



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

---

*Комисия по бюджети*

---

6.5.2010

## **РАБОТЕН ДОКУМЕНТ**

относно финансирането на дневния ред за 2020 г. въпреки бюджетната криза

Комисия по бюджети

Докладчик: Alain Lamassoure

DT\815212BG.doc

PE441.166v01-00

**BG**

*Единство в многообразието*

**BG**

Близо двадесет европейски държави вече не отговарят на критериите на Пакта за стабилност и растеж. Няколко от тези държави отчитат дефицит, чийто размер превишава 10 % от БВП, а други – държавен дълг, който надхвърля 100 %. В целия Европейски съюз всички публични органи ще трябва да въведат планове за икономии, които са без прецедент от последната война насам. При така възникналата ситуация как ще бъде възможно да се финансират европейските политики, от които се нуждае Съюзът, новите компетентности, които му възлага Договорът от Лисабон, както и общите амбиции на програмата за 2020 г.?

Тази безпрецедентна ситуация трябва да ни даде възможност да **повдигнем необсъждания никога досега въпрос за връзките между националните бюджети и европейския бюджет**. Настоящата бележка има за цел да уточни някои факти в тази връзка.

## **I. Замразяването на общностния бюджет и неговите последици**

1. Финансирането на европейските политики се намира в безизходна ситуация. След като не успяха да снабдят Съюза с истински собствени ресурси, както се предвижда във всички европейски договори, държавите-членки се обрекоха да бъдат единствените платци: именно националните бюджети са тези, които финансират 80 % от европейския бюджет. Антиобщностна по своя характер, тази система явно насърчава всеки министър на финансите да изисква „подобавеща компенсация“ за своето финансово участие. В резултат на това двадесет и пет години по-късно, въпреки четирите нови договора, които увеличиха значително компетентностите на Съюза, и трите вълни на разширяване, които удвоиха броя на „бедните“ държави-членки, общностният бюджет неизменно остава в размер на 1 % от БВП, което е по-малко с една четвърт от определената през 1988 г. горна граница. От своя страна за националните парламенти става все по-трудно да разберат защо трябва да повишават данъците си или да увеличават задлъжнялостта на страната, за да финансират политики, решението за които е взето на друго място и без тяхното съгласие.
2. Именно сега обаче е моментът, когато Европа не може повече да продължава да затяга коланите. В съответствие с Договора от Лисабон се създава европейска дипломатическа служба, която ще бъде под ръководството на лейди Аштън и ще цели провеждането на обща политика: в тази връзка ще бъде необходим определен минимум от бюджетни кредити за административни и оперативни разходи. Договорът увеличава също компетентностите на Съюза в областта на енергетиката, научните изследвания, космическата политика и имиграцията. Ако не се отпуснат средства, можем да прекратим това незабавно. По-тревожното е, че съществува риск основни промишлени програми с ключово значение, за които е взето решение преди няколко години, като например спътниковата мрежа Галилео (европейският GPS) и световният център за изследвания на енергията от термоядрен синтез ITER, да бъдат прекъснати поради липсата на допълнително финансиране. Първоначалният вариант на стратегията „ЕС 2020“ предвижда няколко

други програми от подобно естество, в името на растежа на базата на екологични технологии и икономиката на знанието.

