

Многогодишната финансова рамка на ЕС 2014-2020 г. – нови предизвикателства

Проф. АНДЖЕЙ КОВАЛСКИ

Институт по икономика на земеделието и хранителната промишленост – Национален изследователски институт - Варшава, Полша
E-mail: kowalski@ierigz.waw.pl

Резюме: Глобалната финансова криза и кризата в еврозоната през 2010-2011 г. наложиха необичайни мерки от страна на държавите - членки на ЕС-27, а също и от институциите на Европейския съюз. Кризисната ситуация усложни интеграционния механизъм и постави на дневен ред въпроса за лидерството в паричния съюз и в общността като цяло. За да отговори на конкуренцията в глобалния свят, ЕС трябва да подкрепи интелигентния растеж. Затова бюджетът на ЕС трябва да се съсредоточи върху добавената стойност, т. е. бюджетът трябва да определи в кои области едно евро, изразходвано на европейско ниво, носи повече ползи, отколкото, ако е изразходвано на национално ниво.

Статията разглежда финансовите перспективи на ЕС за 2014-2020 г. и новите предизвикателства пред него.

Полша активно участва в дебата за финансовата рамка на ЕС 2014-2020. Според полското правителство ЕС трябва да подкрепи кохезионната политика, която спомага за постигането на социално-икономическо сближаване, чрез което всички страни - членки биха могли да постигнат приоритети в глобален план, например борбата с изменението на климата, или да реализират вътрешни реформи, например създаването на свободен пазар в сферата на услугите.

Ключови думи: финансова рамка на ЕС 2014-2020 г., предизвикателства, промяна в бюджета на ЕС

Глобалната финансова криза и кризата в еврозоната през 2010-2011 г. наложиха необичайни мерки от държавите - членки на ЕС-27 и институциите на Европейския съюз, и най-вече от страна на Европейската централна банка. Кризата доведе и до ангажирането на МВФ, и

постави на дневен ред въпроса за лидерството в паричния съюз и в общността като цяло. Показа на всички необходимостта от дълбоки реформи в интеграционния механизъм и даде началото на редица съществени организационно-регулаторни промени, имащи за цел да увеличат финансовата дисциплина в общността, които ще бъдат подготвени и реализирани в най-близките години. Планира се не само по-строго спазване на Пакта за стабилност и развитие, но също и създаване на нови антикризисни механизми от рода на Пакта за конкурентоспособността, наречен също Пакт за еврото.

Финансовият шок, рецесията в световната икономика за пореден път поставят въпросите за източниците на конкурентоспособността на европейската икономика и формирането на бъдещата финансова перспектива. За да отговори на конкуренцията в глобалния свят, ЕС трябва да подкрепи интелигентния растеж. Затова бюджетът на ЕС трябва да се съсредоточи върху добавената стойност, т. е. бюджетът трябва да определи в кои области едно евро, изразходвано на европейско ниво, носи повече ползи, отколкото, ако е изразходвано на национално ниво. Скъпите инвестиции в научни изследвания и иновации, както и важните международни инфраструктурни проекти трябва да бъдат финансирани от бюджета на ЕС. Той трябва да финансира и проекти за прилагане на екологични технологии и услуги. Тези проекти следва да се финансират не по линията на нова допълнителна програма, а да бъдат елемент на всички съществуващи политики в ЕС.

Сред най-съществените предложения за промяна на бюджета на ЕС са и следните.

- Удължаване на периода на финансовата перспектива на 10 години.
- Увеличение на бюджета на ЕС за следващия 7-годишен период с 5% над нивото от 2013 г., въз основа предимно на собствени ресурси.
- Търсене на възможности за нови източници на финансиране, извън бюджетите на страните членки. Бяха направени предложения за 6 евро-данъци и такси: данък върху финансовите сделки; европейски данък върху добавената стойност; приходи от правата за търговия с емисии на CO₂; такси от въздушния транспорт или енергийни такси; премахване на т.нар. „британска отстъпка бюджетно регулиране” в Европейския съюз, която дава специален статут на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, противоположно на други членове на Европейския съюз.
- Системна промяна в кохезионната полити-

ка чрез създаване на нова категория междинни райони, т.е. райони с БВП между 75 и 90% от средния за ЕС, които също да имат право на финансиране, както и досегашните „бедни райони“ (с БВП под 75% от средната стойност за ЕС), като по този начин ще се гарантира равнопоставеност на регионите.

