

СТАНОВИЩЕ

Относно: финансовата рамка на ЕС за 2021-2027 г.
и плана за възстановяването на Европа

В това становище ще се спрем на въпроса как се отнасят предложенията по Многогодишната финансова рамка (МФР) на ЕС за 2021-2027г. и икономическото възстановяване на Европа след пандемията на коронавируса към основополагащата и правно задължителна цел на ЕС за сближаване, т.е. за намаляване на икономическите, социалните и териториалните неравенства между държавите членки, и към такива ценности на ЕС като равенството, демокрацията и върховенството на правото. Ще се спрем и на това как тези предложения се отнасят към интересите на България и каква би могла да бъде българската позиция в хода на обсъждането и приемането им.

1. Кохезията и основните цели и ценности на ЕС

Преодоляването на икономическите, социалните и териториалните неравенства залегна в Лисабонския договор, където сближаването („кохезията“) се формулира като една от основните правно задължителни цели на ЕС. Това е предвидено в Член 3(3) на Договора за ЕС (ДЕС), според който Съюзът „насърчвава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите членки“ и в Член 174 на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), който сочи, че „Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони“.

Сближаването като цел на ЕС е свързано и с ценностите на ЕС, които според Член 3(1) ДЕС са в основата на неговите цели. По-специално, преодоляването на неравенствата е най-пряко свързано и произтича от такива ценности, залегнали в Член 2 ДЕС, като равенството, демокрацията и върховенството на правото. С равенството – защото то е смисълът на сближаването, с демокрацията – защото според Член 9 ДЕС равенството между гражданите на ЕС е основният демократичен принцип на Съюза, който той трябва да зачита „във всички свои дейности“, а с върховенството на правото – защото дълбоките дефицити на демократичност и солидарност на самия ЕС налагат сериозни промени по съобразяване на вторичното му право, т.е. актовете на неговите

институции (вкл. МФР и свързаните с нея актове), с първичното му право, т.е. Договорите за ЕС, в които са залегнали неговите ценности, цели и други, правно задължителни за вторичното право разпоредби.

Това че целта за икономическо, социално и териториално сближаване по Член 3(3) ДЕС е не просто цел на кохезионната политика – една от политиките на ЕС по Част трета, Дял XVIII на ДФЕС – а на Съюза като цяло и на всички негови политики и дейности, се потвърждава и в Член 175 ДФЕС, според който „[ф]ормулирането и прилагането на политиките и дейностите на Съюза, както и осъществяването на вътрешния пазар се съобразяват с целите [на икономическото, социалното и териториалното сближаване], като допринасят за тяхното осъществяване“.

От това, че кохезията по Член 3(3) ДЕС е формулирана като една от основните цели на ЕС, и от изискването по Член 175 ДФЕС за това всички политики и дейности на ЕС, не само кохезионната, да се „съобразяват“ и да „допринасят“ за постигане на целите на сближаването, следва, че тези цели имат своеобразен примат над целите по другите политики и дейности на ЕС, вкл. и над конкретните текущи цели и приоритети, които могат да бъдат формулирани и осъществявани с МФР. От този примат на кохезията и солидарността спрямо другите политики и дейности на ЕС следва, че другите политики и дейности трябва да бъдат формулирани, финансирани и прилагани по такъв начин, че от тях да следва намаляване на икономическите, социалните и териториалните неравенства между държавите членки.

Преодоляването на неравенствата между държавите членки като основна цел на Договорите за ЕС е в основата на сега действащия „обществен договор“ между народите на Европа и от постигането на тази цел зависи бъдещето на Съюза – дали той ще се развива като демократична общност на равноправни народи, или като империя¹ със силна централна власт, преуспяващо и благоденстващо „ядро“ и икономически и социално западаща и бедстваща периферия.

2. Какво е необходимо за кохезията и какви са пречките пред нея?

За кохезията (както разбира се и за икономическото и социалното възстановяване след пандемията) са нужни повече средства, много повече средства отколкото предложените от предишната Комисия от м.май 2018 г. за общия размер на новата

¹ Georgiev D. *Rule of Law, the MFF and the Future of the European Union: Towards Democracy or Empire?*, in: *International Relations in the Process of Changes*, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zdzisławowi W. Puśleckiemu (Poznań 2018) pp. 181-199.

МФР (1.1% от общия брутен национален доход (БНД) на ЕС), повече и от поисканите от Европейския парламент преди пандемията 1.3% от БНД на ЕС. Нуждата от увеличено финансиране за кохезия произтича от това, че финансирането на тази основополагаща цел на ЕС в изтичащия програмен седемгодишен период не беше нито достатъчно, нито ефективно и доведе не до намаляване, а до увеличаване на икономическите, социалните и териториалните неравенства между държавите членки.