3. Въпреки това, на фона на кризата, правителствата намират средства за финансиране на нови политики, за които е взето решение на европейско равнище. Последният Европейски съвет реши да задели нищожната сума от 2,4 млрд. евро годишно, считано от 2010 г., за помощ за развиващите се страни в борбата с парниковия ефект. Тази сума ще бъде събрана чрез вноска от всяка държава-членка, съгласно специален механизъм за разпределяне, който се различава от обичайния общостен механизъм. По същия начин помощта за Гърция ще бъде финансирана посредством заеми, отпуснати от някои държави-членки, без да се ползва нито общостният бюджет, нито посредничеството на общностна финансова институция като ЕИБ.
4. Аргументите са ясни: при положение че във всеки случай националният данъкоплатец е този, който плаща или действа като гарант, защо да се минава през посредничеството на бюджета на Съюза? **Все пак има едно много просто средство да се предотврати прибягването до националните бюджети, а то е – да се дадат нови собствени ресурси на Европа.** Резолюцията, приета на 29 март 2007 г. от Европейския парламент, представя за пръв път обзор по този въпрос, който дълго време беше считан за табу. Оттогава опазването на околната среда и предотвратяването на финансовите кризи предизвикаха истинска надпревара по фискално творчество. Всички тези разсъждения в крайна сметка имат едно и също ограничение: тези ресурси са замислени с идеята да захранват както националния бюджет, така и един хипотетичен световен фонд, но не и общостния бюджет, който продължава да бъде черната дупка на европейския политически дебат.
5. Решението е на правителствата. Ако те предпочитат да изключат всички нови разходи и всички нови данъци от своята стратегия за излизане от кризата, то Съюзът би могъл единствено да придружава прилагането на тези строги мерки. Но ако те сметнат за необходимо да стартират нови бюджетни инициативи, тогава Съюзът трябва да бъде един от участниците.
6. Защото в крайна сметка забравяме най-същественото, а именно че бюджетът е истинският инструмент за измерване на духа на солидарност. Европейският бюджет е мерило и за доверието, което участниците имат в съвместното начинание, духа на сътрудничество (*affectio societatis*) в рамките на семейството. **Да се поставя горна граница на бюджета означава да се постави горна граница на доверието в Европа, да се възпре солидарността между европейските граждани.** Мъчителните пререкания за самия принцип на отпускане на помощ за Гърция са, за съжаление, само една тъжна илюстрация на това.

## **II. Интересът от един общ европейски подход за националните бюджети: „дивидентите на Европа“**

7. Европейското измерение може да помогне на държавите-членки да излязат от кризата по-добре подготвени да балансират и постигнат максимална ефективност на своите финанси.

Всъщност става дума просто за прилагане на принципа на субсидиарност в областта на финансите. Всеки път, когато Съюзът упражнява правомощие вместо дадена държава-членка, това трябва да става не само без налагането на нова данъчна тежест върху данъкоплатците, но трябва да позволява, при равни други условия, и намаляването на общите разходи. Именно това правят големите промишлени групи: **обединяват общите услуги, за да могат да се възползват от икономии от мащаба.**

8. Поради това има два начина за проектиране на новата служба за външна дейност на Съюза. От формулата за създаване на 28-та дипломатическа мрежа до обединяването на 27-те съществуващи национални мрежи в рамките на единна европейска услуга – спектърът на междинните решения е широк. Фактът, че всички държави-членки имат представителство във Вашингтон или Пекин, е разбираем, но че в Ботсуана се намират четири посолства на европейски страни, освен това на ЕС, означава, че поне три от тях са в повече. Същото се отнася и за консулските служби, като същевременно Шенгенските споразумения и европейските договори установяват принципа на неограничено консулско сътрудничество между държавите-членки.
9. Реализираните икономии, които са относително малки в случая на дипломатическите и консулските служби, могат да бъдат доста по-съществени в други области. Или посредством прехвърлянето на правомощия от един и същи вид към Брюксел, или просто чрез систематичната съпоставка на действията на едните и на другите, с цел да се избегне дублирането. Така, в областта на научните изследвания, Съюзът отделя ежегодно значителни суми в размер на близо 8 млрд. евро за рамкова програма. Към тази сума обаче се прибавят и националните разходи, решението за по-голямата част от които се взема в неведение за предприетите от съседните държави действия, с дублиране и излишна конкуренция. Същото се отнася и за помощта за развитие: сумата на националните бюджети достига размер, надвишаващ десетократно общносттания бюджет, който от своя страна се дублира от междууправителствения бюджет на Европейския фонд за развитие. По места представителите на държавите-членки и на различните компетентни служби на Комисията не са наясно и се конкурират в ущърб на доброто управление и, още повече, на добрата дипломация. Времето на мършавите крави не позволява повече такова разхищение.
10. Още по-обещаваща е оставащата табу област на отбраната. Рискът от дублиране между Европейския съюз и НАТО, постоянно подчертаван от нашите американски приятели, би трябвало да ни накара да се усмихнем предвид множеството дублирания, които съществуват между нашите национални сили. Нашите 27 армии разполагат с общо 2 милиона души в униформи. По-малко от 5 % от тях са в състояние да провеждат „действия

с висока интензивност“, както гласи евфемистичният израз, т.е. да се сражават. Как можем да оправдаем, през 2010 г., това струпване на разнородни средства, понякога модерни, често остарели и винаги дублиращи се, чиято цена не съответства на потенциалната ефективност, която и без това никога няма да бъде измерена? Афганистанският театър е жесток пример за реалния мащаб на военния капацитет в сравнение с всички членове на НАТО.