- Подкрепа на запазването на потенциала на земеделското производство в Европа, като се има предвид безопасността на храните в ЕС и потреблението на храни в света.

- Поддържане на общи пазарни механизми и принципи на конкуренция в Общността.

- Изграждане на система за управление на риска и облекчаване на последиците от силните колебания в цените и доходите в земеделието.

- Опростяване на механизма за прилагане на мерките на Общата селскостопанска политика и обвързването им с други програми на Общността.

През юни 2011 г. Европейската комисия представи предложение за многогодишен бюджет на ЕС за периода 2014-2020 г. Предложението представлява опит за компромис между постулатите на Европейския парламент, който иска увеличаване на бюджета (от гледна точка на нарастващия брой задачи пред Съюза) за страните нето платци, които се обявяват за замразяване на разходите на ЕС. Според мнението на комисаря по бюджета и финансовото програмиране Януш Левандовски, проектът за бюджета е така направен, че отхвърлянето му да бъде много трудно.

Проект за нов многогодишен бюджет

В предложението за бюджет за периода 2014-2020 г. Европейската Комисия предвижда приходи на стойност 1 025 милиарда евро (1,05% от brutния национален доход (БНД) на всички страни членки на ЕС-27) и разходи на стойност 972 милиарда евро, което се равнява на 1% от общия за страните членки БНД. Ако се вземат под внимание резервите, таванът на разходите може да достигне максимум 1,23% БНД. Комисията прие като приоритетни дейностите, подпомагащи интелигентния растеж и приобщаващия растеж, т.е. реализацията на стратегията „Европа 2020“. Това доведе до увеличаване дела на средствата, предназначени за тези дейности, в сравнение с финансовата рамка за периода 2007-2013 г. На второ място бе поставена подкрепата на устойчивия растеж, относителният дял на средствата за която намалява.

В предложението на ЕК в структурата на разходите, както и досега, доминират средствата за кохезионната политика и Общата селскостопанска политика. Тяхната стойност обаче ще бъде задържана на ниво, близко до настоящото, което означава намаляване на дела им в многогодишния бюджет на ЕС (от 40% на 35%) в сравнение в настоящата финансова перспектива. В рамките на кохезионната политика Комисията предлага създаването на нова категория междинни райони, за да могат досегашните бенефициенти по тази програма, въпреки нарастването на стандарта на живот, да ползват подкрепата по линия на кохезионните фондове. Предлаганата промяна по отношение на Общата селскостопанска политика е увеличаването на директните плащания.

В сравнение с настоящия многогодишен бюджет, във финансовата перспектива за периода 2014-2020 г. ЕК предложи увеличаване на средствата, подпомагащи нарастването на конкурентоспособността, развитие на инфраструктурата и реализация на задачите в областта на правосъдието и външните работи (табл. 1).

Юнската декларация на ЕК съдържа също и предложения за промени в системата на собствените приходи на ЕС, които включват:

- намаляване (с 1%) на процентното изражение на БНД, формиращо вноската на държавите членки за сметка въвеждането на общоевропейски данъци;

- въвеждане най-късно до януари 2018 г. на два нови собствени ресурса за финансиране на бюджета на ЕС: 1) данък върху финансовите трансакции и 2) европейски данък върху добавената стойност.

Реакция на предложението на Европейската комисия

Предложението на ЕК среща критика от страна на най-големите нето платци на ЕС, особено Великобритания, Германия и Франция, които очакват, че бюджетът на Съюза за периода 2014-2020 г. ще взема под внимание необходимостта от драстични бюджетни съкращения в страните членки, т.е. ще остане най-много на реалното ниво от 2013 година. Те посочват необходимостта от по-добро изразходване на средствата, вместо увеличаване на бюджета, декларирайки едновременно волята си за започване на преговори по въпроса за структурата на разходите във финансовата рамка 2014-2020 г.

