



Брюксел, 14.2.2018г.  
COM(2018) 98 final

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

**Нова, модерна многогодишна финансова рамка за Европейския съюз, с която  
ефикасно да постига резултати по своите приоритети след 2020 г.**

*Приносът на Европейската комисия за неофициалната среща на лидерите на 23  
февруари 2018 г.*

# БЮДЖЕТ ЗА СЪЮЗА НИ ОТ 27 ДЪРЖАВИ

*„Бюджетът не е счетоводна операция, а въпрос на приоритети и амбиции. Следователно нека първо обсъдим каква Европа искаме.“*

*Жан-Клод Юнкер  
Председател на Европейската комисия  
8 януари 2018 г.*

## 1. Бюджет за по-обединен, по-силен и по-демократичен Съюз

На всеки седем години Съюзът взема решение относно бъдещите си финанси. Сега е моментът лидерите да поемат финансов ангажимент по отношение на Съюза, който искат. Това винаги е важен момент. Но този път е два пъти по-важен, защото Европа е в разгара на задълбочени обсъждания на начините за развитие на Европейския съюз през следващите години. Имаме възможност да изберем каква Европа искаме и да вземем решение за бюджет, който да спомогне за изграждането ѝ.

Затова неофициалната среща на лидерите на 23 февруари е както навременна, така и жизненоважна. Първата стъпка е да определим какво искаме да постигнем заедно на европейско равнище и да се споразумеем относно приоритетите. Втората е да предоставим на Съюза средствата, за да действа. Двете стъпки са неразривно свързани. Изборът, който правим относно приоритетите, както и сферите, в които искаме Съюзът да бъде активен, ще оформят вида на нужния ни бюджет. Бюджетът на ЕС е средство за постигането на политическите ни цели.

В Бялата книга на Комисията за бъдещето на Европа от 1 март 2017 г. се определят няколко възможни сценария за бъдещето на Съюза. В документа за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС от 28 юни 2017 г. е разгледано отражението на всеки един от тези сценарии върху бюджета на Съюза. Европа, ограничена само до единния пазар, не се нуждае от големи програми за финансиране. Европа обаче, която избира да постигне съвместно повече, се нуждае от ресурси, които отговарят на тази по-широка амбиция. Независимо от това кой път ще изберем, едно е сигурно: бъдещият Съюз с 27 държави трябва да разполага с надежден и съобразен с бъдещето бюджет, който му позволява ефикасно да постига резултати по своите приоритети.

Текущата финансова рамка бе договорена в контекста на най-тежката икономическа и финансова криза от поколения насам. В много държави членки публичните финанси бяха подложени на натиск. Благодарение на съвместните усилия на Съюза и на неговите държави членки днешната конюнктура е различна. С подема на икономическото възстановяване акцентът се измести върху настоящите и бъдещите предизвикателства.

На срещата в Братислава на 16 септември 2016 г. и в Римската декларация от 25 март 2017 г. лидерите се споразумяха относно положителна програма за бъдещето на Европа с 27 държави. Понастоящем гражданите очакват от своя Съюз да постигне резултати във връзка с това. Следващата многогодишна финансова рамка е решаващ момент за превръщането на стремежите в действия.

Оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза ще означава загубата на един от важните вносители по отношение на финансирането на политиките и програмите на ЕС. Това ще изисква от нас да направим критичен преглед на областите, в които могат да се направят икономии, както и на приоритетите, по които може да се постигнат по-ефикасно резултати. Това е съществен етап от подготовката на всяко бюджетно предложение и Комисията е поела изцяло ангажимент да модернизира и рационализира ,навсякъде, където е възможно. Нужно е обаче желание да се погледне честно на необходимите ресурси за превръщането на новите приоритети в осезаеми резултати.

Комисията възнамерява да представи своите предложения за следващата многогодишна финансова рамка най-късно до началото на май 2018 г. въз основа на интензивни консултации с държавите членки, Европейския парламент и по-широката общественост. Тези предложения ще бъдат справедливи, балансирани и съсредоточени единствено върху ефикасното постигане на резултати. След това държавите членки и Европейският парламент ще трябва да вземат решение както относно бъдещия бюджет, така и по-фундаментално относно това каква Европа искаме.

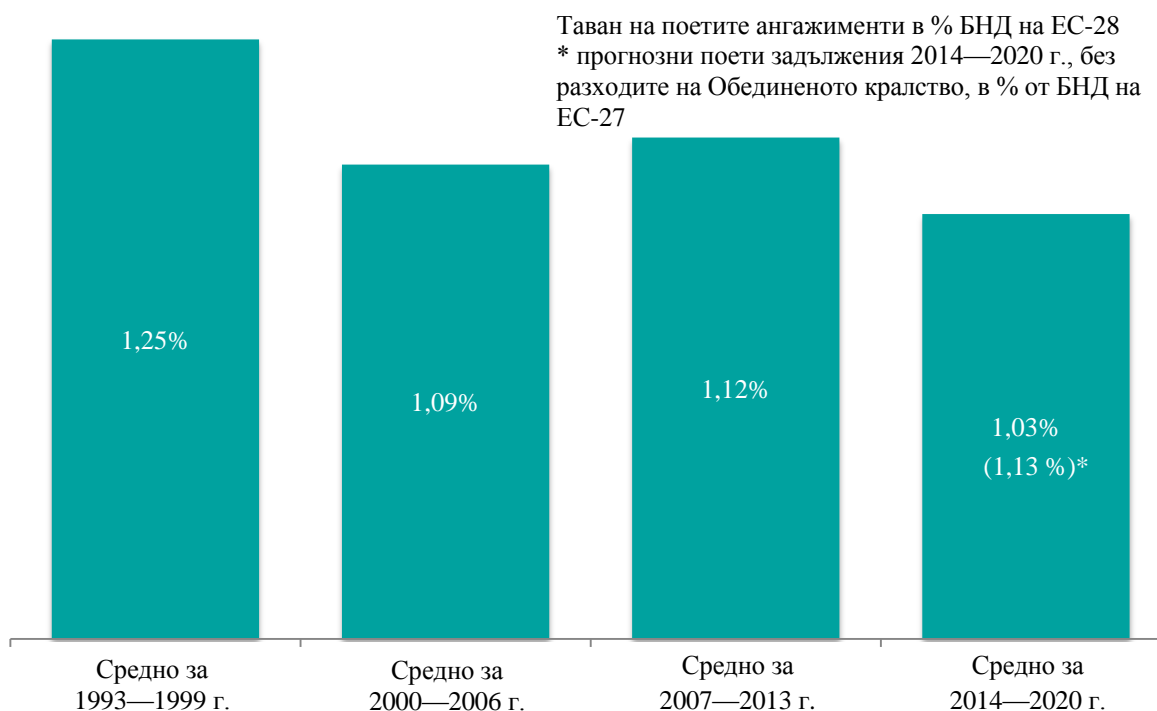
Споразумението относно нова многогодишна финансова рамка за периода от 2021 до 2027 г. ще бъде изключително важен момент за лидерите на ЕС, за да подновят ангажимента си по отношение на положителната програма и на Европа. То ще бъде важен тест за единството на нашия Съюз и за капацитета ни да действваме в един променящ се свят. Днес лидерите разполагат с възможност да изберат по-обединен, по-силен и по-демократичен Съюз, както и бюджет за постигането му.

## **2. Бюджетът на ЕС: двигател за постигане на европейска добавена стойност**

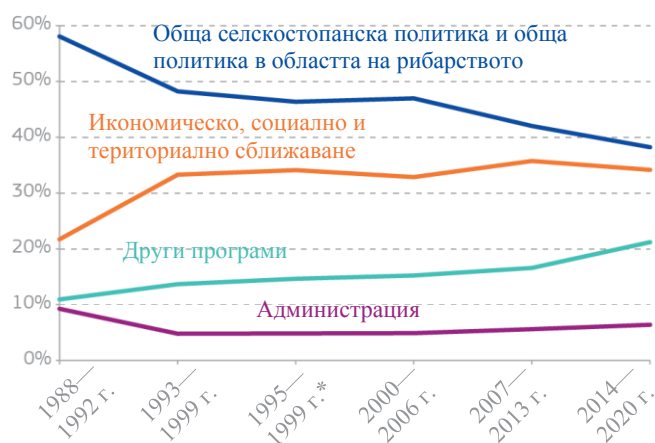
Бюджетът на ЕС е уникален. За разлика от националните бюджети, чиито средства се изразходват най-вече за предоставянето на публични услуги и за финансиране на социално-осигурителни системи, бюджетът на ЕС е преди всичко бюджет за инвестиции. Седемгодишната многогодишна финансова рамка предоставя хоризонт за дългосрочно планиране и стабилност, необходима за инвестиционно планиране. Бюджетът на ЕС винаги трябва да бъдат балансиран.

Той помага на Съюза да прилага общи политики и да преодолява широк спектър от предизвикателства както у дома, така и другаде по света. Той е една малка част от общите публични разходи в Съюза, които възлизат на около 1 % от комбинирания брутен национален доход (БНД) на настоящите 28 държави членки и само около 2 % от публичните разходи в ЕС. Това означава, че всеки гражданин се ползва от огромните ползи, които носи Съюза на цена, която е по-малка от едно кафе на ден.

## Размерът на бюджета на ЕС като процент от brutния национален доход



С течение на времето структурата на бюджета на ЕС се измени. Макар делът на разходите за селско стопанство и сближаване да намалее, той все още представлява 70 % от целия бюджет. Инвестициите все повече се съсредоточават върху програми, които се управляват пряко на европейско равнище, и върху области като научните изследвания и иновациите, трансевропейските транспортни и енергийни мрежи, програмите за мобилност на младите хора и външната дейност на Европа.



\*Коригиран за разширяването от 1995 г.

По време на икономическата и финансовата криза националните бюджети на много държави членки се оказаха под сериозен натиск. По това време бюджетът на ЕС, най-вече европейските структурни и инвестиционни фондове, се оказа основен източник на стабилни инвестиции, благоприятстващи растежа. Оттогава насам Европейският фонд за стратегически инвестиции изигра важна роля за мобилизирането на частни инвестиции в цяла Европа. По-наскоро бюджетът на ЕС помогна за европейската реакция на бежанската криза и на заплахите от организираната престъпност и тероризма. Така бе изпитана гъвкавостта на бюджета до крайност.

