

"Предизвикателства пред финансовото
управление и контрол на средствата от
Европейския съюз"

БЮДЖЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ДОЦ. Д-Р ЕВЕЛИНА ДИМИТРОВА СТОЕВА – ДИМИТРОВА,
КАТЕДРА „АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НАУКИ“ ПРИ
ЮРИДИЧЕСКИЯ ФАКУЛТЕТ НА СУ „КЛ.ОХРИДСКИ“
ФИНАНСОВО И ДАНЪЧНО ПРАВО
E-MAIL: EVDIMITROVA@YANOO.COM

Икономическата основа за постигане на общите европейски цели е бюджетът на Европейския съюз.

Единният бюджет на Общностите - Европейската икономическа общност, Европейската общност за атомна енергия и Европейската общност за въглища и стомана е въведен с Договора за сливане (т.нар. Договор от Брюксел), подписан на 8 април 1965 г. (в сила от 1 юли 1967 г.).

Системата на публичните финанси на ЕС се изгражда от норми на първичното право на ЕС, норми от правнозадължителните актове на институциите на ЕС и разпоредби от междуинституционални споразумения със задължителен характер.

Принципи за съставянето и изпълнението на бюджета на ЕС:

- ❖ **принцип за единството на бюджета** - чл. 310, ал.1ДФЕС - всички приходи и разходи на ЕС се включват в ежегодния бюджет на ЕС, като се записват бюджетни кредити, само ако са предвидени за финансиране на разходи на ЕС, считани за **необходими**.
- ❖ **принцип на балансирания бюджет** – бюджетните приходи и бюджетните кредити за плащане трябва да бъдат балансирани. Съюзът и органите, посочени в чл. 208 на Регламент 966/2012 не могат да сключват заеми в рамките на бюджета - чл. 17, ал.2 от Регламент № 966/2012 ;
- ❖ **принцип на всеобхватността** - всички източници на приходи и разходи в рамките на Съюза се включват в прогнозите, които се съставят за всяка бюджетна година и се отразяват в бюджета;
- ❖ **принцип на доброто финансово управление (доразвит в чл. 30 от Регламент 966/2012)** – бюджетните средства да се разходват **икономично** (публичният ресурс, използван от институцията за осъществяване на нейните дейности, да се предоставя своевременно, в подходящо количество и качество и при най-добра цена), **ефективно** (осъществяването на набелязаните конкретни цели и постигането на планираните резултати) и **ефикасно** (постигане на най-добро съотношение между използвания публичен ресурс и осъществените резултати);
- ❖ **законоустановеност на приходите и разходите** - изпълнението на разходите, отразени в бюджета, изисква предварително приемане на правно обвързващ акт на Съвета и Европейският парламент, който дава правно основание за неговото действие и за изпълнението на съответстващия разход съгласно регламента, посочен в чл. 322ДФЕС, с изключение на предвидените в посочения член случаи.

❖ принцип на Многогодишната финансова рамка (multiannual financial framework/ МФР) – чл. 312 - Годишният бюджет на ЕС се изработва в съответствие с многогодишната финансова рамка.

МФР се изработва за период не по-кратък от пет години. Действащата МФР е за период от 7 години - 2014—2020 г. и е приета с Регламент № 1311/2013 на Съвета от 2 декември 2013 г.

Основното значение на МФР е да определи т.нар. «тавани на разходите или ceilings» на ЕС за програмния период по категории разходи (headings) .

МФР не е бюджет на ЕС за 7 години, а определя финансовата рамка на предвидимите и одобрени максимални размери на разходите в дългосрочен план, което ще ги направи и ефективни.

МФР за периода 2014-2020 г. предвижда 960 милиарда евро кредити за поети задължения (commitment appropriations) и 908 милиарда евро кредити за плащания (payment appropriations).

❖ принцип за бюджетната спецификация - сумите на бюджетните разходи, включени в МФР, са разпределени в шест бюджетни категории (**бюджетни кредити по функции**), групиращи средствата за финансиране на различните програми и области на политика.

Шестте бюджетни категории разходи (бюджетни кредити по функции), предвидени в МФР, са:

1. **„Интелигентен и приобщаващ растеж“ (Smart and Inclusive Growth);**
2. **„Устойчив растеж“ (Sustainable Growth: Natural Resources);**
3. **„Сигурност и гражданство“ (Security and citizenship);**
4. **„Глобална Европа“ (Global Europe);**
5. **„Административни разходи“ (Administration)]**
6. **Други (Compensations)**

1. Функцията „Интелигентен и приобщаващ растеж“ (Smart and Inclusive Growth) включва:

1 А. Конкурентноспособност за растеж и нови работни места (Competitiveness for growth and jobs)- финансира напр. програмата „Митници, данъчно облагане и борба срещу измамните“.