В новите си предложения² по следващата МФР, представени след 27 и 28 май 2020г., Комисията предвижда увеличено финансиране за икономическото възстановяване след пандемията и за кохезия, като се планира тези средства да се набират по един действително нов начин: чрез заеми на Комисията от финансовите пазари, които да бъдат предоставяни на държавите членки като безвъзмездни помощи или заеми, а впоследствие да бъдат изплащани от бюджета на ЕС.

За кохезията, обаче, а също и за икономическото възстановяване след пандемията, не по-малко важно от размера на финансирането е справедливото разпределение на средствата между държавите членки, така че то да отговаря на целите на сближаването и солидарността между държавите членки, и на основните ценности на ЕС. В това отношение новите предложения за МФР на Комисията, за съжаление не предлагат нещо принципиално ново и коренно различно от предложенията на предишната Комисия от м. май 2018 г.³

Несъответствието на финансовата система на ЕС с правно задължителната цел за сближаване, т.е. за преодоляване на икономическите, социалните и териториалните неравенства между държавите членки, се корени в дефицита на солидарност както в системата на приходите в бюджета на ЕС, т.нар. „собствени ресурси“, от една страна, така и в разходната част, т.е. при финансирането на политиките и дейностите на ЕС. По последните е особено важно да бъде преодоляно систематичното неспазване на правно задължителното изискване по Член 175ДФЕС. Трябва да се изтъкне и задължителността на солидарността между държавите членки, за която във връзка с борбата с коронавируса Европейският парламент отбеляза, че „солидарността не е

² Вж. COM(2020) 442 final, COM(2020) 442 final ANNEX, COM(2020) 456 final, COM(2020) 441 final, COM(2020) 445 final, COM(2020) 446 final, COM(2020) 446 final ANNEX, COM(2020) 443 final, COM(2020) 443 final ANNEX и т.н.

³ Европейска комисия, COM/2018/321 final. *Модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защитава, Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г.* в: Европейска комисия. *Бюджет на ЕС за бъдещето* (2018) томове 1 – 20.

въпрос на избор, а задължение по силата на Договора и съставлява част от европейските ни ценности“.

Най-очевидният пример за неспазването на тези изисквания досега е Общата селскостопанска политика, по която размерът на директните плащания за единица площ е различен за различните държави членки: по-нисък за новите държави членки от централна и източна Европа, което поставя техните селскостопански производители в неравноправно конкурентно положение спрямо селските стопани от старите държави членки. Това дискриминационно третиране в първите десет години от членството на България в ЕС беше основен фактор за разрухата на селското й стопанство. Наред с това, новите държави членки в първите десет години от присъединяването си към ЕС трябваше да съфинансират тези плащания от националните си бюджети, с което разбира се не можеше да се стигне до намаляване на неравенствата в ЕС.

Основните схващания и позиции, които пречат на кохезията и които доведоха до това систематично нарушаване на изискването по Член 175 ДФЕС, се основават не на предписания от Член 3(3) ДФЕС принцип за солидарност между държавите членки, а на неолибералните тези за това, че ЕС не трябва да бъде „съюз за трансфери“⁴, че финансирането на отделните политики трябва да следва принципа за „съразмерна възвращаемост“⁵ (подобно на разпределението на печалбите в едно акционерно дружество) и че затова солидарността не бива да бъде еднопосочна улица, а трябва да се прилага при определени условия, както и че ЕС следва да продължи да се развива „на различни скорости“. Тези схващания, които служеха за теоретична обосновка на начините на финансиране на ред политики и дейности на ЕС по предишната финансова рамка и за прикриване на неспазването от Съюза на собствените му основни цели и ценности, залегнаха и в предложенията на Комисията за новата МФР и продължават да са в основата на позициите на някои⁶ държави, които по един заблуждаващ начин биват наричани „нетни донори“ в ЕС. Тъй наречените „нетни донори“ са всъщност измежду нетно най-печелившите от Вътрешния пазар на ЕС. Това са държавите с най-високи стойности на БНД на глава от населението, които те до голяма степен постигат именно благодарение на Вътрешния пазар⁷. Тези позиции са некоректни – защото Източна

⁴ European Commission. *Five Presidents Report. Completing Europe's Monetary Union.* (2015) pp.7, 15.

⁵ За „juste retour“ вж. Fuest C. *Reforming the EU Budget: Small changes can bring considerable improvements, ifo Schnelldienst* 70 (06), 2017, p.10.

⁶ Напр. групата на т.нар. „Четири пестеливи“ (Австрия, Дания, Нидерландия, Швеция) – вж. Sebastian Kurz, *The 'frugal four' advocate a responsible EU budget*, Financial Times, February 16, 2020.

