

БЪЛГАРИЯ

и многогодишната финансова рамка 2014 - 2020



*Изводи от
преговорите
за приемане
на дългосрочния
бюджет на ЕС*



Група на Прогресивния алианс на
социалистите & демократите
в Европейския Парламент

БЪЛГАРИЯ

и Многогодишната финансова рамка 2014 - 2020

*Изводи от преговорите
за приемане на дългосрочния
бюджет на Европейския съюз*



Група на Прогресивния алианс на
социалистите & демократите
в Европейския Парламент



Издава фондация „Капитал“



София 1000, ул. „Иван Вазов“ 20
тел. 02 46 15 122
capitalfoundation@capital.bg



Група на Прогресивния алианс на
социалистите & демократите
в Европейския Парламент

В изданието са използвани снимки от Европейския парламент,
Съвета на ЕС, „Икономедиа“, Shutterstock и лични архиви

София, 2013 г.

УВАЖАЕМИ ПРИЯТЕЛИ,

С това издание сме се постарали да съберем и запазим знанията и опита, натрупани от българска страна при преговорите за Многогодишната финансова рамка (МФР) на ЕС 2014 - 2020 г.

Надяваме се, информацията да е от полза при бъдещи преговори на европейско ниво (не само по следващата МФР), за да бъде улеснен процесът и да бъдат постигнати по-добри резултати.

Многогодишната финансова рамка е тема от изключителна важност. Договорените финансови параметри определят какви на практика, а не само на думи, ще са политиките, които ще изпълнява Европейският съюз. И доколко тези политики спомагат за реализирането на дългосрочните цели, които си поставят Съюзът и отделните страни членки.

Резултатите от договореностите за МВФ 2014 - 2020 ще засегнат всеки гражданин на обединена Европа, и то не за ден-два, а за години напред. В този смисъл достигане до оптималните възможни договорености е ключово

както за всяка страна членка, така и за Европейския съюз като цяло.

Именно поради важността на МФР, при нейното договаряне в максимална степен и с максимален интензитет се използва богат арсенал от методи и техники за преговаряне и убеждаване. Което предполага, че тези преговори са благодатна почва за събиране на полезна информация за ефективно-то водене на преговори на голямата европейска сцена.

Изданието систематизира досегашния опит и акцентира върху препоръки за по-ефективни преговори на България в рамките на ЕС по различните теми и на различните нива, на които те се водят. Вярваме, че то ще е полезен наръчник за хора и институции с отношение към българското участие и роля в ЕС.

Фондация „Капитал“ благодари на г-н Ивайло Калфин, евродепутат и докладчик на Европейския парламент по Многогодишната финансова рамка на ЕС 2014 - 2020 г., с чиято подкрепа стана възможно това издание.

ФОНДАЦИЯ „КАПИТАЛ“



Днес има поне една предвидима котва в европейската икономика до края на десетилетието и това е многогодишният бюджет на Европейския съюз. Той разписва целите и задачите ни, дава предвидимост, която е толкова необходима в условията на дълбока криза, от която европейската икономика все още не е излязла. Преговорите по Многогодишната финансова рамка 2014 - 2020 бяха много тежки и продължиха повече от две години, но в крайна сметка се увенчаха с успех. Те са толкова сложни не само защото включват почти всички възможни процедури за вземане на решение, а и защото

всички регламенти, които определят основните политики, изтичат заедно с Многогодишната рамка. Това дава възможност през всеки нов период да се договорят различни приоритети и правила. Така европейският бюджет, който не е голям в сравнение с националните бюджети, получава възможност да задава приоритетите на публичните разходи, така че да отговарят на текущите интереси и цели на страните членки. По този начин се получава и европейската добавена стойност - европейският бюджет позволява концентриране в по-дългосрочни цели - както политически, така и инвестиционни. Целта е вся-

ко евро, което мине през европейския бюджет, да бъде нещо повече от едно евро, изхарчено през националния бюджет.

В следващите седем години тенденциите са към намаляване на пряката помощ в земеделието за сметка на подпомагане на диверсификацията на малките и младите фермери и на екологичните програми. Средствата за сближаване и регионално развитие също се намаляват, за да се увеличат парите за наука и иновации, за младежка мобилност и конкурентоспособност на икономиката. Създават се повече инструменти за наука и за инфраструктура, които ще се управляват на европейско равнище и за които ще се конкурират най-добрите предложения. За пръв път се слага толкова силен акцент върху ефективността на разходите и европейският бюджет ще се използва за силен инструмент за налагане на фискална дисциплина на страните членки и за стимулиране на структурни реформи на публичните разходи, където това е необходимо.