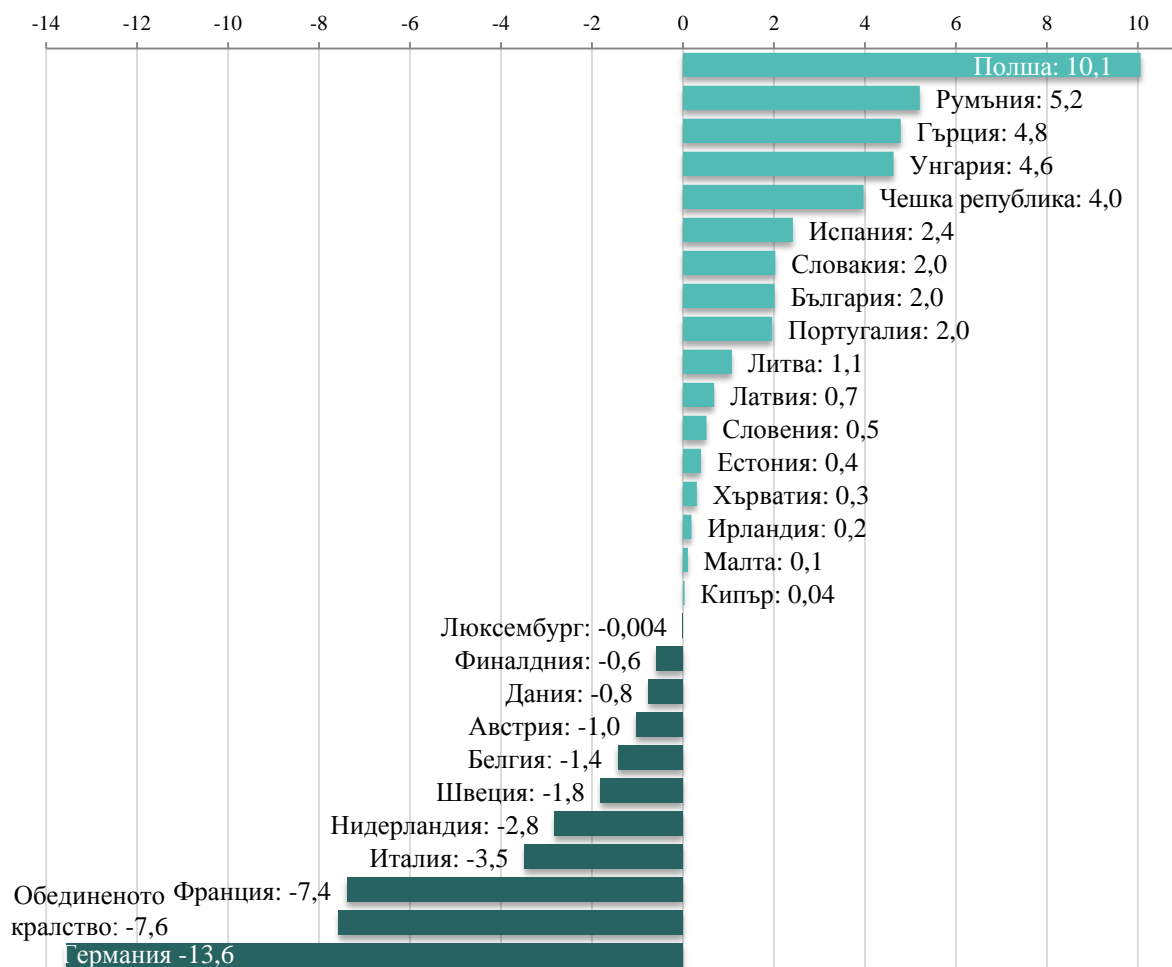
Във всички тези области обединяването на ресурси на европейско равнище може да доведе до резултати, които разходите на национално ниво не могат да постигнат. В това се състои добавената стойност на бюджета на ЕС. За нашите граждани стойността на всяко евро, изразходване по линия на европейския бюджет, трябва да бъде по-голяма от тази на евро, похарчено на национално ниво. В много области финансирането на национално, регионално или местно равнище е правилният подход. В други обаче трансграничният характер на предизвикателствата означава, че паневропейските програми са както по-ефективни, така и по-ефикасни. Ако бъде насочен към подходящите области, дори един по-скромен бюджет на ЕС може да има осезаемо отражение на място. Той може да постигне това, като същевременно позволи икономии в рамките на националните бюджети.

Ползите от добре изготвени програми по бюджета на ЕС се усещат от всички европейци. Насърчаването на икономическа конвергенция за най-слабо развитите региони чрез политиката на сближаване укрепва единния пазар и създава възможности за предприятията, работниците и потребителите в целия Съюз. Научният напредък в рамките на финансирани от ЕС изследователски програми води до подобряване на качеството на живот на всички. Програмите за мобилност като „Еразъм +“ предоставят на младите хора умения за пазара на труда, подобряване на културното разбиране и укрепването на социалната структура на Съюза.

Поради това обичайното съсредоточаване върху нетните салда в бюджета на ЕС е подвеждащо. Изчисленията на нетното салдо подхранваха възприятието, че преговорите за бюджета на ЕС са игра с нулев резултат между нетни вносители и нетни бенефициери. Така обаче се пропуска същността на бюджета на ЕС. От средствата, предвидени за една държава членка, в действителност могат да се възползват много други държави членки чрез създаването на пазарни възможности и подобряване на инфраструктурата. Изчисленията показват например, че една четвърт от допълнителното увеличение на брутният вътрешен продукт на страните, които не участват в програмите за сближаване, се дължи на непреки ползи от по-големите продажби към държавите, участващи в политиката на сближаване, и по-голямата търговия с тях. Това е благодарение на програмите за сближаване за периода 2007—2013 г. Този ефект се засилва от ефекта на ливъридж на заемите или на други финансови инструменти, гарантирани от бюджета на ЕС.

## Европа в счетоводно отношение

Бюджет на ЕС: среден годишен баланс за периода 2014—2016 г.\* (млрд. EUR)

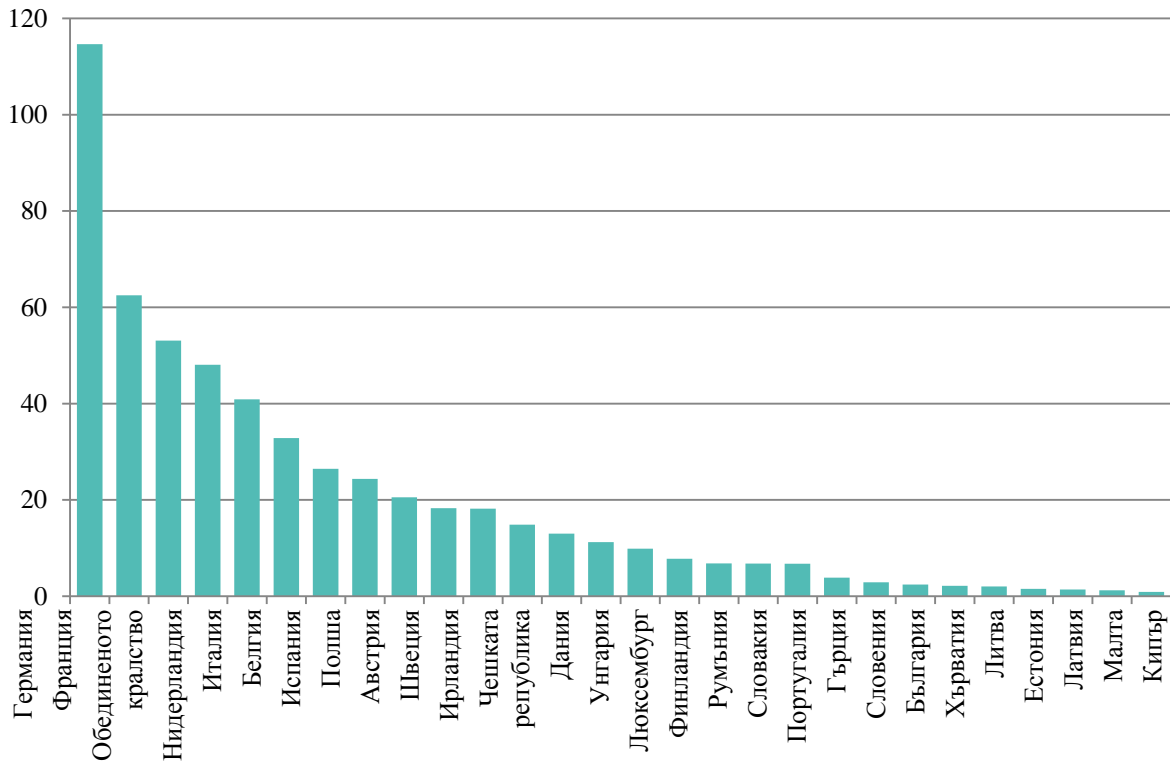


\*Средни оперативни бюджетни салда за периода 2014—2016 г. (млрд. EUR) Всяка година цифрите могат да варират.

Със средствата от ЕС се създават също така обществени блага с европейско измерение, които са от полза за всички. Ползите от стабилността и мира, общите ценности, еднаквите условия на конкуренция в европейския единен пазар и капацитета за водене на преговори, който си съперничи с този на най-големите световни сили, не са отразени в изчисленията на нетното салдо. Например, единният пазар има съществено и пряко положително въздействие върху работните места и растежа. Той позволява на предприятията да работят по-ефективно, създава работни места и предлага по-ниски цени за потребителите, а също така предоставя на гражданите свободата да живеят, учат и работят, където желаят.

## Ползите от интеграцията на единния пазар

Повишаването на доходите (в млрд. EUR, базисна година 2014 г.)<sup>1</sup>



Предложенията на Комисията за бъдещата финансова рамка ще бъдат изготвени въз основа на принципа за **европейска добавена стойност**. Като се съсредоточим върху общи политики и приоритети и върху областите, за които с бюджета на ЕС може да се генерират обществени блага, докато с национално финансиране не може, е възможно да надмогнем дебата за „нетните салда“. При наличието на добре структуриран и осъвременен бюджет на ЕС всички държави членки са нетни получатели.

### 3. Към приоритетите ни за бъдещето

В следващата многогодишна финансова рамка наличното финансиране следва да бъде по-добре съгласувано с политическите ни приоритети. Тя трябва да се основава на областите, които функционират добре в момента, като същевременно взема предвид утрешните предизвикателства. В съответствие с Римската декларация бюджетът следва да подпомогне изграждането на безопасна и сигурна Европа. Европа, която е просперираща и устойчива, социална и по-силна на световната сцена.