⁷ Breton – *Without EU single market, German and Dutch industries will die* – EURACTIV.com, 06-05-2020.

Европа дава повече на Запада, отколкото получава⁸ – и са несъвместими с основните цели и ценности на ЕС. Приемането на новата финансова рамка е подходящият момент тези позиции да бъдат отхвърлени с една реформа на системата на финансиране на политиките и дейностите на ЕС, с която системата да бъде приведена в съответствие с целите, ценностите и първичното право на ЕС.

3. Новата МФР и върховенството на правото

Върховенството на правото („правовата държава“ по формулировката на Член 2 ДЕС) е една от ценностите на ЕС, на които се позовава Комисията в пакета си по новата МФР, във връзка с която тя предлага Регламент „относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки“⁹. По това предложение се предвижда процедура, чрез която Комисията да може, ако „прецени, че има разумни основания да се счита“, че има широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в дадена държава членка, да приема мерки, включително спиране на плащания или на правни задължения към съответната държава членка, намаляване на финансирането, забрана за сключване на нови ангажименти и т.н. Тези мерки се смятат за приети от Съвета, „освен ако той реши с квалифицирано мнозинство да отхвърли предложението на Комисията в едномесечен срок“.

Това предложение, което претендира за защита на правовата държавност в държавите членки, всъщност ще доведе до задълбочаване на дефицитите на демократичност и на правова държавност на самия ЕС, защото води до увеличаване на и без това огромната дискреционна власт¹⁰ на Комисията. Без да е съдебен орган, Комисията, изпълнителният орган на ЕС, ще получи правомощието да се произнася по практиките, действията и бездействието на „всички органи на публичната власт на всички равнища на управление, включително националните, регионалните и местните органи“ на държавите членки и да приема мерки срещу тях. По този начин се компрометира основната идея на правовата държавност за ограничаване на възможностите за политически произвол на изпълнителната власт.

⁸ Вж. Clotilde Armand, *Eastern Europe gives more to the west than it gets back*, Financial Times, 12 February 2020; Le blog de Thomas Piketty, *2018 – the year of Europe* – 16 janvier 2018.

⁹ Европейска комисия, COM/2018/324 final. *Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки.*

¹⁰ Weiler J. H. H. *Living in a Glass House: Europe, Democracy and the Rule of Law*, EUI Working Papers, RSCAS 25, 2014.

Това, което може да допринесе за съответствие на финансирането на ЕС и неговите политики с ценността за върховенство на правото е формулирането на справедливи, ясни и прозрачни принципи и правила за разпределение и преразпределение, както по приходната, така и по разходната част на бюджета на ЕС, и като бъдат изключени всякакви възможности (вкл. чрез делегирани актове) за дискреционно разпределение от страна на Комисията на средства по разходната част на бюджета на ЕС между държавите членки. Като изпълнителен орган на ЕС тя трябва да може само да прилага очертаното от законодателните органи на ЕС във финансовата рамка и годишните бюджети разпределение между държавите членки на получаваните от бюджета на ЕС средства.

4. Солидарността според Договорите за ЕС: нуждата от прогресивност

Исторически, това което се използва от икономически развитите държави като противодействие на поражданите от пазара социални неравенства, е прогресивността, най-вече под формата на прогресивно данъчно облагане. Видни съвременни икономисти също изтъкват възловото значение на прогресивността. Гълбрайт казва, че „за едно добро общество по-справедливото разпределение на доходите трябва да бъде основополагащ принцип на съвременната публична политика и за тази цел прогресивното данъчно облагане има централно значение“¹¹. Пикети отбелязва, че „за да може да продължи да съществува модерната социална държава, от основно значение е тя да съхрани един минимум на прогресивност в данъчната си система“¹². Стилглиц, който разглежда неравенствата като продукт на икономическите политики на държавите, смята, че „всяка политика и всяко регулативно действие има своите дистрибутивни последици“¹³ и говори за „автоматични прогресивни стабилизатори“¹⁴.

Логично е прогресивността за системата на финансиране на ЕС да бъде разбрана като способ, по който икономически по-силните държави членки, с по-висок БНД на глава от населението, допринасят в по-голяма степен за финансирането на политиките на ЕС. Ако солидарността бъде разбрана като подкрепа за по-слабите от икономически по-силните държави членки, може да се направи изводът, че прогресивността отговаря на изискването за солидарност. Обратно, регресивността

¹¹ Galbraith J. K. *The Good Society: The Humane Agenda*, NY, 1996, p. 65.

¹² Piketty Th. *Capitalism in the Twenty-First century*. Harvard University Press, 2014, p.400.

¹³ Stiglitz J. *The Price of Inequality*, , 2012, p.52.

¹⁴ Stiglitz J. *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, (2016) p.244.

