

Светла Бонева

Европейска икономическа  
интеграция:  
бюджет и бюджетна  
политика  
на Европейския съюз



УНИВЕРСИТЕТСКО ИЗДАТЕЛСТВО  
СТОПАНСТВО

## СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД .....	7
------------	---

### ПЪРВА ЧАСТ

#### СЪЩНОСТ И ОСОБЕНОСТИ НА БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Бюджетът на Европейския съюз като средство за изпълнение на целите, приоритетите и политиките на Съюза.....	9
2. Добавена стойност на бюджетните разходи и баланс между европейски и национални разходи.....	22
3. Еволюция на бюджета и бюджетната политика на Европейския съюз.....	35
4. Основни принципи на бюджета на Европейския съюз.....	50
5. Бюджетна процедура.....	57
6. Изпълнение и управление на бюджета на ЕС. Бюджетна технология и инструменти.....	76
7. Контрол върху изпълнението на бюджета на Европейския съюз.....	93

### ВТОРА ЧАСТ

#### СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ПРИХОДНАТА ЧАСТ НА БЮДЖЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Обща характеристика на системата на собствените ресурси.....	111
2. Традиционни собствени ресурси .....	131
3. Ресурси, базирани на ДДС.....	152
4. Ресурси, базирани на brutния национален доход (БНД) .....	171
5. Механизъм за коригиране на бюджетния дисбаланс на Великобритания.....	187
6. Предоставяне на собствените ресурси от страните – членки на Европейската комисия .....	194
7. Оценка на функционирането на системата на собствените ресурси.....	200

### ТРЕТА ЧАСТ

#### РАЗХОДНА ЧАСТ НА БЮДЖЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Финансовите рамки и приоритетите за развитие на Европейския съюз до 2006 г. ....	214
2. Финансовата рамка на Европейския съюз за периода 2007 – 2013 г.....	247
Съдържание на английски език.....	260
Съдържание на немски език.....	261
Библиография .....	262
Приложение: Триезичен речник на основните понятия и термини в бюджета и бюджетната политика на Европейския съюз.....	269

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

Уважаеми читатели,

Естеството на разглежданата материя предполага използването на голям брой съкращения, част от които са вече наложени в специализираната литература. Те са въведени, като са спазени следните правила:

1. Там, където една абривиатура се появява за първи път, тя е предшествана от пълното изписване на съответното словосъчетание.

2. След като една абривиатура е била пояснена веднъж, тя може да бъде пояснена отново по-назад в текста, когато се налага да бъде припомнено (или акцентирано) значението на словосъчетанието.

3. Някои наименования не могат да бъдат представени със съкращение, тъй като такова вече е използвано. Например, след като абривиатурата ЕС веднъж е била използвана за „Европейски съюз“, тя не може да бъде използвана за „Европейски съвет“; след като абривиатурата ФР е вече използвана за „Финансов регламент“, тя не се използва за „Финансова рамка“ и т.н. Поради тази причина последното наименование се изписва изцяло навсякъде в текста.

4. Някои съкращения са се наложили в българската икономическа литература със своите английски и френски абривиатури вместо с българските. Текстът е съобразен с това и са използвани вече наложилите се абривиатури ИНТОСАЙ (*от* *англ.* INTOSAI, International Organization of Supreme Audit Institutions) вместо МОВОИ (Международна организация на върховните одитни институции), ОЛАФ (*от* *фр.* OLAF, Office européen de lutte anti-fraude) вместо ЕСБИ (Европейска служба за борба с измамите), DAS (*от* *фр.* DAS, Déclaration d'assurance) и т.н.

Използваните съкращения са представени в азбучен ред, както следва:

БКП –	бюджетни кредити за плащания
БКПЗ –	бюджетни кредити за поети задължения
БКСЗ –	бюджетни кредити, свързани със задължения
БКСП –	бюджетни кредити, свързани с плащания
БНД –	брутен национален доход
БНП –	брутен национален продукт
ДБК –	диференцирани бюджетни кредити
ДДС –	данък добавена стойност
ДЕО –	Договор на Европейската икономическа общност
ДЕС –	Договор за Европейския съюз
DAS –	<i>от</i> <i>фр.</i> Déclaration d'assurance
ЕААБ –	Европейска агенция за авиационна безопасност
ЕАМБ –	Европейска агенция за морска безопасност
ЕАОС –	Европейска агенция за околната среда
ЕИБ –	Европейска инвестиционна банка

ЕИДП –	Европейски инструмент за добросъседство и партньорство
ЕИО –	Европейска икономическа общност
ЕИФ –	Европейски инвестиционен фонд
ЕК –	Европейска комисия
ЕО –	Европейска общност
ЕОАЕ –	Европейска общност за атомна енергия
ЕОВС –	Европейско обединение за въглища и стомана
ЕП –	Европейски парламент
ЕС –	Европейски съюз
ЕСФ –	Европейски социален фонд
ЕФРР –	Европейски фонд за регионално развитие
ЕСА –	Европейска система на интегрираните икономически сметки
ИКТ –	информационни и комуникационни технологии
ИНТОСАЙ –	Международна организация на върховните одитни институции
ИПП –	Инструмент за предприсъединителна помощ
ИРД –	изследователска и развойна дейност
КР –	Комитет на регионите
КФ –	Кохезионен фонд
НДБК –	недиференцирани бюджетни кредити
ОВППС –	обща външна политика и политика за сигурност
ОЛАФ –	Европейска служба за борба с измамите
ОСП –	обща селскостопанска политика
ПЧП –	публично-частно партньорство
СРП –	Система за ранно предупреждаване
ССР –	система на собствени ресурси
СФ –	Структурни фондове
ТЕМ –	трансевропейски мрежи
ТСР –	традиционни собствени ресурси
ФЕОГА –	Фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство
ФР –	Финансов регламент
ЦБИ –	Централна база данни за изключване

Бюджетът на  
ческото изпълнен  
Проектите, финал  
в развитието на С

Развитието на  
основните етапи  
вътрешен пазар,  
международната  
ни в структурата  
възлизал на 3,6  
жител на година  
селскостопанска  
евро годишно (м  
всички общи пол

Бюджетът на  
млрд. евро годиш  
2,5 %) и от негов  
от 80-те години  
фактор на стабил  
лед изглеждат ма  
тите, за които се  
литики. Като рез  
на ЕС, тези разх  
и крайните бенеф

Бюджетът на  
ма на приходите  
на Съюза, осъще  
говите институци

Бюджетът се  
годност, баланс  
финансово управ  
с оглед по-голям  
пите на доброто

*Съдържанието*  
ходната част и о  
от основните евр  
*приходите и раз*  
глави, статии и,  
назначение. Пра  
първичното и втс

## УВОД

Бюджетът на Европейския съюз е основният финансов инструмент за практическото изпълнение на целите, приоритетите и политиките на Европейския съюз. Проектите, финансирани от бюджета на Европейския съюз, отразяват приоритетите в развитието на Съюза и неговите страни членки в определен момент.

