



„НЕ МИ КАЗВАЙ КАКВИ СА ПРИОРИТЕТИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, А МИ ПОКАЖИ КАКВА Е ФИНАНСОВАТА РАМКА“

ПРОФ. ИНГРИД ШИКОВА

2 февруари 2018 г.

Известната мисъл на Джеймс Фрик „Не ми казвай какви са приоритетите ти. Кажи ми за какво си харчиш парите и аз ще ти кажа какви са“¹ приляга много точно към една от най-обсъжданите теми, свързана с бъдещето на европейската интеграция - многогодишната

финансова рамка на Европейския съюз за периода след 2020 г.

През юни 2017г. Европейската комисия публикува документ за размисъл за бъдещето на финансите на Европейския съюз. Според документа за размисъл, следващата многогодишна финансова рамка ще трябва да "финансира повече с по-малко". Това трябва да се случи в момент, когато бюджетът на ЕС

¹“Don’t tell me where your priorities are. Show me where you spend your money and I’ll tell you what they are.”—
James W. Frick



намалява заради излизането на Обединеното кралство от ЕС, а от друга страна е подложен на все по-голям натиск да направи повече за насърчаване на заетостта и растежа, да подобри управлението на еврозоната, да укрепи сигурността и военното сътрудничество, да управлява миграционните потоци и да се справи с изменението на климата.

На 24 октомври 2017 г. Европейският парламент в отговор на документа за размисъл на Комисията, прие резолюция за бъдещето на финансите на ЕС. В нея Европейският парламент излага своите виждания за това, че европейският бюджет в сегашния му размер е твърде малък, за да отговори ефективно на предизвикателствата, които стоят пред Европейския съюз и пледира не само увеличаване на бюджета, но и за по-голяма гъвкавост при изразходването на средствата.

Европейската комисия започна и публична консултация по темата за европейските средства, която ще продължи от 10 януари до 8 март 2018г. Междувременно бяха проведени редица конференции за обсъждане на основните въпроси, свързани с бъдещето на европейския бюджет. Последната от тях „Shaping Our Future - Designing the Next Multiannual Financial Framework“ ("Оформяне на нашето бъдеще - Проектиране на следващата многогодишна финансова рамка"),

организирана от Европейския център за политическа стратегия - вътрешния мозъчен тръст на Европейската комисия, се проведе на 8 и 9 януари 2018г.в Брюксел. Следващата конференция на тази тема, ще се проведе на 9 март 2018г. в София преди заседанието на Съвета на министрите по икономическите и финансовите въпроси.

Тези интензивни дискусии, както и серия от изследвания, осъществени по нейна поръчка, са необходими на Европейската комисия, за да „опипа почвата“ и да усети настроенята на държавите-членки по отношение на промените в бюджета, така че да може да подготви едно реалистично и възможно за осъществяване предложение за многогодишната финансова рамка след 2020г. Тя вече оформя редица нови идеи, които се стреми да лансира предварително, за да получи ответни реакции както от държавите членки, така и от обществото. Едва след като напипа техния пулс, Европейската комисия ще изготви окончателното предложение за многогодишната финансова рамка. Очаква се това предложение да бъде представено през май 2018г. и веднага да започнат конкретните разговори по него по време на българското председателство.

Какви са основните проблеми и какви предложения на Европейската комисия изкристализират от досегашните дискусии?

1. Как да се запълнят „дупките“?

Вече е всеобщо известно, че излизането на Обединеното кралство от Европейския съюз ще доведе до „дупка“ от около 12-13 млрд. евро в приходната част на годишния бюджет на ЕС, което на практика означава, че ако не се направят промени в многогодишната финансова рамка, бюджетът на ЕС след 2020г. ще бъде по-малък по размер. Необходимостта от запълване на дупката, обаче, изглежда неизбежна, тъй като нарастват и задачите, които трябва да се разрешават на ниво Европейски съюз – сигурност, отбрана, граничен контрол, борба с тероризма. Продължава да съществува и нуждата от сближаване, повишаване на конкурентоспособността, подпомагане на земеделските производители, стабилизиране на икономическия и паричен съюз, но и съдействие за подготовка на страните, на които предстои членство в еврозоната. Изводът е, че трябва да се извършат много повече дейности с по-малко средства. Но дали това е възможно на практика?

Европейската комисия предлага „дупката“, която ще остави Брекзит да се запълни чрез подхода „50 на 50“. Какъв е практическият смисъл на това предложение – от една страна да бъдат направени спестявания чрез намаляване на финансирането на някои дейности и програми, които фигурират в

настоящия бюджет и с които да се покрият част от недостигащите средства, а от друга страна да се увеличат приходите в бюджета чрез приток на „свежи пари“. Това разпределение 50:50 се отнася за вече съществуващите политики и програми.