означава увеличен финансов принос на онези, които имат по-нисък БНД на глава от населението, в полза на тези с по-висок БНД на глава от населението – нещо, което може да се нарече „обратна солидарност“, при която „болен здрав носи“.

От формулировката на разпоредбата по Член 175ДФЕС – за това че политиките и дейностите трябва не само да се „съобразяват“ с целите на кохезията, но трябва и да „допринасят“ за тяхното осъществяване – следва, че общият преразпределителен алгоритъм в политиките и дейностите на ЕС трябва да бъде не просто неутрален спрямо кохезията – т.е. да не води до увеличаване на неравенствата – а трябва да бъде прогресивен, т.е. да води до намаляването на тези неравенства. Оттук юридическата задължителност на прогресивността според първичното право на ЕС.

За да бъдат зачетени основните и задължителни цели за сближаване и солидарност между държавите членки и ценностите за равенство, демокрация и правова държавност, както и за да бъде спазено изискването по Член 175ДФЕС за това всяка политика и всяко действие на ЕС, както и функционирането на Вътрешния пазар като цяло, да съдействат за постигане на целите на сближаването, е необходима цялостна реформа на финансирането на ЕС с цел ограничаване на регресивността и въвеждане на прогресивност, както по приходната част – т.нар. „собствени ресурси“ на ЕС, така и по разходната част – финансирането на отделните политики на ЕС.

5. Регресивност или прогресивност в собствените ресурси на ЕС

Регресивността¹⁵ на сегашната¹⁶ система на собствените ресурси – по които се осигурява приходната част на бюджета на ЕС – е свързана с няколко важни елемента.

На първо място това е корекцията за Обединеното кралство, която разбира се отпада в края на 2020 година (последната година на старата МФР), след неговото напускане на ЕС. Друг регресивен елемент, който е свързан с корекцията за Обединеното кралство, са намаленията на вноските на пет държави (Австрия, Дания, Германия, Нидерландия, Швеция – всичките с висок БНД на глава от населението). По сега действащото решение за собствените ресурси на ЕС тези намаления също ще отпаднат в края на 2020 г. Европейската комисия обаче предлага намаления на вноските на тези държави за нови пет години, за да не бъдат те „изправени пред внезапно и

¹⁵ вж. *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. December 2016, pp.8, 38, 39, 53, 60.

¹⁶ Решение на Съвета 2014/335/ЕС, Евратом от 26 май 2014 г. *относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз*.

значително увеличение на националните си вноски¹⁷. Тези намаления ще трябва да се финансират от всички останали държави членки. По новото предложение от 28.05.2020г.¹⁸ предложените през м.май 2018 г. намаления се запазват, като новата Комисия даже смята, че в настоящата ситуация „поради икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 постепенното премахване на намаленията би довело до непропорционално увеличение на приноса за някои държави членки в периода 2021—2027г. За да се избегне това, настоящите намаления могат да бъдат постепенно премахнати в рамките на много по-дълъг период от време от предвидения от Комисията в нейното предложение през 2018 г.“¹⁹

Друг регресивен елемент са вноските от държавите членки на база ДДС.

Като елемент с регресивно действие може да се смята и високият процент (20%) удържа, която всяка държава членка задържа за себе си от събраните при вноса на стоки от трети страни мита, които се превеждат в бюджета на ЕС, без да минават през нейния собствен национален бюджет. По предложение на Комисията тази удържа следва да се намали на 10%.

Европейската комисия предлага три нови „собствени ресурса“ (на база корпоративно облагане, търговия с емисии и нерециклирани пластмаси) с цел намаляване на дела на вноската на държавите членки на база техния БНД, която играе остатъчна, „балансираща“, допълваща роля и има най-голям дял в приходите. Вноската на база БНД е пропорционална (нито прогресивна, нито регресивна) и – в сравнение с другите регресивни собствени ресурси – е най-справедливият собствен ресурс на ЕС. Затова предложените три нови собствени ресурса по същество биха имали регресивен ефект.

Въвеждането на нови собствени ресурси понякога се обосновава с нуждата да бъдат увеличени приходите в бюджета, така че да се компенсира напускането на ЕС от Обединеното кралство. Този аргумент е погрешен, поради балансиращата и допълваща роля на вноската на база БНД, с която автоматично се допълват приходите от останалите собствени ресурси, ако те не са достатъчни. Друг аргумент за новите собствени ресурси, е че те са по-истински „собствени“ от вноските на държавите, в смисъл, че „истински“ собствените на ЕС ресурси се възприемат като нещо, което се

¹⁷ Предложение COM(2018) 325 за Решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз.

¹⁸ COM(2020) 445 final

¹⁹ Бюджетът на ЕС осигурява ресурс за плана за възстановяването на Европа, COM(2020) 442 final, 27.5.2020, с.18.