ки сметки

институции

Развитието на бюджета и бюджетната политика на Европейския съюз отразява основните етапи в развитието на европейската интеграция. Създаването на Единния вътрешен пазар, разширяването и утвърждаването на Съюза като водещ актьор на международната политическа и икономическа сцена изискват непрекъснати промени в структурата и обема на неговите разходи. През 1970 г. общият бюджет е възлизал на 3,6 млрд. екю годишно (което означава данъчно бреме от 19 екю на жител на година) и е бил ориентиран почти изцяло към изпълнението на общата селскостопанска политика. Днес бюджетът на Европейския съюз е над 100 млрд. евро годишно (малко над 250 евро на жител на година) и се разпределя между всички общи политики на ЕС.

опанство

Бюджетът на Съюза е едновременно голям като абсолютна стойност (над 100 млрд. евро годишно) и малък като процент от общите публични разходи на ЕС (под 2,5 %) и от неговия БНД (под 1,24 %). Оформен в последователни финансови рамки от 80-те години насам, той е бил периодично източник на политически кризи, но и фактор на стабилност за развитието на Европейския съюз. Въпреки че на пръв поглед изглеждат малко, разходите от бюджета на Съюза са важни, защото приоритетите, за които се харчат, отразяват посоката, в която се развиват ЕС и неговите политики. Като резултат от изискванията за съфинансиране, заложи в програмите на ЕС, тези разходи катализират около себе си и други разходи на страните членки и крайните бенефициенти.

Бюджетът на ЕС е основният финансов инструмент, който определя общата сума на приходите и разходите, необходими за постигане на целите и приоритетите на Съюза, осъществяването на неговите общи политики и функционирането на неговите институции.

Бюджетът се съставя и изпълнява в съответствие с *принципите*: единство, ежегодност, балансираност, разчетна единица, универсалност, специфичност, добро финансово управление и прозрачност. Бюджетните разходи са дефинирани по цели с оглед по-голяма прозрачност и управление на бюджета в съответствие с принципите на доброто финансово управление (ефикасност и ефективност).

*Съдържанието на бюджета* се състои от обобщен разчет за приходната и разходната част и от девет раздела с разчети за приходната и разходната част за всяка от основните европейски институции. *Структурата на бюджета на ЕС* включва *приходите и разходите* за всеки раздел, класирани по бюджетни редове (дялове, глави, статии и, където е приложимо, позиции), според тяхното естество или предназначение. Правната уредба на разходната част на бюджета на ЕС е застъпена в първичното и вторичното право на ЕС.

*Бюджетните приходи* се финансират от т.нар. „собствени ресурси“ на ЕС: мита, селскостопански мита за захар и изоглюкоза, собствени ресурси на база брутен национален доход (БНД), собствени ресурси на базата на ДДС и други ресурси с по-малък дял в приходната част на бюджета. Собствените ресурси на ЕС се създават, събират и плащат в съответствие с правилата на системата на собствените ресурси.

*Бюджетните разходи* са насочени към финансиране на *общите политики* на Съюза и издръжка на *европейските институции*. Така освен практическото изпълнение на общите политики на ЕС бюджетът финансира и тяхната подготовка, съставянето и изпълнението на бюджета, мониторинга на разходите, одобрени от Европейския парламент и Съвета на ЕС, прилагането на общностното право и работата на администрацията на ЕС.

*Моделите на управление на изпълнението на бюджета* са четири: централизирано, децентрализирано, споделено и съвместно управление. *Централизираното управление* се подразделя на пряко и непряко. При *прякото централизирано управление* бюджетът се изпълнява от различните отдели на Европейската комисия (такива са например бюджетите за административните разходи, части от областта на изследванията, енергетиката и транспорта). При *непрякото централизирано управление* бюджетът се изпълнява от изпълнителните агенции на Европейската комисия. Тя носи цялата отговорност за изпълнението на бюджета при прякото и при непрякото централизирано управление. При *децентрализирано управление* бюджетът се изпълнява от трети страни. При *съвместно управление* управлението на фондовете и програмите е делегирано на международни организации. *Споделено управление* се прилага в областите на селското стопанство и политиката на сближаване. При него бюджетните средства се управляват съвместно със страните членки и отговорността за правилното изпълнение на бюджета, включително възстановяването на неправомерни плащания, пада предимно върху тях.

Учебникът „Европейска икономическа интеграция: бюджет и бюджетна политика на Европейския съюз“ е структуриран в три части. Първата представя същността и особеностите на бюджета и бюджетната политика на Европейския съюз. Бюджетът на Съюза е представен като основно средство на Европейския съюз за изпълнение на неговите цели, приоритети и политики. Обърнато е внимание на добавената стойност, която създават бюджетните разходи. Представени са еволюцията на общия европейски бюджет, неговите основни принципи, процедурата, по която той се приема, бюджетната технология и инструментите за неговото управление и изпълнение, както и контролът върху изпълнението на бюджета на Европейския съюз. Специално внимание във втората и третата част е обърнато съответно на приходната и разходната част на бюджета на Европейския съюз.

Авторката изказва сърдечната си благодарност на рецензентите доц. д-р Иван Стойчев и доц. д-р Пламен Орешарски за ценните бележки и препоръки за усъвършенстване на настоящия учебник, както и на всички колеги и приятели, с които е обсъждала тази разработка.

София, септември 2010 г.

Светла Бонева

**Бюджетът на ЕС** определя общите цели и приоритетите на функционирането на и

Бюджетът на ЕС е безпроблемното средство за разходи и е основен непрекъснато раз

**Правната основа** във финансовите разходи за ЕО и чл. 171 – чл. 174 от Договора за уредба на общия бюджет (разпоредби, чл. 311 **Лисабон**), както и

Бюджетът се състои от приходите на бюджета, ежегодната сметка, добро финансиране в Договорите на ЕС са описани по-долу

С оглед по-голяма прозрачност за добро финансиране бюджетът представя отчет за дейности).

**Съдържанието** на разходната част на бюджета за всяка от основните

<sup>1</sup> Договор от Рим за създаване на Европейска общност (ЕИО); Договор за атомна енергия

<sup>2</sup> За периода 2007-2013 г. (L 248, 16.9.2002 г.).

