

BG

BG

BG

Оценка на положението във функция 4 от финансовата рамка „ЕС — фактор от световно значение“

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	- 3 -
2.	Финансовата рамка за 2007—2013 г. и годишната бюджетна процедура	- 3 -
2.1.	Сравнение между 2006 и 2013 г.	- 4 -
2.2.	Промени в бюджета по функция 4 в хода на бюджетните процедури	- 5 -
3.	Непредвидени кризи и нови предложения за 2007—2009 г.	- 8 -
3.1.	Непредвидени и продължителни кризи	- 8 -
3.1.1.	Палестина	- 8 -
3.1.2.	Косово и Грузия	- 8 -
3.1.3.	Хуманитарна и хранителна помощ	- 8 -
3.1.4.	Инструмент за прехрана	- 8 -
3.1.5.	Изменение на климата	- 9 -
3.2.	Бюджетни отговори на кризата	- 9 -
3.2.1.	Промяна на приоритети/преразпределяне	- 10 -
3.2.2.	Използване на неразпределения марж	- 10 -
3.2.3.	Трансфери в хода на изпълнението на бюджета	- 11 -
3.2.4.	Резерв за спешна помощ	- 11 -
3.2.5.	Инструмент за осигуряване на гъвкавост	- 11 -
3.2.6.	Изменение на МИС	- 13 -
3.3.	Нови предложения	- 13 -
4.	Изпълнение на бюджета през 2007—2009 г.	- 14 -
4.1.	Поети задължения и плащания	- 14 -
4.2.	Непокрити нужди през 2009 г.	- 14 -
5.	2010 г. и след това	- 16 -
5.1.	Общо увеличение на функция 4	- 16 -
5.2.	Нови програми и фиксиран и ограничен марж	- 16 -
5.3.	Възможностите за преразпределение се изчерпват	- 18 -
5.4.	Инструменти за реагиране при кризи	- 19 -

5.5.	Инструмент за осигуряване на гъвкавост.....	- 20 -
6.	Заключения.....	- 21 -

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В споразумението за бюджета за 2009 г. бе включено финансиране в размер на 1 млрд. EUR на „Инструмента за прехрана“ през периода 2008—2010 г., за да се осигурят бързи ответни мерки във връзка с покачващите се цени на храните. Инструментът за прехрана има за цел увеличаването на селскостопанското производство и намаляването на отрицателните последици за уязвимите слоеве от населението в най-силно засегнатите развиващи се страни. Предвид на многобройните и конкуриращи се искания за предоставяне на бюджетни кредити от наличните под тавана на функция 4 „ЕС — фактор от световно значение“ от финансовата рамка, бяха приведени в действие всички съществуващи механизми за преодоляване на кризи и непредвидени събития, в това число Резервът за спешна помощ (РСП), Инструментът за стабилност (ИС) и Инструментът за осигуряване на гъвкавост. Освен това бе изменено Междуинституционалното споразумение (МИС) от май 2006 г. за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление, за да се разреши еднократно увеличение на РСП през 2008 г., с което да се покрие недостигът на средства.

В рамките на споразумението за бюджета за 2009 г. Комисията направи следната декларация на срещата за съгласуване от 21 ноември 2008 г.:

Оценка на функция 4

„Предвид липсата на марж под тавана за разходите по функция 4 през 2009 г. Комисията отчита, че възможностите за реагиране на непредвидени кризи са доста ограничени, и по тази причина се ангажира, през 2009 г., да представи на бюджетния орган оценка на положението по отношение на функция 4, придружена, ако се налага, от съответните предложения, като се вземат предвид политическото развитие и изпълнението на бюджета.“

В съответствие с това в настоящия доклад е направена оценка на състоянието на функция 4 въз основа на данните от първите три години от многогодишната финансова рамка, като се разглежда изпълнението на бюджета и се дава общ поглед върху положението през идните години.

2. ФИНАНСОВАТА РАМКА ЗА 2007—2013 Г. И ГОДИШНАТА БЮДЖЕТНА ПРОЦЕДУРА

Реформата на финансовите инструменти за външни действия през 2007 г. групира над 30 различни законодателни акта *ad hoc* в четири географски и четири тематични програми, както и редица специфични програми. В рамките на това рационализиране предишната функция 7 „Предприсъединителна стратегия“ беше обединена с функция 4 „ЕС — фактор от световно значение“.

Споразумението относно МИС от май 2006 г. отвори пътя за приемането на законодателните инструменти за периода 2007—2013 г., които пораждат действие от януари 2007 г. С тези инструменти се оказва подкрепа на външните политики на Съюза, включително на приоритети като предприсъединителната помощ (ИПП), политиката на съседство (ЕИСП), сътрудничеството за развитие (ИСР) и сътрудничеството с индустриализираните страни (ИИС). Те се допълват от инструменти, предназначени да отговорят на конкретни нужди, като например правата на човека и демокрацията (ЕИДПЧ) и сътрудничеството в областта на ядрената безопасност (ИСОЯБ), и по-специално да позволят реагиране при кризисни ситуации

— регламентът относно хуманитарната и хранителната помощ (HUMA)¹, Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), Инструментът за стабилност (ИС), макрофинансовата помощ (МФП) и външното измерение на Финансовия инструмент в областта на гражданската защита (ФИОГЗ).

2.1. Сравнение между 2006 и 2013 г.

В таблица 1 е представено сравнение по основни разходни програми между равнищата на разходите в бюджета за 2006 г., която е последната година от предишната финансова рамка, и съответните равнища през 2013 г. съгласно последното финансово програмиране. За целите на сравнението през този период не са включени отпуснатите през 2006 г. суми за България и Румъния, така че географският обхват да е един и същ. Освен това стойностите за 2013 г. са съобразени с последното актуализиране на финансовото програмиране. Същевременно са необходими някои пояснения относно увеличението на бюджетните кредити по Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП). През 2006 г. повечето страни от Западните Балкани все още не получаваха средства от предприсъединителните фондове; програмата CARDS имаше за цел да подпомага процесите на помирение и възстановяване в този регион след конфликтите там. ИПП трябва да обхване тези въпроси, но също и да предостави по-добре насочена помощ за подпомагане на Западните Балкани по пътя им към ЕС. Увеличението на разпределените за ИПП средства е съобразено с това.