плаща от ЕС, а вноските са нещо, което се плаща от държавите членки. Този аргумент също е погрешен, защото така или иначе всички собствени ресурси на ЕС се събират от държавите членки и идват от техните данъкоплатци.

Основното в новото предложение за следващата МФР на Комисията от 28.05.2020 г. – което допълва предложението на старата Комисия от май 2018 г. – е повишението на тавана на собствените ресурси с 0.11% от БНД на ЕС и временно с още 0.6% „с единствената цел за покриване на разходите за заемите от финансовите пазари“²⁰. Това ще даде възможност на Комисията да вземе заеми в размер на 750 млрд. евро (от които 250 млрд. за заеми към държавите членки и 500 млрд. за „разходи“, които включват и грантове към държавите членки) от финансовите пазари, с които да финансира икономическото възстановяване след пандемията и които ще се връщат от бюджета на ЕС от 2028 до 2058 г.

Взимането на заеми от финансовите пазари и връщането на тези заеми от бюджета на ЕС, при една регресивна система на собствените ресурси на ЕС и едно несъобразено и не допринасящо за постигане на целите на кохезията финансиране на политиките и дейностите на ЕС, означава, че на следващото поколение в икономически изоставащите държави-членки ще се падне пропорционално по-голяма част от бремето за връщане на заемите (със съответното увеличение на вноските към бюджета на ЕС), от които ще са се възползвали в пропорционално по-голяма степен по-проспериращи държави членки. Специално за България, държавата с най-нисък БНД на глава от населението в ЕС, съгласието с така предложените план за възстановяване „ЕС за следващото поколение“ и МФР за 2021-2027 г., при регресивна система на собствените ресурси на ЕС, по която ще се изплащат направените заеми, би представлявало пренебрегване с лека ръка на национални интереси от огромно значение за бъдещето на страната.

Каква би могла да бъде преговорната стратегия на онези държави членки, които се застъпват за премахване на всички намаления на вноските на държавите членки²¹ и които биха били заинтересовани системата на собствените ресурси на ЕС да стане по-справедлива, като отпаднат регресивните ѝ елементи? Наред с отпадането на всички регресивни елементи (отпадане на намаленията на вноските на някои държави членки с висок БНД на глава от населението на база БНД и ДДС, премахване на вноската на база

²⁰ COM(2020) 445 final, p.7.

²¹ Friends of Cohesion: *Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021–2027*, Prague, 5 November 2019; Friends of Cohesion: *Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021-2027*, Beja, 1 February 2020.

ДДС, намаление на удържките от митническите сборове на 10%), на което следва да се настоява безусловно, може да се предложи и „прогресивен коефициент“ към вноската на база БНД, който да отразява процента на БНД на глава от населението на съответната държава членка спрямо средния БНД на глава от населението за целия ЕС.

Тъй като решението за собствените ресурси се взема с единодушие (в съответствие с Член 311ДФЕС) от всички държави членки, въвеждането на прогресивен коефициент изглежда нереалистично. Ако обаче няма единодушие за ново решение по собствените ресурси, ще продължи действието си Решението на Съвета от 2014 г. По това решение намаленията за вноските на някои държави членки изтичат през 2020 г. С това – и с напускането на Обединеното кралство с неговата специална корекция – системата на собствените ресурси на ЕС ще стане автоматично по-малко регресивна и по-справедлива, включително по-справедлива от предложенията на Европейската комисия по собствените ресурси.

България в никакъв случай не би следвало да се изкушава да получи увеличени средства за възстановяването си след предизвиканата от пандемията криза срещу повишаване на тавана на собствените ресурси на ЕС, защото по този начин, при една регресивна система на собствените ресурси на ЕС, тя ще бъде тази, която ще понесе пропорционално най-голямата тежест при изплащането на взетите от финансовите пазари заеми.

Ако обаче Германия се съгласи да отпадне намалението на нейната вноска по БНД и приемането на решение по собствените ресурси и по новата МВФ се блокира само от Нидерландия²² и другите от „Четирите пестеливи“, тогава допустимият компромис за съхраняването на отделни регресивни елементи биха могли да бъдат съответни намаления на вноските на България и други желаещи от „приятелите на кохезията“. Това може да стане например с таван, по който сборът от вноските на база БНД и ДДС да не надвишава определен процент от БНД на съответната държава, който процент да е измерим спрямо постоянния таван на собствените ресурси на ЕС и съотношението между БНД на глава от населението на тази държава спрямо средния БНД на глава от населението на целия ЕС. Така например, ако постоянният таван на собствените ресурси на ЕС стане 1.4%, както се предлага, а БНД на глава от населението на България е 50% от средния за ЕС БНД на глава от населението, тогава вноската на България на база БНД би била 0.7% от нейния БНД минус това което плаща като вноска

²² На база нейната декларация № 59 по Член 312ДФЕС

на база ДДС.