## ПЪРВА ЧАСТ

### СЪЩНОСТ И ОСОБЕНОСТИ НА БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

#### 1. БЮДЖЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ КАТО СРЕДСТВО ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЦЕЛИТЕ, ПРИОРИТЕТИТЕ И ПОЛИТИКИТЕ НА СЪЮЗА

**Бюджетът на Европейския съюз (ЕС)** е основният финансов инструмент, който определя общата сума на приходите и разходите, необходими за постигане на целите и приоритетите на ЕС, за осъществяване на неговите общи политики и функционирането на институциите на Съюза.

Бюджетът на ЕС е резултат от бюджетната политика на Съюза. Тя осигурява безпроблемното акумулиране на бюджетните приходи и извършване на бюджетните разходи и е основен инструмент за практическата реализация на приоритетите на непрекъснато развиващия се Европейски съюз.

Правната основа на бюджета на Европейския съюз е положена за пръв път във финансовите разпоредби на Римските договори<sup>1</sup> (чл. 268 – чл. 280 от Договора за ЕО и чл. 171 – чл. 183 от Договора за Евратом), а действащата в момента правна уредба на общия бюджет на ЕС се съдържа в част шеста, дял втори (Финансови разпоредби, чл. 310 – чл. 325) на *Договора за функциониране на ЕС (Договора от Лисабон)*, както и във финансовите регламенти<sup>2</sup>.

Бюджетът се съставя и изпълнява в съответствие с принципите на единство на бюджета, ежегодност, балансираност, разчетна единица, универсалност, специфичност, добро финансово управление и прозрачност. Бюджетните принципи са заложени в Договорите на ЕС и във Финансовия регламент (принципите на бюджета на ЕС са описани по-подробно в точка 4 на първа част).

С оглед по-голяма прозрачност при управлението на бюджета съгласно принципите за добро финансово управление и по-специално **ефикасност и ефективност**, бюджетът представя бюджетните ресурси по цели (европейският бюджет е основан на дейности).

Съдържанието на бюджета се състои от т.нар. „обобщен разчет за приходната и разходната част“ и от девет раздела с „разчети за приходната и разходната част“ за всяка от основните европейски институции. Деветте раздела са: раздел I – Пар-

<sup>1</sup> Договор от Рим (25 март 1957 г.): Договор за създаване на Европейска икономическа общност (ЕИО); Договор от Рим (25 март 1957 г.): Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Евратом).

<sup>2</sup> За периода 2007 – 2013 г. основно Финансовият регламент (ФР) от 25 юни 2002 г. (ОВ L 248, 16.9.2002 г.).

ламент; раздел II – Съвет; раздел III – Комисия; раздел IV – Съд; раздел V – Сметна палата; раздел VI – Икономически и социален комитет; раздел VII – Комитет на регионите; раздел VIII – Европейски омбудсман, и раздел IX – Европейски надзорен орган по защита на данните.

**Структурата на бюджета на ЕС** включва приходите и разходите за всеки раздел, класирани по бюджетни редове (дялове, глави, статии и, където е приложимо, позиции), според тяхното естество (каре 1.1) и по области на политиките на ЕС (каре 1.2).

**Бюджетните приходи са финансирани от т.нар. собствени ресурси на Европейския съюз:** мита, селскостопански мита и налози за захар и изоглюкоза<sup>3</sup>, собствени ресурси на база брутен национален доход (БНД), собствени ресурси на базата на ДДС и някои други ресурси с по-малък принос за формирането на приходната част на бюджета.

**Правната уредба на приходната част на бюджета на ЕС** е застъпена в т. 1 от чл. 269 на Договора за учредяване на Европейската общност. Според нея Общият бюджет на Съюза се финансира от собствени ресурси и малка част други приходи (данъчни и други отчисления от заплатите на служителите в европейските институции, лихви по банкови сметки, вноски от страни не-членки в някои програми на Общността и др.).

Собствените ресурси на Европейския съюз се създават, събират, плащат и контролират в съответствие с правилата на Системата за собствените ресурси<sup>4</sup>. Тя се основава на Решение на Съвета на ЕС № 2000/597 и двата регламента за неговото приложение: Регламент на Съвета № 1150/2000<sup>5</sup> и Регламент на Съвета № 1553/89.

**Бюджетните разходи са насочени към финансиране на общите политики на Съюза и издръжка на европейските институции.** Освен практическото изпълнение на общите политики на ЕС бюджетът финансира и тяхната подготовка, мониторингът на разходите, одобрени от Европейския парламент и Съвета на ЕС, прилагането на общностното право и работата на администрацията на ЕС (която работи на 23 различни официални езика и всички документи се превеждат на всички езици).

<sup>3</sup> Основните правни актове, отнасящи се до собствените ресурси, са: Решение 2007/436/ЕО на Съвета от 7 юни 2007 г. (ОВ L 163, 23.6.2007 г.); Решение 2000/597/ЕО, Евратом на Съвета от 29 септември 2000 г. (ОВ L 253, 7.10.2000 г.); Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 г. (ОВ L 253, 31.5.2000 г.); Регламент (ЕО, Евратом) № 1553/89 на Съвета от 29 май 1989 г. (ОВ L 155, 7.6.1989 г.); Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. за общата система на ДДС (ОВ L 347, 11.12.2006 г.); Директива 89/130/ЕИО, Евратом на Съвета от 13 февруари 1989 г. за хармонизиране на образуването на брутният национален доход по пазарни цени (ОВ L 49, 21.2.1989 г.); Регламент (ЕО, Евратом) № 1287/2003 от 15 юли 2003 г. за хармонизиране на брутният национален доход по пазарни цени (ОВ L 181, 19.7.2003 г.).

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_en.htm)

<sup>5</sup> Регламент на Съвета (ЕК, Евратом) № 1150/2000 изменя и допълва Регламент на Съвета (ЕЕС, Евратом) № 1552/89 и последващите изменения. На 1 юли 2003 г. Европейската комисия обявява предложение (СОМ (2003) 0131), прилагащо Регламент 1150/2000 с цел да актуализира финансовите правила в съответствие с Решение на Съвета № 2000/597/ЕС и с някои протоколи към Споразумението от Амстердам. Предложението също цели да подобри управлението на традиционните собствени ресурси, които се събират от страните членки.

Общите бюджети на БНП на 27-те страни тези разходи са и отразяват посоката изискванията за съгласуват около себе си бенефициенти.

**Правната уредба** на първичното и вторичното

**Моделите на управление** на децентрализирано, децентрализирано управление се под

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

държане

Източник: Годишна информация за общността

Фиг. 1



раздел V – Сметна  
л VII – Комитет на  
Европейски надзо-  
дите за всеки раздел  
е приложимо, пози-  
ге на ЕС (каре 1.2).  
ресурси на Евр-  
изоглукоза<sup>3</sup>, собст-  
ни ресурси на базата  
нето на приходната

е застъпена в т. 1 от  
Според нея Общият  
част други приходи  
Европейските институ-  
някои програми на  
рат, плащат и конт-  
ните ресурси<sup>4</sup>. Тя се  
паментата за неговото  
Съвета № 1553/89.  
иците политики на  
ческото изпълнение  
готовка, мониторин-  
на ЕС, прилагането  
(която работи на 23  
в всички езици).

