



Европейски икономически и социален комитет

ЕСО/308
Бюджет 2014-2020 г.

Брюксел, 24 май 2012 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за регламент на Съвета
за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014-2020“**
COM(2011) 398 final – 2011/0177 (APP)

и

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета,
до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите –
Бюджет за стратегията „Европа 2020“**
COM(2011) 500 final

Докладчик: г-н Palmieri
Съдокладчик: г-н Krawczyk

На 29 юни 2011 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите – Бюджет за стратегията „Европа 2020“
COM(2011) 500 final.

На 19 октомври 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014-2020“
COM(2011) 398 final – 2011/0177 (APP).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 май 2012 г.

На 481-вата си пленарна сесия, проведена на 23 и 24 май 2012 г. (заседание от 24 май 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 165 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) разбира опита на Европейската комисия да постигне баланс във връзка с новата многогодишна финансова рамка (МФР), който да отговаря на две противоположни потребности в един сложен социален, икономически и политически контекст. Първата потребност е желанието от страна на някои държави членки да ограничат използването на публични ресурси вследствие на кризата, която неизбежно ще повлияе върху развоя на дебата и върху съдържанието на окончателното споразумение. Втората е необходимостта да бъдат посрещнати по адекватен и ефикасен начин амбициозните предизвикателства, пред които е изправен ЕС, произтичащи както от Договора от Лисабон, така и от стратегията „Европа 2020“.

- 1.2 В действителност Европа се намира в трудно положение, както поради острата финансова и икономическа криза, така и поради липсата на общ отговор на самата криза в различните държави членки. Това може да постави под въпрос самото функциониране и дори перспективите на Европейския съюз (ЕС).
- 1.3 Подобно на Европейския парламент и Комитета на регионите, ЕИСК вече заяви в свои предишни становища, а в настоящото повтаря отново, че амбициозните предизвикателства правят увеличението на общностния бюджет не само желателно, но и необходимо за възобновяване на икономическия растеж и растежа на заетостта. ЕИСК споделя посланието, според което Съюзът се нуждае от повече (и по-добра) Европа, а не от по-малко Европа. Замразяването на МФР в реално изражение на настоящото равнище би довело точно до обратното – отказ от голяма част от предизвикателствата, пред които ЕС ще трябва да се изправи през идните години.
- 1.4 Следователно предложението на Комисията изглежда прекалено силно ориентирано към подхода на запазване на статуквото, както по отношение на предвидените ресурси, така и по отношение на структурата на бюджета, вследствие на което се получава несъответствие между мащаба и трудността на новите предизвикателства пред ЕС и наличните ресурси или, с други думи, между амбициите на Европа и средствата за тяхното осъществяване.
- 1.5 Освен това ЕИСК счита, че дебатът относно преразглеждането на европейския бюджет трябва да бъде насочен към неговата функционалност по отношение на политическия проект на ЕС, който понастоящем е поставен пред сериозно изпитание вследствие на кризата. Оценката на МФР трябва да се основава на това до каква степен тя може да предостави на ЕС необходимите средства за постигане на стратегическите му приоритети, без да увеличава данъчната тежест върху гражданите и предприятията, т.е. на способността □ да създава „добавена стойност“¹ на европейско равнище при една и съща тежест за европейските граждани.
- 1.6 Като разглежда предложението в детайли, ЕИСК подкрепя подобряването и опростяването на структурата на бюджета на ЕС така, че да се намалят до голяма степен противоречията относно справедливата компенсация и хоризонталното равенство между държавите членки и да се постави акцент върху ефективното осъществяване на европейските стратегически цели.
- 1.7 Силен новаторски елемент в приходната част е предложението за въвеждане на нова система от собствени ресурси, произтичаща както от промяната на ресурса на база ДДС, така и от данъка върху финансовите сделки (ДФС). ЕИСК вече се обяви за завръщане към първоначалния дух на Римския договор², чрез което може да се постигне истинска финансова самостоятелност на ЕС.

1 „Стойността, която е резултат от намесата на ЕС и е допълнителна спрямо стойността, която би била постигната в резултат на индивидуални [...] действия на държавите членки“, COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867 final.

2 Член 201.

- 1.7.1 ЕИСК подкрепя промяната на собствения ресурс на база ДДС, доколкото това ще допринесе за развитието на вътрешния пазар на ЕС, предотвратявайки икономически сътресения в държавите членки. Все пак Комитетът подчертава, че в предложението на Комисията липсват точни данни относно нанесените промени в структурата на ресурса на база ДДС и относно разликите във финансово изражение, до които тези промени водят за всяка държава членка. Макар да отбелязва отново необходимостта от прилагане на ДФС на световно равнище, ЕИСК счита, че въвеждането на ДФС на европейско равнище би дало възможност (посредством минимална ставка за всички държави членки) за един по-голям принос на финансовия сектор към бюджета на ЕС и на държавите членки, както и за намаляване на икономическата нестабилност, предизвикана от чисто спекулативни операции.
- 1.8 Постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ ще изисква много повече ресурси от предвидените в МФР. Ето защо ЕИСК препоръчва да се разгледа по-задълбочено възможността за създаване на новаторски финансови инструменти, които да послужат за обезпечаване на тези инвестиции (project bonds – облигации за проекти), но това следва да се извърши след детайлна оценка на евентуалните последствия и на възможното прехвърляне на риска върху публичния сектор.
- 1.9 В разходната част определените от Европейската комисия приоритети изискват отговори, които могат да бъдат дадени единствено на европейско равнище – именно те представляват европейската „добавена стойност“, при която едно евро, изхарчено на общностно равнище, е по-ефикасно от едно евро, изхарчено на национално равнище. Тук става дума за „европейски обществени блага“, които не могат да бъдат предоставени по оптимален начин на национално равнище (поради неефективност на пазара или непостижими на национално равнище икономии от мащаба) и за които следователно са необходими ефикасни мерки на общностно равнище.
- 1.10 В този контекст ЕИСК оценява положително реформата на общата селскостопанска политика (ОСП), насочена към осигуряване на ефективен и ефикасен европейски селскостопански модел и предоставяща същевременно действителна добавена стойност за ЕС. ЕИСК вече изрази и отново повтаря своето убеждение, че ОСП заедно с общата политика в областта на рибарството (ОПОР) трябва да бъдат разработени така, че да укрепват връзката между селското стопанство, горското стопанство и рибарството, от една страна, и опазването на околната среда и устойчивостта на природните ресурси, от друга. По този начин ще могат да бъдат изведени на преден план добрите практики в областта на околната среда, без да се пренебрегва подкрепата за икономическата жизнеспособност и за конкурентоспособността на селскостопанските и рибарските предприятия, в рамките на сценарий, който се характеризира със силни колебания в цените на основните стоки.

