

МНОГОЛЕТНИЙ ФИНАНСОВЫЙ ПЛАН ЕС НА 2014–2020 ГОДЫ: НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

Актуальный комментарий

19 ноября 2013 г. Европейский парламент (ЕП) одобрил Многолетнюю программу финансового развития Европейского союза (ЕС) на период 2014–2020 годов. Итоги голосования в Европарламенте открыли путь к принятию ЕП ежегодного бюджета ЕС на 2014 год. Окончательное утверждение нового Многолетнего финансового плана Советом ЕС произойдет в ближайшие недели.

Процедура разработки, обсуждения и утверждения Многолетнего финансового плана по определению оказывается длительной и весьма непростой. Сначала ЕК разрабатывает проект плана. Регламент, устанавливающий новый финансовый рамочный план на основании предложения Комиссии, принимается Советом единогласно после одобрения его большинством голосов в Парламенте. Он ложится в основу Межинституционального соглашения между ЕК, Советом и ЕП, в котором прописаны правила относительно корректировок (ежегодных или иных) и ревизии Многолетнего финансового плана.

Однако на этот раз принятию Многолетнего финансового плана Европарламентом предшествовали напряженные переговоры, которые длились два с половиной года, между Еврокомиссией, представившей 29 июня 2011 г. первоначальный проект многолетних бюджетных рамок ЕС, Советом ЕС, ЕП и национальными правительствами. Великобритания, Нидерланды и Швеция выступили инициаторами сокращения бюджетных расходов ЕС. Они к тому же защищают сложившуюся систему скидок с национальных взносов в общий бюджет (наиболее жесткого курса придерживались британские власти).

Комментируя одобрение Европарламентом Многолетнего финансового плана, комиссар ЕС по вопросам финансового программирования и бюджета Януш Левандовски подчеркнул, что это событие является своеобразным посланием гражданам ЕС в преддверии очередных выборов в ЕП в мае 2014 года. Суть этого послания в следующем – «Европа действует, Европа эффективна!». Планируется направить помощь 20 миллионам малых и средних предприятий, сотням тысяч городов и регионов Европы, тысячам университетов и исследовательских лабораторий, а также инвестировать в

экономический рост, научные исследования, образование, поддержку молодых европейцев в поисках работы, гуманитарную помощь третьим странам. По словам Левандовски, проекты бюджета на 2014 г. и многолетних бюджетных рамок были разработаны в период кризиса, оба документа отражают настроения в сегодняшней Европе: заметны первые шаги по пути экономического восстановления, однако слишком рано говорить о кризисе в прошедшем времени¹.

Новый Многолетний финансовый план является пятым по счету в истории европейской интеграции. Первый был принят и начал реализовываться в 1988 году (на базе так называемого Пакета Делора-I был принят пятилетний финансовый план Сообщества на 1988-1992 гг.), второй (Пакет Делора-II) был рассчитан на 1993-1999 годы. Третий («Повестка дня – 2000») относился к периоду 2000-2006 годов. Последний по времени охватывает период 2007-2013 гг. (принят в 2006).

В ЕС существует два вида финансовых планов – ежегодный и среднесрочный. Среднесрочные планы устанавливают предельно допустимые показатели финансовых трат на нужды интеграционного объединения, что способствует усовершенствованию ежегодной бюджетной процедуры и позволяет добиться разумного ограничения бюджетных расходов. Ежегодный бюджет Союза заключен в рамки многолетнего финансового плана. Бюджетное программирование в ЕС носит обязательный характер: Евросоюз обязуется выделять определенные средства по конкретным статьям расходов в рамках своих ежегодных бюджетов. Осуществление бюджетного программирования в рамках реализации стратегических программ представляет распределительную функцию европейских институтов в экономике Евросоюза².

В итоге главы национальной исполнительной власти 28 стран Евросоюза договорились о предельном размере бюджета на 2014–2020 гг. в сумме 960 млрд. евро в ценах 2011 года (согласно первоначальному проекту Еврокомиссии, он составлял 1,003 трлн. евро), о снижении лимита бюджетных расходов на 3,4% по сравнению с периодом 2007–2013 гг., сокращении взносов государств-членов (с 1,06% совокупного валового национального дохода Союза в 2007-2013 гг. до 0,95%, что эквивалентно 908 млрд. евро), а также о том, что величина общего европейского бюджета не выйдет за пределы 1% совокупного европейского ВВП (в 2007-2013 гг. этот показатель составил 1,12%)³.

¹ См. заявление Я. Левандовски, опубликованное на сайте Европейской комиссии 20 ноября 2013 г.: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/headlines/index_en.htm?id=201311201200.