Разходите, предвидени в бюджета на ЕС за 2016 г. за подфункция 1А са в размер на: 19,010 милиарда евро - за поети задължения и 17,418 милиарда евро за плащания.

1 Б. Икономическо, социално и регионално (териториално) сближаване (Economic, social and territorial cohesion)

Разходите, предвидени в бюджета на ЕС за 2016 г. за подфункция 1 Б са в размер на: 50,831 милиарда евро - за поети задължения и 48,844 милиарда евро за плащания.

Бюджетните кредити, разпределени за финансиране на тази функция се преразпределят чрез Европейския социален фонд, Европейския фонд за регионално развитие и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица. Кохезионния фонд (Cohesion fund) и др.

2. Функцията «Устойчив растеж» (Sustainable Growth: Natural Resources) финансира:

общата селскостопанска политика, общата политика по рибарство, регионално развитие и околна среда.

Бюджетните кредити, разпределени за финансиране на тази функция се преразпределят чрез Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския земеделско фонд за развитие на селските райони, Европейски фонд по морско дело и рибарство и др. и финансират програмите на ЕС за: обща селскостопанска политика, програмата за морско дело и рибарство, програмата за околната среда и действията по климата („LIFE“), развитие на селските райони (т.нар. втори стълб на общата селскостопанска политика - CAP pillar II) и др.

Разходите, предвидени в бюджета на ЕС за 2016 г. за функция 2 са в размер на: 62,484 милиарда евро - за поети задължения и 55,121 милиарда евро за плащания.

3. Функцията „Сигурност и гражданство“ (Security and citizenship) финансира:

правосъдие и вътрешни работи, защита на границите и миграция, обществено здраве, защита на потребителите, развитие на култура, младежки програми, диалог с гражданите.

Бюджетните кредити, разпределени за финансиране на тази функция се преразпределят чрез Фонд “Убежище, миграция и интеграция“ (Asylum, Migration and Integration Fun), Механизъм за гражданска защита на ЕС (Civil Protection Mechanism) и се финансират напр. програмите: „Права, равенство и гражданство“, „Креативна Европа“ и др.

Разходите, предвидени в бюджета на ЕС за 2016 г. за функция 3 са в размер на: 4,052 милиарда евро - за поети задължения и 3,022 милиарда евро за плащания.

4. Функцията „Глобална Европа“ (Global Europe) финансира външната политика на ЕС.

Бюджетните кредити по тази функция финансират напр. общата политика за сигурност и отбрана на ЕС, хуманитарната помощ на ЕС, Европейската доброволческа служба и др. Средствата се отпускат чрез Гаранционния фонд за външни дейности на ЕС и други финансови инструменти.

Разходите, предвидени в бюджета на ЕС за 2016 г. за функция 3 са в размер на: 9,167 милиарда евро - за поети задължения и 10,156 милиарда евро за плащания.

5. Функцията „Административни разходи“ включва средствата за финансиране на всички разходи на институциите на ЕС

6. Функция „Специални инструменти“ (компенсации) или „други разходи“

Бюджетен процес (етапи, бюджетна компетентност на институциите на ЕС) – чл. 313-319 ДФЕС

- ❖ Бюджетната година започва на 1 януари и изтича на 31 декември - **чл. 313;**
- ❖ Бюджетът се приема в съответствие със специална законодателна процедура – **чл. 314, ал.1;**
- ❖ Бюджетната инициатива е възложена на Европейската комисия – **чл. 314, ал.2;**
- ❖ Бюджетната нормотворческа компетентност е споделена между Европейския парламент (ЕП няма самостоятелна нормотворческа компетентност, а може да я упражнява само съвместно със Съвета) и Съвета (ЕП и Съвета имат равностойни правомощия и по отношение на приемането на бюджета на ЕС и контрола по изпълнението му) – **чл. 314, ал.3;**
- ❖ Бюджетният процес има четири фази (по подобие с националната бюджетна процедура по Закона за публичните финанси):
 - Изготвяне на проекта на бюджет на ЕС от Европейската комисия;
 - Приемане на бюджета от ЕП и Съвета на ЕС;
 - Изпълнение на бюджета;
 - Освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