- 1.11 По отношение на системата на преките плащания, ЕИСК подчертава, че целта за хармонизиране на конкурентните условия на европейските селскостопански производители и засилване на интеграцията на новите държави членки трябва да се осъществи посредством внимателна оценка на последиците, които биха могли да засегнат всички държави членки. За да се избегнат нарушения на конкуренцията, които могат да имат социално въздействие, трябва да се гарантира, че в края на многогодишната финансова рамка за периода 2014–2020 г. нито една държава няма да получава по-малко от 90 % от средния размер на преките плащания за 27-те държави членки на ЕС.
- 1.12 Член 174 от Договора от Лисабон следва да бъде ръководният принцип за бъдещето на политиката на сближаване: „...Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-неблагодетелстваните региони“.
- 1.13 По отношение на политиката на сближаване, нейният акцент върху малко на брой, но значителни общностни приоритети изглежда убедителен. ЕИСК обаче е против прилагането на обвързаност с макроикономически условия при изплащането на средства, предназначени за политиката на сближаване. Комитетът счита освен това, че въвеждането на новата категория региони „в преход“, заменяща настоящата система за постепенно въвеждане и премахване на финансирането (*phasing-in* и *phasing-out*), не трябва да бъде за сметка на ресурсите, предназначени за най-слабо развитите региони, както и че Кохезионният фонд не трябва да се използва неправилно за други цели, които излизат извън неговия първоначален обхват. Въпреки това, по изключение, остатъчните средства от програмния период 2007–2013 г. могат да бъдат използвани за финансиране на европейски план за растеж, който ЕС би трябвало да изготви. Същото би могло да се направи за ограничен период – например първите 3 години, и по отношение на фондовете от следващия програмен период 2014–2020 г.
- 1.14 Според ЕИСК, за да могат целите на новата МФР да бъдат действително изпълнени, бюджетът на ЕС трябва да бъде модел за подражание, ефективен, ефикасен и прозрачен – изготвен така, че да получи доверието на европейските граждани и да направи лесно разпознаваеми за тях предимствата на Европа и цената на „отказа от Европа“. В тази връзка ЕИСК припомня необходимостта от активиране или прилагане на системи за мониторинг на резултатите, постигнати от всички общностни политики, с цел да се провери тяхното въздействие върху социалния, икономическия и регионалния контекст.
- 1.15 ЕИСК разглежда предложението на Комисията като основа, върху която понастоящем започват да се водят преговори, и се ангажира още отсега, въз основа на насоките в настоящото становище, да наблюдава и участва в процеса на превръщане на това предложение в законодателни изменения.

2. **Предложението на Комисията относно многогодишната финансова рамка за периода 2014-2020 г.**

2.1 В настоящото становище се разглежда предложението за регламент на Съвета СОМ(2011) 398 final, което определя многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014–2020 г. и представлява нормативното транспониране на съобщението на Европейската комисия СОМ(2011) 500 final от 29 юни 2011 г. относно „*Бюджет за стратегията „Европа 2020“*“.

2.2 МФР възлиза на общо 1 025 милиарда евро, което се равнява на 1,05 % от brutния национален доход (БНД) на Европейския съюз (ЕС). Към тази сума ще бъдат добавени 58,5 милиарда за други разходи, които не се включват в МФР (Европейски фонд за развитие и Европейски фонд за приспособяване към глобализацията). След отчитане на инфлацията финалната сума е почти равна на МФР за предходния период (2007-2013 г.), която възлизаше на 994 милиарда.

2.3 Промените в разходната част се отнасят до:

- опростяването посредством по-малък брой програми и цели, с оглед намаляване на административните тежести за бенефициерите и улесняване на оценката на въздействието;
- намаляването на ресурсите за структурните фондове (ЕФРР, ЕСФ, Кохезионен фонд), които – след приспадане на средствата за механизма „*Свързване на Европа*“ – от 355 милиарда стават 336 милиарда, и създаването на нова категория региони *в преход*, заменяща настоящата система за постепенно премахване и въвеждане на финансирането (*phasing-out* и *phasing-in*);
- създаването както на *Обща стратегическа рамка за структурните фондове, развитието на селските райони и рибарството*, така и на програмата „*Хоризонт 2020*“ в областта на научните изследвания и иновациите, която ще отрежда ключова роля на Европейския технологичен институт;
- новия механизъм „*Свързване на Европа*“ за мащабни мрежи в областта на транспорта, енергетиката и информационните и комуникационните технологии (40 милиарда + 10 милиарда от Кохезионния фонд);
- стартирането на реформата на ОСП, лекото намаляване на нейната стойност като процент от общия бюджет (60 милиарда годишно) и в реално изражение³, както и по-тясното □ обвързване с екологичната динамика (*greening*) и с ангажимента за по-голяма гъвкавост;
- увеличаването на средствата за научни изследвания и иновации, образование и обучение (80 милиарда).