Ако някои от предложените от Комисията нови собствени ресурси бъдат подкрепени от всички останали държави, България може да поиска намаление на вноската си на база БНД с такава сума, каквато би дължала по съответния нов ресурс. Логиката би била, че увеличаването на тавана на собствените ресурси, при съхраняването и задълбочаването на регресивния им характер ще доведе до непропорционално натоварване на собствения ни бюджет и до непропорционално увеличение на приноса ни към бюджета на ЕС. Нашите социални системи, например, отдавна се нуждаят от значително увеличаване на финансирането, още много преди пандемията. Би било политически невъзможно българите да бъдат убедени, че българските вноски в бюджета на ЕС, изразени спрямо БНД на глава от населението, трябва да нарастнат, за да могат да бъдат изплащани заеми от Комисията, от които ще се ползват други, по-богати държави, а средствата за България няма да са достатъчни за по-значимо доближаване, да не говорим за изравняване със средните социални стандарти в ЕС.

Ако в хода на обсъжданията в Съвета бъде предложен друг нов собствен ресурс, но прогресивен, а не регресивен по своя ефект, например европейски данък върху печалбата за много големи компании, то България би могла да го подкрепи, но само ако бъдат премахнати всички други регресивни елементи на сегашната система или се компенсира тяхното действие специално за България.

„Приятелите на кохезията“ не следва да се поддават на внушенията²³, че трябва да се бърза и че удължаването на действието на старата МФР²⁴ не можело да бъде заместител на един нов цялостен бюджет и план за възстановяване. Проблемът е, че това, което се предлага сега от Комисията, застрашава бъдещето на кохезията в ЕС, като противоречи на основни и задължителни цели и ценности на ЕС и на Договорите. Така че Комисията е тази, която би следвало да приведе колкото се може по-скоро своите предложения в съответствие с целите, ценностите и първичното право на ЕС.

6. Прогресивност във финансирането на политиките на ЕС

Такова привеждане на предложенията на Комисията (по МФР 2021-2027 г. и плана за възстановяване) в съответствие с целите, ценностите и първичното право на ЕС може

²³ COM(2020) 442, p.16.

²⁴ Резолюция на Европейския парламент от 13 май 2020 г. с препоръки към Комисията относно защитна мрежа за защита на бенефициерите по програмите на Съюза: изготвяне на план за действие в извънредни ситуации, отнасящ се до МФР (2020/2051(INL))

да се поиска по Член 241ДФЕС, според който „Съветът, като действа с обикновено мнозинство, може да поиска от Комисията да предприеме проучвания, които счита за уместни за осъществяването на общите цели и да му представи съответни предложения“.

Заинтересовани от привеждането на финансовата система на ЕС в съответствие с целите на кохезията биха били държавите членки от групата на „Приятелите на кохезията“²⁵, които включват 13-те най-нови държави членки от средна и източна Европа и четирите южни държави членки Гърция, Португалия, Испания и Италия. Тези държави членки разполагат с необходимото обикновено мнозинство в Съвета и с едно искане по Член 241ДФЕС биха могли да посочат несъответствията с целите на сближаването и ценностите на ЕС и да формулират конкретни начини за преодоляването им в новата МФР 2021-2027 и в плана за възстановяване „ЕС за следващото поколение“.

Кои са тези несъответствия и какви биха били начините за преодоляването им?

Основният недостатък, от гледна точка на целите на сближаването, в предложената МФР и плана за възстановяване е, че финансирането на много от политиките и дейностите не допринася, или не е ясно дали и как допринася за осъществяване целите на сближаването. Този недостатък може да бъде отстранен, като бъдат договорени и отразени в МФР не само таваните на разходите по съответната политика, дейност, цел или приоритет, но и такова разпределение между държавите членки на средствата по бюджета на ЕС и по плана за възстановяване за всеки разход, което да съответства и да допринася за осъществяването на целите на кохезията. Така ще се избегне предоставянето на допълнителна дискреционна власт на Комисията по разпределянето на бюджетни средства между държавите-членки, ще се постигне по-голяма прозрачност и – както бе отбелязано – съответствие с такива ценности като правовата държавност и демокрацията. Общият алгоритъм на разпределение между държавите членки трябва да бъде в съответствие с БНД на глава от населението на съответната държава.

Друг основен недостатък на предложената МФР и плана за възстановяване е несъобразяването с произтичащия от Член 175ДФЕС примат на кохезията над други цели и приоритети, вкл. такива, установени чрез актове на вторичното право, като МФР, плана за възстановяване, Зеления пакт и други подобни. Един от начините да се

²⁵ Friends of Cohesion (2019)(2020).

