

# **БЮДЖЕТНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, 2014-2020 ГОДИНА**

**ГЛ. АС. Д-Р ИРЕНА НИКОЛОВА  
НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ**

## **BUDGET POLICY OF EUROPEAN UNION, 2014-2020 CHIEF ASSIST. PROF. IRENA NIKOLOVA, PHD NEW BULGARIAN UNIVERSITY**

**Резюме:** Бюджетът на Европейския съюз е необходимо да отговаря на няколко основни принципа: на единство, на всеобхватност, на годишност, на равновесие, на спецификация. Освен това, многогодишните финансови рамки, обикновено шестгодишни, осигуряват изпълнението на общите политики на Европейския съюз. Целта на настоящия доклад е да представи предизвикателствата пред бюджетната политика на Европейския съюз за настоящия програмен период 2014-2020 г., като бъдат анализирани възможностите за по-ефективно усвояване на средствата от държавите-членки, и в частност от България.

**Ключови думи:** бюджетна политика, Европейски съюз, Стратегия „Европа 2020“, бюджет на Европейския съюз, многогодишна финансова рамка

**JEL code:** F30, F36, H87

**Summary:** The budget of the European Union should meet several general principles as unity, universality, annuity, equilibrium, specification. Moreover, the multiannual financial frameworks, usually six-year period, provides the implementation of the common policies of the European Union.

The purpose of the paper is to present the challenges to the budget policy of the European Union in the financial framework 2014-2020 in order to analyze the opportunities for better absorption of the EU funding by the member states and Bulgaria in particular.

**Key words:** budget policy, European Union, Strategy “Europe 2020”, EU budget, multiyear financial framework

**JEL code:** F30, F36, H87

Чрез бюджетната политика на Европейския съюз се осигуряват необходимите средства за изпълнение на общите политики в различни области. Освен за финансиране на разходите на Европейския съюз, вкл. издръжката на всички европейски институции, бюджетната политика включва и осигуряването на приходите. Целта на бюджетната политика е да се определят финансовите приоритети за следващата календарна година, които да следват шестгодишния програмен период. Всъщност провежданата бюджетна политика зависи от изготвянето на ежегодния бюджет на Европейския съюз и неговото изпълнение (събиране на приходите и разпределяне на разходите по приоритетни области).

Това, което прави особено разглеждането на бюджетната политика на Европейския съюз и бюджета е тяхната наднационалност – необходимо е да се

планират приходите от всички вече 28 държави-членки, както и да се разпределят разходите по приоритети, държави-членки и институции.

Основните въпроси, които се разглеждат в настоящия доклад са свързани с принципите на изграждане на бюджета на Европейския съюз (първата част на доклада) и приоритетите за финансиране за програмния период 2014-2020 година, представени във втората част на доклада. Дискутират се възможностите за усвояване на средствата от Европейския съюз от държавите-членки, и по-специално от България за периода до 2020 година.

Използваните данни в доклада са на Европейската комисия, Генерална дирекция „Бюджет“, а данните за България са от специализираната интернет страница за структурните фондове на Европейския съюз.

Анализът в доклада обхваща два програмни периода: настоящия 2014-2020 г., по който все още не е стартирало ефективно усвояване на средствата за държавите-членки, и предходния програмен период 2007-2013 г., по който средствата продължават да се усвояват от държавите.

Литературата, ползвана за целите на доклада включва български автори, разглеждали въпросите на бюджетната политика на Европейския съюз (Георгиева и Симеонов, 2005 г., и Шикова, 2011 г.), както и предимно публикации на Европейската комисия и Европейската централна банка и нормативните актове, в основата на изграждането и функционирането на бюджета.

## **1. Принципи на бюджета на Европейския съюз**

Бюджетът на Европейския съюз се изгражда на базата на принципи, които са заложи в Договора за Европейския съюз<sup>1</sup> и изменения и допълнения, утвърдени от Договора от Лисабон<sup>2</sup>:

- *Принцип на единството* – всички приходи и разходи в Европейския съюз се отразяват в един бюджет. Тъй като до създаването на Европейския съюз, трите общности са имали отделни бюджети (Европейска общност за въглища и стомана, Европейска икономическа общност и Европейска общност за атомна енергия). Ето защо, този принцип е залегнал в основата на изграждането на единния бюджет на Европейския съюз;

---

<sup>1</sup> Договор за Европейския съюз, подписан от държавите-членки на 7 февруари 1992 г., Дял 2, Финансови разпоредби, чл. 268-280.