За нововъзникналите задачи, като отбрана, граничен контрол, борба с тероризма и т.н. предложението на Комисията е съотношението да бъде 20:80 – 20 на сто от необходимите средства да дойдат от спестявания, а 80 на сто – от „свежи пари“ тоест от увеличаване на приходите в бюджета на ЕС.

С това предложение, Европейската комисия прави реверанс към двете основни групи страни – нетните приносители получават желаното по-ефективно изразходване на средствата, а нетните получатели от бюджета получават уверението, че няма да бъдат ощетени от намаление на средствата особено за кохезионната политика.

Тук естествено възниква конкретният въпрос – от какво точно да се спести или казано с други думи кои разходи да се орежат в бъдеще, така че да бъдат постигнати резултатите, които очакват европейските граждани? Предложението на Европейската комисия е средствата за общата селскостопанска политика и за кохезионната

политика да бъдат намалени с по 5 на сто и всяка от двете политики да има средства, представляващи 30 на сто от бюджета на ЕС (вместо по 35 на сто от бюджета на ЕС както е понастоящем) .

Така възниква още един важен въпрос - ще бъдат ли изместени традиционните европейски политики от необходимостта за решаване на актуални и неотложни проблеми? Ясно е, че справянето с новите предизвикателства, пред които е изправен Европейският съюз и за които стана дума по-горе изискват допълнително финансиране. Или казано с други думи, ще се осигурят ли нужните средства за сметка на традиционните политики – например, на кохезионната политика или на селскостопанската политика и няма ли това да предизвика още по-големи противоречия между държавите-членки. Предложените съкращения с по 5 на сто изглеждат разумни, но недостатъчни. По-висок процент би предизвикал недоволството на по-бедните държави от ЕС. Освен това, Европейската комисия, имайки предвид и проведените дискусии, предлага средствата за две от съществуващите европейски програми не само да не бъдат намалявани, а напротив да бъдат увеличени през следващия планов период – това са програмата за подпомагане на образованието, обучението, младежта и спорта „Еразъм +“ и програмата за научни

изследвания и иновации „Хоризонт 2020“. Изводът е, че необходимостта от допълнително финансиране - тоест на свежи пари за новите дейности е очевидна, ако наистина има воля и желание те да се случат и да бъдат успешни. Това пък изисква увеличаване на приходите в бюджета.

2. Как да се определи кои проекти имат европейска добавена стойност?

Това е следващият въпрос, който Европейската комисия поставя за обсъждане. Проблемът е, че има определено желание в бъдещата финансова рамка да се включат само програми и проекти с ясна европейска добавена стойност, но едновременно с това няма ясно и единно виждане за същността на европейската добавена стойност. За някои от проектите за трансгранична инфраструктура тя е очевидна, но в други случаи има противоречия дали финансирането, например на вътрешна инфраструктура, има европейска добавена стойност и дали трябва да бъдат изразходвани средства от бюджета на ЕС.

В свое изказване по време на конференцията за многогодишната финансова рамка на 8 януари 2018г. комисарят Йотингер, отговарящ за бюджета, защити много убедително тезата, че подпомагането на най-бедните държави в ЕС е необходимо условие за постигане на стабилност и

конкурентоспособност на целия Европейския съюз. „Не знам дали ще се нуждаем от политика на сближаване през 2050 г., но със сигурност през следващото десетилетие това е необходимо, ако искаме да останем конкурентоспособни и да направим мъдър избор.“ Това би трябвало да е и становището, което България да защитава по време на преговорите. Споровете по този въпрос, обаче ще бъдат разгорещени и постигането на съгласие ще изисква компромиси.

3. Как да се реши дилемата „нетни вносители“ и „нетни получатели“?

В същност, няма нищо ново в противоречието между страните нетни вносители и страните нетни получатели от бюджета на ЕС. Нека си припомним, че преговорите за финансовата рамка 2007-2013г. бяха предшествани от писмо на шест държави членки, нетни приносители към бюджета (Австрия, Германия, Франция, Нидерландия, Швеция и Обединеното кралство), които настояваха за бюджет не по-висок от 1% от БНП на ЕС. Преди преговорите за настоящата финансова рамка 2014-2020г. отново имаше писмо – този път на пет държави членки - Германия, Франция, Нидерландия, Финландия и Обединеното кралство. В него освен класическото искане за по-малко разходи, се настоява и за “по-добро харчене”.

Кризата извади на показ проблемите с конкурентоспособността и управлението на средствата и слабостите на моделите на растеж, следвани от страни като Испания, Португалия, Гърция и Ирландия през последните десетилетия. Всичко това породи съмнения относно ефективността на европейското финансиране за повишаване на конкурентоспособността, както и тревога за измами и злоупотреби с европейските средства в някои държави членки. Именно поради тези безпокойства, комисарят Йотингер, отговарящ за бюджета подкрепя осъществяването на интелигентни финансови трансфери, от които да се възползват страни като България. Как точно ще изглеждат тези интелигентни финансови трансфери е рано да се каже, но при всички случаи ще бъдат обвързани с определени изисквания, условия и строга дисциплина.