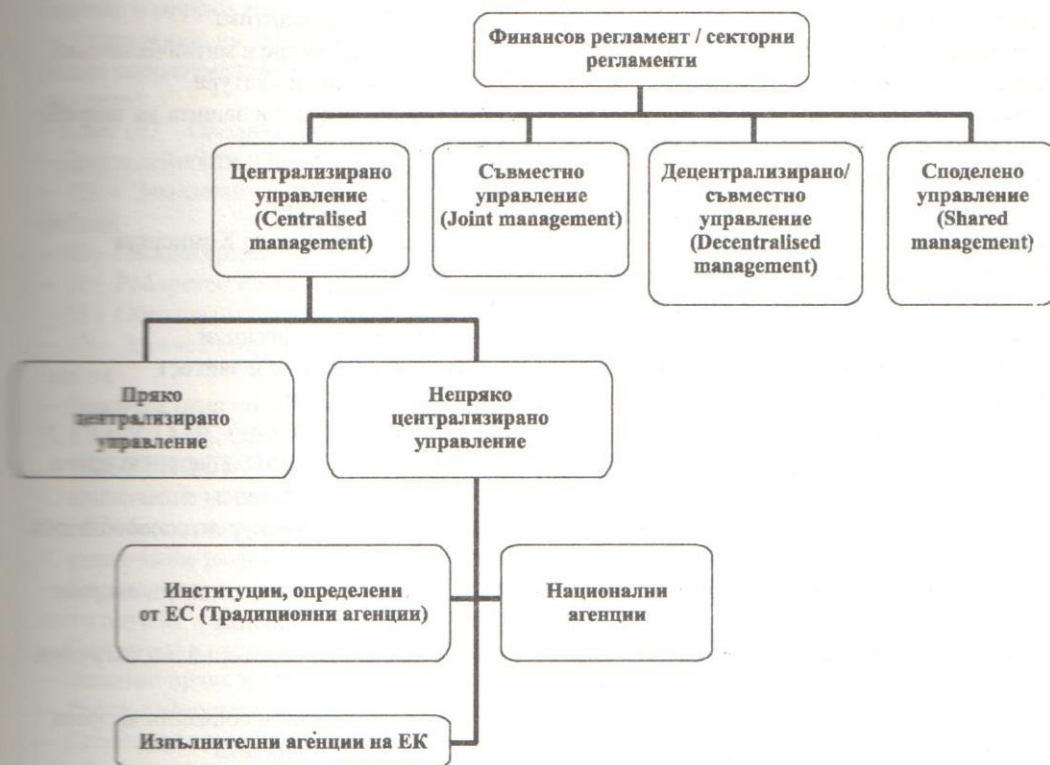
Решение 2007/436/ЕО  
7/ЕО, Евратом на Съ-  
Евратом) № 1150/2000  
вратом) № 1553/89 на  
О на Съвета от 28 но-  
директива 89/130/ЕИО,  
ването на brutния на-  
Евратом) № 1287/2003  
зарни цени (ОВ L 181,

ва Регламент на Съве-  
2003 г. Европейската  
нт 1150/2000 с цел да  
га № 2000/597/ЕС и с  
също цели да подобри  
от страните членки.

Общите бюджетни разходи на Европейския съюз са малко под 1,24 % от общия ГНП на 27-те страни членки. Въпреки че на пръв поглед изглеждат незначителни, тези разходи са изключително важни, защото приоритетите, за които се харчат, определят посоката, в която се развиват ЕС и неговите политики. Като резултат от изисванията за съфинансиране, заложи в програмите на ЕС, тези разходи катализират около себе си и други разходи от страна на страните членки и крайните бенефициенти.

Правната уредба на разходната част на бюджета на ЕС е застъпена в първичното и вторичното право на ЕС.

Моделите на управление на изпълнението на бюджета са четири: централизирано, децентрализирано, споделено и съвместно управление. Централизираното управление се подразделя на пряко и непряко централизирано управление (фиг. 1.1).



Източник: Годишни доклади за финансовата 2007 г., Приложение 1. Финансова информация за общия бюджет, с. 341, 10.2008 г.

Фиг. 1.1. Методи на управление на изпълнението на бюджета

**Карта 1.1****Структура на бюджета по функции от финансовата рамка****1. УСТОЙЧИВ РАСТЕЖ****1а. Конкуентоспособност за растеж и заетост**

Седма рамкова програма за научни изследвания (включително приключване на Шестата рамкова програма за научни изследвания)

- 02 – Предприятия
- 06 – Енергетика и транспорт
- 08 – Научни изследвания
- 09 – Информационно общество и медии
- 10 – Преки научни изследвания
- Извеждане от експлоатация (10 – Преки научни изследвания)
- Трансевропейски мрежи (ТЕМ) (06 – Енергетика и транспорт)
- Енергийни проекти за подпомагане на икономическото възстановяване (06 – Енергетика и транспорт)
- EGNOS и Галилео (06 – Енергетика и транспорт)
- Марко Поло (06 – Енергетика и транспорт)
- Учене през целия живот и Еразмус Мундус (15 – Образование и култура)
- Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации (ПКИ)
- ПКИ – Предприемачество и иновации
- 01 – Икономически и финансови въпроси
- 02 – Предприятия
- ПКИ – Политика за подкрепа на ИКТ (09 – Информационно общество и медии)
- ПКИ – Интелигентна енергия (06 – Енергетика и транспорт)
- Програма за социална политика
- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 05 – Земеделие и развитие на селските райони
- 17 – Здравеопазване и защита на потребителите
- Митници 2013 и Фискалис 2013 (14 – Данъчно облагане и митнически съюз)
- Извеждане от експлоатация на ядрено оборудване (06 – Енергетика и транспорт)
- Европейски фонд за приспособяване към глобализацията

- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 40 – Резерви
- Други дейности и програми
- 01 – Икономически и финансови въпроси
- 02 – Предприятия
- 03 – Конкуренция
- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 06 – Енергетика и транспорт
- 08 – Научни изследвания
- 09 – Информационно общество и медии
- 10 – Преки научни изследвания
- 12 – Вътрешен пазар
- 13 – Регионална политика
- 14 – Данъчно облагане и митнически съюз
- 15 – Образование и култура
- 17 – Здравеопазване и защита на потребителите
- 20 – Търговия
- 24 – Борба с измамите
- 26 – Администрация на Комисията
- 27 – Бюджет
- 29 – Статистика
- Децентрализирани агенции
- 1б. Кохезия за растеж и заетост**
- Структурни фондове
- Цел „Сближаване“
- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 13 – Регионална политика
- Цел „Регионална конкурентоспособност и заетост“
- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 13 – Регионална политика
- Цел „Европейско териториално сътрудничество“
- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 13 – Регионална политика
- 19 – Външни отношения
- Техническа помощ
- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 13 – Регионална политика
- Други дейности и програми (13 – Регионална политика)
- Кохезионен фонд (13 – Регионална политика)