Между 2006 и 2013 г. разходите по функция 4 (без РСП) нарастват с 43 %. Трите големи географски програми — ИСР, ЕИСП и ИПП — отбелязват увеличение със съответно 17 %, 64 % и 80 %. Сравнително най-големите увеличения са при ИС (над седем пъти), който е кризисен инструмент, и ОВППС (почти четири пъти).

¹ Правното основание за хуманитарната помощ датира от 1996 г. и не е изменяно през 2006 г.

Таблица 1 — Основни разходни програми по функция 4 — сравнение между 2006 и 2013 г.

(Бюджетни кредити за поети задължения в млн. EUR по текущи цени)

Инструменти в номенклатурата за 2007—2013 г.	Бюджет за 2006 г.	Финансово програмиране* за 2013 г.	Промяна 2013/2006 г.
Инструмент за сътрудничество за развитие (ИСР)	2 323,2	2 723,3	17 %
Европейски инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП)	1 277,3	2 089,1	64 %
Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) **	1 127,0	2 023,9	80 %
Хуманитарна и хранителна помощ	702,6	875,3	25 %
Фонд за гарантиране на заеми за общностни заеми (ФГ)	229,0	200,0	-13 %
Инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ)	129,8	175,7	35 %
Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС)	102,6	406,3	296 %
Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (ИСОЯБ)	71,5	78,9	10 %
Макрофинансова помощ (МФП)	71,1	137,4	93 %
Инструмент за стабилност (ИС)	59,8	441,8	639 %
Инструмент за индустриализираните страни (ИИС)	16,3	23,7	45 %
Дейности, които не са ОПР, в страните по ИСР (ИИС) +	0,0	48,5	-
Финансов инструмент в областта на гражданската защита (ФИОГЗ)	0,0	11,0	-
Други разходи	481,4	206,5	-57 %
Междинен сбор	6 591,6	9 441,4	43 %
Резерв за спешна помощ (РСП)	229,0	264,1	15 %
ОБЩО	6 820,6	9 705,5	42 %
Таван **	7 593,0	9 595,0	26 %

* Вж. работен документ V „Финансово програмиране за 2010—2013 г.“, придружаващ ППБ за 2010 г., SEC (2009) 610 — май 2009 г.

** За целите на сравнението 2006/2013 г. не са включени сумите, отпуснати на България и Румъния през 2006 г.

2.2. Промени в бюджета по функция 4 в хода на бюджетните процедури

За да се осигури известна гъвкавост, позволяваща да се отговори на нуждите, които могат да възникнат в хода на бюджетните процедури и не са известни в момента на планиране на финансовата рамка, бе програмиран растящ марж² под бюджетния таван на финансовата рамка за периода 2007—2013 г.

² Маржът представлява разликата между тавана на разходите на разходната функция през дадена година и сумите, записани в бюджета/програмирани за същата година.

В хода на бюджетните процедури обаче нивото на маржа бе променено, главно вследствие на допълнителните средства, осигурени от бюджетния ред за финансиране на Фонда за гарантиране на заеми (ФГ).

За 2007 г. първоначално планираното ниво на маржа възлизаше на 110 млн. EUR. Този марж бе използван изцяло, за да се адаптират пакетите за различните програми по функция 4³. Най-значимата промяна в сравнение с ППБ за 2007 г. бе увеличението за ИСП (160 млн. EUR).

Предложеният в ППБ за 2008 г. и за 2009 г. марж бе значително по-голям от първоначално програмирания. Въз основа на актуализираната оценка на нуждите и благодарение на икономите, реализирани посредством новия механизъм за финансиране на Фонда за гарантиране на заеми, Комисията може да представи ППБ с относително по-големи маржове във функция 4.

Поради неясното положение в конфликтните области в момента на представяне на ППБ за 2008 г. и на този за 2009 г. Комисията не бе в състояние да оцени нуждите за следващата година въз основа на наличната по това време информация. На по-късен етап в бюджетната процедура Комисията коригира предложението си с писмо за внасяне на корекции в ППБ, с което поиска да се увеличат средствата по някои бюджетни редове в съответствие с актуализираната оценка на нуждите. Тези нужди се отнасят основно до Косово и Палестина.

Вследствие на тези допълнителни нужди и изменения от бюджетния орган маржът във функция 4 бе използван напълно и през 2008 и 2009 г. бяха мобилизирани допълнителни средства от Инструмента за осигуряване на гъвкавост.

Както е посочено в таблица 2 по-долу, във финансовото програмиране (включително Резерва за спешна помощ) разходите винаги са били под тавана за функция 4, определен във финансовата рамка. При възникването на неочаквани нужди Комисията направи предложения в рамките на бюджетната процедура, така че да се отговори на тези нужди, като се пренасочат средства в рамките на програмите или между тях, като се отпусне оставащият марж във функция 4 или като се предложи мобилизиране на Резерва за спешна помощ (РСП), а в изключителни случаи — и на Инструмента за осигуряване на гъвкавост. Ето защо окончателните гласувани суми в бюджета включват мобилизираните от различни източници средства в зависимост от наличността в съответния момент.

³ Бюджетът за 2007 г. включва промени в пакетите на програмите (в сравнение с ППБ за 2007 г.): увеличения: 160 млн. EUR за ИСП, 8 млн. EUR за ИПП, 6,3 млн. EUR за ИС и 1,5 млн. EUR за TRADE; източници: 115 млн. EUR от маржа, 40 млн. EUR от ЕИСП и 21,4 млн. EUR от макроикономическата помощ.