Гражданите ни винаги сочат **сигурността и безопасността като основен приоритет** на техния Съюз<sup>2</sup>. Това се случва в момент, в който нестабилността в съседни на ЕС страни представлява сериозно предизвикателство както в рамките на нашите граници, така и извън тях. Бюджетът на ЕС способства за осигуряването на ефективно управление на миграцията, борба с тероризма и справяне с киберзаплахи. Той има

<sup>1</sup> Източник: Gabriel Felbermayr, Jasmin Gröschl, Inga Heiland (2018 г.), Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, ifo Working Paper No. 250. В графиката е посочено повишаването на доходите в съответствие с прилагания модел, което се дължи на участието в единния пазар.

<sup>2</sup> Специалното проучване на общественото мнение „Евробарометър“ 464b: Европейски нагласи спрямо сигурността, декември 2017 г.

решаваща роля за засилване на контрола по външните граници. С бюджета ни за периода след 2020 г., например, ще се определи дали визията за засилена и напълно оперативна Европейска агенция за гранична и брегова охрана може да бъде реализирана на практика.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА<sup>3</sup>

### *Как може бюджетът на ЕС да подкрепи по-доброто управление на външните граници на ЕС?*

Като предпоставка за премахването на вътрешните граници лидерите призоваха за по-сигурни външни граници. През 2016 г. въз основа на предложение от Европейската комисия бе създадена **Европейската агенция за гранична и брегова охрана**. Към 2020 г. Европейската агенция за гранична и брегова охрана ще разполага с 1015 служители, включително служители на място, както и поне 1500 души национален персонал като резерв от експерти за бързо реагиране. Към тази дата годишният ѝ бюджет в размер на 292 милиона евро следва да се увеличи на 335 милиона евро. ЕС също така предоставя средства за съфинансиране на националното управление на европейските външни граници от 96 000 национални гранични служители и на спешна помощ по линия на фонд „Вътрешна сигурност“ (част „Граници“). Заедно тези дейности възлизат на около 4 милиарда евро за седемгодишен период или на 0,4% от общия бюджет на ЕС.

Бъдещото развитие на Европейската агенция за гранична и брегова охрана ще зависи от решенията, взети по бъдещата финансова рамка. В зависимост от нивото на амбиция могат да се предвидят няколко сценария:

- ▶ **Максималното използване на съществуващата Европейска агенция за гранична и брегова охрана** ще спомогне за постоянното развитие на рамката за обмен на информация (Eurosur), както и на капацитета на държавите членки за инвестиране в управлението на границите. С това ще се гарантира също така, че Европейската агенция за гранична и брегова охрана има достъп до необходимото ѝ оборудване. За това ще е нужен бюджет от **около 8 милиарда евро за седемгодишен период**, което съответства на приблизително 0,8 % от настоящата многогодишна финансова рамка.
- ▶ **Актуализирана Европейска агенция за гранична и брегова охрана** ще позволи подпомагането на една напълно интегрирана европейска система за управление на границите. Това ще се основава на преразгледана правна рамка с разширен мандат, обединяване и укрепване на съществуващите инструменти, свързани с оценката на риска и ситуационните картини, засилването на оперативния капацитет на Агенцията с постоянен корпус от европейски гранични служители от поне 3000 души, предоставяне на финансова подкрепа и обучение за увеличаването на броя на националните гранични служители в уязвимите държави членки, по-мощни и оперативни експертни групи и укрепване на собственото оборудване. Това ще доведе до засилване на ролята на равнище ЕС по отношение на връщането и ще се занижат праговете за мобилизиране на Агенцията, с което ще бъдат избегнати сериозни пропуски при проверките на външните граници, което може да доведе до криза. За този сценарий ще е необходим бюджет от **около 20—25 милиарда евро за седемгодишен период**, което съответства на приблизително 1,8—2,3 % от настоящата многогодишна финансова рамка.
- ▶ **Цялостната система за управление на границите на ЕС** предполага наличието на персонал на ЕС от 100 000 служители и съществен резерв на ЕС от оборудване, сравними със системите на САЩ и Канада. Това ще изисква **около 150 милиарда евро за седемгодишен период**, като се вземат предвид всички национални разходи за защита на границите. Това съответства на приблизително 14 % от текущата многогодишна финансова рамка, или равностойността на един годишен бюджет на ЕС. Например, федералната агенция на САЩ за митници и защита на границите сама по себе си има годишен бюджет от 13,56 милиарда щатски долара и разполага с повече от 62 000 служители. Канадската агенция за гранично обслужване сама по себе си има годишен бюджет от 2 милиарда канадски долара и разполага с повече от 14 000 служители.

<sup>3</sup> Вариантите на политиката, посочени в този документ, имат за цел да илюстрират различните видове решения, които предстои да бъдат взети въз основа на изтъкнатите по време на обществения дебат идеи. Те не са изчерпателни и не отразяват непременно позицията на Европейската комисия.



Съюзът ни ще се нуждае също така от добре структурирани, гъвкави и рационализирани инструменти във връзка с **отбраната**. Ние сме изправени пред комплексни предизвикателства, свързани със сигурността, с които никоя държава членка не може да се справи сама. Европа трябва да поеме по-голяма отговорност за защитата на своите интереси, ценности и европейския начин на живот, при взаимно допълване с Организацията на Северноатлантическия договор. Въпреки че Съюзът не може да замени усилията на държавите членки в областта на отбраната, той може да допълва и стимулира сътрудничеството им за разработването на отбранителни способности, необходими за справяне с нашите общи предизвикателства в областта на сигурността. По този начин ще се избегне дублирането и ще се даде възможност за по-ефективно използване на парите на данъкоплатците.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Кой е най-добрият начин за подкрепа на един истински Европейски съюз за отбрана?*

Европейският съюз за отбрана бе създаден през юни 2017 г. и оттогава постепенно се доизгражда. С ограничен първоначален бюджет от 90 милиона евро за научни изследвания в областта на отбраната и 500 милиона евро за развитие на промишлеността за периода 2017—2020 г. (взети заедно, тези суми представляват приблизително 0,05 % от настоящата финансова рамка), в първата си фаза той ще може само да подпомогне ограничен брой съвместни научноизследователски и развойни проекти.

Какъв вид фонд за отбрана искаме за в бъдеще? Истинският Европейски съюз за отбрана ще изисква значителни бюджетни инвестиции.

- ▶ Предвид мащаба на съществуващите национални бюджети за научни изследвания в областта на отбраната — Франция и Германия вече харчат поотделно над 1 милиарда евро годишно за научни изследвания в областта на отбраната, както и високите разходи за разработването на авангардни технологии в областта на отбраната, включително за киберотбраната, компонентът „научни изследвания“ на Фонда ще се нуждае от бюджет **от поне 3,5 милиарда евро за периода**, за да може действията му да са осезаеми.
- ▶ По същия начин ще са необходими поне около 7 милиарда евро за периода между 2021 и 2027 г. за съфинансиране на част от **промишленото развитие в областта на отбраната**. Това ще даде възможност за привличане на значителни общи инвестиции за развитието на отбранителните способности в размер на **най-малко 35 милиарда евро за период от седем години**. Това би съответствало на 14 % от националните разходи в областта на отбранителните способности. Това ще бъде важна стъпка към целта, приета от държавите членки в рамките на Европейската агенция за отбрана, да се използват 35 % от техните разходи за оборудване за изпълнението на съвместни проекти.
- ▶ Европейският фонд за отбрана има потенциал да даде важен тласък на стратегическата автономност на ЕС и на конкурентоспособността на отбранителната промишленост на Европа. Въпреки това, поради ограниченията на Договорите, бюджетът на ЕС не е в състояние да покрие всички области на действие на ЕС в областта на сигурността и отбраната. Наличието на отделен механизъм за финансиране в размер на **около 10 милиарда евро за периода 2021—2027 г.** ще доведе до значително подобряване на способността на ЕС да подпомага финансово **операциите с последици в областта на отбраната**. Това е сравнимо със сума с максимален размер от 3,5 милиарда евро в рамките на текущия период.

Две години след Парижкото споразумение ЕС трябва също така да запази по убедителен начин челното си място в борбата с **изменението на климата** и да осигури плавен преход към модерна, чиста и кръгова икономика. Следва да се вземе предвид опитът от рационализирането на свързаните с климата действия. ЕС трябва да изпълнява ангажимента си към целите на ООН за устойчиво развитие. Бюджетът на ЕС подпомага също така единствената по рода си европейска **социална пазарна икономика**. Икономическите и социалните реалности в Европа се различават помежду

си, както по отношение на дяловете на заетост и бедност, така и на системите за социална закрила. Бюджетът на ЕС ще трябва да постигне резултати по ангажиментите, поети от ръководителите на социалната среща на върха в Гьотеборг. Това означава да продължи развиването на социалното измерение на Съюза, включително чрез пълноценното прилагане на европейския стълб на социалните права, и подкрепа за младите хора и мобилността на европейските граждани. Ще бъдат необходими целесъобразни ресурси за подобряване на възможностите за заетост и за справяне с предизвикателствата, свързани с уменията, включително тези във връзка с цифровизацията.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Кой е най-добрият начин да се подкрепи мобилността на младите хора?*

За период от 30 години по линия на програмата Еразъм + бяха подпомогнати девет милиона млади хора, за да учат, преподават или извършват доброволческа дейност в друга държава, повишавайки по този начин шансовете си на пазара на труда. Настоящата програма „Еразъм +“ (2014—2020 г.) разполага с бюджет от 14,7 милиарда евро (около 1,3 % от общия размер на текущата многогодишна финансова рамка), с който се подпомага предлагането на възможности за мобилност с учебна цел за по-малко от 4 % от младите хора, живеещи в Европа.

Налице е силно изразено съгласие за необходимостта от засилване на мобилността и обмяна, включително чрез значително подсилена, приобщаваща и разширена програма „Еразъм +“. В зависимост от нивото на амбиция, могат да се предвидят няколко сценарии:

- ▶ През следващата многогодишна финансова рамка (за седемгодишен период) за **удвояването на броя на младите хора в ЕС**, които участват в програмата „Еразъм +“ с цел обхващане на 7,5 % от младите в Европа, ще се изисква инвестиция в размер на **30 милиарда евро**.
- ▶ За да може **всеки трети млад човек** да участва в образователна дейност в чужбина по програма „Еразъм +“ за периода 2021—2027 г., ще е необходим бюджет в размер на около **90 милиарда евро**.