³

В номинално изражение средствата, предназначени за ОСП, не намаляват, а се запазват постоянни в рамките на програмния период, което означава, че в реално изражение тенденцията е те да бъдат намалени в сравнение с 2012 г.

2.4 В приходната част се предлага постепенното преминаване от бюджет, запълван предимно чрез вноски въз основа на brutния национален доход (БНД), към опростен бюджет, основан на истински собствени ресурси и разполагащ с реформирани механизми за корекция. По-специално Комисията предлага да се премахне настоящият собствен ресурс, основан на ДДС, и да се въведе на негово място, считано най-късно от 2018 г., система от собствени ресурси, основана на въвеждането на данък върху финансовите сделки (ДФС) и на нов данък върху добавената стойност (ДДС), чрез които може да се засили хармонизирането на различните национални режими и да се елиминират освобождаванията и дерогациите.

3. **Общи бележки**

3.1 Очевиден е опитът на Европейската комисия да постигне баланс по новата МФР в един особено труден етап за функционирането и перспективите на ЕС, както поради финансовата и икономическа криза в Европа, така и поради факта, че държавите членки не споделят европейския политически отговор. Става дума за баланс между две противоположни, но и неотложни потребности: от една страна, условията на бюджетна дисциплина, произтичащи от кризата, и съответното желание за ограничаване използването на публични ресурси, които неизбежно ще продължат да влияят върху развоя на дебата и върху съдържанието на окончателното споразумение, а от друга, наличността на достатъчно финансови ресурси, за да бъдат посрещнати по ефикасен начин амбициозните предизвикателства, пред които е изправен ЕС.

3.2 Следователно предложението на Комисията относно *„Бюджет за стратегията „Европа 2020“* трябва задължително да бъде разглеждано в контекста на настоящата икономическа и политическа ситуация. Ако, от една страна, във всяка дискусия относно съдържанието на бюджета на ЕС трябва наложително да бъде поставян въпросът за ролята на европейската интеграция днес, за да бъде възможно посрещането на новите предизвикателства, наложени от променящия се свят, то от друга, е необходимо да се разбере какви са истинските намерения на държавите членки по отношение на признаването и гарантирането на тази роля на ЕС.

3.2.1 Тежкият преговорен процес, в резултат на който беше приета МФР за периода 2007-2013 г., както и трудностите при одобрението на бюджета на ЕС за 2011 г. и писмото до председателя на Комисията Varroso, подписано през лятото на 2011 г. от правителствените ръководители на девет държави членки⁴, навеждат на мисълта, че съществува тенденция, поне в значителен брой държави, към поемане на възможно най-малък европейски финансов ангажимент, който ще доведе и този път до деликатни и сложни преговори.

4 www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532.

- 3.3 Въпреки това, в контекст, в който тенденцията е предизвикателствата пред ЕС да стават все повече и все по-трудни (икономическа, финансова и социална криза, конкурентоспособност, изменение на климата и т.н.), предложението на Комисията изглежда прекалено силно насочено към подхода на запазване на статуквото. По този начин изглежда, че в предложението има несъответствие между мащаба и трудността на новите предизвикателства пред ЕС и наличните ресурси или, с други думи, между амбициите на Европа и средствата за тяхното осъществяване.
- 3.4 ЕИСК вече заяви⁵ и потвърждава отново, че едно увеличение на общностния бюджет е не само желателно, но и необходимо, предвид мащаба на новите предизвикателства, които изискват общ отговор: „Прегледът на бюджета на ЕС не е изброяване на числа, а инструмент в полза на един политически проект. Днес Европейският съюз не разполага с бюджетни средства нито за осъществяване на своята политическа стратегия, нито за спазване на своите ангажименти, произтичащи от Договора от Лисабон“.
- 3.4.1 Тук следва да се припомни изразената от Европейския парламент позиция, според която решението на кризата и на предизвикателствата пред ЕС трябва да бъде повече Европа, а не по-малко Европа. Според ЕП замразяването на МФР в реално изражение на настоящото равнище – така, както се предлага от Комисията – означава отказ от голяма част от предизвикателствата, пред които ЕС ще трябва да се изправи през идните години. Поради тази причина ЕП поиска увеличаване на ресурсите за следващата МФР с 5 %, като призова Съвета, в случай че вземе друго решение, да определи политическите приоритети и програмите, които ще трябва да бъдат спрени в периода 2014-2020 г., въпреки доказаната си добавена стойност за Европа⁶.
- 3.4.2 По подобен начин Комитетът на регионите „смята, че поради тази причина равнището на предложеното финансиране следва да се разглежда като абсолютния минимум, необходим за постигането на амбициозните цели по отношение на Съюза, договорени от държавите членки“, като счита за „необходимо да се променят нагласите, особено сред финансовите министерства на държавите членки, така че основните задачи на ЕС да се разглеждат като инвестиции вместо като разходи“⁷.

⁵ [ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 75.](#)

⁶ Резолюция на Европейския парламент INI/2010/2211 от 8 юни 2011 г. относно „*Инвестиция за бъдещето: нова Многогодишна финансова рамка (МФР) за конкурентоспособна, устойчива и приобщаваща Европа*“.