Таблица 2 — Промени в бюджета по функция 4 за 2007—2010 г.: ППБ, маржове, окончателен бюджет

(Бюджетни кредити за поети задължения в млн. EUR по текущи цени)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Таван на финансовата рамка по текущи цени (вкл. РСП)	6 812,527	7 481,218	7 684,000	8 141,882
Финансово програмиране (вкл. РСП)	6 702,527	7 323,976	7 497,033	7 928,616
Първоначален марж	110,000	157,242	186,967	213,266
Резерв за спешна помощ (РСП)	234,527	479,218	244,000	248,882

ПРЕДВАРИТЕЛЕН ПРОЕКТОБЮДЖЕТ (ППБ) (вкл. РСП)	6 702,527	7 151,414	7 440,432	7 921,091
Марж ППБ	110	329,804	243,600	220,791

ГЛАСУВАН БЮДЖЕТ (вкл. РСП)	6 812,460	7 551,218	8 103,930
-----------------------------------	------------------	------------------	------------------

ОКОНЧАТЕЛЕН БЮДЖЕТ (вкл. коригиращи бюджети)⁴	6 627,200	7 550,544	8 246,930
Неизползван РСП ⁵	185,327	0,674	101,000
Използване на Инструмента за осигуряване на гъвкавост	-	-70,000	-419,930

⁴ Цифрите за окончателния бюджет за 2009 г. и използването на РСП за 2009 г. отразяват състоянието в края на юни 2009 г.

⁵ За 2009 г. посочената стойност е след изключване на 65 млн. EUR, поискани за реагиране на хуманитарните кризи в Пакистан и Сомалия.

3. **НЕПРЕДВИДЕНИ КРИЗИ И НОВИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА 2007—2009 г.**

3.1. **Непредвидени и продължителни кризи**

3.1.1. *Палестина*

През първата година от многогодишната финансова рамка се покачи напрежението в **мирния процес в Близкия изток**, а икономическата и хуманитарната ситуация в **окупираните Палестински територии** се влошиха до степен, която постави населението на Западния бряг и в Газа в силна зависимост от продължителната външна помощ. Практически постоянното затваряне на границите увеличи зависимостта от външната помощ. В същото време продължи и се влоши бюджетната криза. За да запази минимална степен на социално-икономическа стабилност, ЕС започна да оказва помощ за Палестинския план за реформа и развитие на Палестинската власт. Между 2007 и 2009 г. към съответния бюджетен ред бяха добавени общо 671 млн. EUR допълнителни бюджетни кредити за поети задължения (в сравнение със стойностите в ППБ).

3.1.2. *Косово и Грузия*

Кризите в **Косово** и **Грузия** също са случаи, в които развитието на политиката и непредвидени събития — обявяването на независимост в първия случай и конфликта с Русия във втория — доведоха до допълнителни нужди, които не бяха предвидени в първоначалното финансово програмиране и не можеха да бъдат посрещнати само чрез първоначално програмираните средства по съответните географски инструменти. И отново, съответните механизми за реагиране при кризи, а именно мисиите по ЕПСО (Европейска политика за сигурност и отбрана) в рамките на бюджета за ОВППС, макрофинансовата помощ и Инструментът за стабилност, позволиха на ЕС да предприеме конструктивни и стабилизиращи ответни действия по отношение на тези кризи. Политическият ангажимент на ЕС бе отразен в съответните обещания за предоставяне на помощ, направени на международните конференции на донорите през 2008 г. Отпуснатите средства по ИПП (100 млн. EUR), МФП (60 млн. EUR) и ОВППС (70 млн. EUR) трябваше да бъдат допълнени, за да се окаже адекватна подкрепа на Косово, а бюджетът на ЕИСП бе увеличен, с цел да се улесни предоставянето на помощ след края на конфликта в Грузия, и по-специално спешна помощ за разселените хора вътре в страната.

3.1.3. *Хуманитарна и хранителна помощ*

Освен това в условията на бързо растящи цени на храните бе налице все по-голямо търсене на хранителна помощ, което доведе до ранно изчерпване на бюджета за **хуманитарна и хранителна** помощ през 2008 г. и до необходимостта от осигуряване на допълнителни 177 млн. EUR посредством Резерва за спешна помощ, за да се запази адекватен капацитет за реагиране при бедствия. През юни 2009 г. Комисията трябваше да посрещне две големи хуманитарни кризи в Пакистан и Сомалия, за които бяха необходими допълнителни средства в размер на 65 млн. EUR, предоставени от Резерва за спешна помощ.

3.1.4. *Инструмент за прехрана*

В края на 2008 г. съществуващите инструменти и бюджети се оказаха недостатъчни за справяне с рязкото покачване на цените на световните хранителни пазари. Наблюдаваните и очакваните катастрофални последици за много селски стопани и за населението в бедните страни накараха Комисията да предложи създаването на нов **Инструмент за прехрана** в размер на 1 млрд. EUR, който да спомогне за облекчаване на положението.

3.1.5. *Изменение на климата*

В рамките на бюджетните процедури между 2007 и 2009 г. за тематичната програма за околната среда и природните ресурси (ENRTP) по ИСП бяха отделени допълнителни средства в размер на около 175 млн. EUR от наличния марж за 2007—2013 г., с цел да се укрепи капацитетът на ЕС за справяне с изменението на климата (включително финансирането на инициативата за Световния фонд за енергийна ефективност и възобновяема енергия — GEEREF).

3.2. **Бюджетни отговори на кризата**

Основните географски и тематични програми имат относително широк обхват и критерии за допустимост, което дава известна свобода на действие за посрещане на кризите и спешните нужди, макар и с известно забавяне. Тези програми се допълват от специфични инструменти, създадени с цел задоволяване на конкретни нужди, и по-специално с цел реагиране при кризисни ситуации — регламентът относно хуманитарната и хранителната помощ (HUMA), Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), Инструментът за стабилност (ИС), макрофинансовата помощ (МФП) и външното измерение на Финансовия инструмент в областта на гражданската защита (ФИОГЗ).

Комисията предприема ответни действия по отношение на непредвидените кризи, като мобилизира набор от механизми за реагиране при кризи, вариращи от интервенции по Инструмента за стабилност до мисии в рамките на ЕПСО, или като създава нови инструменти, като например Инструмента за прехрана. До определена степен програмирането по географските инструменти също предвижда известна свобода за маневриране при непредвидени ситуации. Независимо от това редица кризи налагат мобилизирането на други ресурси освен наличните програмирани средства по географските инструменти.