Най-съвременните технологии за свързаност на цифрова, енергийна и транспортна инфраструктура са от основно значение за териториалното, социалното и икономическото сближаване на Европа. Европа трябва да обхване потенциала на иновациите и да се възползва от възможностите, които те носят. По-специално, технологичната промяна и цифровизацията променят нашите индустрии и начина ни на работа, както и системите за образование и социална сигурност. Европа изостава по пътя към цифрова икономика и цифрово общество. Недостигът на инвестиции в цифровата сфера не само пречи на развитието на капацитета на Европа за иновации и растеж, но и на нейния потенциал да удовлетворява нововъзникващи обществени потребности. Следователно отприщването на възможностите онлайн и завършването на **цифровия единен пазар** са основен приоритет на Съюза.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Кой е най-добрият начин за задвижване на цифровата трансформация на Европа?*

Подкрепата на ЕС за европейската инфраструктура за данни, свързаността и цифровите умения възлизат на около 35 милиарда евро за седемгодишния период. Тези средства се предоставят чрез Европейския фонд за регионално развитие (17 милиарда евро), Рамковата програма за научни изследвания и иновации (13 милиарда евро), Европейския социален фонд (2,3 милиарда евро), Механизма за свързване на Европа (1 милиарда евро) и програма „Творческа Европа“ (1 милиарда евро).

- ▶ **Запазването или дори намаляването на настоящите равнища на инвестициите** би изложило на риск способността на ЕС да запази своята конкурентоспособност в ключови промишлени сектори и сектора на услугите, като например промишленото производство и машиностроенето, финансовите услуги, здравеопазването, транспорта, енергетиката или автомобилната промишленост. Недостатъчните инвестиции в цифрови умения допълнително ще задълбочат пропастта между търсенето и наличните експертни познания, докато едновременно автоматизацията замести традиционните задачи. Това ще доведе до занижаване на перспективите за работни места и растеж, до несъответстващи на необходимите стандарти обществени услуги и до по-голяма уязвимост по отношение на заплахите за киберсигурността.
- ▶ **Удвояването на сумите, инвестирани в цифровата икономика понастоящем, на около 70 милиарда евро** за периода 2021—2027 г. ще осигури напредъка към интелигентен растеж в области като висококачествена инфраструктура за данни, свързаност и киберсигурност. Това би позволило въвеждането на нови надеждни и сигурни услуги в електронното здравеопазване, електронното управление или мобилността. Така ще се спомогне за гарантиране на водещата позиция на Европа в областта на високопроизводителните изчисления чрез суперкомпютри, Интернет от следващо поколение, изкуствения интелект, роботиката и големите масиви от данни. Това би засилило конкурентната позиция на промишлеността и предприятията в Европа в рамките на цифровизираната икономика. То също така ще има значително въздействие върху запълването на недостига на умения в Съюза.

Бюджетът на ЕС дава възможност на изследователите и техните екипи да извършват научноизследователска дейност и да стимулират иновациите. Европа трябва да съдейства и за създаването на условия за растеж на предприятията. Развитието на дружествата със средна пазарна капитализация и на малките и средните предприятия след началната фаза продължава да бъде предизвикателство. Много предприемачи напускат Европа в търсене на по-добри условия за растеж. **Научните изследвания и иновациите** са от решаващо значение за нашето бъдеще. Само чрез тях ще можем да се справим — едновременно и трайно — със слабия икономически растеж, ограниченото създаване на работни места и глобалните предизвикателства, като здравеопазването, сигурността, храните, океаните, климата и енергетиката.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Как най-успешно да се насърчи конкурентоспособността чрез научните изследвания и иновациите?*

В развитите икономики, каквато е европейската, научните изследвания и иновациите имат ключова роля за подобряването на производителността и за стимулирането на конкурентоспособността. Ето защо бъдещият бюджет на ЕС трябва да му позволява да инвестира в двигателите на иновациите, които ще дадат възможност на европейската промишленост да се разраства и да просперира. Сегашните разходи на Съюза за рамковата му програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ възлизат на близо 80 милиарда евро за периода 2014—2020 г. С какъв бюджет за научни изследвания трябва да разполага той в бъдеще?

- ▶ **Ако се запази — или дори намали — сегашният размер на инвестициите**, проблемът с недостатъчното финансиране няма да бъде решен. Това ще има верижен ефект върху националните и частните инвестиции и ще подкопае усилията за постигане на определената в стратегията „Европа 2020“ цел 3 % от брутният вътрешен продукт да бъдат инвестирани в научноизследователска и развойна дейност. Съюзът ще изостане още повече след световните лидери. Приносът на научните изследвания към другите политики на ЕС ще намалее.
- ▶ **Ако финансирането за рамковата програма се увеличи с 50 % на 120 милиарда евро**, до 2040 г. ще бъдат създадени около 420 000 допълнителни работни места, а брутният вътрешен продукт ще нарасне с около 0,33 %. Така ще се запази тенденцията от последните години в бюджета на ЕС да се заделят повече средства за научни изследвания и иновации и ще се гарантира приемлив дял на финансираните висококачествени предложения. Съюзът ще стане по-привлекателен в световен мащаб за водещите изследователи и ще се допринесе за преодоляването на слабостите по отношение на иновациите и на възможностите за разрастване. Ще се спомогне за постигане на напредък в приоритетни области като цифровите технологии, енергетиката, климата и здравеопазването.
- ▶ **Ако средствата за рамковата програма се увеличат двойно на 160 милиарда евро**, до 2040 г. ще бъдат създадени около 650 000 работни места, а брутният вътрешен продукт ще нарасне с около 0,46 %. Това ще позволи на ЕС да заеме водеща световна позиция по отношение на широкомащабните инициативи, като подготви пълното пазарно внедряване на решения в области като батериите, инфекциозните болести, интелигентните и чисти сгради и превозни средства, технологиите за декарбонизация, кръговата икономика, пластмасовите отпадъци и свързаните/автоматизираните автомобили.

С икономически растеж над 2 % годишно, ЕС вече излиза от най-тежката си икономическа и финансова криза. **Евронзоната** се разрасна до 19 държави членки, а еврото е втората най-често използвана валута в света. С изключение на една от 27-те държави — членки на ЕС, всички останали са правно задължени в определен момент да се присъединят към евронзоната. Финансовите пазари възвърнаха стабилността си отпреди кризата и ние трябва да се възползваме от неотдавнашните подобрения, в това число създаването на банковия съюз и на съюза на капиталовите пазари, за да отстраним слабостите, докато условията са благоприятни.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Как бюджетът на ЕС може да подкрепи изграждането на истински Икономически и паричен съюз?*

През декември 2017 г. Комисията изложи виждане за това как **еврозоната и Съюзът като цяло биха могли да бъдат укрепени чрез бюджета на ЕС** — както днес, така и в бъдеще. Представени бяха четири специфични функции: подкрепа за структурните реформи на национално равнище; съдействие за сближаването на държавите членки по пътя им на присъединяване към еврото; механизъм за подкрепа на банковия съюз; и функция за стабилизация, обединяваща различни фондове и инструменти, които съществуват на равнището на ЕС и на еврозоната, за да се подпомогне запазването на размера на инвестициите при големи асиметрични сътресения. Тези функции изискват преосмисляне, при което да се излезе извън ограниченията на сегашния бюджет на ЕС. За тази цел би могло например да се търси синергия с Европейската инвестиционна банка и замисления Европейски валутен фонд. При все това нашият бюджет за периода след 2020 г. също трябва да изиграе своята роля:

- ▶ Инструментът за осъществяване на реформи и механизъм за сближаване ще трябва да са в състояние да предоставят **силна подкрепа и мощни стимули за широк кръг от реформи в държавите членки**. Бюджетен ред от порядъка на поне **25 милиарда евро** за седем години ще осигури критична маса и ще спомогне финансирането да не се концентрира в само няколко държави членки.
- ▶ **Функцията за стабилизация** следва да се изгради постепенно, като се основава на заеми „бек-ту-бек“, гарантирани от бюджета на ЕС, на заеми от Европейския валутен фонд, на доброволен застрахователен механизъм с национални вноски, както и на безвъзмездни средства от бюджета на ЕС. Необходимите суми от бюджета на ЕС не трябва непременно да са много големи, но размерът им трябва да е достатъчен, за да може например да се намали лихвената тежест на заемите и да се предоставят стимули за правилно прилагане на схемата за подпомагане.

**Политиката на сближаване** е основната инвестиционна политика на Съюза, чрез която се намаляват различията между регионите и държавите членки, като се предоставят равни възможности на хората в цяла Европа. Тя е основен двигател на създаването на работни места, устойчивия растеж и иновациите в различните региони на Европа. Като предостави стимули за реформа чрез по-силна връзка с европейския семестър, и по-специално със специфичните за всяка държава препоръки, бъдещата политика на сближаване може да засили своята роля като движеща сила на модернизирването на нашите икономики.



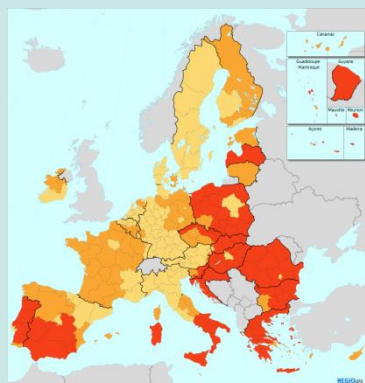
## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### Каква амбиция е нужна, за да бъде политиката на сближаване ефикасна?

Политиката на сближаване е конкретен израз на солидарност с по-слабо развитите в икономическо отношение части на Съюза. Целта ѝ е да насърчи икономическото, социалното и териториалното сближаване. В момента всички държави — членки на ЕС, могат да получават подкрепа от европейските структурни и инвестиционни фондове. Трябва ли да се запази това положение, или тази политика следва да се ограничи до **по-слабо развитите региони и/или държави членки**? Ако достъпът до подкрепа се запази за всички, какво трябва да е равнището на амбиция?




- ▶ Ако всички държави членки и региони продължат да имат право на подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, **ефикасността би могла да се повиши чрез модулиране на интензитетите на помощта и чрез по-доброто ѝ насочване. Ако разходите останат на сегашното си равнище от около 370 милиарда евро**<sup>4</sup>, което представлява почти 35 % от многогодишната финансова рамка, това ще позволи да се запази силният акцент върху инвестициите във всички региони в области като иновациите, преобразуването на промишлеността, прехода към чиста енергия, действията, свързани с климата, и по-добрите възможности за трудова заетост.
- ▶ Ако Европейският фонд за регионално развитие и Европейският социален фонд прекратят помощта си за по-развитите региони и регионите в преход, това ще се равнява на **намаление от приблизително 95 милиарда евро** за периода, което представлява над една четвърт от сегашните разпределени средства от тези фондове. Тази сума съответства на около 8,7 % от настоящата многогодишна финансова рамка. При този сценарий ще бъде преустановена подкрепата за регионите в Австрия, Белгия, Германия, Дания, Ирландия, Нидерландия, Финландия, континентална Франция и Швеция, както и за много региони в Испания и Италия.
- ▶ Ако подкрепата се ограничи още повече до държавите — бенефициери на Кохезионния фонд, ще трябва да се прекратят и инвестициите в по-слабо развитите региони в Испания, Италия и Франция. Това ще се равнява на **намаление от приблизително 124 милиарда евро** за периода, което представлява около 33 % от сегашните разпределени средства. Тази сума съответства на около 11 % от настоящата многогодишна финансова рамка.