прикрие и заобиколи изискването за това **всяка** политика и дейност на ЕС да допринасят за кохезията, е практиката на трансфери, или резервиране на части от Кохезионния фонд за постигане на други текущи приоритетни цели, заложи в МФР. Така постигането на дадена друга цел се финансира за кохезионните държави (с БНД на глава от населението под 90% от средния за ЕС) по линия на Кохезионния фонд, докато същата цел за други категории държави се финансира по друг фонд, от който кохезионните държави не получават или получават непропорционално субсидиране. Тази практика е несъвместима с произтичащия от Член 175ДФЕС и Член 3 ДЕС примат на сближаването, като основна, установена от Договорите цел над други цели. Сама по себе си целта за „безвъглеродна Европа“, например, не допринася за преодоляване на неравенствата, и заради нея дадена държава може да се лиши от средства, които да бъдат използвани за по-важни за околната ѝ среда и за здравето на гражданите ѝ цели. Същевременно, ако „Зеленият пакт“ бъде финансиран изцяло от един и същи фонд, например Европейския фонд за регионално развитие, и средствата бъдат разпределени между всички държави членки прогресивно, по метод основаващ се на БВП на глава от населението, тогава това разпределение ще допринася за преодоляване на неравенствата и ще отговаря на условието на Член 175ДФЕС. То би отговаряло и на искането на „приятелите на кохезията“ за това създаването на нови инструменти, посветени на **специфични цели**, да не е за сметка на кохезионната и селскостопанската политика.²⁶

За едно ефективно и истински солидарно сближаване и за успешно възстановяване на икономиките на ЕС след кризата в резултат на пандемията на коронавируса е особено важно какви ще бъдат методите на разпределение между държавите членки на бюджетните средства на ЕС по структурните фондове и всички други фондове, с които ще се осигурят нови инвестиции, вкл. тези по „Зеления пакт“, по възстановяването след пандемията и т.н. Предложеният метод на разпределение по няколко фонда²⁷, въпреки претенцията, че „до голяма степен“²⁸ се основава на БВП на глава от населението, в действителност е формулиран по един непрозрачен и сложен начин, който прикрива несъответствието му с целите на сближаването. За да бъде приведено разпределението на средства от бюджета на ЕС между държавите членки в съответствие с изискването на Член 175ДФЕС за това да се „допринесе“ за

²⁶ Friends of Cohesion: (2019) (2020).

²⁷ Вж. COM(2018) 375 final от 29.5.2018г. Приложения, с.161-166.

²⁸ Европейска комисия. *Бюджет на ЕС за бъдещето*, том 20, с.31.

преодоляването на неравенствата, може методът на разпределяне за всеки отделен фонд да се основава **единствено** на БВП на глава от населението, например с прогресивен коефициент, базиран на процента на БВП на съответната държава членка спрямо средния за ЕС БВП на глава от населението.

Прогресивност във финансирането на политиките на ЕС – т.е. по линия на разходната част на бюджета на ЕС – може да бъде внесена и чрез „автоматични прогресивни стабилизатори“, които да действат автоматично, без да е нужно специално решение на институциите на ЕС за прилагането им в конкретния случай. Една от характеристиките на такива автоматични прогресивни стабилизатори се състои в това, че колкото са по-ефективни, в толкова по-малка степен ще бъдат реално използвани и толкова по-малки стават „трансферите“ от едни към други държави членки.

Националното съфинансиране е познат и широко използван инструмент в ЕС. Ако той бъде модифициран в **прогресивно** национално съфинансиране²⁹, при което размерът на националното съфинансиране от съответната държавата членка е пропорционален на разликата между нейния БНД на глава от населението и средния за целия ЕС БНД на глава от населението, този инструмент би могъл да се превърне в „автоматичен прогресивен стабилизатор“ и наред с това в известна степен да компенсира регресивността на системата на собствените ресурси на ЕС.

По Общата селскостопанска политика, например, за която отиват около една трета от средствата по бюджета на ЕС, вместо това, което е предложила предишната Комисия, може да се предложи пълно изравняване на размера на преките плащания на площ за всички държави членки, и въвеждане на прогресивно национално съфинансиране за държави членки с брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението над 90% спрямо средния за ЕС БВП на глава от населението (кохезионния праг по Протокол №28), което да нараства за съответната държава членка в зависимост от отклонението на нейния БВП на глава от населението от средния за ЕС. По същия начин може да се подходи към развитието на селските райони: без (или с минимално) национално съфинансиране за държави под кохезионния праг от 90% спрямо средния за ЕС БВП на глава от населението, а за държавите над този праг – с прогресивно нарастване на националното съфинансиране в зависимост от отклонението на съответната държава спрямо средния за ЕС БВП на глава от населението.