**2. ОПАЗВАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА ПРИРОДНИ РЕСУРСИ**

От които: Разходи за плащания

- Разходи, свързани с
- Земеделски пазарите на селските райони
- Пазари на рибарство и морско
- Здравеопазване и развитие на здравето (17 – Здравеопазване и развитие на здравето)
- Развитие на селските райони и развитие на селските райони
- Европейски фонд за рибарство и морско дело
- Управление на природни спазвания (17 – Здравеопазване и развитие на здравето)
- Life+ (07 – Околната среда)
- Други дейности и програми
- 05 – Земеделие и селски райони
- 07 – Околната среда
- 11 – Рибарство и морско дело
- 15 – Образование и култура
- 17 – Здравеопазване и развитие на здравето
- Децентрализиран
- 3. ГРАЖДАНСТВО И СИГУРНОСТ И ИНОВАЦИИ**
- С изключение на фондовете
- 3а. Свобода, сигурност и гражданство**
- С изключение на фондовете
- Солидарност и управление на миграционните потоци
- Сигурност и защита на гражданите
- Основни права и свободи
- Други дейности и програми
- Децентрализиран
- 3б. Гражданство и сигурност**
- С изключение на фондовете
- Марж
- Програма за обща защита на потребителите и защита на правата на потребителите
- Култура 2007—2013 и култура

рамка
социални въпроси
грами
финансови въпроси
социални въпроси
спорт
ния
общество и медии
следвания
тика
и митнически съюз
лтура
и защита на потреби-
на Комисията
енции
и заетост
социални въпроси
тика
курентоспособност и
социални въпроси
тика
иториално сътрудни-
социални въпроси
тика
ния
социални въпроси
тика
ограми (13 – Регио-
– Регионална поли-

## 2. ОПАЗВАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА ПРИРОДНИТЕ РЕСУРСИ

От които: Разходи за пазарни мерки и преки плащания

- Разходи, свързани с пазара, и преки помощи
- Земеделски пазари (05 – Земеделие и развитие на селските райони)
- Пазари на риба и рибни продукти (11 – Рибарство и морско дело)
- Здравеопазване на животните и растително здраве (17 – Здравеопазване и защита на потребителите)
- Развитие на селските райони (05 – Земеделие и развитие на селските райони)
- Европейски фонд за рибарство (11 – Рибарство и морско дело)
- Управление на рибарството и международни споразумения (11 – Рибарство и морско дело)
- Life+ (07 – Околна среда)
- Други дейности и програми
- 05 – Земеделие и развитие на селските райони
- 07 – Околна среда
- 11 – Рибарство и морско дело
- 15 – Образование и култура
- 17 – Здравеопазване и защита на потребителите
- Децентрализирани агенции

## 3. ГРАЖДАНСТВО, СВОБОДА, СИГУРНОСТ И ПРАВОСЪДИЕ

С изключение на фонд „Солидарност“ на ЕС

- 3а. Свобода, сигурност и правосъдие**
- С изключение на фонд „Солидарност“ на ЕС
- Солидарност и управление на миграционните потоци
- Сигурност и защита на свободите
- Основни права и правосъдие
- Други дейности и програми
- Децентрализирани агенции

### 3б. Гражданство

С изключение на фонд „Солидарност“ на ЕС

- Мирк**
- Програма за обществено здравеопазване и защита на потребителите (17 – Здравеопазване и защита на потребителите)
- Култура 2007—2013 г. (15 – Образование и култура)

– Младежта в действие (15 – Образование и култура)

- Медия 2007 (09 – Информационно общество и медии)
- Европа за гражданите
- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 15 – Образование и култура
- Финансов инструмент за гражданска защита (07 – Околна среда)
- Дейности по комуникация (16 – Комуникация)
- Европейски фонд „Солидарност“ (13 – Регионална политика)
- Други дейности и програми
- 07 – Околна среда
- 09 – Информационно общество и медии
- 15 – Образование и култура
- 16 – Комуникация
- 17 – Здравеопазване и защита на потребителите
- 22 – Разширяване
- Децентрализирани агенции

## 4. ЕС – ФАКТОР ОТ СВЕТОВНО ЗНАЧЕНИЕ

- Инструмент за предприемаческа помощ (ИПП)
- 04 – Трудова заетост и социални въпроси
- 05 – Трудова заетост и социални въпроси
- 06 – Енергетика и транспорт
- 13 – Регионална политика
- 22 – Разширяване
- Европейски инструмент за добросъседство и партньорство (ЕИДП) (19 – Външни отношения)
- Инструмент за сътрудничество за развитие (ИСП)
- 06 – Енергетика и транспорт
- 07 – Околна среда
- 19 – Външни отношения
- 21 – Развитие и отношения с държавите от АКТЬ
- Инструмент за индустриализираните страни (19 – Външни отношения)
- Инструмент за индустриализираните страни + (19 – Външни отношения)
- Демокрация и човешки права (19 – Външни отношения)

- Инструмент за сътрудничество в ядрената безопасност (19 – Външни отношения)
- Инструмент за стабилност (19 – Външни отношения)
- Хуманитарна помощ (23 – Хуманитарна помощ)
- Макроикономическа помощ (01 – Икономически и финансови въпроси)
- Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) (19 – Външни отношения)
- Гаранции на ЕО за операции по отпускане на заеми (01 – Икономически и финансови въпроси)
- Резерв за спешна помощ при извънредни ситуации (40 – Резерви)
- Други дейности и програми
- 01 – Икономически и финансови въпроси
- 05 – Земеделие и развитие на селските райони
- 07 – Околна среда
- 09 – Информационно общество и медии

- 13 – Регионална политика
- 14 – Данъчно облагане и митнически съюз
- 15 – Образование и култура
- 17 – Здравеопазване и защита на потребителите
- 19 – Външни отношения
- 20 – Търговия
- 21 – Развитие и отношения с държавите от АКТЬ
- 22 – Разширяване
- Децентрализирани агенции

**5. АДМИНИСТРАЦИЯ**

- Комисия
- Други институции
- Пенсии (за всички институции)
- Европейски училища

**6. КОМПЕНСАЦИИ**

Бюджетни кредити – общо  
Задължителни разходи  
Незадължителни разходи  
Бюджетни кредити като % от БНД

Източник: Бюджет на Европейския съюз за 2010 г., с. 9 – 15, Европейска комисия, Генерална дирекция „Бюджет“, 25.01.2010 г.