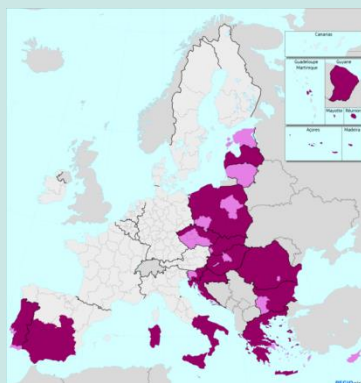
При сценарии 2 и 3 подкрепата за икономическите, социалните и териториалните предизвикателства ще трябва да бъде предоставяна от националните, регионалните и местните органи в съответствие с принципа на субсидиарност.



#### Сценарий 1: Подкрепа за всички европейски региони




##### Категории региони

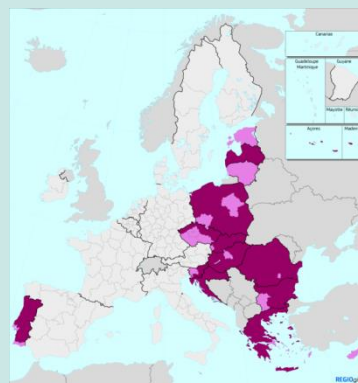
-  **По-слабо развити:** БВП на гл. от нас. < 75 % от средното за ЕС-27
-  **В преход:** БВП на гл. от нас. >= 75 % и < 100 % от средното за ЕС-27
-  **По-силно развити:** БВП на гл. от нас. >= 100 % от средното за ЕС-27



#### Сценарий 2: Подкрепа за по-слабо развитите региони и за държавите — бенефициери на Кохезионния фонд




##### Потенциално допустими региони

-  Регионална подкрепа
-  Подкрепа от Кохезионния фонд
-  Други региони



#### Сценарий 3: Подкрепа само за държавите — бенефициери на Кохезионния фонд

##### Потенциално допустими региони

-  Регионална подкрепа
-  Подкрепа от Кохезионния фонд
-  Други региони

<sup>4</sup> Около 12 милиарда евро от тази сума, или приблизително 3 % от средствата за политиката на сближаване за периода, са разпределени предварително за Обединеното кралство.

Модеризираната **обща селскостопанска политика** ще трябва да подпомогне прехода към напълно устойчив селскостопански сектор и развитието на жизнено селски райони. Тя трябва да осигури достъпа до безопасни, висококачествени, питателни и разнообразни храни на приемливи цени. Освен това тя трябва да има по-голяма европейска добавена стойност, като отразява по-голяма амбиция по отношение на околната среда и климата и като отговаря на очакванията на гражданите за тяхното здраве, околната среда и климата. Европа се нуждае от интелигентен и устойчив селскостопански сектор, основан на силна социално-икономическа структура на селските райони.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Каква амбиция е нужна, за да бъде общата селскостопанска политика ефикасна?*

За периода 2014—2020 г. общата селскостопанска политика мобилизира около 400 милиарда евро за финансиране на пазарните мерки, директните плащания за земеделските стопани и програмите за развитие на селските райони с цел да се насърчат устойчивото селско стопанство и жизнеспособните селски икономики. На директните плащания се падат около 70 % от тази сума. Програмите за развитие на селските райони подпомагат инвестициите, обучението и селскостопанското производство с по-ефективно използване на ресурсите и понастоящем за тях са разпределени около 100 милиарда евро за целия период. Тези програми се съфинансират от държавите членки. Чрез общата селскостопанска политика Съюзът допринася за преодоляването на структурните проблеми в селските райони, като например липсата на привлекателни възможности за работа или недостига на умения. Сред основните цели на тези усилия са създаването на нови вериги на стойността, като чистата енергия и биоенергията, и предоставяне на подкрепа на селските райони, за да се възползват от природните си красоти.

В момента се обсъждат начините за най-добро използване на директните плащания. Важно предложение е директните плащания да се намалят и да се насочат по-добре в съответствие с целите на политиката. **В момента 80 % от директните плащания се получават от 20 % от земеделските стопани.** В процес на обсъждане са и начините да се намалят различията между държавите членки по отношение на подкрепата за селското стопанство. Промените в системата на директните плащания могат да дадат възможност за съсредоточаване на плащанията върху очакваните резултати, като например устойчивото селскостопанско производство в по-малко рентабилни или планински региони, поставянето на акцент върху малките и средните земеделски стопанства, инвестициите в устойчиви и ресурсно ефективни производствени системи и по-добрата координация с мерките за развитие на селските райони.

- ▶ Ако през периода разходите за общата селскостопанска политика бъдат запазени на равнище от **около 400 милиарда евро**<sup>5</sup>, което съответства на приблизително 37 % от настоящата многогодишна финансова рамка, това ще позволи, посредством по-добро насочване, **да се увеличи подкрепата, по-специално за малките и средните земеделски стопанства**, което ще има положителни верижни ефекти върху развитието на селските райони.
- ▶ Евентуалното намаляване на подкрепата за общата селскостопанска политика с 30 % съответства на **около 120 милиарда евро** за периода на следващата многогодишна финансова рамка, или приблизително 11 % от настоящата многогодишна финансова рамка. При този сценарий е възможно средните доходи на земеделските стопанства да намалят с над 10 % в редица държави членки, а в някои сектори спадът може да е и по-голям.
- ▶ Евентуалното намаляване на подкрепата за общата селскостопанска политика с 15 % съответства на **около 60 милиарда евро** за периода на следващата многогодишна финансова рамка, или приблизително 5,5 % от настоящата многогодишна финансова рамка. При този сценарий намаляването на средните доходи на земеделските стопанства ще е по-малко, но при все това ще има осезаемо въздействие в определени сектори в зависимост от направените избори.

Тези сценарии не могат да се разглеждат изолирано. Всяко намаляване на директните плащания следва да бъде придружено с по-добро насочване на оставащия бюджет, например чрез по-голямо съсредоточаване върху малките и средните земеделски стопанства и по-добра координация с мерките за развитие на селските райони.

<sup>5</sup> Около 27 милиарда евро от тази сума, или приблизително 7 % от средствата за общата селскостопанска политика, са разпределени предварително за Обединеното кралство.

Съюзът трябва също така да може да изпълнява своите **международни цели**. Той и неговите държави членки заедно са най-големият донор на помощ за развитие. Гражданите на ЕС очакват Европа да играе водеща роля в света и да насърчава доброто управление, демокрацията, принципите на правовата държава, правата на човека и устойчивото икономическо развитие. Те искат Европа да допринесе за стабилността и сигурността и извън границите си, по-специално в съседните региони. Те искат Европа да осигури критичната маса за справяне с първопричините за глобалните предизвикателства, като незаконната миграция и насилническият екстремизъм. Те искат Европа да подкрепя устойчивото развитие, изкореняването на бедността и утвърждаването на доброто управление и на принципите на правовата държава, включително борбата с корупцията и с организираната престъпност. Те искат Европа да реагира на кризите, било то природни или предизвикани от човека. Те искат Европа да води многостранните обсъждания по въпроси от световно значение, да продължи да укрепва основания на правила световен ред и да насърчава сътрудничеството в области от общ интерес — от икономиката до енергетиката, мира и сигурността, отбраната и действията, свързани с климата.

В същото време глобалната икономическа криза изостри нестабилността и конфликтите в южното съседство и отвъд него. Това засили **миграционния натиск**, като в региона рекорден брой хора напускат домовете си. Това ще продължи да бъде реалност и предизвикателство. Ние трябва да укрепим и засилим външното измерение на нашите усилия за справяне с миграцията и за подкрепа на растежа и създаването на работни места.

В този контекст трябва да се стремим към интелигентна синергия с международните финансови институции и с националните насърчителни банки и банки за развитие, така че оскъдните ресурси да се използват ефективно и когато е възможно, да се мобилизират частни инвестиции. Европейският фонд за устойчиво развитие, който има централна роля в Европейския план за външни инвестиции, е модел, който може да бъде следван в бъдеще.





## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Как най-добре да защитим интересите си в чужбина?*

В бъдеще Съюзът ще трябва да разполага с инструменти, които да му позволяват да реализира амбициите си и да преодолява предизвикателствата — както вече съществуващите, така и новите. Заделеният за 2014—2020 г. бюджет за външни действия възлиза на около 66 милиарда евро, което представлява около 6 % от настоящата многогодишна финансова рамка. В допълнение към това финансиране Европейският фонд за развитие, който понастоящем е извън бюджета на Съюза, е основният инструмент за предоставяне на помощ за развитие на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн и на отвъдморските страни и територии. Общият размер на финансовите средства на 11-ия Европейски фонд за развитие е около 31 милиарда евро за 2014—2020 г.

В бъдеще:

- ▶ Ако **сегашният размер на финансирането за външните инструменти се увеличи над 100 милиарда евро** за целия период, това ще позволи на ЕС да реализира съществуващите и новите амбиции в области, вариращи от международното сътрудничество, управлението на миграцията, инвестициите, управлението, правата на човека и принципите на правовата държава до насърчаването на целите за устойчиво развитие, хуманитарната помощ, реакцията при кризи и предотвратяването на конфликти. Ще трябва да се обърне особено внимание на подкрепата за стратегията на ЕС за Западните Балкани, както и на усилията за стабилизиране, полагани от ЕС в съседните региони и в Африка.
- ▶ Ако **външните инструменти бъдат значително опростени и рационализирани**, това би могло да подобри допълнително ефективността и ефикасността на бюджета в областта на външните отношения. Сред възможните действия е интегрирането на Европейския фонд за развитие в многогодишната финансова рамка, при условие че то бъде отразено в общия таван на разходите и че бъдат запазени съществуващите възможности за гъвкавост.

Бюджетът за външни отношения следва също да се разглежда на фона на колективния **ангажимент** на ЕС и на държавите членки **до 2030 г. да заделят 0,7 % от брутният национален доход за официална помощ за развитие**. За изпълнението на този ангажимент ще е необходимо в следващата многогодишна финансова рамка да се направи допълнително усилие от порядъка на 40 милиарда евро за седем години, без участието на Обединеното кралство и при положение че ЕС запази сегашния си дял от 20 % от официалната помощ за развитие.