⁷ Становище на КР относно „Новата многогодишна финансова рамка за периода след 2013 г.“, [ОВ С 54, 23.2.2012 г., стр.40.](#)

- 3.4.3 Впрочем благодарение на промените, въведени с Договора за функционирането на Европейския съюз, определянето на МФР за периода 2014–2020 г. не попада в рамките на изключителните правомощия на Комисията и правителствата на държавите членки, тъй като Европейският парламент укрепва своята позиция в контекста на една по-голяма демократична отговорност. В тази нова ситуация се разкриват възможности за гражданското общество, а следователно и за ЕИСК, да наблюдават процеса на изготвяне на новата МФР и да участват активно в дебата, в тясно сътрудничество с Европейския парламент.
- 3.5 Следователно ЕИСК се ангажира да наблюдава и участва в преговорния процес, чрез който предложението на Комисията ще се превърне в конкретни законодателни изменения. Задачата на МФР е да предостави на ЕС необходимите средства за постигане на неговите приоритети, без да увеличава данъчната тежест за гражданите и предприятията – МФР трябва да бъде оценявана именно по този критерий.
- 3.6 Следователно една по-силна насоченост към резултатите трябва да доведе до изместване на вниманието от формалното спазване на правилата, свързано със стойността на разходите, към контрола на качеството и ефикасността, осъществяван по същество върху използването на фондовете и постигането на резултати, по-специално по отношение на политиката на сближаване и ОСП. Ето защо тази промяна в нагласите, изразена посредством концепцията за *„увеличаване на добавената стойност на европейските разходи“*, изисква последователен подход както по отношение на управлението, така и по отношение на контрола.
- 3.7 На практика следва да се има предвид, че макар бюджетът на ЕС да възлиза на около 1 % от европейския БНД, все пак за периода 2007-2013 г. той представлява значително количество ресурси, заделени за инвестиции, което, ако бъде използвано добре, може да предостави ключов лост за икономическия растеж на ЕС. Поради това ЕИСК изразява желание да бъдат засилени необходимите синергии между бюджета на ЕС и националните бюджети при осъществяването на големите стратегически цели на Европа.
- 3.8 ЕИСК счита, че е от основно значение процесът на определяне на МФР за периода 2014–2020 г. да завоюва повече доверие и надеждност в очите на европейските граждани, като определи едновременно и предимствата на Европа, и цената на „отказа от Европа“. За да постигне това, бюджетът на ЕС трябва да бъде:
- добре управляван и да не води до прекомерни административни разходи;
 - ефективен по отношение на направените икономии в сравнение с настоящата МФР;
 - ефикасен в изпълнението на предварително определените цели и в постигането на видимо въздействие върху живота на европейските граждани;
 - прозрачен и проследяем във всеки негов аспект, свързан с разходите, използваните ресурси и постигнатите резултати;

- насочен към спазването на общностните принципи на солидарност, лоялна конкуренция и конкурентоспособност.

3.9 За да може да се проведе дискусия относно целесъобразността на предложението на Комисията, ЕИСК счита, че то трябва да бъде предмет на оценка, която да определи:

- неговата добавена стойност за Европа и правилните стратегически приоритети;
- способността му да даде отговор на поставените от кризата предизвикателства, като насочи Европа към стратегия за солидарно развитие в контекста на тенденцията сред държавите членки за ограничаване на националните публични разходи.

3.9.1 Що се отнася до добавената стойност за Европа, предложението на Комисията определя важни приоритети, изискващи отговори, които могат да бъдат дадени единствено на общностно равнище. Става дума за тези области, които могат да бъдат считани за *европейски обществени блага* – области на действие, в които едно евро, изхарчено на общностно равнище, е по-ефикасно от едно евро, изхарчено на национално равнище.

3.9.2 Сред европейските обществени блага са научноизследователската и развойна дейност, общата отбрана, продоволствената сигурност, имиграцията и правото на убежище, отговорът на изменението на климата, паневропейските инфраструктурни инвестиции в областта на енергетиката, комуникациите и вътрешния пазар (който, впрочем, предстои да бъде завършен). Сравнението между двете МФР за 2007–2013 г. и 2014–2020 г. показва, че заделените бюджетни средства за тези стратегически теми са нараснали значително, макар и при наличието на строги бюджетни ограничения.

3.9.3 Въпреки че признава важния новаторски елемент, въведен в предложението на Комисията, ЕИСК трябва да отбележи, че дебатът относно тези приоритети изобщо не беше осъществен. По този начин се появява риск бюджетът на ЕС да не може да предостави пряко решение за критичните въпроси, произтичащи от настоящата икономическа и финансова криза, и да остане подложен на натиск от страна на групи, защитаващи частни интереси.

3.10 Именно в този деликатен контекст ЕИСК повтаря отново⁸, че определянето на европейската бюджетна политика трябва да съответства на фундаменталния избор между федерализъм и междуправителствена система, а оттам и на равнището на интеграция, към което ще се стремим. По-специално принципът на *справедливата компенсация* за отделните държави членки произлиза от едно счетоводно изчисление на финансовите ресурси спрямо националния БВП, което противоречи на буквата и духа на Договорите за ЕС.

⁸ Становище на ЕИСК относно „Система на собствените ресурси на Европейския съюз“, [ОБ С 181, 21.6.2012 г., стр. 45](#).