Освен специалните инструменти за действие при кризи Комисията може да предложи да се използват средствата, осигурени от Междуинституционалното споразумение за реагиране при спешни ситуации или непредвидени кризи по света. На първо място, за посрещане на новите нужди, възникнали в хода на годишната бюджетна процедура, първоначално бе предвиден **растящ неразпределен марж** под тавана на разходите на функция 4 за периода 2007—2013 г. На второ място, **Резервът за спешна помощ (РСП)** може да се мобилизира през бюджетната година за реагиране главно на извънредни ситуации от хуманитарно естество, но също и за справяне с граждански кризи, след като се изчерпят всички възможности за вътрешно **преразпределяне на бюджетни средства**. В случай че допълнителните нужди за някои области са известни преди приемането на бюджета и няма наличен марж по функция 4, Комисията може да предложи да се мобилизира **Инструментът за осигуряване на гъвкавост**. През изминалите три години бяха мобилизирани различни комбинации от тези различни средства за посрещане на непредвидени нужди. Вследствие на извънредната ситуация, предизвикана от покачващите се цени на храните през 2008 г., бюджетният орган одобри създаването на Инструмент за прехрана в размер на 1 млрд. EUR (за периода 2008—2010 г.) чрез преразпределянето на средства от Инструмента за стабилност (240 млн. EUR) и едновременно с това чрез използването на Резерва за спешна помощ (340 млн. EUR) и Инструмента за осигуряване на гъвкавост (420 млн. EUR). Тази ситуация дори наложи **изменение на Междуинституционалното споразумение (МИС)** за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление, с което се разреши еднократно увеличение на РСП през 2008 г. (с 240 млн. EUR).

3.2.1. Промяна на приоритети/переразпределяне

В отговор на непредвидени събития първо се проучва възможността за **переразглеждане на приоритетите по отношение на съществуващите програми и мерки при представянето на ППБ от Комисията**, без да се наврежда на реализирането на предвидените цели на приетите програми. Като илюстрация на това, част от средствата по годишния план за действие за Грузия през 2008 г. бяха пренасочени за финансиране на спешните мерки след края на конфликта, като например спешната помощ за разселените хора вътре в страната. Друг пример: част от вече записаните в бюджета средства за финансиране на дейностите за развитие и инвестиции в Палестина бяха насочени чрез механизма PEGASE за покриване на рутинни разходи на Палестинската власт с цел поддържане на основни услуги, по-специално за здравеопазване и образование. Когато бе възможно, бяха извършени и трансфери на бюджетни кредити от различни бюджетни редове.

3.2.2. Използване на неразпределения марж

След като изчерпа възможностите за переразпределяне, Комисията предложи да се използва неразпределеният **марж** под тавана на разходите. Както е обобщено в таблица 3, маржът след ППБ за 2007 г. бе използван напълно за адаптиране на пакетите за различните програми (вж. бележка под линия 3 в раздел 2.1.2 по-горе), а с оставащия марж след ППБ за 2008 г. и за 2009 г. бяха подсилени редица бюджетни редове в отговор на кризисни ситуации, предимно за Палестина (281 млн. EUR през 2008 и 2009 г., което съответства на 43 % от общите допълнителни средства през този период).

Таблица 3 — Използване на неразпределения марж

(Бюджетни кредити за поети задължения в млн. EUR по текущи цени)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Предварителен проектобюджет (ППБ без РСП)	6 468,000	6 672,196	7 196,400
МАРЖ	110,000	329,804	243,600
Увеличение в хода на бюджетната процедура	114,933	399,804	662,939
ЕИСП (Палестина)	-	142,000	139,000
ОВППС (Косово)	-	70,000	-
ИПП (Косово)	-	60,000	40,000
МФП	-	60,000	-
Европейски парламент (пилотни проекти/подготвителни действия)	-	67,804	63,939
ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕХРАНА	-	-	420,000
Бюджет	6 577,933	7 072,000	7 859,930
Марж / използване на Инструмента за осигуряване на гъвкавост	0,067	-70,000	-419,930

3.2.3. Трансфери в хода на изпълнението на бюджета

Трансферите се използват в хода на изпълнението на бюджета за пренасочване на средства от програми със сравнително по-бавно бюджетно изпълнение към такива, чиито нужди са по-големи от първоначално предвидените в бюджета. Предпочита се вариантът на **преразпределяне чрез вътрешен трансфер** в рамките на бюджетна глава или статия, тъй като бюджетните кредити остават в същата дейност или географски регион и обикновено се покриват от същото правно основание. Например бюджетните редове за Палестина и ЕПС-Изток бяха подсилени чрез трансфер на неизползвани налични средства по реда за трансгранично сътрудничество и този за ЕПС-Средиземноморие, без да се нарушава договореният географски баланс.

Преразпределянията между глави посредством трансфери, одобрени от бюджетния орган, бяха използвани за финансиране на непокрити нужди (за Палестина 286 млн. EUR, т.е. 42 % от общия размер на допълнителните средства за 2007—2009 г., бяха набавени от различни други инструменти, като например Фонда за гарантиране на заеми и макрофинансовата помощ. За Грузия 8 млн. EUR също бяха преразпределени от други глави. ИПП получи допълнителни 60 млн. EUR от трансфери в хода на изпълнението на бюджета през 2008 г.).

3.2.4. Резерв за спешна помощ

Съгласно точка 25 от МИС трансферите на средства от **Резерва за спешна помощ** трябва да се предшества от проучване на възможностите за преразпределяне на бюджетни кредити. През изминалите три години РСРП бе използван за посрещане на допълнителните нужди в Палестина и Грузия и в отговор на няколко хуманитарни кризи и на хранителната криза през 2008 г. През 2008 и 2009 г. РСРП допринесе за финансирането на Инструмента за прехрана с 340 млн. EUR (от които 262 млн. EUR през 2008 г., включващи еднократно увеличение на РСРП, одобрено в изменение на МИС, и 78 млн. EUR през 2009 г.). През юни 2009 г. Комисията предложи да се мобилизират други 65 млн. EUR от РСРП в отговор на хуманитарните кризи в Пакистан и Сомалия.

Таблица 4 — Използване на РСРП през 2007—2009 г.

(Поети задължения в млн. EUR по текущи цени)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Мобилизиране на РСРП	49,200	478,544	143,000
Хуманитарна помощ	-	177,000	65,000
ЕИСП Грузия	-	39,544	-
Инструмент за прехрана	-	262,000	78,000
ЕИСП Палестина	49,200	-	-

През последните 15 години средно на година от РСРП са мобилизирани около 200 млн. EUR (без еднократното увеличение на средствата по РСРП през 2008 г.).