## 4. Модернизиране на бюджета на ЕС

Приоритетите и вариантите на политиката, посочени по-горе, илюстрират изборите, които трябва да се направят за бъдещия бюджет на ЕС. Тези избори ще определят размера и амбицията на първата многогодишна финансова рамка на Съюза с 27 държави членки. Те ще определят каква ще е амбицията на Европа и до каква степен Съюзът ще може да изпълни обещаното в Програмата от Братислава.

Следващата финансова рамка трябва да разполага с достатъчно средства и да е достатъчно гъвкава. В нея трябва да бъде предвидено достатъчно финансиране, за да можем да управляваме новите приоритети и да се справим с последиците от оттеглянето на Обединеното кралство. Недостигът вследствие на това оттегляне следва да бъде покрит в еднаква степен със „свежи“ средства и с икономии от съществуващите програми. **Рамката трябва да съчетава пропорционални икономии и преразпределяния на средства в бюджета на ЕС с готовност да се предоставят допълнителни ресурси за осъществяване на новите приоритети.**

Ясно е също така, че въздействието на европейския бюджет зависи не само от размера му, но и от изготвянето и прилагането на програми в различните области на политиката. **Европейска добавена стойност, по-голяма резултатност и опростяване** — това е решението за постигане на модерен и ефективен бюджет на ЕС. Понататъшното рационализиране на правилата и процедурите ще спомогне за постигането на тази цел. Разходните програми на Европа трябва да отразяват решимостта ни да гарантираме, че всяко евро се изразходва по възможно най-ефикасния начин и че резултатите се усещат бързо на място.

За тази цел е необходимо да се използват оптимално различните инструменти, като **гаранциите, заемите и финансовите инструменти**. Например подсиленият Европейски фонд за стратегически инвестиции има важна роля за катализирането на частни инвестиции в цяла Европа. Чрез съвместните ни инвестиции в научни изследвания, иновации и инфраструктура успяхме да създадем работни места и растеж и същевременно да предприемем действия за преодоляване на съвременните глобални предизвикателства — от изменението на климата до науката, транспорта, енергетиката и космическата политика.

За успешното използване на тези инструменти са нужни ясна стратегия и порационален подход. Безвъзмездните средства и субсидиите ще продължат да бъдат необходими за проектите, които не генерират приходи, каквито са например обменът по „Еразъм+“ и хуманитарната помощ. С гаранциите и финансовите инструменти обаче може да се постигне лостов ефект върху бюджета, когато съществува пазарен интерес.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Как да постигаме повече с по-малко средства благодарение на финансовите инструменти?*

В Документа за размисъл на Комисията относно бъдещето на финансите на ЕС бе подчертано значението, което имат гаранциите и финансовите инструменти за постигането на повече с по-малко средства. Очаква се например Европейският фонд за стратегически инвестиции да мобилизира над 500 милиарда евро, което ще даде силен тласък на европейската икономика. В същото време обаче сегашната ситуация с основаните на пазара инструменти на ЕС се характеризира с фрагментираност. Съществуват почти 40 финансови инструменти и три бюджетни гаранции и гаранционни фонда, управлявани централно, които представляват около 4% от настоящата многогодишна финансова рамка. Само в сектора на малките и средните предприятия съществуват седем централно управлявани финансови инструменти и няколко с общо споделяно управление. Има ясна възможност за рационализиране и за по-голяма ефективност.

- ▶ Вариант за подобряване на ефективността и на въздействието на инструментите с насоченост към подкрепата на инвестициите в ЕС би могъл да бъде интегрирането им в **единен инструмент за подкрепа на инвестициите**. Това допълнително ще подсили Европейския фонд за стратегически инвестиции и ще има положително въздействие върху инвестициите, икономическия растеж и заетостта в ЕС.
- ▶ По-широкото използване на финансови инструменти и бюджетни гаранции може да увеличи **над два пъти** инвестициите, мобилизирани през следващата многогодишна финансова рамка — до 2 трилиона евро.

Бюджетната **гъвкавост** е друг основен принцип, който следва да залегне в основата на следващата многогодишна финансова рамка. Това ще бъде от съществено значение за адаптирането към новите потребности и нестабилните геополитически и вътрешни условия. Специалните инструменти, основаващи се на съществуващите механизми, продължават да са от решаващо значение за справяне с нови предизвикателства като миграцията или оказването на хуманитарна помощ. Също така е много обосновано съществуващите механизми да бъдат преосмислени, за да се гарантира, че отпуснатите бюджети подпомагат ефективно европейските приоритети. Това невинаги е така, тъй като част от бюджетните задължения, предвидени в многогодишната финансова рамка, впоследствие се отменят. Това може да се случи поради редица причини, като например забавянето при започването на проекти, формални грешки в изпълнението им или грешки при искания за възстановяване на разходи. В резултат на това бюджетът на ЕС не се оползотворява в пълна степен в подкрепа на целите на ЕС и създаването на европейска добавена стойност. Това е пропусната възможност за подпомагане на нашите общи приоритети.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Как да извлечем максимална полза от отменените средства?*

Понастоящем средствата, за които е поето задължение в бюджета на ЕС, но в крайна сметка не са изразходвани при изпълнението на програмите на ЕС, се отменят. Отмяната на тези средства води до намаляване на размера на изчисляваните на годишна база брутни национални вноски на държавите членки в сравнение с цялостното изпълнение на бюджетните задължения.

- ▶ Вместо да бъдат отменени, тези суми биха могли да бъдат използвани като **резерв на Съюза**. Този резерв може да бъде мобилизиран за постигане на общите приоритети и за справяне с общите предизвикателства. Настоящите прогнози сочат, че **около 21—28 милиарда евро могат да станат достъпни по линия на този механизъм за период от 7 години**. Тези суми можеха да се използват през 2015 г. например за финансиране на Европейския фонд за стратегически инвестиции и за преодоляване на недостига на инвестиции в резултат на финансовата криза. Това можеше да бъде направено вместо да се намаляват средствата по ценни програми като „Хоризонт 2020“ или Механизма за свързване на Европа. Резервът можеше да бъде използван и през 2016 г. за подкрепа за създаването на Механизма за бежанците в Турция, за който беше необходима цялата гъвкавост на бюджета на ЕС, както и отделни вноски от държавите членки. Тези суми щяха да дадат възможност и за по-бързото мобилизиране на повече средства за справяне с миграционната криза.
- ▶ В съвременния бързо променящ се свят непредвидими събития ще се случват все по-често. Резервът на Съюза ще даде възможност за бързи и решителни действия срещу такива промени. Ще продължим да изпълняваме следващата финансова рамка почти десет години, считано от настоящия момент. Тази дългосрочна стабилност е предимство, но и ограничение. Резервът на Съюза ще предостави мощен и гъвкав нов инструмент за справяне с непредвидени събития и за реагиране в извънредни ситуации в области като сигурността и миграцията.

И накрая, като част от обществения дебат беше предложено отпускането на средства от бюджета на ЕС да бъде свързано със **зачитането на ценностите, залегнали в член 2** от Договора за ЕС, и по-специално със състоянието на принципите на правовата държава в държавите членки. Някои предложения са още по-амбициозни: сериозните нарушения на правото на ЕС да имат последствия и да водят до преустановяване на плащанията от бюджета на ЕС.

Съюзът е правова общност, чието съществуване само по себе си произтича от неговите ценности. Те обхващат цялата му правна и институционална структура и всичките политики и програми на ЕС. Зачитането на тези ценности следва да бъде гарантирано във всички политики на Съюза. Това включва бюджета на ЕС, за който зачитането на основните ценности е съществена предпоставка за добро финансово управление и ефективно финансиране от ЕС. Зачитането на принципите на правовата държава е важно за европейските граждани, както и за предприемачеството, иновациите и инвестициите. Европейската икономика ще процъфтява най-много там, където правната и институционалната рамка съответстват в пълна степен на общите ценности на Съюза.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Трябва ли финансирането от ЕС да бъде обвързано с повече условия?*

Потенциалът на бюджета на ЕС може да бъде напълно реализиран, ако икономическата, регулаторната и административната среда в държавите членки е благоприятна.

Ето защо съгласно настоящата многогодишна финансова рамка от всички държави членки и бенефициери се изисква да докажат, че регулаторната рамка за финансово управление е стабилна, че съответната правна уредба на ЕС се прилага правилно и че е налице необходимият административен и институционален капацитет, за да се гарантира успехът на финансирането от ЕС. Освен това условията на политиката могат да насърчат сътрудничеството между държавите членки в области, в които икономите от мащаба или вторичните ефекти са значителни. В рамките на текущата многогодишна финансова рамка също така бяха въведени нови разпоредби, за да се избегнат ситуации, при които ефективността на финансирането от ЕС се подкопава от рисковани икономически и фискални политики.

Изготвянето на новата многогодишна финансова рамка е възможност да се установи дали посредством тези принципи е била създадена солидна база за постигане на резултати. Освен това сега е времето да се помисли как връзката между финансирането от ЕС и спазването на основните ценности на ЕС може да бъде укрепена.

Такъв механизъм обаче ще трябва да бъде прозрачен, пропорционален и законосъобразен. Въпреки че по принцип той би могъл да се прилага спрямо всички съответни политики, включващи разходи от бюджета на ЕС, всички финансови условия ще трябва да бъдат точни, пропорционални и да изискват достатъчно обвързване между наложените условия и целта на финансиране. В този дебат ще трябва също така да се вземе предвид въздействието на евентуалните нарушения на основните ценности или на принципите на правовата държава на национално равнище върху отделните бенефициери на финансиране от ЕС, като например участващите в „Еразъм“ студенти, изследователи и организации на гражданското общество, които не носят отговорност за такива нарушения<sup>6</sup>.