- 3.10.1 Действително настоящата система от ресурси, основана на вноските на държавите членки, е сложна и не особено прозрачна, което: отслабва упражняването на демократичен контрол върху самата система; не спомага да бъде изведен на преден план ангажиментът в полза на европейската интеграция; води до възприемане на вноската, изплатена на ЕС, като допълнителна тежест за националния бюджет и следователно ограничава наличните ресурси за общностните политики; не отговаря на необходимостта от създаване на пряка връзка между ЕС и гражданите.
- 3.11 В противовес на това, ЕИСК повтаря отново⁹, че без да увеличава общата данъчна тежест върху гражданите и предприятията, новата система трябва да свързва приходите и разходите в бюджета на ЕС с ангажимента за изпълнение на неговата политическа стратегия и на задълженията, произтичащи от новия Договор от Лисабон, трябва да гарантира равноправно третиране на държавите членки и да бъде много по-прозрачна, опростена и разбираема за гражданите.

4. Специфични бележки

- 4.1 Чрез новата МФР Комисията предлага важна промяна във финансирането на бюджета на ЕС. Това е промяна, основаваща се най-вече на укрепването на финансовата автономност посредством въвеждането на нова система от собствени ресурси, която може да осигури по-равноправно третиране на държавите членки. С новото предложение се предвижда и промяна в парадигмата: прекъсва се зависимостта на Съюза от вноските на държавите членки, като се върви към постепенна финансова самостоятелност.
- 4.1.1 В центъра на предложението за „*Нова система на собствени ресурси*“ стоят промяната на ресурса на база ДДС и въвеждането на ДФС. Когато бъде задействана, тази система би позволила бюджетът на ЕС да стане по-балансиран така, че около 40 % от него да бъдат финансирани чрез новите собствени ресурси, 20 % – чрез традиционните собствени ресурси и 40 % – чрез вноските на държавите членки, основаващи се на БНД¹⁰. Предимството на новата система би се изразило в това, че правителствата на държавите членки биха възприемали в по-малка степен националните вноски като данък върху своя продукт, въз основа на който те да искат и получават *справедлива компенсация* и възстановяване на баланса по отношение на икономическите ползи.

⁹ [ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 75.](#)

¹⁰ Страница 5 от Съобщение COM(2011) 510 final. Понастоящем вноските на държавите членки въз основа на БНД стигат до 70 % от общите ресурси на бюджета на ЕС, традиционните собствени ресурси (мита и такса върху захарта) възлизат на 14,1 %, данъкът върху добавената стойност – на 11,2 %, а останалите ресурси (излишъци от предходните години) – на 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

- 4.1.2 ЕИСК заявява отново подкрепата си¹¹ за създаването на нов ресурс на база ДДС в замяна на този, който съществува понастоящем и вече не е целесъобразен, доколкото това ще допринесе за развитието на вътрешния пазар на ЕС, предотвратявайки икономически сътресения в държавите членки. Все пак Комитетът подчертава, че в предложението на Комисията липсват точни данни относно нанесените промени в структурата на ресурса на база ДДС и относно разликите във финансово изражение, до които тези промени водят за всяка държава членка. Освен това счита за необходимо предложението да бъде придружено от приемането на мерки, насочени към прекратяване на измамите с ДДС.
- 4.1.3 Макар и още в етап на разискване, предложението на Комисията въвежда интересен новаторски елемент, какъвто е ДФС. Като отбелязва необходимостта от прилагане на ДФС на световно равнище, ЕИСК изрази положително становище относно въвеждането на данък върху финансовите сделки на европейско равнище¹². ЕИСК подчертава необходимостта от внимателно управление на макроикономическите и микроикономическите последици, произтичащи от прилагането на ДФС, и поради тази причина отправя искане за постоянен мониторинг и последваща годишна оценка на ефектите, свързани с неговото прилагане.
- 4.1.4 ДФС би позволил преследването на поне три цели:
- да се увеличи дялът на приноса на финансовия сектор към публичния бюджет на Съюза и към бюджетите на държавите членки (изчислено е, че след като бъде въведено, облагането би трябвало да осигури около 57 милиарда евро)¹³;
 - да се промени поведението на финансовите оператори, като се намали броят на високочестотните и нисколатентни финансови операции (*high frequency and low latency trading*), които в държавите – членки на ЕС, достигат търговски дял между 13 % и 40 %¹⁴;
 - да се определи минимална данъчна ставка по отношение на финансовите сделки за всички държави членки.

11 Становище на ЕИСК относно „Система на собствените ресурси на Европейския съюз“, [ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 45](#).

12 Становище на ЕИСК относно „Обща система на данък върху финансовите сделки и за изменение на Директива 2008/7/ЕО“, [ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 55](#).

13 SEC(2011) 1103 final.

14 Европейска комисия, 8 декември 2010 г., обществена консултация на тема *Review of the Markets in Financial Instrument Directive (MiFID)* („Преглед на директивата за пазарите на финансови инструменти“), генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“.
SEC(2011) 1226 final.