Делението на страните на нетни приносители и нетни получатели и противопоставянето им, особено от популистите, създава трудности при обсъждането и приемането на финансовата рамка. Тук обикновено възниква въпросът за т.нар. „справедливо възвръщане“ – тоест обръща се много по-голямо внимание на това колко от предоставените в бюджета на ЕС средства се връщат в страната по линия на програми и фондове. Не се отчитат обаче,

редица фактори като ползите, които произтичат за по-богатите и по-конкуентоспособните държави от възможността да търгуват свободно в единния пазар, както и фактът, че част от средствата, предоставени по линия на структурните фондове се изразходват за доставка на стоки именно от тези конкурентоспособни страни. Тогава е съвсем резонно да бъде зададен въпросът – само страните, които получават средства от структурните фондове ли имат полза от тях или ползата е поделена по определен начин и с тези, които са нетни приносители? Всичко това трябва да бъде обяснявано на гражданите, за да не процъфтяват популистките твърдения, че Югът живее на гърба на Севера и други подобни.

4. Да се увеличат ли вноските на държавите членки ?

Споровете за тавана на вноските на държавите членки в европейски бюджет винаги са дълги и разгорещени. Като илюстрация може да бъде посочено „пазаренето“ за финансовата рамка 2007-2013г. Предложението на Европейската комисия предвиждаше средствата за периода 2007-2013 да възлизат на 1,14% от брутния национален доход (БНД) на ЕС. Поради разногласията между страните - нетни приносители и страните - нетни получатели не беше прието

дори компромисното предложение на Люксембургското председателство за финансова рамка на базата на 1,06% от БНП на ЕС. Следващото Британско председателство излезе с ново предложение – за 1,03%, което беше отхвърлено от новите държави членки с аргумента за намаляване на очакваната финансова подкрепа за техните икономики. Накрая след 17 часови преговори на 15 и 16 декември 2005г. беше постигнато политическо споразумение между всички държави членки за финансовата рамка 2007-2013 г. при таван на бюджетните средства от 1,045% от БНП на ЕС. Както е видно, споровете са дори за „хилядните“. Настоящата финансова рамка, съгласувана в кризисния период се основава на 1 на сто от БНД, което доведе за първи път в историята на европейската интеграция до намаление на бюджета.

Традиционно Европейската комисия вероятно ще предложи по-голям размер на европейския бюджет за следващия планов период, особено като се имат предвид оживлението в европейската икономика и появяването на нагласи сред държавите членки за увеличаване на вноската. Дори Естония заяви, че е готова да бъде нетен приносител за бюджета. Комисарят Йотингер посочи една интересна цифра 1,1X на сто. Каква цифра ще стои в стотните - дали ще бъде 1 или 9 все още не е ясно.

Търсят се и други възможности за финансиране на европейския бюджет, освен съществуващите понастоящем.² Предложенията са много – данък върху финансовите транзакции, доходи от търговията с въглеродни емисии, данък върху пластмасите, ресурс, основан на корпоративния данък, такси върху отделянето на въглероден диоксид и т.н. Друг е въпросът дали ще бъдат приети от държавите-членки. Намирането на нови източници не само ще допринесе за попълване на бюджета, но и постепенно ще го освободи от клещите на исканията за „справедливо възвръщане“ на средствата към държавите-членки.

Има още много въпроси, чиито отговор ще бъде търсен през следващите месеци. Може да се предполага, че преговорите за финансовата рамка ще възпроизведат в голяма степен логиката и “битките” за европейския бюджет. Но все пак не трябва да пропускаме факта, че политическият и икономическият контекст е

малко по-благоприятен от този, в който се развиваха дискусиите за предишната финансова рамка. България като ротационен председател трябва да подготви почвата за конструктивни преговори по един от най-чувствителните въпроси в европейското (а може би във всяко) семейство – въпроса за приходите и разходите. Решенията по финансовата рамка в същност ще определят какво бъдеще сме избрали за Европейския съюз и какви са истинските приоритети на интеграцията. Изводът е: „Не ми казвай какви са приоритетите на Европейския съюз, а ми покажи каква е финансовата рамка.“

² Понастоящем източниците на бюджета на ЕС са следните:

- традиционни собствени ресурси (т.е. предимно мита при внос от трети страни и налози върху захарта)
- собствените ресурси на база данък върху добавената стойност (ДДС)
- собствените ресурси на база брутен национален доход (БНД), покриващи

разходите, които не се финансират от други видове приходи (вноски от държавите-членки)

- други източници на приходи - данъци върху заплатите на служителите на ЕС, вноски по определени програми от държави извън ЕС, глоби