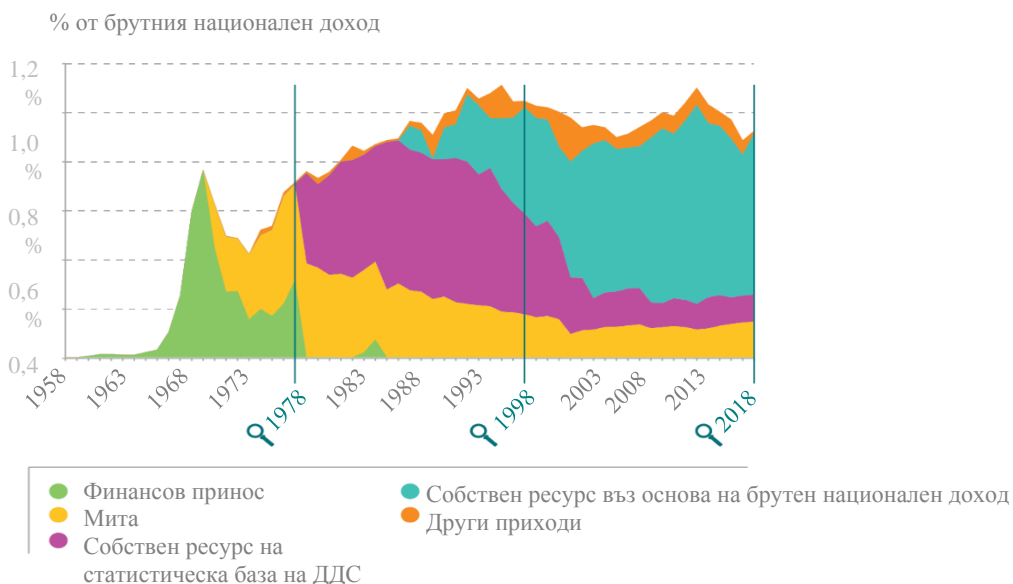
---

<sup>6</sup> Това следва от логиката на член 7, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, в който се предвижда, че суспендирането на някои права „взема под внимание възможните последици [...] върху правата и задълженията на физическите и юридическите лица.“

## 5. Финансиране на бюджета на ЕС

Дебатът относно финансовата рамка за периода след 2020 г. ще включва не само това, за което следва да се използва бюджетът на ЕС, но и как ще бъде финансиран той в бъдеще. Приходната част на бюджета стана сложна, а връзката между целите на бюджета на ЕС и начинът, по който той се финансира, все повече отслабва.

### Източници на финансиране на бюджета на ЕС



Една реформа на приходната част на бюджета на ЕС би спомогнала за насочването на дебата към целите и областите, в които ЕС може да осигури реална добавена стойност<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Вж. доклада относно „Бъдещо финансиране на ЕС“, представен през януари 2017 г. от група на високо равнище, създадена съвместно от Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия и председателствана от Марио Монти.



## ВАРИАНТИ ЗА БЪДЕЩАТА ФИНАНСОВА РАМКА

### *Как новите собствени ресурси могат да допринесат за бюджета на ЕС?*

- ▶ **Схема за търговия с емисии:** Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) е крайъгълен камък в политиката на ЕС в областта на климата. Известен брой квоти се продават чрез търг от държавите членки и се купуват от предприятия с цел покриване на техните емисии на парникови газове. Част от приходите от продажбата на квоти чрез търг могат да бъдат предоставени за бюджета на ЕС. В зависимост от пазарните цени на квотите част от приходите, генерирани чрез схемата за търговия с емисии, могат да реализират приходи, изчислени на стойност между 7 милиарда евро и 105 милиарда евро за период от седем години.
- ▶ **Собствен ресурс въз основа на ДДС:** Данъкът върху добавената стойност представлява потребителски данък върху добавената стойност на всички стоки и услуги, продавани в ЕС. Понастоящем собственият ресурс въз основа на този данък се отчита по много сложни статистически изчисления. Реформираният собствен ресурс може да бъде начислен върху опростена база за собствените ресурси от ДДС. Приходите от текущия собствен ресурс въз основа на ДДС са понастоящем в размер на около 105—140 милиарда евро за период от седем години и могат да бъдат адаптирани чрез промяна на размера на ставката в зависимост от необходимите нива.
- ▶ **Обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък:** Големите предприятия имат голяма полза от единния пазар. Общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък е единен набор от общи правила за изчисляване на облагаемите печалби на предприятията в Съюза. Вноска, определена въз основа на хармонизирана данъчна основа за облагане с корпоративен данък, която евентуално би могла да включва цифров компонент, ще засили връзката между ползите от единния пазар и финансирането на Съюза. Всяка държава членка ще запази правото си да облага с данъци разпределения ѝ дял от печалбите, като прилага собствената си национална данъчна ставка. В зависимост от избрания модел и прилаганата ставка свързаната с данъка обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък може да генерира между 21 и 140 милиарда евро за период от седем години, без да са включени очакваните приходи от намаляването на данъчните измами.
- ▶ **Сеньоражът** е термин, използван за описване на приходите, които централните банки и правителствата получават от емитирането на парични средства. Тъй като паричният доход на Европейската централна банка за емитирането на еврото е пряко свързан с Икономическия и паричен съюз, той може да се разглежда като възможен нов собствен ресурс. Под формата на национална вноска за бюджета на ЕС може да бъде предоставена сума, съответстваща на дяла от нетните печалби от паричния доход в еврозоната на националните централни банки, изплатен за националните хазни на ЕС. Подобна логика беше приложена по отношение на дохода, генериран от Европейската централна банка и националните централни банки, от натрупаните средства по гръцките държавни облигации. През 2012 г. министрите от Еврогрупата се договориха да прехвърлят на Гърция сумата, равностойна на генерирания от Евросистемата (Европейската централна банка ЕЦБ и националните централни банки) доход, за гръцките държавни облигации. В зависимост от прилагания процент очакваните приходи от сеньораж биха могли да варират между 10,5 милиарда евро (10 %) и 56 милиарда евро (50 %) за период от седем години.

Новите собствени ресурси могат да бъдат използвани за постигане на още по-голяма пряка връзка с политиките на Съюза<sup>8</sup> — какъвто е с случаят с подкрепата за целите за устойчиво развитие, за единния пазар и за икономическия и паричен съюз. Делът на приходите от схемата за търговия с емисии например може да допринесе за постигането на целите за устойчиво развитие на ЕС. Собственият ресурс на

<sup>8</sup> Промените в Решението за собствените ресурси, необходими за реформирането на системата, ще изискват единодушие в Съвета след консултации с Европейския парламент и ратифициране от всички държави членки в съответствие с техните конституционни изисквания. Такива промени в миналото са били част от пакета, придружаващ всяка нова многогодишна финансова рамка. Във всеки случай вероятно ще са необходими промени в тавана на собствените ресурси вероятно ще са необходими за покриване на финансовата отговорност по заемите или финансовите инструменти, гарантирани от бюджета на ЕС, за новата стабилизираща функция и за възможното интегриране на Европейския фонд за развитие в многогодишната финансова рамка.

статистическа база на ДДС следва да се опрости и да се вземат предвид текущите реформи по пътя към единно европейско пространство за ДДС. Наличието на собствен ресурс на база дял от приходите от подновената обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък ще укрепи връзката между ползите от единния пазар и финансирането на бюджета на ЕС. Друг пример за възможен нов източник на приходи за бюджета на ЕС е част от дохода на Европейската централна банка за емитиране на банкноти. Други собствени ресурси, включително упоменатите в доклада на Монти, са в процес на по-обстойно разглеждане.

Оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз ще даде възможност за радикално опростяване на приходната част на бюджета. Поради отстъпката, предоставяна преди на Обединеното кралство, и отстъпките, получавани от други държави членки, участващи във финансирането на отстъпката за Обединеното кралство, приходната част на бюджета беше по-сложна и непрозрачна. Сега е подходящ момент за премахването на всички подобни корекции в рамките на справедлив и балансиран бюджетен пакет.

## **6. Значението на подходящия момент**

**Бързото постигане на политическо споразумение по нов, актуализиран бюджет на ЕС ще бъде от решаващо значение, за да се демонстрира, че Съюзът е готов да работи активно по положителната си политическа програма, очертана в Братислава и Рим.**

Това ще покаже, че след оттеглянето на Обединеното кралство през 2019 г. Европа от 27 държави членки е обединена, с ясна цел и посока и готова да работи активно. Това ще даде най-добрия възможен шанс новите програми да стартират по график на 1 януари 2021 г., превръщайки политическите цели в бързи резултати на място.

Освен че е желателно от политическа гледна точка, ранното постигане на споразумение е задължително поради практически съображения. Всички наши партньори и бенефициери на финансиране от ЕС, както и националните и регионалните органи се нуждаят от правна и финансова сигурност. Те се нуждаят от време, за да се подготвят за изпълнението на новите програми. Късното приемане на настоящата финансова рамка доведе до значителни закъснения в стартирането на новите програми и съответно в постигането на нашите приоритети за финансиране.

Алтернативните разходи за тези забавяния са високи. Плавният преход към новата многогодишна финансова рамка ще бъде от съществено значение, за да се поддържа набраната скорост на икономическото възстановяване и да се даде възможност Съюзът да действа бързо и решително в много области, в които бързината на действията е ключов фактор за успех.

Поради това трябва да бъдем сигурни, че опитът от настоящата рамка няма да бъде повторен.

Постигането на споразумение за следващата многогодишна финансова рамка през 2019 г. не само ще изпрати сигнал за силна и обединена Европа от 27 държави членки, която е в състояние да действа убедително, но и ще гарантира предвидимостта и непрекъснатостта на финансирането в полза на всички.