- 4.1.5 Реформата на механизмите за корекция и заместването на съществуващите механизми с еднократни общи плащания също е насочена към желаното опростяване и повишаване на прозрачността, още повече предвид факта, че икономическите условия в държавите членки вече са напълно различни спрямо тези през 1984 г., когато беше въведена тази система. Както вече беше посочено от ЕИСК¹⁵, все пак остава необходимостта да се изяснят по-точно ефектите от подобна реформа, тъй като към настоящия момент не е ясно нито за какво количество ресурси става въпрос, нито каква е разликата между настоящото положение и това след въвеждането на реформата.
- 4.2 ЕИСК оценява много положително подобряването на структурата на бюджета на ЕС, без да се променя тежестта за европейските граждани, което позволява да се намалят до голяма степен противоречията относно справедливата компенсация и хоризонталното равенство между държавите членки, като вместо това оценката бъде насочена към ефикасността и ефективността на разходите на ЕС (както във връзка с отговора на нуждите на европейските граждани и предприятия, така и във връзка със съотношението между извлечените ползи и направените разходи). Въпреки това ЕИСК припомня¹⁶ изразеното от него съжаление за това, че предложението на Комисията е насочено единствено към вътрешното разпределение на бюджета, без да се възползва от въвеждането на нови собствени ресурси, за да разгледа основния проблем, свързан с размера на самия бюджет като инструмент в полза на политическия проект и амбициите на ЕС.
- 4.3 Както беше подчертано от Европейския парламент, бюджетът на ЕС в основни линии е съвкупност от инвестиции, които могат да активират допълнителни ресурси от публични или частни източници¹⁷. В този контекст ЕИСК счита, че за да бъдат превъзможнати количествените и законодателните ограничения на европейския бюджет, би могло да се експериментира с някои форми на облигации за проекти, с цел да се финансират специфични проекти в областта на инфраструктурата и обучението¹⁸, в съответствие с инициативата „2020 Project bonds initiative“, поета от Комисията¹⁹.
- 4.3.1 Облигациите за проекти биха могли да бъдат важен катализатор за европейското икономическо развитие, посредством верижните ефекти, които биха създали и които са блокирани към настоящия момент поради липсата на гъвкавост в бюджетите на държавите членки, затруднени от последиците от икономическата криза и от спазването на Пакта за стабилност и растеж (ПСР).

15 Становище на ЕИСК относно „Система на собствените ресурси на Европейския съюз“, [ОБ С 181, 21.6.2012 г., стр. 45](#).

16 Становище на ЕИСК относно „Система на собствените ресурси на Европейския съюз“, [ОБ С 181, 21.6.2012 г., стр. 45](#).

17 Резолюция на Европейския парламент, цитирана по-горе.

18 Науг J. и др., цитиран по-горе, глава 4.

19 http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm.

- 4.3.2 Въпреки това ЕИСК подчертава необходимостта от детайлна оценка на евентуалните новаторски методи на финансиране извън МФР, тъй като опитът с публично-частното партньорство показва възможността рискът да бъде прехвърлен върху публичния сектор²⁰.
- 4.4 В предложението на Комисията не се поставят под въпрос най-съществените разходни пера на ЕС, а именно политика на сближаване и общата селскостопанска политика (ОСП), като същевременно тенденцията е в рамките на стратегията „Европа 2020“ да се изтъкват както новите аргументи за осигуряване на ефективна и ефикасна разходна политика, така и добавената стойност на съществуващите разходни инструменти.
- 4.4.1 ЕИСК оценява положително реформата на ОСП, насочена към ново калибриране на нейната тежест в общия бюджет на ЕС и към засилване на връзката между общностните разходи и произведените от селскостопанския сектор общи блага така, както призовава самата Комисия в документа „*Общата селскостопанска политика през 2020 г.*“²¹. При наличието на ограничени ресурси, както в настоящия момент, ОСП заедно с общата политика в областта на рибарството (ОПОР) би трябвало да се оценяват по отношение на целите и функциите, определени в Договора от Лисабон: подобряване на качеството на околната среда (биологично разнообразие, вода, почва, въздух), опазването на ландшафта, жизнеспособността на селските райони, хуманното отношение към животните, безопасността и устойчивостта на храните²².
- 4.4.2 ЕИСК вече заяви²³, че селското стопанство, горското стопанство и рибарството изпълняват основна роля в опазването на околната среда и в устойчивото управление на природните ресурси. Следователно, макар да приветства въведения от Комисията подход за по-екологосъобразна ОСП, ЕИСК повтаря отново, че е необходимо да се обърща специално внимание на това процесът на преразглеждане да не предизвика объркване в целите и механизмите за финансиране на ОСП, както и в съответната подкрепа за операторите от селскостопанския, хранително-вкусовия и екологичния сектор.
- 4.4.3 ЕИСК оценява със загриженост направения от Комисията опит да се намали делът на ОСП, като същевременно се предоставят на други инструменти, например Европейския социален фонд и Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, нови функции, свързани с цели от областта на селското стопанство и продоволствието.

20 [ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 134.](#)

21 COM(2010) 672 final.

22 Hart K., Baldock D. (под редакцията на): *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods* („Какви инструменти са необходими на европейската селскостопанска политика, за да насърчава предоставянето на обществени блага?“), Европейски парламент, юли 2011 г.

23 [ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 63.](#)

4.4.4 ЕИСК счита, че целта за хармонизиране на конкурентните условия на европейските селскостопански производители и засилване на интеграцията на новите държави членки посредством системата на преките плащания трябва да се осъществи, като бъде направена внимателна оценка на последиците, които биха могли да засегнат всички държави членки. ЕИСК подчертава значението на усилията за преодоляване на разликите между равнищата на подкрепа, която земеделските стопани получават в отделните държави членки. В друго свое становище²⁴ ЕИСК вече препоръча директните национални плащания да се преразпределят въз основа на обективни, недискриминационни критерии и да се определи подходящ преходен период за планираното справедливо сближаване, което предвижда изоставяне на историческите референтни периоди. Целта е да се гарантира, че в края на финансовата рамка за периода 2014–2020 г. директните плащания на нито една страна няма да бъдат под 90 % от средното за 27-те държави членки на ЕС.

4.4.5 Според ЕИСК новата МФР ще трябва да гарантира една ОСП и една ОПОР, които да могат да осигурят:

- сигурността на доставките на храни;
- конкурентоспособен и иновационен селскостопански и хранително-вкусов сектор;
- рентабилността на селскостопанския сектор и сектора на рибарството;
- адекватен доход за европейските селскостопански производители и рибари.