3.2.5. Инструмент за осигуряване на гъвкавост

Инструментът за осигуряване на гъвкавост позволява да се финансират ясно определени разходи, които не могат да се финансират в рамките на наличните тавани за една или повече други функции. И при този инструмент всяко предложение за използването му трябва да става след задълбочено проучване на всички други възможности за преразпределяне на бюджетни кредити по функция 4. Годишният таван на Инструмента за осигуряване на гъвкавост е

определен на 200 млн. EUR, като неизползваните средства по него могат да се пренасят до година n+2.

Използване на Инструмента за осигуряване на гъвкавост (за функция 4):

2008 г. — 70 млн. EUR

2009 г. — 420 млн. EUR

През 2008 г. след изчерпване на маржа по функция 4 от Инструмента за осигуряване на гъвкавост бяха мобилизирани 70 млн. EUR за финансиране на мисията в Косово в рамките на ОВППС.

Бюджетната процедура за бюджета за 2009 г. бе силно повлияна от проблема с покачващите се цени на храните, което доведе до допълнителни нужди от 1 млрд. EUR през периода 2008—2010 г., за посрещането на които се наложи да се отпуснат 420 млн. EUR от Инструмента за осигуряване на гъвкавост.

Таблица 5 — Използване на Инструмента за осигуряване на гъвкавост през 2007—2009 г.

	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Съществуващи пренасяния			
година n - 2	18	200	130
година n - 1	200	200	200
Сума година n	200	200	200
Общо налични	418	600	530
Мобилизирани суми			
за година n - 2	0	200 ⁶	130
за година n - 1	0	70 ⁷	200
за година n	0	0	90
Общо мобилизирани през година n	0	270	420⁸
Суми за пренасяне			
от година n - 2	0	0	0
от година n - 1	200	130	0
от година n	200	200	110
Общо	400	330	110

3.2.6. Изменение на МИС

И накрая, за да се финансира Инструментът за прехрана, бе необходимо да се използват всички налични механизми, в това число — като „последно средство“ — внасянето на **изменение в МИС, отнасящо се в конкретния случай до еднократно увеличение на размера на РСП през 2008 г.**

3.3. Нови предложения

За периода 2010—2013 г. Комисията направи предложения за отпускане на **допълнителни средства, обусловени от политиките**, което се отрази на финансовото програмиране на функция 4. Бюджетните кредити за политиките за борба с изменението на климата, за Източното партньорство и за дейности, които не са ОПР⁹, в страните по ИСР (ИИС+) са значими примери за това (вж. раздел 5.2 по-долу). Подходът и логиката при определяне и мобилизиране на едновременно използваните източници на финансиране са същите.

⁶ Функция 3 — 200 млн. EUR за „Галилео“.

⁷ Функция 4 — 70 млн. EUR за бюджета за ОВППС (мисия EULEX Косово в рамките на ЕПСО).

⁸ Функция 4 — 420 млн. EUR за Инструмента за прехрана (в рамките на общото финансиране от 1 млрд. EUR през периода 2008—2010 г.).

⁹ ОФП — официална помощ за развитие.

4. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА ПРЕЗ 2007—2009 Г.

4.1. Поети задължения и плащания

Както е посочено в публикуваното наскоро съобщение на Комисията от 21 април 2009 г. относно средносрочния преглед на финансовите инструменти за външни действия (СОМ(2009) 196 окончателен), високият процент на изпълнение за 2007 и 2008 г. се дължи на неотдавнашната реформа на финансовите инструменти от 2007 г. Значителното рационализиране и опростяване доведоха до реално оптимизиране на процедурите, което придаде по-голяма ефективност и гъвкавост на програмирането и предоставянето на помощта и реагирането при кризи.

Високият процент на изпълнение може да се обясни също с внимателния мониторинг на различните инструменти, който позволи на Комисията да предложи на бюджетния орган, с оглед на оптималното използване на фондовете, необходимите трансфери от дадена глава във функция 4 за компенсиране на слабости в други глави.

По отношение на бюджета за 2007 г. изпълнението на гласуваните бюджетни кредити във функция 4 достигна 99,3 % за бюджетните кредити за поети задължения, като се имат предвид пренесените суми за 2008 г., и 94,8 % за бюджетните кредити за плащания.

Както е показано в таблицата в приложението, изпълнението на бюджета за 2008 г. възлиза на 99,6 % за бюджетните кредити за поети задължения, при отчитане на пренесените суми за 2009 г., и 92,0 % за бюджетните кредити за плащания.

Последният анализ в рамките на системата за предупреждение за бюджетната прогноза от 31 май 2009 г. потвърждава, че изпълнението за 2009 г. изпреварва леко прогнозата по отношение на бюджетните кредити за поети задължения и за плащания по функция 4. Пълното изпълнение за всички инструменти се очаква да приключи до края на 2009 г.

4.2. Непокрити нужди през 2009 г.

По отношение на помощта за Грузия след вълненията през август 2008 г., бе обявено, че ще бъде предоставена помощ след края на конфликта за 2008—2010 г. с индикативен размер до 500 млн. EUR, докато на международната донорска конференция бе направено конкретно обещание за 483,5 млн. EUR. Траншът за 2008 г. от тази обещана сума вече е преведен, а средствата са набавени от различни бюджетни глави. Следконфликтният пакет по ЕИСП бе допълнен с мобилизирането на пълния набор от инструменти за намеса при кризи. Използван бе Резервът за спешна помощ, допълнен с редица вътрешни трансфери и трансфери между различни глави, с цел да се спази обещанието, дадено на международната донорска конференция в Брюксел през октомври 2008 г.