**Карта 1.2**

**Обобщение на бюджетните кредити за поети задължения в млн. евро**  
(по области на политиката)

ДЯЛ	Бюджет 2010	
	поети задължения	човешки ресурси (1) (2)
01 Икономически и финансови въпроси	448,67	610
02 Предприятия	795,22	975
03 Конкуренция	90,81	885
04 Трудова заетост и социални въпроси	11 273,75	850
05 Земеделие и развитие на селските райони	58 080,71	1 132
06 Енергетика и транспорт	4 950,48	1 258
07 Околна среда	471,36	730
08 Научни изследвания	5 142,08	2 003
09 Информационно общество и медии	1 628,31	1 175
10 Преки научни изследвания	383,32	2 725
11 Рибарство и морско дело	1 001,19	373
12 Вътрешен пазар	73,98	599
13 Регионална политика	38 896,65	756
14 Данъчно облагане и митнически съюз	135,18	539
15 Образование и култура	1 500,06	620
16 Комуникация	217,67	1 021

- 17 Здравеопазване
- 18 Пространство и транспорт
- 19 Външни отношения
- 20 Търговия (3)
- 21 Развитие и отношения с държавите от АКТЬ
- 22 Разширяване (3)
- 23 Хуманитарна помощ
- 24 Борба с измами
- 25 Координиране на правни съвети
- 26 Администрация
- 27 Бюджет (5)
- 28 Одит
- 29 Статистика
- 30 Пенсии
- 31 Езикови служби
- 40 Резерви

**Общо**

**Други институции**

**Общо всичко**

- (1) Обхваща редовни
- (2) Предварителен
- (3) Включва бюджетни кредити
- (4) Включва персонални разходи
- (5) Цифрите за човешки ресурси са в млн. евро (или очаква преразглеждане на политиката „Бюджет“)

Източник: Бюджет на Европейския съюз за 2010 г., с. 9 – 15, Европейска комисия, Генерална дирекция „Бюджет“, 25.01.2010 г.

При прякото управление се отдели на Европейския съюз те разходи, части от бюджета, които са прякото централизирано управление на държавни лица като носи цялата отговорност за изпълнението на подходящи политики. При прякото управление бюджетните кредити са предоставени директно на подходящи институции за управление на фондовете. Споделено управление на фондовете е сближаването на политиката на сближаване

са
митнически съюз
ура
щита на потреби-
ения с държавите
ции
итуции)
о
% от БНД

ейска комисия,

млн. евро
ет 2010
човешки ресурси (1) (2)
610
975
885
850
1 132
1 258
730
2 003
1 175
2 725
373
599
756
539
620
1 021

17 Здравеопазване и защита на потребителите	676,67	890
18 Пространство на свобода, сигурност и правосъдие	1 066,11	595
19 Външни отношения (3)	263,82	3 753
20 Търговия (3)	79,04	609
21 Развитие и отношения с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) (3) (4)	1 646,56	2 298
22 Разширяване (3)	1 022,42	951
23 Хуманитарна помощ	820,41	227
24 Борба с измамите	77,64	431
25 Координиране на политиките на Комисията и правни съвети	187,90	1 549
26 Администрация на Комисията	1 013,70	3 815
27 Бюджет (5)	68,25	582
28 Одит	10,62	106
29 Статистика	140,92	802
30 Пенсии	1 214,09	
31 Езикови служби	388,92	3 939
40 Резерви	748,88	
<b>Общо</b>	<b>138 515,40</b>	<b>36 798</b>
<b>Други институции (с изключение на пенсиите)</b>	<b>2 937,43</b>	
<b>Общо всичко</b>	<b>141 452,83</b>	<b>36 798</b>

(1) Обхваща редовен и помощен персонал.  
(2) Предварителен проектобюджет за 2010 г.  
(3) Включва бюджетни кредити за редовен персонал, работещ в делегациите на ЕО, обхващати от тази област на политиката.  
(4) Включва персонал, работещ с Европейския фонд за развитие.  
(5) Цифрите за човешки ресурси за дял 27 „Бюджет“ включват персонала (78 през 2009 г. и 105 за 2010 г.), който понастоящем не е прикрепен към дадена област на политиката или очаква преразпределение и който по технически причини е причислен към област на политиката „Бюджет“.

Източник: Бюджет на Европейския съюз за 2010 г., с. 16, Европейска комисия, ГД „Бюджет“, 25.01.2010 г.

При **прякото централизирано управление** бюджетът се изпълнява от различните отдели на Европейската комисия (такива са например бюджетите за административните разходи, части от областта на изследванията, енергетиката и транспорта). При **неп-рякото централизирано управление** бюджетът се изпълнява от оправомощени юри-дически лица като например изпълнителните агенции на Европейската комисия. Тя носи цялата отговорност за изпълнението на бюджета при прякото и при непрякото централизирано управление, включително по отношение на формулирането и прилага-нето на подходящи коригиращи мерки по неговото изпълнение. При **децентрализира-но управление** бюджетът се изпълнява от трети страни. При **съвместно управление** управлението на фондовете и програмите е делегирано на международни организации. **Споделено управление** се прилага в областите на селското стопанство и поли-тиката на сближаване. При него бюджетните средства се управляват съвместно със

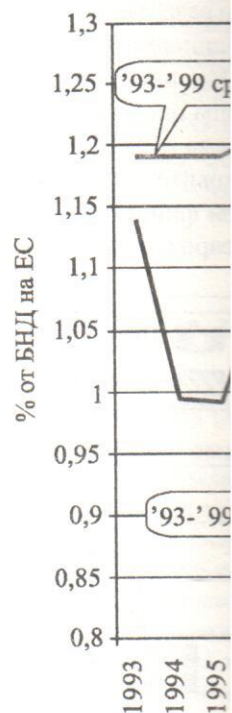
страните членки. Отговорността за правилното изпълнение на бюджета, включително възстановяването на неправилни плащания, пада предимно върху държавите членки. Когато те не успеят да коригират неправомерни разходи или да въведат ефективни системи за управление и контрол с цел предотвратяване на извършването на такива разходи, Европейската комисия им налага финансови корекции.

**Развитието на бюджетната политика** на Европейския съюз е отражение на развитието на самия Съюз, неговите приоритети, политики и борбата за надмощие в бюджетните правомощия между Съвета на ЕС и Европейския парламент. През 1970 г. общественият бюджет е възлизал на 3,6 млрд. екю годишно (което означава данъчно бреме от 19 екю на жител на година) и се е харчел почти изцяло за изпълнението на общата селскостопанска политика. Днес бюджетът на Европейския съюз е над 100 млрд. евро годишно (малко над 250 евро на жител годишно) и се разпределя между всички общи политики на ЕС: общата селскостопанска политика, помощите за регионално развитие, политиката за научни изследвания, образование и обучение, международна помощ и сътрудничество с останалия свят, разширяването на ЕС и т.н.