Бюджетът на ЕС има, разбира се, и своето значение за всяка страна членка. Не само заради баланса между вноските и средствата, които ще бъдат получени, но и защото той помага за адаптиране към приоритетите и тенденциите в европейската икономика. България ще получи най-високата сума като процент от БВП. Отделно имаме възможност да се конкурираме за допълнителни средства на европейско равнище. Това обаче не е достатъчно, трябва и активна политика, чрез която да се възползваме от предоставените ни възможности. Предстоят ни и нови преговори и трябва да помним, че след като един път се идентифицира наци-

оналният интерес, той трябва да се защити през дълги и сложни преговори между страните членки, в Европейския парламент, между страните членки и Европейския парламент, с Европейската комисия. Тази мисия е трудна, но възможна. Казвам го като човек с опит в тези преговори от страна на Съвета на министрите, като министър на външните работи и от страната на Парламента като един от основните преговарящи. Във второто си упражнение по договарянето на многогодишния бюджет на ЕС страната ни се справи добре. Все още обаче не и отлично. Надявам се това да се случи следващия път, когато да бъдем още по-добри. Това, което ни е необходимо, е висок капацитет и познаване на европейските механизми в изпълнителната власт, желязна координация при определяне на националните приоритети и отстояване на позициите, по-добра координация между правителството и представителите на страната в Европейския парламент, убедителна защита на най-високото политическо равнище.

Искрено се надявам натрупаният в тези преговори опит, особено в изпълнителната власт, да бъде доразвит и използван в бъдеще – при прегледа на Многогодишната финансова рамка през 2016-2017 г. и при договарянето на новия многогодишен бюджет след 2020 г. В това намирам и основната ценност на това издание.

ИВАЙЛО КАЛФИН,
депутат от групата
„Прогресивен алианс на
социалисти и демократи“ в
Европейския парламент

СЪДЪРЖАНИЕ

КОЙ И ЗА КАКВО ПРЕГОВАРЯ 8

Ивайло Калфин, депутат от групата на Прогресивния алианс на социалистите и демократите в Европейския парламент

НАПРАВИХМЕ ОГРАНИЧЕНИЯ БЮДЖЕТ ПО-ЕФЕКТИВЕН 14

СДЕЛКА ЗА МИЛИАРДИ 26



Мартин Шулц,
председател на Европейския парламент
ПО-ДОБРЕ ДА ИМАШ 70% ОТ НЕЩО,
ОТКОЛКОТО 100% ОТ НИЩО

32



Ханес Свобода,
председател на групата на Прогресивния
алианс на социалистите и демократите в ЕП
ОПРЕДЕЛЕНО ИМАШЕ
ЛИПСА НА СОЛИДАРНОСТ

36

Констанце Крел, евродепутат от групата на социалистите и демократите и член на Комисията по регионално развитие в Европейския парламент

МАКРОИКОНОМИЧЕСКИТЕ УСЛОВИЯ БЯХА ЕДИН ОТ НАЙ-СПОРНИТЕ ВЪПРОСИ

40

Паоло де Кастро, евродепутат от групата на социалистите и демократите и председател на Комисията по земеделие и развитие на селските райони в ЕП

ИМАМЕ ПО-СПРАВЕДЛИВА И ПО-ЗЕЛЕНА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА 44

БЪЛГАРИЯ В БИТКАТА ЗА МНОГО ПАРИ И С МАЛКО ПРАВИЛА

48



Димитър Цанчев,

постоянен представител на България към ЕС

УСПЯХМЕ ДА ЗАПАЗИМ

ФИНАНСИРАНЕТО СИ НЕПРОМЕНЕНО

54

Румен Александров, *директор на дирекция*

„Политики и институции на Европейския съюз“ в МВНР

ОЩЕ ОТСЕГА ТРЯБВА ДА ЗАПОЧНЕМ ПОДГОТОВКАТА

ЗА СЛЕДВАЩИТЕ ПРЕГОВОРИ

58

Деница Николова, *главен директор и ръководител на управляващия орган на*

оперативна програма „Регионално развитие 2007 - 2013“ от март 2010 г. до юни 2013 г.