² Подробнее о системе экономического управления Европейского союза см.: Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013.

³ См. показатели многолетних финансовых планов на 2007-2013 гг. и на 2014-2020 гг. на сайте Европейской комиссии: http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf07_13; http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm.

Таким образом, впервые в истории Европейского союза итоговая смета бюджетных расходов оказалась меньше той, что была запланирована и предложена Еврокомиссией. Вместе с тем на 2016 г. намечена процедура ревизии бюджетных рамок в связи с возможными изменениями экономической ситуации в Европе, а значит, не исключается отход от финансового плана ЕС в духе политики бюджетной экономии. К тому же предусмотрен предельный уровень дополнительных расходов на непредвиденные обстоятельства в размере 36,8 млрд. евро (или 0,04% совокупного ВВП). Эти затраты обеспечат Резервный фонд по оказанию чрезвычайной помощи, Европейский фонд адаптации к условиям глобализации, Фонд солидарности, а также Европейский фонд развития. Специальный финансовый инструмент возместит издержки в случае превышения максимально допустимых пределов ежегодного бюджета.

В контексте общей социально-экономической стратегии ЕС «Европа-2020» в новом Многолетнем финансовом плане присутствует несколько основных статей бюджетных расходов, направленных на достижение целей устойчивого роста, создания новых рабочих мест и повышения конкурентоспособности Евросоюза.

Статьи бюджетной сметы «Глобальная Европа», «Безопасность и гражданство» (прежнее название – «Гражданство, свобода, безопасность и правосудие») и административные расходы Союза, по сравнению с предыдущим периодом, изменились незначительно: соответственно 58,7 млрд. евро против 56,8 в 2007-2013 гг. в ценах 2011 г., 15,7 млрд. евро против 12,4 млрд. и 61,6 млрд. евро против 56,5 млрд..

Новые бюджетные рамки сохранили тенденцию постепенного отказа от приоритетного финансирования общей аграрной политики и политики сплочения. Несмотря на то, что расходы на цель «Устойчивое развитие: природные ресурсы» составят около 40% всех бюджетных затрат ЕС в 2014-2020 гг. (в 2007-2013 гг. они достигали 42,5%, а в 1984 г. – 70% суммарного объема бюджетных средств Сообщества), они сократятся с 420,7 млрд. евро в 2007-2013 гг. до планируемых 373,2 млрд.

Соответственно, затраты на экономическое, социальное и территориальное сплочение снизятся, в сравнении с предыдущим периодом, до 325,1 млрд. Одновременно предполагается осуществить значимые перемены в организации региональной политики ЕС. Будут введены в действие общие правила для всех европейских бюджетных фондов для повышения согласованности их действия и максимизации их эффективности. Предусмотрены упрощение процедур, чтобы сделать реализацию программ и проектов в данной сфере деятельности ЕС более результативными; концентрация усилий на ограниченном спектре целей в рамках действующей стратегии «Европа-2020»; заключение новых партнерских соглашений для налаживания лучшей координации между

государствами-членами и ЕК. Финансирование по линии региональной политики будет рассматриваться как побудительный стимул для достижения ориентиров, установленных стратегией ЕС «Европа-2020». К тому же предполагается установление прямой зависимости решений о предоставлении средств из европейских фондов от выполнения государствами-членами обязательств по сокращению бюджетного дефицита и размеров государственного долга в рамках Европейского семестра⁴.

Изменился подход Евросоюза к дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития. Такой экономический показатель, как уровень валового регионального продукта на душу населения, по-прежнему остается базовым критерием оказания поддержки регионам. Однако пороговые величины для отнесения конкретного региона к той или иной группе и назначения ему помощи теперь несколько иные. Теперь регионы подразделяют на: менее развитые (с уровнем валового регионального продукта на душу населения менее 75% от среднего по ЕС-28), переходные (с аналогичным показателем в диапазоне от 75 до 90%) и более развитые (с уровнем душевого дохода выше 90% от среднего по ЕС-28).

Приоритетной цели повышения конкурентоспособности для устойчивого роста и создания новых рабочих мест уделяется в плане бюджетных расходов ЕС особое внимание. По сравнению с периодом 2007-2013 гг., на это будет направлено 125,6 млрд. евро, что равно 13,1% всех суммарных расходов Евросоюза, против 91,5 млрд. евро, или 9,2% всех бюджетных трат в прошлом финансовом периоде.