**Бюджетът на Европейския съюз е едновременно голям като абсолютна стойност** (над 100 млрд. евро на година) и **малък като процент от общите публични разходи на ЕС** (под 2,5 %). Оформен в последователни финансови рамки от 80-те години насам, той е бил периодично източник на политически кризи, но и фактор на стабилност за развитието на ЕС. През този период бюджетът се повишава като абсолютна стойност, но относителният му размер спрямо БНД спада (фиг. 1.2), макар че Съюзът се разширява и поема нови политически отговорности. **Бюджетът е основно средство за финансиране на целите на политиките на ЕС.** Той е ключова инвестиция за осъществяването на целите на ЕС, за която, както за всяка друга инвестиция, се търси най-добрата възможна възвръщаемост. Това означава да се гарантира, че той е ефективен, че се управлява добре и че успява да осигури осезаемо подобрене във всекидневния живот на гражданите. Бюджетът на ЕС трябва да бъде гъвкав, да отразява променящите се приоритети в развитието на европейския интеграционен процес. Разходите на ЕС се извършват в съответствие с другите дейности за осъществяване на политическата програма на ЕС и неговото законодателство.

Не всички общи политики на Европейския съюз са свързани с големи бюджетни разходи. Основни политики като търговската и политиката за защита на конкуренцията постигат своите цели с различни инструменти, които не са свързани или зависят в малка степен от разходите, заложи в многогодишните финансови рамки. За други области като политиката на сближаване или обучението през целия живот използването на европейските бюджетни ресурси е от ключово значение за постигането на техните цели.

Финансовата подкрепа за различните общи политики на ЕС има различни форми и идва от различни източници, включително от заеми и гаранции по заеми от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), от бюджетите на държавите членки в случаите на съфинансиране, както и от частно финансиране в публично-частни партньорства. За да бъдат използвани ресурси от бюджета на ЕС, трябва да се докаже, че именно те са най-ефикасното средство за постигане на конкретните цели и резултати от дадената европейска политика.



Източник: Да ред общности, 12.9.20

Фиг. 1.2. Относ

**Бюджетът на ЕС** изпълнение на при бюджета на ЕС, от ределен момент. П ледните десетилети

**Развитието на европейската инт** нето и утвърждавал ка и икономическа с

Предназначение по-ранните етапи от та част от бюджета ките на тези облас променят. В истори

бюджета, включи-  
 върху държавите  
 ди или да въведат  
 не на извършване-  
 корекции.  
 отражение на раз-  
 на надмощие в бю-  
 мент. През 1970 г.  
 означава данъчно  
 изпълнението на  
 съюз е над 100  
 разпределя между  
 помощите за реги-  
 и обучение, меж-  
 ето на ЕС и т.н.  
 като абсолютна  
 т от общите пуб-  
 финансови рамки от  
 чески кризи, но в  
 жетът се повишава  
 Д спада (фиг. 1.2).  
 ности. Бюджетът е  
 ЕС. Той е ключова  
 за всяка друга ии-  
 начва да се гаран-  
 игури осезаемо по-  
 ЕС трябва да бъде  
 европейския интег-  
 другите дейности  
 законодателство.

големи бюджетни  
 щита на конкурен-  
 а свързани или за-  
 финансови рамки.  
 през целия живот  
 значение за пости-  
 ма различни форми  
 и по заеми от Евро-  
 ге членки в случай-  
 частни партньорс-  
 а да се докаже, че  
 ните цели и резулта-



Източник: Да реформираме бюджета, да променим Европа. Комисия на Европейските общности, 12.9.2008 г., с. 4.

Фиг. 1.2. Относителен размер на бюджета на Европейския съюз в % от БНД на ЕС

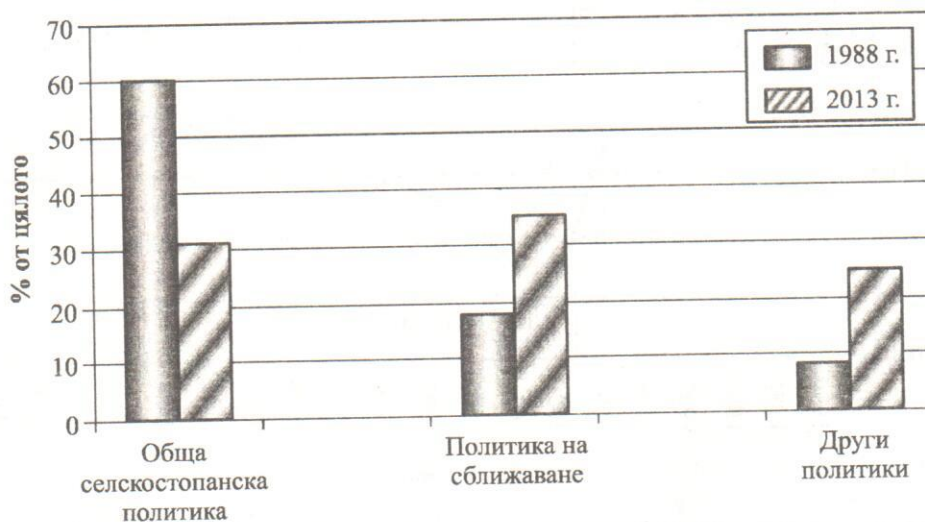
Бюджетът на ЕС е основният финансов инструмент за практическото изпълнение на приоритетите на Европейския съюз. Проектите, финансирани от бюджета на ЕС, отразяват приоритетите на Съюза и неговите страни членки в определен момент. Политиките на ЕС претърпяват непрекъснати промени през последните десетилетия, които бюджетът едновременно насърчава и отразява.

Развитието на бюджета на ЕС отразява основните етапи в развитието на европейската интеграция. Създаването на Единния вътрешен пазар, разширяването и утвърждаването на Съюза като водещ актьор на международната политическа и икономическа сцена изискват непрекъснати промени в разходите на ЕС.

Предназначението на бюджетните разходи се променя значително във времето: в по-ранните етапи от развитието на европейския интеграционен процес преобладаващата част от бюджета на ЕС е концентрирана в малък брой области на политиката. В рамките на тези области и извън тях насоките на разходите и целите на политиките се променят. В исторически план всички реформи на европейския бюджет срещат съпро-

тивата на консерватизма. В същото време в много случаи, когато той предвижда нови разходи за нови политики, реакцията на някои европейски институции изостава.