За 2009 г. продължава да съществува известно несъответствие между залегналите в бюджета суми и размера на обещаната помощ. Всяко по-нататъшно действие в това отношение обаче е строго обусловено от нова оценка на положението в Грузия, каквато се извършва понастоящем. Първият такъв доклад за оценка бе публикуван през юли 2009 г. и в него се посочва необходимостта от продължаване на донорската подкрепа. Комисията проучва възможностите за намаляване на разликата от 50 млн. EUR, която продължава да съществува между планираните суми и размера на обещаната помощ за 2009 г. Това ще бъде постигнато отчасти чрез преразпределяне на средства в рамките на програмите по ЕИСП. Точният размер и характер на всяка допълнителна помощ ще зависи от резултатите от посочената по-горе нова оценка.

След отчитане на последните две искания за трансфер за Пакистан и Сомалия в РСП остават 101 млн. EUR за справяне с евентуални извънредни ситуации от хуманитарно естество до края на годината.

5. 2010 г. и СЛЕД ТОВА

В този раздел от доклада е представена кратка оценка на бюджетните средства, налични през следващите четири години за покриване на бъдещи допълнителни нужди.

5.1. Общо увеличение на функция 4

Таванът на разходите на функция 4 се увеличава средно с около 6,8 % (\pm 550 млн. EUR) годишно между 2009 и 2013 г. (без РСР). Основните програми (ИПП, ЕИСП и ИСР) се характеризират със съществено увеличение, което трябва да даде известна възможност за маневриране с оглед на развитието на политиките. Способността да се отговори на политическите и бюджетните предизвикателства е свързана отчасти и с интегрирането на някои приоритети в програмирането на основните инструменти (преразглеждане на стратегическите програмни документи, по-специално на националните и регионалните индикативни програми по ЕИСП) или с вече предвидената при създаването на тези програми гъвкавост. Например тригодишната периодично актуализирана многогодишна индикативна финансова рамка (МИФР) по ИПП позволява да се прехвърлят бюджетни кредити от раздели I и II към раздели III, IV и V, предназначени за страните кандидатки¹⁰, при промяна на статута на страната бенефициер без необходимост от допълнителни средства. Всяка промяна в разпределените средства обаче следва да отчита времевия хоризонт на отделните програми, особено на тези, които се нуждаят от стабилна средносрочна финансова перспектива за стратегическо планиране и дългосрочни инвестиции (както в случая на ИПП).

5.2. Нови програми и фиксиран и ограничен марж

На преговорите за финансовата рамка за 2007—2013 г. бе договорено във функция 4 да се остави значителен растящ марж, с който да се посрещнат непредвидени събития или евентуални промени в политиките до края на този период.

При представяне на своя ППБ Комисията положи всички усилия да увеличи маржа, където беше възможно, и да запази този нарастващ характер. Комисията взема предвид не само изпълнението през предходните години, но и редица фактори, като например текущия ритъм на програмите, предишните намаления и нуждите от компенсирани или ново уравновесяване на отделните компоненти на програмите. Над определена степен намаленията на средствата могат да засегнат ефективността на външните действия и на помощта за развитие на ЕС. До този момент наличието на неразпределени маржове позволи да се отговори не само на непредвидени събития (Косово, Палестина и др.), но и да се вземат предвид някои развития в политиките (изменението на климата в рамките на ENRTP по ИСР, учредяването на Източното партньорство по ЕИСП, изменението на ИИС), като в същото време се остави известна свобода за маневриране в хода на годишната бюджетна процедура.

Въпреки това поради честия и нарастващ натиск по отношение на функция 4 маржът за следващите години вече е с постоянен и по-ограничен размер и оставя по-малко пространство за маневриране в рамките на функция 4 в сравнение с първоначалното програмиране (вж. таблицата по-долу). Това се дължи най-вече на инициативите за изменението на климата GEEREF (175 млн. EUR през периода 2007—2013 г.), Източното партньорство (ИП) и

¹⁰ За да се гарантира целево, ефективно и съгласувано действие, ИПП е съставен от пет раздела, като всеки един тях обхваща приоритети, определени съгласно нуждите на страните бенефициери:

I. Подпомагане на прехода и институционално изграждане, II. Трансгранично сътрудничество, III. Регионално развитие, IV. Развитие на човешките ресурси и V. Развитие на селските райони.

предложеното изменение на регламента за ИИС (ИИС+), които не присъстваха в първоначалното планиране.

Началото на Източното партньорство беше поставено на срещата на върха в Прага на 7 май 2009 г. след предложение на Комисията. Основаната му цел е да създаде условията за ускоряване на политическото асоцииране и по-нататъшната икономическа интеграция между ЕС и източноевропейските партньорски страни. То се стреми да подкрепя политическите и социално-икономическите реформи в тези страни, да улесни приближаването към стандартите на ЕС и да работи за общия ангажимент за стабилност, сигурност и просперитет на целия европейски континент. За да се окаже финансова подкрепа на новите инициативи, включени в това партньорство (цялостни програми за институционално изграждане, многостранно измерение и икономическо и социално развитие), бяха предоставени 600 млн. EUR (250 млн. EUR чрез препрограмиране и 350 млн. EUR от маржа) за периода 2010—2013 г.

В резултат на междинния преглед на финансовите инструменти за външни действия беше установена „липса на допустимост“ за дейностите, които не са ОПР (официална помощ за развитие) в страните по ИСР. Вследствие на това бе предложено да се измени Инструментът за индустриализираните страни (ИИС). Комисията предложи да се разшири географският обхват на ИИС и в него да се включат страните бенефициери по ИСР, за да могат се предприемат законодателни последващи мерки за четири подготвителни действия (две за търговски и научен обмен с Индия и Китай и две за сътрудничество със страните със среден доход от Азия и Латинска Америка) и да се финансира сътрудничеството по дейностите, които не са ОПР. Това включва и частта за европейска мобилност на Прозореца за външно сътрудничество „Еразмус Мундус“. За 2010—2013 г. предложеното разширяване на ИИС възлиза на 176 млн. EUR, от които 109,5 млн. EUR идват от преразпределения в рамките на програмата по ИСР, а 67,5 млн. EUR — от маржа. След като бъде изменено, правното основание на ИИС ще включва посочените по-горе подготвителни действия, финансирани преди от маржа във функция 4.