Чрез тези насоки за действие и в рамките на сценарий, който се характеризира със силни колебания в цените на селскостопанските стоки, ще бъде възможно да се постави акцент върху двойния характер на ОСП, като се изведат на преден план добрите практики в областта на околната среда, без да се пренебрегва подкрепата за икономическата жизнеспособност и за конкурентоспособността на селскостопанските предприятия. По този начин ще се даде нов тласък на историческата мисия на ОСП – да произвежда здравословна, питателна и достатъчна храна на достъпни цени за европейските граждани.

4.5 Също толкова ефикасни трябва да бъдат и проектите, финансирани от политиката на сближаване, която продължава да бъде от решаващо значение за укрепването на интеграцията на новите държави членки и която, както се посочва в доклада Варса²⁵, следва да бъде насочена към малко на брой, но значителни общностни приоритети, като се извърши внимателна проверка на нейното въздействие върху социалния, икономическия и териториалния контекст посредством предварителни, междинни и последващи оценки. Тези оценки не трябва никога да се превръщат в бюрократични тежести.

24 Становище на ЕИСК NAT/520 относно „ОСП в периода до 2020 г.“, ОБ С ...

25 Варса F. (под редакцията на): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* („Програма за реформирана политика на сближаване. Ориентиран към местните условия подход за посрещане на предизвикателствата и очакванията към Европейския съюз“), доклад за ГД „Регионална политика“, 2009 г.

4.5.1 ЕИСК обаче е против прилагането на обвързаност с макроикономически условия при изплащането на средства, предназначени за политиката на сближаване, за да не се добавят допълнителни тежести за държавите членки в един труден социален и икономически контекст. Комитетът счита освен това, че въвеждането на новата категория региони „в преход“, заменяща настоящата система за постепенно въвеждане и премахване на финансирането (*phasing-in* и *phasing-out*), не трябва да бъде за сметка на ресурсите, предназначени за най-слабо развитите региони. Накрая, макар да одобрява предложението за механизъм „Свързване на Европа“, подчертава, че този механизъм не трябва да бъде финансиран в размер на около 10 милиарда евро от Кохезионния фонд, за да не се използва същият неправилно за други цели, които излизат извън неговия първоначален обхват.

4.6 Член 174 от Договора от Лисабон следва да бъде ръководният принцип за бъдещето на политиката на сближаване: „...Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони“.

Поради това:

- следва да се запазят и разширят инвестициите в рамките на политиката на сближаване, с акцент върху целта „Сближаване“;
- за държавите членки с отрицателен среден ръст на БВП за периода 2007–2009 г. и с добро ниво на усвояване на средствата за настоящия период, процентът на тавана за политиката на сближаване ще бъде определен поне на равнището за настоящия период.

4.7 ЕИСК изразява желание за засилване на мониторинга на резултатите от общностните политики, по-специално от ОСП и фондовете, предназначени за политиката на сближаване, предвид тяхната тежест в общия бюджет. По този начин ще може да се оцени ефикасността на разходите на ЕС и способността му да постигне големите цели, които самият Съюз си е поставил, като се започне от стратегията „Европа 2020“²⁶. Това може да се извърши включително чрез комбинация от санкции, в случай че предварително определените целеви показатели не бъдат постигнати, и финансови стимули за държавите членки, постигнали най-добри резултати.

26

Chambon N. и Rubio E.: *In search of 'the best value for money': analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending* („В търсене на икономически най-изгодното решение: анализ на настоящите идеи и предложения за подобряване на резултатите от изразходваните средства по ОСП и политиката на сближаване“); семинар на тема *The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis* („Финансовите перспективи за периода след 2013 г. – преосмисляне на финансите на ЕС по време на криза“), Торино, 7 и 8 юли 2011 г.

4.7.1 В тази връзка ЕИСК изразява желание местните и регионалните администрации все пак да бъдат подкрепяни и привличани за по-голямо участие на национално и европейско равнище, за да могат да им бъдат предоставени най-добрите условия да използват и осъществяват програмите, финансирани от политиката на сближаване и ОСП, посредством подходящи програми за професионално обучение в областта на европейските процедури за планиране, подпомагане, наблюдение и оценка.

Брюксел, 24 май 2012 г.

Председател
на
Европейския икономически и
социален комитет

Staffan Nilsson

*

* *

NB: Следва приложение.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ТАБЛИЦА 1

Многогодишна финансова рамка за периода 2014-2020 г.

(в милиони евро по цени от 2011 г.)

МНОГОГОДИШНА ФИНАНСОВА РАМКА (ЕС-27)