Великобритания разкритикува и идеята за

Таблица 1

Table 1

Сравнение на финансовата рамка 2007-2013 г. и предложението на ЕК за 2014-2020 г.
A comparison of the Financial Framework 2007-2013 and the EC proposition for 2014-2020

| Приоритетни цели Item | Стойности в млрд.euro Value in EUR billion in prices 2011 | | Изменение в % Change in percent |
|---|---|-----------|---------------------------------------|
| | 2007-2013 | 2014-2020 | |
| 1. Интелигентен растеж, приобщаващ растеж 1. Smart and inclusive growth | 445,5 | 490,9 | +10,2 |
| - конкурентоспособност/competitiveness | 77,8 | 114,9 | +47,7 |
| - инфраструктура/infrastructure | 12,9 | 40,0 | +209,7 |
| - кохезионна политика/cohesion policy | 354,8 | 336,0 | -5,3 |
| 2. Устойчив растеж: природни ресурси, включително: 2. Sustainable growth: natural resources, including: | 421,1 | 382,9 | -9,1 |
| - разходи за регулиране на пазара и директни плащания expenditure connected with the market and direct payments | 322,0 | 281,8 | -12,5 |
| 3. Сигурност и граждански свободи: 3. Safety and citizenship, including: | 12,4 | 18,5 | +49,9 |
| - свобода, сигурност и правосъдие - freedom, safety and the judiciary / | 7,6 | 11,6 | +53,0 |
| - граждански права/citizenship | 4,8 | 6,9 | +44,9 |
| 4. ЕС като глобален партньор/EU as a global partner | 56,8 | 70,0 | +23,2 |
| 5. Администрация (заедно с пенсии и европейски училища)/ Administration (with pensions and European schools), including: | 56,9 | 62,6 | +10,1 |
| Административни разходи за европейските институции Administration expenditure of EU institutions | 48,4 | 50,5 | +4,2 |
| 6. Компенсации/Compensations | 0,9 | - | - |
| Средства общо/Total funds | | | |
| - Стойност/Value | 993,6 | 1 025,0 | +3,2 |
| - като % от БНД на ЕС-27/as % of EU-27 GNI | 1,12 | 1,05 | - |

Източник/Source: The Multiannual Financial Framework 2014-2020, Commissioner J. Lewandowski's presentation, European Commission, 30 June 2011, http://ec.europa.eu/commission_2010-014/lewandowski/library/

създаване на междинни райони, както и предложените промени по отношение на т.нар. „британска отстъпка”, даваща възможност за плащането на по-ниска вноска в бюджета на ЕС. Швеция подложи на критика negliжирането на необходимостта от провеждане на реформи, необходими за конкуренцията с Индия, Китай и други страни. Тя изрази опасения, че предложените в бюджета решения ще способстват за значително увеличаване на нейната вноска в бюджета на ЕС.

Повечето страни оцениха негативно предложението за въвеждане на данък за финансови

транзакции. Предложението за нов източник на бюджетни приходи обаче бе подкрепено от Франция, която същевременно не приема въвеждането на европейски данък добавена стойност, с аргумент, че това може да има негативно влияние върху националните бюджети и потреблението в страните членки.

Повечето държави от ЕС-27 намират предложението на ЕК за добра основа за по-нататъшни преговори.

Председателят на Европейския парламент Йежи Бузек одобри документа на Комисията като

добър изходен материал. Той подкрепи увеличаването на разходите за изследвания и развитие, инфраструктура, външна политика и разширяване, както и премахването на отстъпките в бюджетното регулиране на Европейския съюз.

Преговори за новия многогодишен бюджет

Политическият дебат за финансовата перспектива на ЕС за периода 2014-2020 г. започна скоро след обявяването на предложението на Европейската комисия. Това стана след поемането от Полша на председателството в Съвета на ЕС, по време на неформалната среща на министрите по европейските въпроси в Сопот на 28-29 юли 2011 г. Тогава страните членки представиха своите становища по въпроса за предложението на ЕК. Следващата дискусия за новия дългогодишен бюджет на ЕС е планирана за септември 2011 г. Тя ще се проведе на формалното заседание на Съвета на ЕС по Общите въпроси.

