема под внимание кумулативното отражение върху конкретни сектори.
- Те следва да се стремят да избягват налагането на тежка нова административна отговорност на ЕС от гледна точка на събирането.

Комисията счита, че посочените в следния неизчерпателен списък начини за финансиране могат да бъдат потенциални кандидати за собствени ресурси, които постепенно да изместят националните вноски, което ще облекчи националните хазни:

- данъчно облагане на финансовия сектор от страна на ЕС
- приходи за ЕС от продажби на търг в рамките на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове
- такса на ЕС, свързана с въздушния транспорт
- ДДС на ЕС
- данък на ЕС върху енергията
- корпоративен подоходен данък на ЕС

Всеки от тези начини за финансиране има своите конкретни характеристики, както и предимства и недостатъци¹⁶. С оглед на получените коментари Комисията ще внесе предложения като част от общите си предложения относно следващата многогодишна финансова рамка.

Разрешаване на въпроса за корекционните механизми

Срещата на Европейския съвет във Фонтенбло през 1984 г. посочи основните принципи, които стоят в основата на системата: *„разходната политика е главното средство за разрешаване на въпроса за бюджетните дисбаланси“* и *„всяка държава-членка, понасяща бюджетна тежест, която е прекалена в съотношение с нейния сравнителен просперитет, може да се възползва от корекция в подходящото време“*. Увеличаването на разходите за растеж и работни места, за енергетиката, климатичните изменения и външната проекция на интересите на Европа ще намали необходимостта от запазване на корекционните механизми. Съдържанието на разходите на следващата многогодишна финансова рамка и на други реформи на системата на собствените ресурси ще определи дали корекционни механизми са оправдани в бъдеще.

¹⁶ Вж. работния документ на службите на Комисията.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Настоящият преглед на бюджета излага идеите на Комисията относно архитектурата и целта на бюджета на ЕС. Той излага визия на реформиран бюджет, отговарящ на волята да се направи реална промяна: това ще бъде амбицията на Комисията за предложенията, които тя ще направи за новата финансова рамка следващата година. Тези идеи се основават на убеждението, че до 2020 г. ЕС трябва да е предприел решителни мерки, за да се превърне в интелигентно, устойчиво и приобщаващо общество. За да успеем, трябва да насочим европейската икономика в правилната посока, да вземем важните решения за преконфигуриране на своите инфраструктури, да се сдобием с уменията, които са ни нужни за бъдещето, да затвърдим позицията си на световен лидер и да попречим на нарастващите различия в обществата ни да подриват дългосрочната им стабилност. Бюджетът на ЕС трябва да се разглежда като един от общите инструменти, с които обслужваме общи цели. Във време на силен натиск върху публичните финанси ЕС и националните бюджети не трябва да се разглеждат като конкуриращи се, а като преследващи същите цели на равнищата, които могат да постигнат най-добрите резултати.

Ето защо бюджетите на утрешния ден трябва да са насочени към оказване на реален принос към постигането на нашите цели. Те трябва да отчитат необходимостта да се приспособяват към един бързо променящ се свят. Те трябва да са силно съсредоточени върху резултатите. Те трябва да отразяват необходимостта от проявяване на солидарност в преследването на нашата обща програма. И на последно място, те трябва да се финансират по начини, които гражданите могат да разберат и да оценят като рационални и справедливи.

Начинът, по който бюджетът на ЕС се изпълнява, може да бъде опростен и да се направи по-ефикасен. Нужна е по-голяма гъвкавост, за да може бюджетът да реагира на променящите се обстоятелства, като същевременно подпомага дългосрочните инвестиции. Във време на фискални ограничения могат да се използват по-иновационни финансови инструменти, за да може бюджетът да се използва по-задълбочено и за да се повишат въздействието и обхватът на проектите на ЕС с голям приоритет, които могат да бъдат осъществени.

Поради това модернизацията на бюджета на ЕС трябва да се изразява в насочване, в максимизиране на ползите от всяко разходвано евро и в здраво вписване на бюджета в контекста на другите начини, по които Европейският съюз, неговите институции и държавите-членки могат да насочат Европа по пътя на растежа и работните места за бъдещето.

През идните месеци Комисията ще превърне идеите и вариантите, изложени в настоящия преглед на бюджета, в конкретни предложения. Тя ще приветства провеждането на диалог с останалите институции и със заинтересованите страни относно описаните в настоящия преглед идеи и варианти. Тези дискусии ще бъдат използвани за предложенията, които ще бъдат внесени през месец юни 2011 г., за нова многогодишна финансова рамка за периода след 2013 г. Това ще включва предложение за регламент за определяне на многогодишната финансова рамка и проект на решение относно собствените ресурси. През втората половина на 2011 г. Комисията ще внесе законодателните предложения, необходими за изпълнението на политиките и програмите, необходими за постигане на напредък по амбициите на Европейския съюз за идните години.