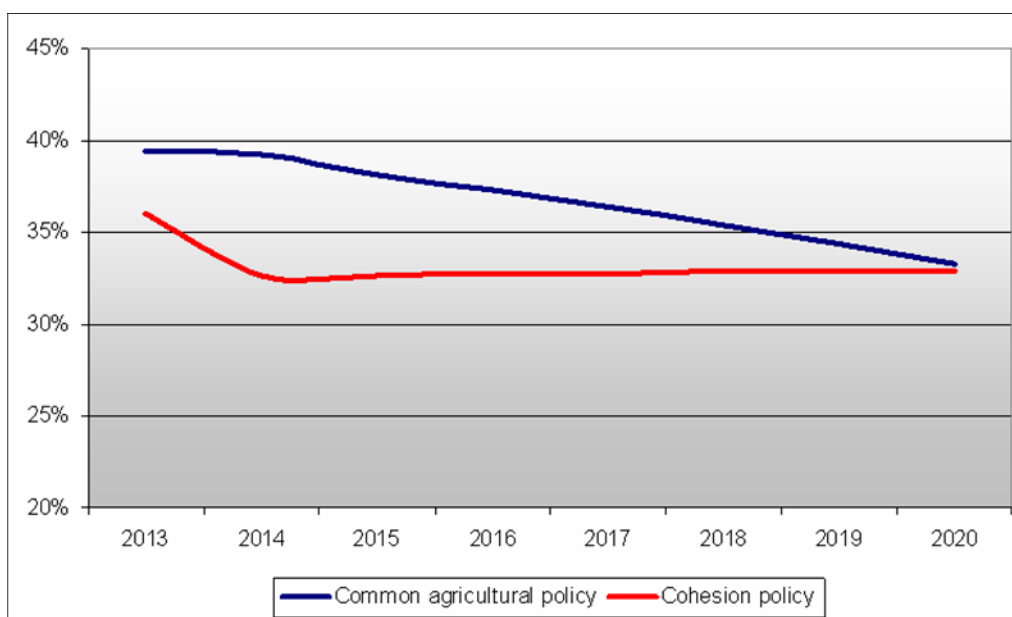
(млн. EUR - цени от 2011 г.)

БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПОЕТИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Общо 2014—2020 г.
1. Интелигентен и приобщаващ растеж	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
от които: икономическо, социално и териториално сближаване	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Устойчив растеж: природни ресурси	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
от които: разходи, свързани с пазара, и преки плащания	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Сигурност и гражданство	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. Глобална Европа	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Администрация	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
от които: административни разходи на институциите	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
ОБЩО БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПОЕТИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
като процент от БНД	1,08 %	1,07 %	1,06 %	1,06 %	1,05 %	1,04 %	1,03 %	1,05 %
ОБЩО БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПЛАЩАНИЯ	133 851	141 278	135 516	138 396	142 247	142 916	137 994	972 198
като процент от БНД	1,01 %	1,05 %	0,99 %	1,00 %	1,01 %	1,00 %	0,94 %	1,00 %
ИЗВЪН МФР								
Резерв за спешна помощ	350	350	350	350	350	350	350	2 450
Европейски фонд за приспособяване към глобализацията	429	429	429	429	429	429	429	3 000
Фонд „Солидарност“	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Инструмент за гъвкавост	500	500	500	500	500	500	500	3 500
Резерв за кризи в селскостопанския сектор	500	500	500	500	500	500	500	3 500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2 707
ГМОСС	834	834	834	834	834	834	834	5 841
ЕФР АКТЬ	3 271	4 300	4 348	4 407	4 475	4 554	4 644	29 998
ЕФР ОСТ	46	46	46	46	46	46	46	321
Световен фонд за климата и биологичното разнообразие	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
ОБЩО ИЗВЪН МФР	7 815	8 583	8 306	8 357	8 395	8 445	8 416	58 316
ОБЩО МФР + ИЗВЪН МФР	150 371	152 585	153 391	154 725	155 739	157 372	159 134	1 083 316
като процент от БНД	1,13 %	1,13 %	1,12 %	1,12 %	1,11 %	1,10 %	1,09 %	1,11 %

Източник: Европейска комисия, 2011 г. (COM(2011) 500 final)

ФИГУРА 1

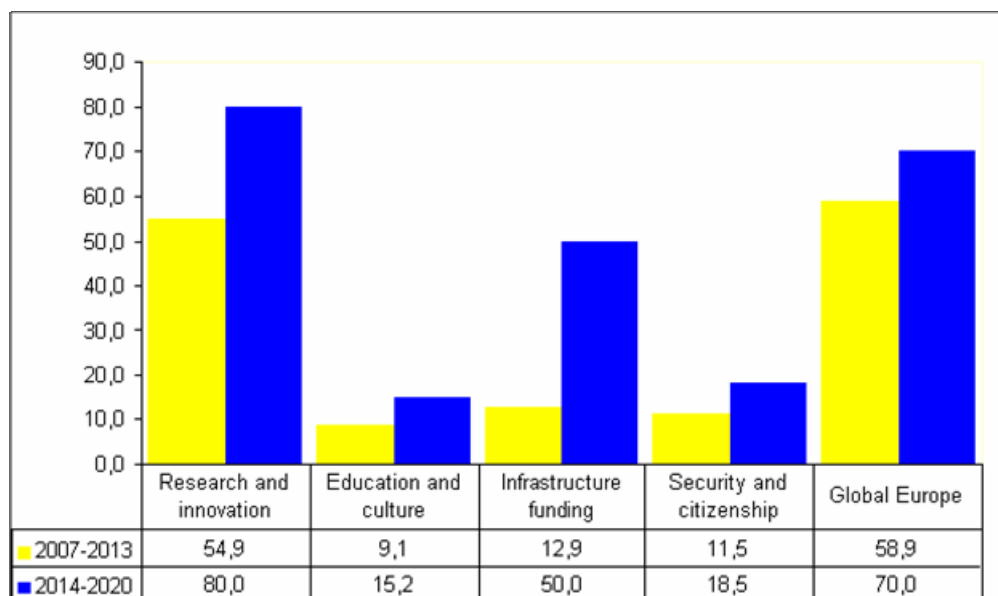
Дял на общата селскостопанска политика и на политиката на сближаване от МФР за периода 2014-2020 г.



Източник: Европейска комисия, 2011 г.

ФИГУРА 2

Сравнение между МФР за периода 2007-2013 г. и МФР за периода 2014-2020 г. в някои области на действие (в милиарди евро)



Източник: Европейска комисия, 2011 г.