В периода на полското председателство ще се състои и подготвителният период на преговорите, а това означава задълбочен анализ на предложението на ЕК и определяне на главните проблеми в преговорите. Полша би искала по това време да постигне начални споразумения, които се отнасят до приоритетите на бюджета на Общността. Очаква се през юни 2012 г., по време на Датското председателство, новият дългогодишен бюджет да бъде приет на най-високо ниво на Съвета, а през декември 2012 г., когато Съветът ще бъде председателстван от Кипър, процедурата за приемането на новия бюджет да бъде завършена.

Приемането на новия дългогодишен бюджет вероятно ще бъде много по-трудно (отколкото финансовата перспектива за периода 2007-2013 г.) по две причини. Първо, преките вноски на страните членки, свързани с БНД, са посрещани от някои страни като тежест, която затруднява изпълняването на задълженията, произлизащи от Пакта за стабилност и развитие. Второ, увеличи се броят на страните членки, които участват в процесите на вземане на решения (България и Румъния). Дискусията по новия многогодишен бюджет ще обхване и други предизвикателства, които стоят пред Съюза: необходимостта от консолидация на бюджетите; въвеждането на европейски проектни облигации, които се предлага да бъдат емитирани от компаниите, изпълняващи широкомащабни

инфраструктурни проекти, гарантирани от Европейската банка и други финансови партньори и платими само при успешното приключване на проекта.

Разговорът за бъдещето на бюджета е дискусия не само за средствата, но преди всичко за целите на бюджета на ЕС и принципите, разпореждащи изразходването на общите средства. По своята същност това е разговор за визията на Европа.

Полша активно участва в дебата за финансовата рамка на ЕС 2014-2020. Според полското правителство ЕС трябва да подкрепи кохезионната политика, която спомага за постигането на социално-икономическо сближаване, чрез което всички страни - членки биха могли да постигнат приоритети в глобален план (например борбата с изменението на климата) или да реализират вътрешни реформи (например създаването на свободен пазар в сферата на услугите).

От гледна точка на целите на земеделската политика във времето на глоболизиращата се икономика все по-голямо значение ще имат следните фактори:

- нарастване на общата численост на населението на планетата (до 2030 г. ще се увеличи с 2 милиарда);
- ниска активност на заетите в земеделския сектор по отношение на използването на информационните технологии;
- внедряване на новите генерации технологии на производство и на „интелигентни храни“;
- драстични промени в структурата на земеделието и земеделския маркетинг;
- спад в обема на земеделската продукция в страните с развита икономика;
- на глобалния пазар излизат нови центрове за производство на храни – Латинска Америка и Карибите;
- засилване на процеса на деградация на околната среда;
- ускорен процес на урбанизация на селските райони.

ЛИТЕРАТУРА

The Multiannual Financial Framework 2014-2020, Commissioner J. Lewandowski's presentation, European Commission, 30 June 2011, http://ec.europa.eu/commission_2010-014/lewandowski/library/; Conf_MFF_presentation_20110629_en

The EU Multiannual Financial Framework 2014-2020 – new challenges

A. KOWALSKI

Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute – Warsaw, Poland

(Summary)

The global financial crisis and the euro zone crisis of 2010-2011 has forced the EMU countries and EU authorities, especially the ECB to seek new unorthodox measures. It has also resulted in IMF involvement and made leadership in the monetary union and the community at large a daily subject. This article discusses the EU financial perspective for 2014-2020 and the new challenges it brings. If Europe is to

hold against its competition in the globalised world, it has to foster smart growth. In relation to this, the EU budget has to focus on added value, i.e. it has to determine in which areas one euro spent at the European level is more beneficial than the same at the national level. Poland is an active participant in the debate on the future of the budget. According to the Polish government, the EU should support cohesion policy, as it brings us closer to achieving social and economic cohesion, which would enable all member states to implement their priorities at a global level, including counteracting climate change and implementing internal reforms, e.g. the establishment of a free services market. 20keChange in

Key words: Multiannual Financial Framework 2014-2020, challenges, Change in European budget

Статията е постъпила в редакцията на 6.X.2011. г.