<sup>2</sup> Договор от Лисабон, Официален вестник на Европейския съюз от 17 декември 2007 г., Финансови разпоредби, 257-276.

- *Принцип на универсалността* – всички приходи и разходи трябва да се отразят в бюджета в тяхната цялост, без да има приспособяване между тях<sup>3,4,5</sup>. Това означава, че приходите в бюджета трябва да покриват разходите, което предвижда наличието на балансиран бюджет за Европейския съюз. Освен това, основно правило при изготвянето на бюджета е приходите да не се разпределят предварително срещу точно определени разходи, т.е. приходите постъпват в бюджета като обща сума и след това се разпределят по отделни приоритети за всеки приоритет се определя точно определени средства. Съгласно промените в европейското законодателство с Договора от Лисабон, всяка корекция в бюджета, както и всеки разход трябва да е обвързан с многогодишната финансова рамка на Европейския съюз.
- *Принцип на ежегодността* – бюджетът на Европейския съюз се изготвя за една календарна година, като се изпълнява от 1 януари до 31 декември. Самата подготовка на бюджетния процес се осъществява предходната година и европейските институции могат до 1 юли да направят предложение за своите очаквани приходи и основно за своите разходи. След получаване на разчетите от институциите, Европейската комисия изготвя проект на бюджет на Европейския съюз за следващата календарна година, който трябва да е готов до 1 септември. Така той се представя на Европейския съвет и след неговото одобрение се внася в Европейския парламент за одобрение, но не по-късно от 5 октомври.
- *Принцип на равновесието* – този принцип предвижда равенство между приходите и разходите в бюджета. За разлика от националните бюджети на държавите-членки, където наличието на дефицит е допустимо да е до 3% от БВП и където финансирането на тези дефицити е възможно чрез заеми, то за бюджета на ЕС това е невъзможно – не може да има дефицити и те не могат да се финансират чрез заеми. В случай че в края на отчетния

<sup>3</sup> Шикова, И. Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2011, с. 69-70.

<sup>4</sup> Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. [http://www.cvce.eu/content/publication/2005/10/5/3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decdabb/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2005/10/5/3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decdabb/publishable_en.pdf), 2012, pp. 2-6.

<sup>5</sup> Георгиева, Е., К. Симеонов. Европейска интеграция, Издателство „Византия“, София, 2005, с. 170-172.

период има натрупан излишък в бюджета, то той се прехвърля в приходната част на бюджета за следващата година.

Нормативно е заложено какво се прави в случай на дефицит, въпреки че това е само хипотетично<sup>6</sup>. Тогава разходите, които са над приходите за календарната година се прехвърлят в разходната част на бюджета за следващата година, като подобна ситуация е изключение.

- *Принцип на специфицирането* – разходите трябва да бъдат разпределени предварително и да са насочени към постигането на конкретни (специфични) цели. За целта бюджетът е структуриран по два начина: хоризонтален (разделение между приходната и разходната част на бюджета) и вертикален (разходите се разпределят по статии и съответстват на основните приоритетни цели на Европейския съюз).
- *Принцип на единната отчетност* – този принцип е свързан с валутата, в която се изготвя бюджета. В момента това е еврото, но до неговото приемане, както и при изготвянето на няколко бюджета в миналото, този принцип е имал съществена роля, тъй като през 50-те години бюджетът е изготвян в щатски долари и белгийски франкове (за Европейската икономическа общност и ЕВРАТОМ). След разпада на златно-доларовия стандарт, се въвежда Европейската разчетна единица, а от 1981 г. се използва екюто. Тъй като в Еврозоната не участват всички държави-членки на ЕС, този принцип продължава да има значение при изготвянето на бюджета.
- *Принцип на доброто финансово управление* – чрез този принцип за изпълнение на бюджета Европейската комисия трябва да се стреми към три основни правила: икономии, ефективност и ефикасност, т.е. средствата от бюджета на ЕС да се разходват по предназначение, при възможно най-малко разходвани ресурси за постигането на конкретни цели.
- *Принцип на прозрачността* – приходите, разходите, както и изпълнението на бюджета е необходимо да се осъществяват при пълна прозрачност и отчетност, така че да не се породят съмнения в гражданите на

---

<sup>6</sup> Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. [http://www.cvce.eu/content/publication/2005/10/5/3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decdbb/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2005/10/5/3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decdbb/publishable_en.pdf), 2012, p. 4.

Европейския съюз за използването на техните средства. Публикуването в Официалния вестник на Европейския съюз на бюджета, измененията на бюджета, както и докладите за финансовото изпълнение на бюджета дават възможност за оповестяване на приходите и разходите по бюджета.

