



**DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES
POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS**

Creating greater synergy between European and national budgets

**Executive summary of the study in:
Bulgarian**

DV816413BG.doc

BG

BG

СЪЗДАВАНЕ НА ПО-ГОЛЯМО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИЯ И НАЦИОНАЛНИЯ БЮДЖЕТ

РЕЗЮМЕ

Настоящото проучване анализира разходите както на европейско, така и на национално равнище в няколко области на политиката: образование и обучение, социална политика, научни изследвания, развитие и хуманитарна помощ, обща и външна политика на сигурност. То също така разглежда механизмите и процесите, насочени към осигуряване на бюджетна координация между двете равнища. Анализът обхваща водещите бюджетни и политически цели за петте области въз основа на изследвания в четири държави-членки – Белгия, Франция, Словения и Португалия. Въз основа на преглед на литературата и интервюта с длъжностни лица от ЕС и от държавите-членки са оценени действащите механизми и процедури за координиране на европейските и националните разходи, както и причините за липсата като цяло на ефект от взаимодействието между европейското и националното равнище.

Бюджетните разходи на ЕС възлизат на едва около 2 % от общите публични разходи в ЕС. В сравнение с националните разходи делът на разходите на ЕС от общите публични разходи е особено скромен в областта на социалната политика, образованието и външната политика/политиката на сигурност. Той е относително по-висок в областта на помощта за развитие и научноизследователската и развойна дейност (НИРД).

Общото взаимодействие между стратегическите цели на политиката на ЕС и бюджетните политики е слабо. Едва малка част от бюджета на ЕС се изразходва за дейности, които допринасят за реализирането на Лисабонската стратегия. А на равнище държави-членки, с някои изключения – основно в регионалната политика, националните бюджети рядко включват приноса на съответната страна за постигането на целите на Лисабонската или други стратегии на ЕС.

Като цяло, приоритетите на политиката на четирите държави-членки в петте области на политиката са еднакви с тези на ЕС, по-специално в областта на помощта за развитие и външната политика/политиката на сигурност. Всички държави-членки са поели ангажимент да постигнат Целите на хилядолетието на ООН и да подкрепят Европейския консенсус за развитие. По отношение на образованието и социалната политика, ученето през целия живот и повишаването на гъвкавостта и пригодността за заетост на работниците са с нарастваща значимост, в съответствие с политиките на ЕС и в четирите държави-членки. Освен това, по отношение на НИРД държавите-членки все повече привеждат своите стратегии за НИРД и национални методи за финансиране в тази област в съответствие с целите и функционирането на програмата на ЕС за научни изследвания. Както може да се очаква, уеднаквяването на

приоритетите на политиката е по-силно в областите на политиката – например политиката на сближаване – където допустимостта за финансиране от ЕС е обект на изисквания за съфинансиране. Това важи особено в държавите-членки, където относителният дял на разходите на ЕС в публичните разходи е по-висок.

Интервюираните са съгласни, че, като се има предвид настоящата икономическа и финансова криза и недостигът на финансови ресурси, е налице силна необходимост от по-добра координация както между целите на политиката на равнището на ЕС (например целите на Лисабонската стратегия и на „ЕВРОПА 2020“, Европейския консенсус за развитие и т. н.), така и между европейските и националните цели на политиката в много области. Тази координация ще доведе до по-голямо взаимодействие между европейските и националните разходи при спазване и засилване на принципите за субсидиарност, допълняемост, европейска добавена стойност и на предимствата на икономии от мащаба.

Могат да бъдат установени много малко примери на официални механизми за бюджетна координация, като в същото време това не означава, че изобщо не съществува координация. Националните правителства не могат да пренебрегват политиката на ЕС за публичните разходи. В националните бюджетни стратегии се наблюдава все по-силен стремеж към европейски средства с цел допълване на собствените усилия.

На теория ЕС и държавите-членки координират своите политики чрез широка гама от често подразбиращи се механизми, като например установяване на мрежи, практики за сравнителен анализ и партньорски проверки, общи насоки на икономическата политика (ОНИП) и отворен метод на координация (ОМК). Въпреки че интервюираните осъзнават значението на механизмите за координация за създаването на бюджетно взаимодействие, те признават, че такива рядко се прилагат на практика. ОНИП и ОКМ като цяло се считат за инструменти с ограничен координиращ и сближаваш ефект, тъй като не разполагат с механизми за санкциониране.