11. Вече изминаха двадесет години от края на Студената война. Възползвахме се само от една малка част от „дивидентите на мира“. От тази страна на Атлантическия океан липсват „дивидентите на Европа“. Безпрецедентната криза на всички наши национални бюджети е уникална възможност най-накрая да направим това, което повелява здравият разум, което очаква нашата общественост (социологическите проучвания показват, че обединяването на средствата за отбрана срещу подкрепа в целия континент) и което ни съветват самите военни, с двадесетгодишен опит в спазването на изискванията на международното сътрудничество: да поделим ролите, с НАТО и между европейците, за отбраната на Европа в съвременния свят. Само едно истинско европейско сътрудничество може да ни позволи да реализираме значителни икономии в областта на отбраната, без сигурността ни да бъде застрашена.

### **III. Изключително сложният характер на финансирането на европейските политики**

12. Противно на очакванията, бюджетът на Съюза далеч не е единственият инструмент за финансиране на европейските политики и, освен това, на действията, свързани с общите европейски цели. **Всъщност, съществуват най-малко седем категории източници, всяка от които се подчинява на различни правила.**
13. Самият *европейски бюджет*. След Договора от Лисабон той се приема със споразумение между Съвета и Парламента съгласно специална процедура на съвместно вземане на решение. През 2010 г. бюджетът възлиза на 123 млрд. евро. От 1988 г. насам годишният бюджет се включва в многогодишна рамка, която определя горна граница на разходите в пет категории. Настоящата рамка обхваща периода 2007–2013 г. и трябва да бъде подложена на междинен преглед през 2010 г.
14. *ЕФР, Европейският фонд за развитие*, финансира помощта за страните от АКТЬ. Той представлява междудържавен фонд, но се управлява под доста строгия политически контрол на Европейския парламент. Налице е всеобщо съгласие, че в крайна сметка той ще се интегрира към общностния бюджет, но всяко поредно ротационно председателство се отказва бързо от това: механизмът за разпределяне на финансирането между държавите-членки е различен от общностния механизъм и неговото предоговаряне се предвижда единствено в рамките на една цялостна ревизия на европейските финанси.
15. Правителствата са склонни да възпроизвеждат този вид формула: те прибягнаха до нея, почти скришом, по време на Европейския съвет през

март 2010 г., за да финансират помощта, обещана от ЕС на развиващите се страни за борба с парниковия ефект. Но за разлика от ЕФР, за момента това не е фонд с определен статут, правилник и демократичен контрол. Правителствата просто се споразумяха принципно и по отношение на размера на помощта, както и за разпределението ѝ между държавите-членки – без да прибегват до бюджета на ЕС.

16. *Официалното участие на държавите-членки във финансирането на европейските политики или институции.* Това е доста обширна и разнородна рубрика. Тук са обединени:

- националните средства за съфинансиране на общностните програми, които се нуждаят от тях: по-конкретно – структурни фондове, политика на сближаване, рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие;
- националните средства за допълване на програмите на Общността или допълвани от тях: пример за това са финансирането на космическите програми на ЕКА и на функционирането на по-голямата част от европейските агенции;
- държавите разходи за действия, които са успоредни на действията на Съюза, са разнородност на тази категория: така например за операциите за запазване на мира, гражданските разходи за които са за сметка на европейския бюджет, в съответствие със съответните процедури, докато всяка държава носи отговорност за собствените си оперативни военни разходи. Да отбележим между другото, че държавите, които приемат да участват в такива операции, плащат двойно (в рамките на националния си бюджет и чрез вноската си за общия бюджет), към което се прибавят и човешките жертви: в тази област съществува известен напредък в солидарността на равнище Общност.