Экономические неурядицы в ЕС естественным образом заставили европейские власти значительно увеличить расходы на создание новых рабочих мест через Европейский социальный фонд и Европейский фонд регионального развития. В рамках «Инициативы молодежной занятости» решено направить не менее 6 млрд. евро (из них 2,1 млрд. – в 2014–2015 гг.) на помощь в трудоустройстве молодых людей в возрасте до 25 лет, которые впервые выходят на рынок труда в периферийных странах Евросоюза, где уровень безработицы превышает четверть трудоспособного населения. Для молодых европейцев откроются новые возможности и в плане обучения и работы за рубежом – в рамках программы «Эразмус+» с бюджетом почти 15 млрд. евро (фактически, на 40% больше финансовых средств, чем за прошлый период).

Ключевым направлением станет поддержка малых и средних предприятий, которые составляют около 99% общего числа европейских фирм и создают около трети рабочих мест в частном секторе. Объем финансирования различных программ оказания помощи

⁴ Первая половина каждого года, в течение которой наметки национальных бюджетов на следующий год проходят процедуру предварительного оценивания и коррекции в европейских инстанциях.

малому и среднему бизнесу через Европейский фонд регионального развития удвоится с 2014 по 2020 гг. – с 70 до 140 млрд. евро.

Для повышения конкурентоспособности ЕС запускается новая программа научных исследований и инновационных разработок «Горизонт-2020» с бюджетом почти 80 млрд. евро (что на 30% больше, чем было израсходовано на аналогичные цели в 2007-2013 гг.). Получателями финансовой поддержки станут университеты, исследовательские центры и предприниматели, в том числе представители малого и среднего бизнеса (указанная программа ставит своей целью налаживание тесного взаимодействия между образованием, наукой и бизнесом, поддержку стартап-компаний и специализированного постдипломного обучения), особое внимание будет уделено международному сотрудничеству в сфере высоких технологий.

Подготавливая первоначальный проект Многолетнего финансового плана на 2014–2020 гг., ЕК планировала изменить систему налоговых отчислений в общий бюджет. По мнению Комиссии, действующая система собственных средств ЕС, основанная на отчислениях от НДС, является сложной и запутанной, требует слишком большого штата сотрудников. Отказ от нее позволит, помимо прочего, сократить административные расходы на национальном и наднациональном уровнях. Предполагалось, что переход на новую систему займет несколько лет, начиная с 1 января 2014 г., и завершится к 2018 г.

За это время прежние отчисления в общий бюджет от сбора налога на добавленную стоимость постепенно заменят обновленная система поступлений от сбора НДС и сборы от нового налога на финансовые трансакции в размере 0,1% (в отношении обмена акциями и облигациями) и 0,01% (в отношении вторичных контрактов). Новый налог (пока внедряемый в Евросоюзе в формате продвинутого сотрудничества готовых к этому стран) коснется только финансовых институтов (банков, инвестиционных и страховых компаний, пенсионных и хедж-фондов и т.д.) и будет взиматься на европейском уровне.

По расчетам Комиссии, поступления от сбора нового налога к 2020 г. должны составить 22,7% всех бюджетных средств Союза. Идея ввести такой налог (по образцу известного «налога Тобина»⁵) впервые была озвучена в Евросоюзе на официальном уровне председателем ЕК Жозе Мануэлем Баррозу в сентябре 2011 года⁶, а затем обсуждалась в Совете ЕС и на саммите «Группы двадцати» в ноябре того же года, где вызвала раскол

⁵ Джеймс Тобин (1918 – 2002), известный американский ученый-экономист и финансист, нобелевский лауреат 1981 г. по экономике, сторонник неокейнсианской теории, предложил в начале 1970-х гг. в связи с кризисом Бреттон-Вудской системы валютного регулирования ввести подобный налог в отношении любых кассовых операций при обмене валют для ограничения трансграничных валютных спекуляций.

⁶ См. пресс-релиз Европейской комиссии по данному вопросу: European Commission. Financial Transaction Tax: Making the financial sector pay its fair share. Press release, Brussels, 28 September 2011 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1085_en.htm?locale=en).

во мнениях. Противниками идеи выступили США, Великобритания, Швеция, сторонниками – прежде всего Австрия, Бельгия и Германия. Согласно имеющимся планам, взимать новый налог в 11 государствах-членах (Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Италия, Испания, Португалия, Словакия, Словения, Франция, Эстония) начнут в середине 2014 года.

ЕК хотела бы придать новый импульс Единому внутреннему рынку, усилив гармонизацию национальных налоговых систем, устранив национальные запреты и исключения, сократив число случаев мошенничества при сборе НДС, а также упростив бюджетный процесс в ЕС и придав ему бóльшую транспарентность.

26 ноября 2013 г.