Представените принципи за изграждане и изпълнение на бюджета на Европейския съюз имат значение за разпределението на приходите и особено на разходите в съответствие с приоритетите в средносрочен план.

Според изградените принципи всичко би трябвало да е наред по отношение на изготвянето на бюджета. Всъщност, именно при формирането на бюджета съществуват някои проблеми, които затрудняват неговото изготвяне.

На първо място, това е *приходната част на бюджета, свързана с осигуряването на необходимите средства за функциониране на Европейския съюз.* Приходната част на бюджета се формира от т.нар. собствени средства (99%), които не трябва да надвишават 1,23% европейския брутен национален продукт (БНП), и 1 % приходи от други източници (глоби от фирми по конкурентната политика, данъци на служителите на ЕС и др.). За 2013 г. общият размер на приходите в бюджета е около 149 млрд. евро, като от тях 124 млрд. евро са от вноските на държавите-членки в Европейския съюз, около 15 млрд. евро са от отчисления от данъци (ДДС, мита и др.), а останалите 10 млрд. евро са от приходи от други източници. Основният дискуссионен въпрос е процентът от БНП, който не бива да бъде надвишаван и обикновено се обсъжда при изготвянето на многогодишната финансова рамка. Дефинирането на процента от БНП обикновено е спорен въпрос между държавите-членки, особено тези, които са нетни донори в бюджета.

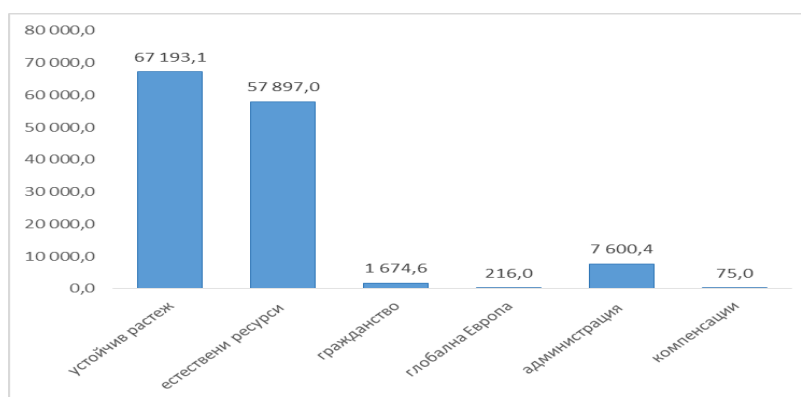
Разходването на средствата от бюджета се извършва по приоритети, дефинирани и съгласувани предварително. За 2013 г. разпределението на разходите по приоритети е представено на Фиг. 1. Преобладават разходите, които са свързани с областите устойчив растеж, който включва областите конкурентоспособност и политиката на сближаване за постигането на растеж и заетост, и управлението и опазването на природните ресурси. За следващите години тези приоритети се запазват, но се преразпределят средствата по тях.

Вторият основен проблем при изготвянето на бюджета е *„справедливото“ участие на държавите-членки във формирането на приходната част.* Ясно е, че има държави, които са нетни донори, т.е. внасят в бюджета повече отколкото получават от фондовете и програмите на ЕС, и държави-членки, които са нетни

получатели, т.е. техният принос в бюджетната политика е по-малък от полученото. Това се прави и с цел да се намалят различията между отделните държави-членки, отразено в политика на сближаване, като така дисбалансите в развитието на ЕС да бъдат преодоленни.

Затова за някои държави е в сила механизъм за компенсиране – Великобритания, Швеция, Австрия, Холандия, Германия. Така част от вноските на тези държави се разпределят между останалите държави-членки на Европейския съюз.

**Фигура 1. Разходна част на бюджета на Европейския съюз за 2013 година  
(в млн. евро)**



Източник: Европейска комисия, ГД „Бюджет“

На трето място, въпросът за това кои политики на Европейския съюз да бъдат приоритетни е винаги спорен. По традиция значителен дял от бюджета се разпределя за общата селскостопанска политика и регионалната политика. Това формира несъгласие в държавите, които са нетни донори, тъй като те не могат да се възползват в значителен размер от средствата, предназначени за тези политики. От друга страна, държавите, които изостават от средното ниво на икономическо развитие се нуждаят от подобни целеви средства. Затова и постигането на баланс в бюджета по отношение на политиките е свързан с доброто аргументиране на разходната част.

Така задачата за изготвянето на бюджета на Европейския съюз и изпълнението на бюджетната политика, въпреки представените принципи, се оказва нелека задача.