17. *Националните разходи, които допринасят за осъществяването на общоевропейски цели.*

Това несъмнено е най-важната по обем категория, но също така и най-трудната за точно описание. Под „общоевропейски цели“ следва да се разбира области, в които юридическите и финансови правомощия са основно на национално равнище, но за които държавите-членки си поставят съвместни цели: Лисабонската стратегия, плана за енергетиката и климата, стратегията за сигурността на Съюза са най-добрият пример.

18. Определянето на разходите и оценката им е много важно по две причини: от една страна, предвид крайните затруднения за увеличаване на европейския бюджет това е единственият начин да се даде увереност, че тези основни цели могат да бъдат финансирани; от друга страна, правилното усвояване на тези средства е проблем за демократичния контрол, и следователно за координацията между националните парламенти, които разполагат с тях, и Европейския парламент, чиято задача е да проследява постигането на целите.

19. *Разходите на държавите-членки в полза на граждани на Съюза, дошли*

*да ползват техните обществени услуги.*

Този проблем е свършено нов и никога не е бил подлаган на обсъждане на равнище Общност. При все това преди пет години решението на Съда по делото „Watts“ изигра ролята на детонатор: Съдът принуди британската национална здравна служба (N.H.S.) да плати на френска болница разходите за хирургична намеса на британска гражданка, която не е успяла да получи подходяща помощ в своята държава. Това юридическо потвърждение на „правото на здравен туризъм“ е с такива мащабни последици, че Испания, чиито болнични услуги са особено ценени от съседите ѝ, се противопостави на проекта за директива, чиято цел беше да доразвие това право. Но проблемът няма да може да бъде безкрайно заобикалян. Още повече че не се свежда само до сферата на здравеопазването: тъй като правото на Общността премахна поставянето на условия за притежание на определени ресурси, което всеки европейски гражданин трябваше да удостовери, за да може да пребивава в друга държава-членка на Съюза, ще се наложи споделеното поемане на разходите за социална помощ да бъде договорено между държавите – двустранно, многостранно или на равнище Общност. Несъмнено ще бъде необходима някаква форма на клирингова къща. По-добре е да се помисли по този въпрос и да се постигне договореност, преди да бъдем залети от многобройни случаи.

20. *Заемите от ЕИБ, които финансират проекти на Общността, често пъти в допълнение към европейските средства.* Единствена по рода си институция, учредена с Договора от Рим и чиито единствени акционери са държавите-членки, ЕИБ е могъщ фактор за финансирането на инвестициите, одобрени от Брюксел. Значимостта на нейната роля може само да нараства в период на бюджетен отлив.
21. *Понастоящем съществува и друга категория заеми, отпускани от определени държави-членки на други държави-членки в затруднено финансово положение.* В Договора е предвиден механизъм за подпомагане от Съюза на държави, които изпитват извънредни трудности (член 122). От началото на кризата в Гърция вече има и възможност за публични заеми, предоставяни от определени правителства, дори на държава от еврозоната, съобразно механизъм за разпределяне, който се определя според всеки конкретен случай. Провеждат се консултации с националните парламенти, които потвърждават юридически и политически решението, но когато става дума за проява на европейска солидарност и за функционирането на еврозоната, тяхната намеса не следва да изключва намеса от страна на Европейския парламент. Още една нова област за междупарламентарно сътрудничество.

#### **IV. Инструмент за координиране: междупарламентарната конференция**

22. Съгласно най-разпространената практика в еврозоната в сферата на бюджета се прави разлика между предварителните разисквания, които се провеждат през пролетта, и самото гласуване, което се състои през есента.
23. Защо да не бъдат приканени националните парламенти да проведат преди

индивидуалните за всеки от тях предварителни разисквания един общ дебат? Той би могъл да бъде организиран под формата на видеоконференция: всеки се чувства по-удобно на своя територия, а и това би позволило да се мобилизира по-лесно националната преса.