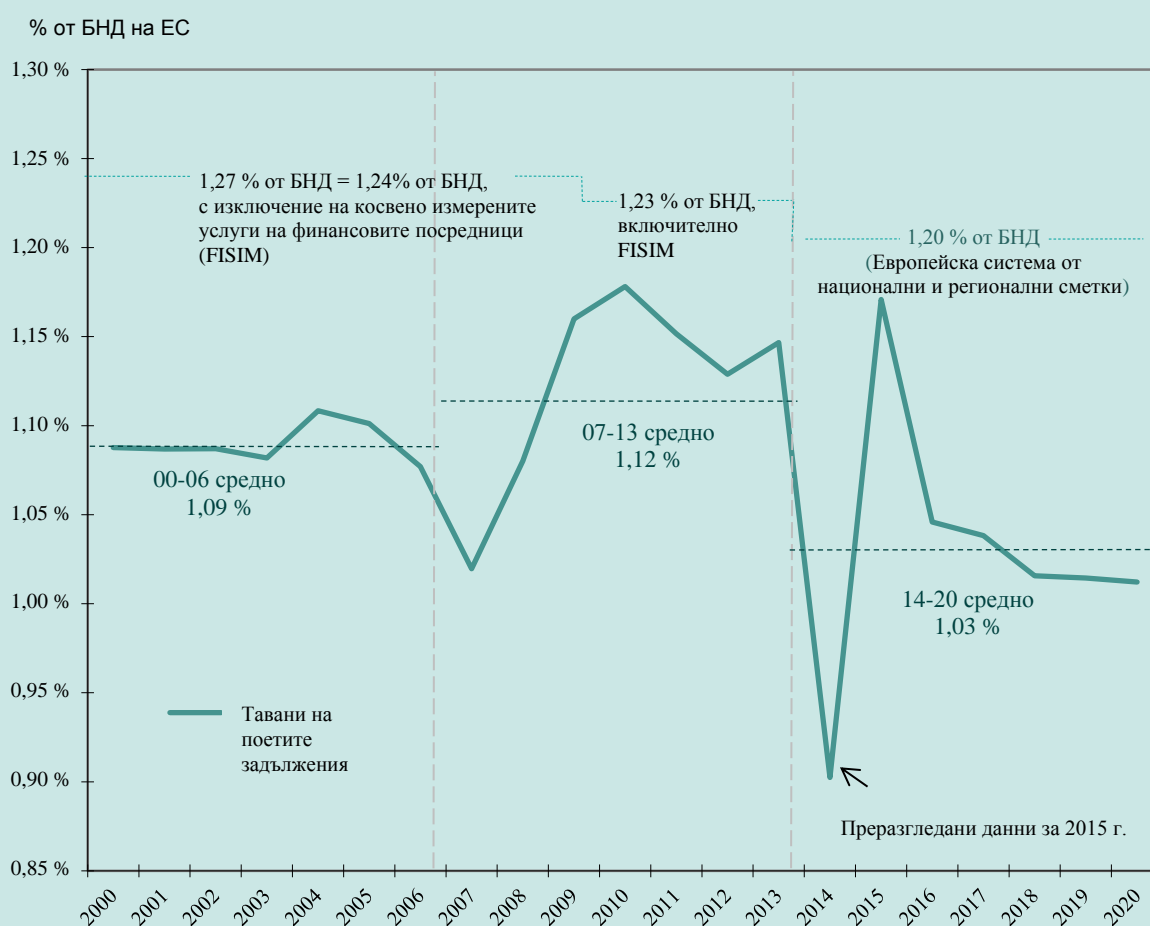


## ЗАЩО НЕ ТРЯБВА ДА СЕ ДОПУСКАТ ЗАКЪСНЕНИЯ?

Стартирането на програмите за периода 2014 — 2020 г. в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове беше забавено значително. Законодателството за секторните програми бе изготвено в окончателен вид едва през декември 2013 г. след постигането на споразумение за многогодишната финансова рамка през първото полугодие на посочената година. Това доведе до забавяне на приемането на подробните правила, необходими за прилагането на програмите на място, както и на последвалите преговори по споразуменията за партньорство с държавите членки.

Вследствие на това бяха забавени и инвестициите, и подкрепата за много съществени проекти и реформи. Това се случи заедно със значителното намаление на бюджетни кредити за поети задължения в началото на текущия период.

### Развитие на таваните на поетите задължения в периода между 2000 г. и 2020 г. (по текущи цени)



Забавянията имат реални последици за хората.

- ▶ Правните актове за фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и за фондовете за сигурност бяха приети едва през 2014 г. Това доведе до закъснение в определянето на органите, а приемането на програмите се осъществи едва през 2015 г. В резултат на забавянето държавите членки не са били в състояние да започнат проектите навреме. **Това оказва въздействие върху липсата на капацитет за прием и настаняване в държавите членки и върху управлението на границите.** Забавянията попречи на гръцката администрация да се възползва пълноценно от финансирането на ЕС, за да се подготви за справяне с кризата през 2015 г. Убежищата не бяха готови. Условията за прием на бежанци бяха лоши в момент, в който в периода юни—септември 2015 г. на гръцките острови масово пристигаха хора, нуждаещи се от закрила. Същевременно други държави членки,

сред които Швеция и Австрия, не разполагаха с финансиране от ЕС за настаняване на хора, идващи по маршрута през Балканите. В тези времена на предизвикателства ЕС трябваше да прибегне до спешна помощ, за да подкрепи държавите членки.

- ▶ Редица международни действия по линия на програма „Еразъм +“, не можаха да бъдат изпълнени през 2014 г. поради късното приемане на последната финансова рамка. В резултат на това около **25 000—30 000 от обмените на студенти и преподаватели от държавите членки и държавите партньори, планирани за 2014 г., не можаха да бъдат осъществени през посочената година.** Ако такива забавяния бяха възникнали по време на цялата програма около 1 000 000 млади хора нямаше да могат да се възползват от обмен по програмата „Еразъм +“ през 2021 г.
- ▶ Забавяния в прилагането на следващата рамкова програма за научни изследвания биха довели до **загуба на около 5000 работни места месечно в областта на научните изследвания** (около 3—4 % от общия брой на работните места в областта на научните изследвания) и 7000 допълнителни работни места в икономиката като цяло. Над 200 научни публикации ще останат нереализирани за същия период, включително 100 статии с голяма важност.
- ▶ Забавяния в подбора на проектите на ранен етап от изпълнението на програмите за сближаване биха довели до това **над 100 000 проекта да не могат да бъдат стартирани навреме.** Засегнатите области включват подкрепата за предприятията, енергийната ефективност, здравеопазването, образованието и социалното приобщаване.
- ▶ Редица мащабни инфраструктурни проекти, също биха били силно засегнати от закъснения. Космическите програми като „Галилео“ или „Коперник“ имат продължителен инвестиционен цикъл. Поради това те изискват **предвидимост, що се отнася до възлагането на обществени поръчки.** Текущата процедура за възлагането на обществени поръчки за определен брой спътници „Галилео“ например ще бъде приключена през 2019 г. и може да бъде приложена изцяло след влизането в сила на новите правни и бюджетни изисквания.
- ▶ Други примери за отрицателното въздействие на забавянията, свързани с договарянето на новата финансова рамка, касаят проекта **„Rail Baltica“.** По линия на този проект **ще бъде изградена железопътна линия от ключово значение в балтийските държави** и тя трябва да бъде приключена до 2025/2027 г. Във връзка с проекта през 2021 г. трябва да стартират важни обществени поръчки в областта на строителството. Това е от съществено значение за завършването на проект, който ще помогне за свързването на пет милиона души в балтийските държави с останалата част на Европа. Същевременно високоскоростната железопътна линия ще даде възможност за товарни потоци по целия път от Финландия до Германия, държавите от Бенелюкс и от региона на Адриатическо море.
- ▶ Предвижда се **тунелът под прохода „Бренер“** да бъде завършен до 2027 г., като инженерните работи по железопътната мрежа трябва да започнат в рамките на следващата МФР. Този проект е от съществено значение за прехвърлянето на половината от 2,2 милиона камиони от магистрала „Бренер“ към железопътната мрежа. В резултат на това ще намалее замърсяването в прекрасните долини в района между Мюнхен-Инсбрук и Верона.
- ▶ **Постоянната връзка в пролива Фемарн-Белт между Германия и Дания, железопътната линия Евора-Мерида,** която най-накрая ще свърже Лисабон и Мадрид, **тунелът под прохода Лион-Торино,** който ще свърже високоскоростните железопътни мрежи на Франция и Италия, също трябва да бъдат приключени до края на следващата многогодишна финансова рамка.

Не трябва да се допускат забавяния във връзка с планирането или възлагането на обществени поръчки по тези проекти заради късното приемане на следващата многогодишна финансова рамка.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Многогодишната финансовата рамка за периода след 2020 г. ще бъде показател за Европейския съюз от 27 държави членки. Когато лидерите се срещнат в Сибиу, Румъния на 9 май 2019 г., за да вземат решения за бъдещето на Европа, **Съюзът от 27 държави членки трябва да бъде Съюз на действията. Решителният напредък по отношение на финансовата рамка** дотогава ще покаже, че Съюзът може да преодолее разликата между политическите приоритети и постигането на осезаеми резултати в полза на всички европейци.

Постигането на своевременно споразумение за нова, актуализирана финансова рамка ще бъде възможно само с активното водачество на лидерите на ЕС и в тясно сътрудничество с Европейския парламент от самото начало. Заседанията на Европейския съвет през октомври и декември 2018 г. ще бъдат решаващи етапи в този процес.

Комисията е готова да изиграе своята роля пълноценно. Ние се вслушваме в европейските институции, държавите членки, националните парламенти и представителите на многобройните заинтересовани страни, които са засегнати от бъдещия бюджет. Ще продължим да правим това и през идните месеци. **Всички варианти и данни, посочени в настоящото съобщение, са примерни и целят да се насърчи отворена дискусия. Те не представляват окончателната позиция на Комисията.** Окончателните решения относно многогодишната финансова рамка ще се вземат от европейските лидери с одобрението на Европейския парламент.

Нашите предложения ще разширят обхвата на идеите, представени в настоящото съобщение, и ще предоставят солидна основа за своевременно постигане на споразумение от страна на всички държави членки с одобрението на Европейския парламент. Те ще използват като отправна точка приоритетите, които лидерите са договорили заедно.

Предложенията ясно ще покажат какво означават тези приоритети във финансово отношение. Тази връзка е особено важна за поддържане на доверието в бъдещия бюджет на ЕС. Ако Съюзът реши да действа по-малко, ще е достатъчен по-малък бюджет.

**Ако Съюзът обаче реши да направи много повече, това трябва да бъде обезпечено финансово.**

Европейците очакват силен Съюз, който е в състояние да посрещне предизвикателствата на бъдещето, и бюджет, работещ за техните интереси. **Лидерите трябва да изиграят своята роля, за да отговорят на тези очаквания.**

**Комисията приканва лидерите:**

- да подкрепят една **нова и актуализирана многогодишна финансова рамка**, която да служи на Европа на резултатите: **закрила, предоставяне на повече права и защита на гражданите;**
- да отстояват изцяло и твърдо **приоритетите**, договорени на 16 септември 2016 г. в Братислава и на 25 март 2017 г. в Римската декларация;
- да отчетат факта, че за финансовото осъществяване на тези приоритети е **необходим достатъчно голям по размер бюджет**, обезпечен от интелигентно съчетание на пропорционални спестявания, пренасочвания на средства и нови ресурси;
- да подкрепят реформа на **приходната част** на бюджета на ЕС като част от балансиран цялостен пакет за следващата многогодишна финансова рамка **чрез премахване на корекциите** и установяване на по-тясна връзка с конкретни политически цели на Съюза;
- да изразят ангажираността си да работят в тясно сътрудничество с Европейския парламент и Европейската комисия по конкретното предложение за многогодишната финансова рамка с разбирането, че Комисията ще представи предложението си до **началото на май 2018 г. най-късно.**
- да се ангажират с постигането на **решителен напредък** по многогодишната финансова рамка по време на срещата си на 9 май 2019 г. в Сибиу с цел Европа на 27 държави членки да има възможно най-добър старт.