## 2. Приоритети за финансиране от бюджета на Европейския съюз за 2014-2020 година

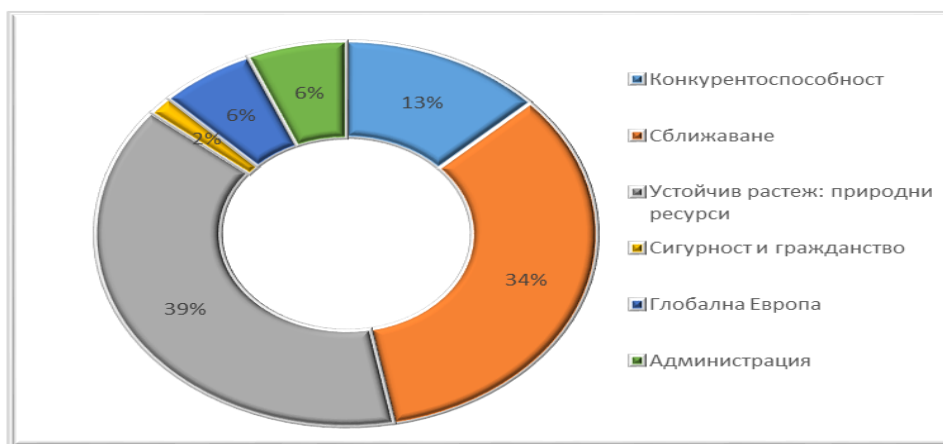
Освен представените принципи за изграждане и изпълнение на бюджета на Европейския съюз, от края на 80-те години се прилага и т.нар. многогодишна финансова рамка. Целта на тези финансови рамки е постигането на конкретни цели и приоритети в средносрочен план, като така се осигурява последователност при провеждането на политиките на Европейския съюз и постигането на устойчивост на резултатите.

За новия програмен период 2014-2020 се акцентира на няколко области:

- създаване и прилагане на иновациите в икономиката (интелигентен растеж);
- ефективно използване на наличните ресурси за по-екологична и конкурентна икономика (устойчив растеж);
- увеличаване на заетостта и продължаване на политиката на сближаване (приобщаващ растеж).

Именно тези области са в основата на финансирането на програмите и проектите за отделните страни-членки за шестгодишния период чрез фондовете на Европейския съюз. Така изпълнението на общите политики се гарантира чрез последователност в изпълнението на конкретни цели и обвързването им с водещи инициативи, разписани в стратегията „Европа 2020“. На фиг. 2 са представени приоритетните области за развитие, които ще бъдат финансирани от бюджета на Европейския съюз. Както бе споменато, основните приоритети се запазват, като някои от тях ще бъдат финансирани повече в сравнение с предходния шестгодишен период.

**Фигура 2. Приоритети за финансиране за периода 2014-2020 година**



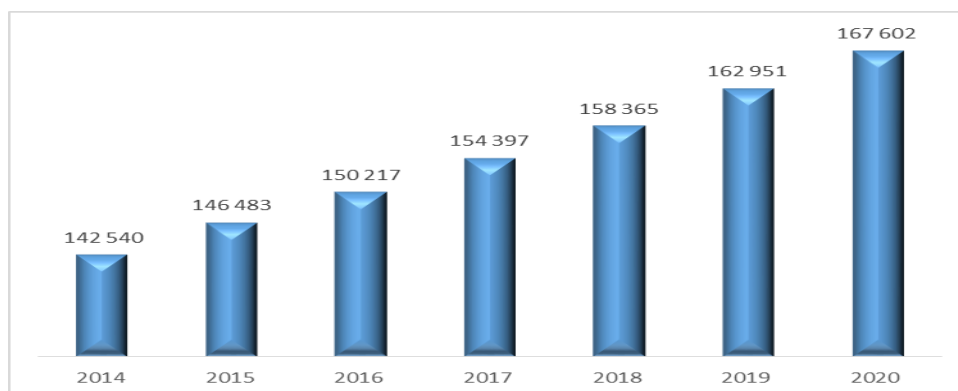
Източник: Европейска комисия, ГД „Бюджет“

Общият размер на финансирането от бюджета чрез пет фонда на Европейския съюз (Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд, Европейски фонд за морско дело и рибарство и Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони) за шестгодишния период е в размер от 1 082 млрд. евро. Целта на тези средства е те да достигнат до държавите-членки и да бъдат усвоени от крайните бенефициенти.