По кохезионната политика националното съфинансиране може да се модифицира

²⁹ Georgiev D., Houbenova-Delisivkova T. and Ilieva I. *Cohesion and progressivity: the Multiannual Financial Framework and Just Transition*. Social Europe, 5th March 2020.

по такъв начин, че държавите членки с най-нисък БНД на глава от населението да нямат или да имат минимално национално съфинансиране, а националното съфинансиране да става прогресивно по-голямо, в зависимост от БНД на глава от населението на съответната държава.

За да не стане кохезията жертва на възстановяването, „приятелите на кохезията“ следва внимателно да проверят и да се договорят и предложат промени по условията, при които ще се предоставя, или няма да се предоставя, подкрепа за възстановяването. Тези условия трябва да отговарят на първичното право и най-вече на изискването по Член 175ДФЕС за примат на кохезията над всички политики и дейности на ЕС. Трябва да се направи така, че целта на финансирането на това възстановяване да не бъде изрично ограничена до възстановяване на положението преди пандемията и икономическата криза, както е предложено сега, а да се осигури също така конвергенция и „сближаване нагоре“ („upward convergence“³⁰), което да осигури намаляване на разликите в нивото на икономическо развитие, измерено в БНД на глава от населението.

Пример за условие за (не)предоставяне на подкрепа по линия на програмата InvestEU, което ще попречи, вместо да помогне на кохезията в съответствие с Член 175ДФЕС, е включването в списъка на „изключените дейности“ по тази програма на „извеждането от експлоатация, експлоатацията, приспособяването или изграждането на атомни електроцентрали“³¹. Това условие има за цел да обезсили правото на всяка държава членка по Член 194(2)ДФЕС „да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване“. България има интерес да направи всичко, за да отпадне това условие и да осигури средства не само за възстановяване на икономиката си, но и за изграждане на атомната централа Белене, както и всички възможни средства по линия на Зелената сделка, средства за нови производства с висока добавена стойност и т.н.

За да не стане кохезията жертва на възстановяването след пандемията и икономическата криза е необходимо и политиката по конкуренцията на ЕС да бъде адаптирана по такъв начин, че да се осигури приматът на кохезията по Член 175ДФЕС. Това би означавало държавните помощи, отпускани от държавите членки с по-висок БНД на глава от населението за възстановяването на собствената им икономика, не само да не засягат възстановяването на икономиките на държави членки с по-нисък от техния

³⁰ Friends of Cohesion (2019)

³¹ COM(2020) 403 final ANNEX 5 от 29.5.2020 г., с.5.

БНД на глава от населението, но и да не пречат на намаляването на икономическите неравенства с другите икономики. Засега се случва точно обратното – от разхлабването на правилата на ЕС по държавните помощи през м.март т.г. са се възползвали най-вече държави с висок БНД на глава от населението³². Това би следвало по някакъв начин да бъде компенсирано в плана за възстановяване на ЕС – например, като средствата, взети назаем от финансовите пазари, бъдат предоставяни не на държавите с висок БНД на глава от населението (които имат достатъчно собствени средства за предоставяне като държавни помощи на свои компании), а на тези с нисък БНД на глава от населението, които нямат достатъчно средства за държавни помощи.

7. Кохезия, прогресивност и интересите на България

Пандемията на коронавируса помогна да се разбере значението на солидарността и кохезията за бъдещето на Европейския съюз. Сега е време да се осъзнае и ролята, която може да изиграе прогресивността във финансовата система на ЕС, и да се действа решително за преодоляването на икономическите, социалните и териториалните неравенства между неговите държави членки.

България, като държавата членка с най-нисък БНД на глава от населението в ЕС, би трябвало да е най-заинтересована от преодоляването на задълбочаващите се икономически, социални и териториални неравенства в ЕС и от една реформа за привеждане на системата на финансиране на политиките на ЕС в съответствие с целите, ценностите и първичното право на ЕС и би могла, евентуално заедно с други държави от групата на „Приятелите на кохезията“, да инициира такава реформа.

За да може добре да формулира своите позиции, България трябва добре да разбере както опасностите и заплахите, така и предизвикателствата и възможностите, които крият предложенията по новата финансова рамка на ЕС за 2021-2027 г. и плана за възстановяването на Европа и да защитава настъпателно своите интереси, като настоява за привеждане на тези предложения в съответствие с основната правно задължителна цел за икономическо, социално и териториално сближаване и солидарност между държавите-членки и с основните ценности на ЕС за равенство, демокрация и върховенство на правото.

³² EURACTIV *Germany gains most from relaxed EU state aid rules*. May 4, 2020