Структурата на бюджета и неговият размер търпят непрекъснато развитие, представено в трета точка от първа част. В ранните години на евроинтеграционните процеси всяка от трите европейски общности е имала отделен бюджет. Първият бюджет на Европейската икономическа общност (ЕИО) е много малък и обхваща предимно административните разходи. Основните разходи на европейския бюджет за периода 2007 – 2013 г. са ориентирани към икономическия растеж, заетостта и новите политически насоки като свобода, сигурност и правосъдие. През годините на тази финансова рамка бюджетът включва кредити за плащания в размер на над 115 млрд. евро годишно.



Източник: Да реформиране бюджета, да променим Европа. Комисия на Европейските общности, 12.9.2008 г., с. 7.

Фиг. 1.3. Структура на разходите (1988 – 2013 г.)

През 1965 г. например плащанията за общата селскостопанска политика (ОСП) погълщат 35,7 %, а през 1985 г. достигат до 70,8 % от общия бюджет на Общността. През първата година от финансовата рамка за периода 1988 – 1992 г. разходите за общата селскостопанска политика се понижават до 60,7 % от общите бюджетни разходи, а за периода 2007 – 2013 г. техният дял (с изключение на разходите за развитие на селските райони) намалява почти наполовина – до 32 % от бюджета. През 1965 г. само 6 % от европейския бюджет са похарчени за политиката на сближаване. Този дял слабо нараства през 80-те години и достига 10,8 % през 1985 г. Единният европейски акт поставя нов акцент върху икономическото и социалното сближаване и е придружен от значително увеличаване на разходите за сближаване. Сумите за структурни дейности нарастват до 17,2 % през 1988 г. и до 35,7 % от бюджета на ЕС през 2013 г., като над две трети от тях са предназначени за конкурентоспособност, растеж и заетост.

Финансирането на някои политики (външни отношения, конкурентоспособност и развитие на селските райони) е доста скромно от 60-те до 80-те години на миналия век.

В първата финансова рамка новия акцент върху заетостта в общия бюджет се отразява с увеличение на разходите до 6,3 % за въвеждане на новите политики.

Освен дефинира политиките, новият бюджет въпроса за гъвкавостта и устойчивостта на европейския бюджет и политически обсто

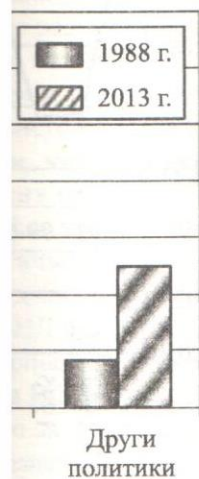
## Казуси, т

### Тест 1

1. Бюджетът на ЕС
  - а) определя и разпределя средствата на целите и приоритетите на институциите
  - б) определя и разпределя средствата за изградени общности и институции
  - в) определя и разпределя средствата за промените в политиката
  - г) няма посочен вариант
2. Правната основа на изпълнява този бюджет
  - а) финансовите регламенти
  - б) финансовите регламенти
  - в) финансовите регламенти
  - г) всички посочени
3. Бюджетът се съставя
  - а) ежегодно, балансово управление и пр
  - б) твърдението е вярно
  - в) твърдението е вярно
4. С оглед по-голяма прозрачност за добро финансиране на политиките
  - а) твърдението е вярно
  - б) твърдението е вярно
5. Съдържанието на бюджета
  - а) част и от девет раздели
  - б) основните европейски политики



той предвижда нови  
ции изостава.  
то развитие, предста-  
рационните процеси  
Първият бюджет на  
заща предимно адми-  
сет за периода 2007 –  
новите политически  
ази финансова рамка  
евро годишно.



ния на Европейските

политика (ОСП) пог-  
на Общността. През  
разходите за общата  
джетни разходи, а за  
развитие на селските  
з 1965 г. само 6 % от  
Гози дял слабо нарас-  
ропейски акт поставя  
придружен от значи-  
урни дейности нарас-  
2013 г., като над две  
заетост.  
курентоспособност и  
дини на миналия век.

Възврата финансова рамка (1988 – 1992 г.) за тях са заделени едва 7,3 % от бюджета. С главния акцент върху икономическото развитие и конкурентоспособността техният дял в общия бюджет се увеличава до 26 % през 2013 г., от които 10,2 % за конкурентоспособност, 6,3 % за външна дейност и 7,3 % за развитие на селските райони (фиг. 1.3).

Освен дефинирането на разходните политики всяка финансова рамка поставя и издириса за гъвкавостта на бюджета. Някои европейски програми се възползват от непрекъснатостта на разходите, което може да постави на изпитание способността на европейския бюджет да се приспособява към променящите се икономически и политически обстоятелства.

2

## Казуси, тестове, въпроси

### Тест 1

- Бюджетът на Европейския съюз (ЕС) е основният финансов инструмент, който:
  - определя и разрешава общата сума на приходите и разходите, необходими за постигане на целите и приоритетите на ЕС, осъществяване на неговите общи политики и функционирането на институциите на Съюза;
  - определя и разрешава общата сума на приходите и разходите за всички сфери, в които са внедрени общи европейски политики, както и за администрациите, обслужващи изпълнението на политики на национално и европейско равнище;
  - определя и разрешава общата сума на приходите и разходите за практическата реализация на промените в приоритетите на непрекъснато развиващия се Европейски съюз;
  - всички посочени верен отговор.
- Правната основа на бюджета на ЕС, както и основните принципи, по които се съставя и изпълнява този бюджет, са положени във:
  - финансовите разпоредби на Римските договори и финансовите регламенти;
  - финансовите разпоредби на Договора за Европейското обединение за въглища и стомана, Римските договори и финансовите регламенти;
  - финансовите разпоредби на Договор за Европейското обединение за въглища и стомана, Римските договори, Договора от Люксембург и финансовите регламенти;
  - всички посочени отговори са верни.
- Бюджетът се съставя и изпълнява в съответствие с принципите на единство на бюджета, ежегодност, балансираност, справедливост, универсалност, специфичност, добро финансово управление и прозрачност:
  - твърдението е вярно;
  - твърдението е невярно.
- С оглед по-голяма прозрачност при управлението на бюджета на ЕС съгласно принципите за добро финансово управление, ефикасност и ефективност бюджетните ресурси са представени „по цели” и европейският бюджет е „основан на дейности”:
  - твърдението е вярно;
  - твърдението е невярно.
- Съдържанието на бюджета се състои от Обобщен разчет за приходната и разходната част и от девет раздела, съдържащи разчети за приходната и разходната част за всяка от основните европейски институции: раздел I – Парламент; раздел II – Съвет; раздел III – Комиссия; раздел IV – Съд; раздел V – Сметна палата; раздел VI – Икономически и социален