□ Изготвяне на проекта на бюджет на ЕС от Европейската комисия

- Проектобюджетът съдържа прогноза за приходите и прогноза за разходите. Всяка институция, с изключение на Европейската централна банка, съставя преди 1 юли предварителен разчет на разходите си за следващата бюджетна година. Комисията обединява тези разчети в проектобюджет, който може да съдържа различаващи се прогнози;
- ЕК внася предложение, съдържащо проектобюджета, в Европейския парламент и Съвета не по-късно от 1 септември на годината, която предхожда годината на изпълнение на бюджета;
- Комисията може да внася изменения в проектобюджета по време на процедурата, до свикването на помирителния комитет, посочен в чл. 314, ал.5ДФЕС.

□ **Обсъждане и приемане на бюджета от ЕП и Съвета на ЕС**

- Съветът приема позиция по проектобюджета и я представя на Европейския парламент **не по-късно от 1 октомври** на годината, която предхожда годината на изпълнение на бюджета;
- **До 1 октомври** Съветът приема позиция по проектобюджета и я представя на Европейския парламент ;
- **в срок от 42 дни (до 13 ноември)** след получаване на позицията на ЕК Европейският парламент може да:
 - одобри позицията на Съвета - **бюджетът се счита за приет**;
 - не вземе решение по проектобюджета - **бюджетът се счита за приет**;
 - приеме изменения с мнозинство от съставляващите го членове. Измененият проект се предава на Съвета и на Комисията. Председателят на ЕП, съгласувано с председателя на Съвета, **свиква Помирителния комитет**;
 - Помирителният комитет не се събира, ако **в срок от десет дни** след получаването на гореспоменатия проект Съветът уведоми Европейския парламент, че одобрява всички предложени от него изменения.
- **21 дни след свикването си (до 4 декември)** Помирителният комитет трябва да постигне споразумение по общ проект, прието с квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета или техните представители и с мнозинство от членовете, представляващи ЕП. (Ако в рамките на срока от двадесет и един дни Помирителният комитет не постигне споразумение по общ проект, Комисията представя нов проектобюджет - **чл. 314, ал.8 ДФЕС**).

□ **Обсъждане и приемане на бюджета от ЕП и Съвета на ЕС – продължение**

- В срок от 14 дни от приемане на споразумението Европейският парламент и Съветът могат да одобрят общия проект, предложен от Помирителния комитет (или да не се произнесат)- **бюджетът се счита за приет**;
- Ако ЕП, с мнозинство от съставляващите го членове, и Съветът отхвърлят общия проект, или ако една от тези институции отхвърли общия проект, а другата не се произнесе - **Комисията представя нов проектобюджет**;
- Ако ЕП, с мнозинство от съставляващите го членове, отхвърли общия проект, а Съветът го одобри - **Комисията представя нов проектобюджет**;
- Ако ЕП одобри общия проект, а Съветът го отхвърли, Европейският парламент може, в срок от четиринадесет дни от датата на отхвърлянето от Съвета и с мнозинство от съставляващите го членове и три пети от подадените гласове, да реши да потвърди всички или част от измененията. Ако дадено изменение на Европейския парламент не бъде потвърдено, се приема позицията, договорена в помирителния комитет относно бюджетния ред, предмет на това изменение - **бюджетът се счита за окончателно приет**.

Когато процедурата, предвидена в настоящия член, приключи, председателят на Европейския парламент обявява, че бюджетът е окончателно приет - чл. 314, ал.5 ДФЕС. Ако в началото на бюджетната година бюджетът все още не е окончателно приет се прилага процедурата по чл. 315 ДФЕС.

□ **Изпълнение на бюджета на ЕС- чл. 317ДФЕС;**

- *Европейската комисия* отговаря за изпълнението на бюджета на ЕС и за осигуряването на ефективно, ефикасно и законосъобразно изразходване на бюджетните средства. **Изпълнението на бюджета е споделена компетентност между Съвета и държавите членки за около 80 % от бюджета на ЕС.**
- Комисията изпълнява бюджета в сътрудничество с държавите членки в съответствие с разпоредбите на регламентите, приети по силата на чл. 322ДФЕС, на своя собствена отговорност и в рамките на заделените бюджетни кредити, съгласно принципа на доброто финансово управление;
- **Споделеното управление на бюджета на ЕС изисква от държавите членки да управляват и разходват публичните средства на ЕС от името на Съюза, като гарантират, че ще ги използват при спазване на общностното законодателство (единствено разходите, извършени в съответствие с разпоредбите на правнозадължителните актове на институциите на ЕС се поемат от общностния бюджет) – чл. 6 от Регламент 1303/2013.**
- Всяка страна представя своя национална стратегия за изразходване на предоставените средства със Споразумението за партньорство и оперативните програми (ОП). В рамките на Оперативните програми се установяват конкретни инвестиционни приоритети и цели, реализирани чрез изпълнението на конкретни проекти от управляващите органи.