От маржа за периода 2010—2013 г. бяха използвани общо 478,5 млн. EUR за финансиране на политиките за борба с изменението на климата (60 млн. EUR), ИИС+ (67,5 млн. EUR) и Източното партньорство (350 млн. EUR), на което основно се дължи фиксираният и постоянен марж за периода 2011—2013 г. В таблица 6 по-долу е показано частичното използване на маржа за посрещане на тези нови нужди през следващите години, а в таблица 7 (неизчерпателна) — отражението върху получените маржове:

Таблица 6 — Използване на маржа за 2010—2013 г. за изменението на климата, ИИС + и Източното партньорство

(в млн. EUR по текущи цени)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Изменение на климата	-10 000	-15 000	-15 000	-20 000
ИИС+	- 15,000	- 17,500	- 17,500	- 17,500
Източно партньорство	- 25,000	- 53,000	- 113,000	- 159,000

Таблица 7 — Тавани на разходите и финансово програмиране на функция 4 за 2010—2013 г.

(в млн. EUR по текущи цени)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Таван на финансовата рамка по текущи цени	7 893,000	8 430,000	8 997,000	9 595,000
Финансово програмиране	7 679,734	8 276,908	8 843,631	9 441,403
ПЪРВОНАЧАЛЕН МАРЖ	213,000	247,000	293,000	334,000
НАСТОЯЩ МАРЖ	220,791	153,092	153,369	153,597
Резерв за спешна помощ	248,882	253,860	258,937	264,115

5.3. Възможностите за преразпределение се изчерпват

Както бе посочено по-горе, при нужда Комисията прибегва до инструментите за реагиране при кризи. От 2007 г. досега следните три инструмента са използвани за удовлетворяване на съществени допълнителни нужди при изготвянето на ППБ (чрез увеличение на наличния марж във функция 4) или при изпълнението на бюджета (чрез коригиране на приоритетите в рамките на същия инструмент и/или чрез бюджетни трансфери): Инструментът за стабилност, механизмът за финансиране на Фонда за гарантиране на заеми и макрофинансовата помощ.

Внимателно проучване на очакваното развитие на нуждите, обхванати от тези три инструмента, сочи, че през идните години възможностите за използването им като източник за преразпределяне на средства са много по-ограничени.

Вследствие на финансирането на Инструмента за прехрана оперативните разходи за Инструмента за стабилност (ИС) са намалели с 240 млн. EUR за 2008—2013 г. Разходите по други инструменти (ЕИСП, ИСР и ИПП) бяха отложени за по-късна дата, за да се направи възможно постепенното увеличение на ИС, като в същото време годишните маржове останат непроменени.

Необходимостта от финансиране на Гаранционния фонд произтича от нивото на неприключените гарантирани операции по фонда (ритъм на плащанията от Европейската инвестиционна банка и брой на отпуснатите от Европейския съюз заеми в рамките на МФП). Целевият размер за фонда съответства на 9 % от просрочените капиталови задължения.

По отношение на външния мандат на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), последните налични приблизителни оценки показват леко ускоряване на ритъма на плащанията. В резултат на финансовата и икономическа криза нарасна ролята на ЕИБ за смекчаване на последиците от кризата и се ускори изпълнението на външния ѝ мандат. Увеличеното изплащане ще доведе до нуждата от по-голямо финансиране на Гаранционния фонд през следващите години (ускореният ритъм на плащанията съответства на повече просрочени капиталови задължения, които трябва да се покрият при целевия размер от 9 %).

В допълнение към външния мандат на ЕИБ през последните две десетилетия макрофинансовата помощ (МФП) за страните извън ЕС представляваше важен общностен инструмент за реагиране при кризи. През миналите години и особено през 2008 г. обаче

Комисията пренасочи бюджетни кредити от реда за безвъзмездни средства по МФП, когато не бяха удовлетворени нужди и/или критерии.

В настоящите условия на криза редица страни в етап преди присъединяване и съседни страни вече поискаха — или вероятно ще поискат в хода на годината — нова макрофинансова помощ. Ако през следващите години броят на заемите в рамките на МФП се увеличи, Комисията няма да е в състояние да пренасочи бюджетни кредити от реда за МФП към други цели, като така ще се ограничи гъвкавостта ѝ при изпълнението на бюджета. Това ще се отрази и на нуждите от финансиране на Гаранционния фонд, тъй като тези евентуални операции по предоставяне на заеми също се покриват от фонда.

Съчетанието на тези два фактора ще повлияе силно на нуждите от финансиране на фонда през последните години от финансовата рамка и Комисията не може да изключи възможността през следващите години да е необходимо финансиране на фонда в по-голям размер от програмирания (200 млн. EUR годишно).

В настоящите кризисни условия и с оглед на ограничените налични ресурси, както и на факта, че повечето ресурси вече са програмирани по основните инструменти във функция 4, Комисията извършва нова оценка на политическата рамка за този вид помощ (безвъзмездна МФП).

5.4. Инструменти за реагиране при кризи

Както вече бе посочено, маржът във функция 4 е по-малък от първоначално програмирания. Възможността за увеличаването му при представянето на ППБ се ограничава от очакваните по-големи нужди от финансиране на Гаранционния фонд, което намалява възможностите за пренасочване на средства. От друга страна, общите тавани на разходите и някои специфични кризисни инструменти (посочени в част I) за справяне с несигурността се характеризират с по-големи финансови пакети.

Някои инструменти за реагиране при кризи, като хуманитарната помощ, са програмирани въз основа на стабилен годишен ръст от около 3 %. Всяка година средствата се усвояват напълно вследствие на постоянното нарастване на броя на кризите, предизвикани от природни бедствия или от хората, и на големия брой продължителни кризи. От друга страна, при програмирането на инструменти като Инструмента за стабилност и Общата външна политика и политика на сигурност е налице бърз растеж, вариращ между 10 и 30 % годишно. Макар и капацитетът за пренасочване на средства от Инструмента за стабилност да е ограничен в резултат на посоченото по-горе намаление от 240 млн. EUR, инструментът се увеличава с около 20 % през периода 2010—2013 г.

Използването на Финансовия инструмент в областта на гражданската защита е обвързано стриктно с непредвидени нужди и поради това при него в края на годината може да останат налични неизползвани средства, чийто размер не е сигурен (зависи от броя на извънредните ситуации през годината).