Самият факт, че ще се проведе такъв дебат, би осигурил три ценни преимущества:

- разбира се, дебатът би следвало да бъде основан на общи икономически предположения: прогнозите, свързани с БВП, лихвените проценти, обменния курс на еврото, цената на барела и т.н. следва да бъдат еднакви. Чувствителен напредък по отношение на настоящата практика, при която всеки избира прогнозите, които облекчават избора му;
- започването на национален дебат относно бюджетните насоки, като се вземат предвид европейското измерение и перспективите на всеки от участниците, би било сериозна предпазна мярка срещу изкушението всеки да се съсредоточи само върху себе си;
- накрая, естествено това би било и повод да се направи равностойна и сравнение между участниците за това по какъв начин всеки един изпълнява своите европейски ангажменти, независимо дали става дума за пакта за стабилност и растеж или за политиките, свързани със стратегията „2020“ например. Без други санкции и без други стимули, освен санкциите и стимулите, свързани с преценката на останалите.

24. Трябва да припомним, че прибягването до такива национални сравнения беше в основата на бившата Лисабонска стратегия. Но правителствата се противопоставиха на публикуването, освен под формата на поверителен документ, на индивидуалните резултати, което нямаше да е ласкателно за националното честолюбие на някои. Този сравнителен анализ е при все това основен инструмент. Мобилизацията на парламентите е най-добрата гаранция за широкото му разпространение сред медиите и общественото мнение.

25. Този род дебат би бил първата стъпка към внасяне на ред в разпределението на средствата за финансиране на европейските политики между бюджета на Общността, националните бюджети и финансирането от типа ЕИБ.

Същевременно това би било повод да се поразмишлява върху това как да се организира истински демократичен контрол на съфинансираните действия.

26. Да вземем един конкретен случай. Съюзът се включва в операция за запазване на мира. Тъй като разполага с правомощията, предоставени ѝ от Договора от Лисабон, върховната представителка координира действията на военните сили, за които плащат държавите доброволки, средствата за сътрудничество на държавите-членки и тези на различните участващи служби на Комисията. При необходимост тя може да преустанови преговорите за предоставяне на помощ и дори търговските преговори,



предприети от Комисията с някоя от страните по конфликта. Намесата на Съюза може вече да бъде цялостна. Следователно тя трябва да бъде контролирана и оценявана като такава. Понастоящем нито националните парламенти, нито Европейският парламент са способни да правят това: всеки се ограничава до вижданията за усвояването на собствените си кредити.

27. Друг пример: нарасналият брой природни бедствия принуди Комисията да проучи възможността за създаването на европейски сили за гражданска защита. Комисията работи по въпроса. И тук се смесват национални и общностни средства: кой какво ще контролира?
28. Освен това ако държавите поставят началото на сътрудничество между някои от тях, независимо в каква област, ще трябва да се намери средство да се съчетава контролът на националните парламенти с концепцията на Общността.

#### V. За европейска финансова конференция

29. Неотложните проблеми, свързани с положението след кризата, по естествен път ще доведат до предприемането на известен брой прагматични инициативи, без да се изчаква всеобщо договаряне. Но такова договаряне бързо ще се окаже необходимо, ако не искаме да се изгубим в плетеница от фондове, механизми, частични споразумения, механизми за разпределяне, чието управление се изплъзва на създателите им и, разбира се, на всякакъв политически или медиен контрол.
30. Предоставянето на Съюза на финансов статут ще се нуждае от дълги, сложни, изключително трудни от политическа гледна точка преговори. Но ние от опит знаем кой метод позволява да се справим със сложността в рамките на ЕС: става дума за формулата „конвенция“, тоест за срещата на представители на правителствата и националните парламенти с представители на европейските институции.
31. Последното белгийско председателство предприе инициативата да свика Конвенция за бъдещето на Европа, чийто мандат беше приет преди това благодарение на неговите усилия: бяха необходими десет години, но сега Съюзът има свои нови институции. **Бъдещото белгийско председателство би могло да свика европейска финансова конференция със сроден състав.** Нейната мисия би била да предложи общо политическо споразумение относно разпределението на задачите между националните бюджети и бюджета на Общността за финансирането на европейските политики, режима на ресурсите на бюджета на Съюза и демократичния контрол върху цялото.