□ **Изпълнение на бюджета на ЕС- чл. 317ДФЕС – продължение:**

- В рамките на бюджета Комисията има право, при спазване на ограниченията и условията, предвидени в регламентите, приети в изпълнение на чл. 322ДФЕС, да осъществява прехвърляне на бюджетни кредити от една глава в друга или от едно подразделение в друго;
- ЕП и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация със Сметната палата, приемат регламенти, които определят реда и условията за изпълнение на бюджета, както и за представяне и проверка на отчетите и определят правилата относно контрола върху разпоредителите с бюджетни кредити;
- **Финансирането със средства от бюджета на ЕС става чрез предоставяне на: безвъзмездна финансова помощ; сключване на договори за възлагане на обществени поръчки; вноски към финансови инструменти в съответствие с разпоредбите за финансови инструменти по Регламент № 966/2012 (чл. 139 и 140) и с оперативни изисквания, определени в конкретни актове на Съюза; други интервенции, необходими за постигане на общите цели.**

□ Доклад за изпълнението на бюджета на ЕС и освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета – чл. 319 ДФЕС .

- Европейският парламент, по препоръка на Съвета, освобождава от отговорност Комисията за изпълнението на бюджета. За тази цел той, след Съвета, преглежда отчетите, финансовия отчет и доклада за оценка, посочени в член 318, годишния доклад на Сметната палата, заедно с отговорите на одитираните институции на констатациите и оценките на Сметната палата, декларацията за достоверност, посочена в член 287, параграф 1, втора алинея, както и други отнасящи се до бюджета специални доклади на Сметната палата;
- Преди да освободи от отговорност Комисията или с друга цел, свързана с упражняването на нейните правомощия по изпълнение на бюджета, Европейският парламент може да поиска да изслуша Комисията, която да даде обяснения относно осъществяването на разходите или функционирането на системите за финансов контрол. Комисията предоставя пред Европейския парламент всякаква необходима информация при поискване от негова страна;
- Комисията взема всички възможни мерки, за да се съобрази с констатациите, придружаващи решенията за освобождаване от отговорност и другите констатации на Европейския парламент относно изпълнението на разходите, както и оценките, придружаващи препоръките за освобождаване от отговорност приети от Съвета.

Средствата от ЕСИФ се предоставят на държавите членки след сключване на Споразумение за партньорство между Европейската комисия и държавите членки.

През юли 2014 г. ЕК сключи споразумение за партньорство с България, определящо стратегията за оптимално използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в страната за програмния период 2014-2020.

Съгласно споразумението за програмния период 2014-2020 ще се инвестират 7,6 млрд. евро по линия на политиката на сближаване, включително финансиране на европейското териториално сътрудничество и средствата за инициативата за младежка заетост. България също така получава 2,3 млрд. евро за развитие на селските райони и 88 млн. евро за рибарство и морско дело.

Политиката на сближаване ще бъде изпълнена от 7 оперативни програми (ОП):

- 2 национални ОП, съфинансирани от ЕФРР (Оперативна програма „Региони в растеж“, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“);**
- 2 национални ОП, съфинансирани от ЕФРР и КФ (Оперативна програма „Околна среда“, Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“);**
- 1 национална ОП, съфинансирана от ЕСФ и ЕФРР (Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“);**
- 2 национални ОП, съфинансирани от ЕСФ (ОП „Добро управление“, ОП „Развитие на човешките ресурси“).**

Освен това финансирането ще се реализира чрез Програма за развитие на селските райони (финансирана от ЕЗФРСР) и Програма за морско дело и рибарство (финансирана от ЕФМДР).

Информация относно отворените програми за финансиране се намира в Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС:

<https://eumis2020.government.bg/bg/s/Procedure/Active>

[и на: http://eufunds.bg](http://eufunds.bg)