Съгласно МИС Комисията може да предложи да се използва Резервът за спешна помощ за посрещане на специфични нужди вследствие на непредвидени при изготвянето на бюджета събития. Възможността за използване на РСП е ограничена до хуманитарните операции и справянето с граждански кризи. Финансирането на Инструмента за хранителна помощ обаче нямаше да е възможно без изменението на МИС, с което размерът на РСП бе увеличен еднократно.

5.5. Инструмент за осигуряване на гъвкавост

И накрая, ако през дадена година всички възможности за реагиране на непредвидени събития се изчерпят, Комисията може да поиска да се мобилизира Инструментът за осигуряване на гъвкавост, който позволява да се финансират ясно определени разходи, които не могат да бъдат финансирани в рамките на наличните тавани за една или повече други функции. И при този инструмент всяко предложение за използването му трябва да става след задълбочено проучване на всички други възможности за преразпределяне на бюджетни кредити по функция 4. През 2009 г. по него са налични 110 млн. EUR с допълнителни годишни трансове от 200 млн. EUR през периода 2010—2013 г.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Наличните през 2009 г. бюджетни средства и гъвкавост би трябвало да са достатъчни за посрещане на установените нужди. Очаква се координацията между инструментите за намеса при кризи и географските и тематичните програми, вътрешното преразглеждане на приоритетите и оставащата част от Резерва за спешна помощ да са достатъчни за задоволяване на потенциалните нужди, включително положението в Грузия, Палестина, Косово, Пакистан и Сомалия.

Настоящата архитектура на инструментите за външна помощ заедно с механизмите за гъвкавост, предвидени в МИС, позволиха до този момент задоволителна реакция.

От 2010 г. нататък непредвидените нови нужди ще трябва да се посрещат с наличните ресурси в конкуренция със съществуващите инициативи. Поради това при съставянето на бюджета ще е необходимо да се намери подходящ баланс, който да отрази договорените политически приоритети.

Предстоящият преглед на националните и регионалните стратегически документи в рамките на основните географски регламенти ще даде възможност за преразглеждане на приоритетите по отношение на многогодишните индикативни програми и за включване във всички двустранни и многостранни сътрудничества на някои основни предизвикващи безпокойствие въпроси, като изменението на климата и енергийната сигурност.

Увеличението на размера на финансовите пакети за основните разходни програми и дори още по-бързият ръст на специфичните кризисни инструменти ще дадат възможност за задоволяване на предвидените нараснали нужди. От друга страна, по-малкият и фиксиран марж под тавана на разходите на функция 4 и намалените възможности за преразпределяне на средства ще усложнят годишните бюджетни процедури в случай на големи непредвидени нужди. В такива случаи може да се окаже трудно за Съюза да освободи големи суми по съществуващите инструменти за реагиране при кризи и за външна помощ, с които разполага, което може да породви необходимостта от използване на всички налични средства в рамките на Междуинституционалното споразумение.

Приложение

**ФУНКЦИЯ 4 / ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОЕТИТЕ ЗАДЪЛЖЕНИЯ И НА ПЛАЩАНИЯТА КЪМ 31 ДЕКЕМВРИ 2008 Г.
ВСИЧКИ ВИДОВЕ БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ БЕЗ РЕЗЕРВА ЗА СПЕШНА ПОМОЩ**

(в млн. EUR)

ФУНКЦИЯ	ПОЕТИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ				ПЛАЩАНИЯ			
	ПЪРВОНАЧАЛЕН БЮДЖЕТ	БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ БЕЗ ТЕКУЩ РЕЗЕРВ	ИЗПЪЛНЕНИЕ КЪМ ДАТАТА НА ДОКЛАДА		ПЪРВОНАЧАЛЕН БЮДЖЕТ	БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ БЕЗ ТЕКУЩ РЕЗЕРВ	ИЗПЪЛНЕНИЕ КЪМ ДАТАТА НА ДОКЛАДА	
			СУМА	%			СУМА	%
ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ — ФАКТОР ОТ СВЕТОВНО ЗНАЧЕНИЕ								
ИПП (Инструмент за предприсъединителна помощ)	1 440,2	1 578,9	1 563,1	99,0 %	2 934,4	2 534,8	2 114,0	83,4 %
ЕИСП (Европейски инструмент за съседство и партньорство)	1 527,4	1 683,2	1 682,3	99,9 %	1 178,5	1 519,3	1 511,4	99,5 %
ИСР (Инструмент за сътрудничество за развитие)	2 253,2	2 273,4	2 272,3	99,9 %	2 036,4	1 980,5	1 922,1	97,1 %
ИИС (Инструмент за индустриализираните страни)	25,2	25,2	25,0	99,1 %	20,3	20,3	16,0	78,7 %
ЕИДПЧ (Демокрация и права на човека)	147,2	147,2	146,9	99,8 %	172,8	122,6	116,7	95,2 %
ИСОЯБ (Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност)	72,5	72,5	72,5	100,0 %	78,3	73,6	72,9	99,0 %
ИС (Инструмент за стабилност)	179,1	177,1	176,5	99,7 %	113,5	146,9	126,3	86,0 %
НУМА (Хуманитарна помощ)	751,3	931,3	930,9	100,0 %	754,3	874,9	869,4	99,4 %
МФП (Макрофинансова помощ)	152,0	19,0	17,6	92,9 %	112,0	82,3	40,4	49,1 %
ОВППС (Обща външна политика и политика на сигурност)	285,3	287,0	286,7	99,9 %	179,7	205,4	192,3	93,6 %
ЗАЕМ (Гаранции на ЕО за операции по отпускане на заеми)								
Други действия и програми	180,3	437,6	159,8	36,5 %	231,5	211,9	170,0	80,2 %
Децентрализирани агенции	20,9	20,4	19,2		40,9	40,5	39,1	
ОБЩО ФУНКЦИЯ 4	7 034,5	7 652,8	7 352,9	96,1 %	7 852,5	7 812,9	7 190,5	92,0 %
От които пренесени за 2009 г.		-270,6						
		7 382,2	7 352,9	99,6 %				
ОБЩО / БЮДЖЕТ НА ЕС	125 390,0	129 495,8	128 278,6	99,1 %	117 344,4	113 823,79	110 449,5	97,0 %