Предвид разликите в икономическото развитие между страните-членки, при планиране на изпълнението на целите в областта на политиката на сближаване (икономическо, социално) и регионалната политика се отделят около 352 млрд. евро или 32.5% от общия размер на бюджета за петте фонда. Най-голям е дялът на средствата за т.нар. слаборазвити региони в Европа и той е 182 млрд. евро<sup>7</sup>. Политиката на сближаване се финансира от три фонда – Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд.

Останалите средства от бюджета на Европейския съюз до 2020 г. (730.2 млрд. евро или 67.5% от общия бюджет) се отделят за селскостопанската политика и други политики, незасегнати в политиката на сближаване – външна политика, научно-изследователска дейност и др.

**Фигура 3. Разпределение на средствата по години, за периода 2014-2020 година (в млн. евро)**



*Източник: Европейска комисия, ГД „Бюджет“*

Реалното приложение на бюджетната политика, както и на останалите политики на Европейския съюз се отразява в оперативните програми и проекти в държавите-членки.

<sup>7</sup> European Commission, Regional Policy, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/the\\_funds/funding/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/funding/index_en.cfm), August 2014.



По отношение на България средствата, които се очаква да бъдат разпределени за целия шестгодишен период за политиката за сближаване са 7.6 млрд. евро, като е само финансирането от ЕС (не се включват съфинансирането от националния бюджет и средствата по общата селскостопанска политика). Тези средства, в случай че бъдат усвоени от нас, са входящи парични потоци за страната, които не са пренебрегване. В сравнение с периода 2007-2014 г., когато страната разполага с около 6. 673 млрд. евро само от финансирането от бюджета на ЕС за кохезионна политика и около 2.628 млрд. евро за общата селскостопанска политика, средствата от бюджета на ЕС се увеличават. Към 31 юли 2014 г. процентите на усвояване на средствата по петте фонда за България са следните: Европейски социален фонд 71,32%; Европейски фонд за регионално развитие 58,27%; Кохезионен фонд 47,72%; Европейски фонд за рибарство 47,00%; Европейски фонд за развитие на селските райони 69,40%. Добре е също процентът на усвояване на средствата през новия програмен период също да се увеличи.

### **Изводи**

Бюджетната политика и бюджетът на Европейския съюз като част от нея, са едни от основните елементи за провеждането на останалите общи политики. Съгласуването на приоритетите за финансиране се осъществява на база календарна година и многогодишната финансова рамка.

Когато трябва да се постигне съгласие между 28 държави-членки за формирането на общи приходи и тяхното разходване, балансът е трудно постижим, още повече, че това е обвързано с приоритети и цели на целия Европейски съюз. Но общите политики на Европейския съюз трябва да се изпълняват, така че да продължава да се развива този съюз от разнородни държави. Ето защо, на основата на компромиси и не винаги справедливо разрешение, се приемат многогодишните финансови рамки и ежегодните бюджети.

Предизвикателствата пред бюджетната политика са свързани както с външни фактори (развитието на световната икономически и политически отношения), така и с вътрешни (различия в икономическото развитие на отделните държави-членки).

Със сигурност въпросите, които продължават да се разглеждат и да се дискутират са свързани с осигуряването на различни източници за формиране на приходната част от бюджета, не само от годишните вноски на държавите-членки, а и от собствено финансиране.

На следващо място е прозрачността при разходването на бюджета и осъществяването на контрол върху средствата от него върху европейските институции и държавите-членки.

Разбира се, остават и въпросите за разделението на държавите-членки на донори и ползватели на средствата от бюджета и постигането на баланс в това отношение. Това е обвързано и с преразглеждане на важността на общите политики на Европейския съюз – кохезионна, селскостопанска и др., и бъдещите приоритети за развитие и след 2020 година.

### **Библиография**

1. Георгиева, Е., К. Симеонов. Европейска интеграция, Издателство „Византия“, София, 2005, с. 170-172.
2. Договор за Европейския съюз, подписан от държавите-членки на 7 февруари 1992 г., Дял 2, Финансови разпоредби, чл. 268-280.
3. Договор от Лисабон, Официален вестник на Европейския съюз от 17 декември 2007 г., Финансови разпоредби, 257-276.
4. Европейска комисия, Генерална Дирекция „Бюджет“, [http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_en.cfm#own\\_research](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm#own_research), посетен последно на 5 септември 2014 г.
5. Шикова, И. Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2011, с. 69-70.
6. Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. [http://www.cvce.eu/content/publication/2005/10/5/3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decdbb/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2005/10/5/3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decdbb/publishable_en.pdf), 2012, pp. 2-6.
7. European Commission, Regional Policy, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/funding/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm), August 2014.