Разединението между бюджетните процедури в държавите-членки и тези на равнище ЕС също се представя като причина за сегашната липса на бюджетно взаимодействие. Основни въпроси като продължителността и сроковете на бюджетния цикъл и липсата на съгласувана общоевропейска стандартна бюджетна структура затрудняват стремежа към взаимодействие.

Изискванията за съфинансиране, свързани с някои видове финансиране от ЕС, доведоха до известна степен до преориентиране на националните разходи и фактически до преориентиране на приоритетите на политиката на държавите-членки. Това важи особено в държавите-

членки, които зависят от бюджетните трансфери от ЕС в по-голяма степен в сравнение с други.

В областта на социалната политика изискванията за съфинансиране от ЕСФ и ЕФРР доведоха до повишено съответствие на приоритетите на политиката между двете равнища и дадоха своето отражение върху националните бюджети. Този положителен стимулиращ ефект обаче е ограничен и по-малко видим в държавите-членки, които получават сравнително малко средства като Франция и Белгия.

По отношение на НИРД са налице данни за увеличаващо се съответствие между националните бюджети и бюджета на ЕС, тъй като финансовите ресурси на РП7 се увеличиха значително, което я прави относително по-важна като част от общото финансиране за научни изследвания.

В областта на образованието държавите-членки не са задължени да допълват разходите на ЕС. Стимулиращият ефект на финансирането от ЕС се ограничава главно до подобрена координация на политиката, например чрез практики на сравнителен анализ.

В областта на помощта за развитие няколко държави-членки прехвърлят част от своите национални помощи за развитие на ЕС, за да се управляват за целите на ЕС от Европейската комисия. Това е интересен пример за държави-членки, които се стремят да постигнат по-голям ефект, като използват икономии от мащаба, създавани в резултат на обединяването на средствата за помощи за развитие.

В областта на външната политика и политиката на сигурност има ограничени данни за бюджетна координация между бюджета на ЕС и националните бюджети. Външната политика и политиката на сигурност продължават да се разглеждат най-вече като области на политиката със силно национално измерение, въпреки нарастващото сближаване на политическите приоритети на равнището на ЕС. Както в областта на развитието, така и в областта на външната политика/политиката на сигурност създаването на Европейската служба за външна дейност ще предостави отлична възможност да се създаде по-добра координация.

Следните препоръки биха могли да увеличат бюджетната координация между бюджета на ЕС и националните бюджети:

На първо място, чрез съгласуване на категориите разходи на равнище национален и европейски бюджет биха могли да бъдат подобрени прозрачността и нагледността на бюджетната координация между двете равнища. В момента липсва общ анализ на европейските публични финанси, за който са необходими висококачествени и сравними данни за функционалното разпределение на държавните разходи. Подобно на положението с националните бюджети, Евростат би могла да приведе съществуващите категории разходи в бюджета на ЕС в съответствие с

класификацията на бюджетните разходи по функции (COFOG) – без да се променя структурата на бюджета на ЕС – с цел националните и европейските публични разходи да могат едновременно да се сравняват посредством една аналитична рамка.

На второ място, органите на държавите-членки биха могли да се договорят националните им бюджети да включват преглед на техните финансови ангажименти и усилия за реализирането на целите и стратегиите на ЕС. Това ще даде възможност на правителствата и парламентите да свързват националните цели с договорените ангажименти на равнище ЕС. Това ще установи и рамка, в която биха могли да бъдат определени европейските и националните разходи, и ще осигури поглед върху финансовите стимулиращи ефекти на инструментите за финансиране на ЕС.

На трето място, националните парламенти и Европейският парламент следва да работят заедно за укрепване на бюджетната координация между двете равнища. В допълнение към съществуващите дискусии на равнище Съвет, дискусиите между националните парламенти и ЕС – всеки от които има бюджетни правомощия – могат да бъде ефективен начин за намирането на начини за постигане на напредък по отношение на повишаването на бюджетната координация и стимулирането на националните органи да обръщат по-голямо внимание на разходите на ЕС на равнището на националните бюджети. Такива дискусии биха могли да се съсредоточат и върху слабостите, посочени в настоящия доклад, както и върху координацията, необходима за специфични категории разходи.