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ Е

СТРАТЕГИЧЕСКИ ВАЖНО ЗА УСПЕХА ИМ

62

Снежана Благоева, *директор на дирекция „Директни плащания*

и пазарна политика“ в Министерството на земеделието и храните

ПОСТИГНАХМЕ СВОЯ ПРИОРИТЕТ ЗА ПО-ГОЛЯМА

ПОДКРЕПА НА ВАЖНИ СЕКТОРИ

66

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

70

Кой и за какво преговаря



6.7 или 7.1 млрд. Загубихме или спечелихме европейско финансиране. Повече пари за директни плащания или не. Обикновено това са заглавията в медиите по време на договарянето на бюджета на ЕС.

А всъщност преговорите по Многогодишната финансова рамка (МФР) – седемгодишният бюджетен план на Европейския съюз, са из-

ключително важен процес и конкретната сума на общите разходи за този период или дори националните алокации не са най-важната новина. Финалната бюджетна сделка дава рамката, в която ще бъдат финансирани политиките на ЕС, например преките субсидии за фермерите, програмата за обмен на студенти Erasmus, но и нещо, което често остава незабелязано – начинът, по който ще се

осъществяват тези политики. Защото не е едно и също няколко десетки милиарда евро да отидат за субсидии на регионите или за подпомагане растежа на икономически отрасли с потенциал.

Логични, но често неразбираеми

Сложната система, по която институциите на ЕС приемат бюджетната си рамка, може да обърка мнозина. Първо, МФР не е точно бюджет, а по-скоро план. В него се предвиждат финансови ангажименти по политиките на ЕС – 960 млрд. евро за 2014 - 2020 г. (плюс 36 млрд. евро за извънредни разходи), които най-често се цитират. Но реалността е, че това всъщност не са гарантирани средства, а тавани, до които разходите на ЕС могат теоретично да достигнат. Или, образно казано – кредитни лимити. По-важните числа са т.нар. плащания, които са приблизително 5% по-ниски и които всъщност се използват като основа за ежегодните бюджети на ЕС. Разликата се получава от това, че повечето програми в ЕС са многогодишни и за тях са поети ангажименти в годината, когато са започнати, но се плащат под условие в следващите години. Например, ако утре ЕС се разшири с нови страни членки, първо ще се увеличат ангажиментите, а след това се програмират плащанията по години. Ако новата страна членка не изпълнява критериите за получаване на средствата, плащанията естествено са по-ниски от обещанията.

Приемането на рамката – процес, който отнема две години на тежки преговори, на теория изглежда прост, логичен и подреден. Европейската комисия, която играе ролята на нещо като европейско правителство, предлага бюджетния план. Той се приема от Съвета на министрите, където заседават страните членки, които отпускат финансирането за дейностите на ЕС. И накрая рамката се одобрява от Европейския парламент, чиито членове

са избрани с преки избори от европейските граждани.

В този институционален триъгълник обаче се намесват много интереси – национални, партийни, бюрократични и корпоративни, които правят процеса често мъчителен, съпроводен с инфарктни заседания и тежки разговори. Към това се прибавя и сложната правна рамка на ЕС, в което решенията по МФР се взимат на няколко нива и с различни процедури (виж инфографиката на стр. 10-11).

Ролята на Европейския парламент

При тези преговори особено интересна беше ролята на Европейския парламент. От една страна, депутатите получиха за пръв път правото да не приемат договорената в Съвета финансова рамка. Преди влизането в сила на Лисабонския договор (2009 г.) депутатите бяха само консултирани и де факто играеха ролята на горна камара на парламент с функции, близки до церемониалните. Новото им правомощие само по себе си е голяма придобивка, но първоначално то не предвещаваше значителната им роля в преговорите. Единната позиция на Парламента, който два пъти (през октомври 2012 г. и март 2013 г.) със силно мнозинство прие резолюции, с които каза на страните членки, че не може да бъде забиколен, и активността на преговорния екип му извоюваха допълнителна сила. Например твърдят отказ МФР да бъде приета без промени в основни политики на ЕС, чието определяне не е в директните прерогативи на депутатите, на практика им даде възможност да участват наравно със Съвета в съставянето на бюджетния план. Тоест роля, която надскача буквата на Лисабонския договор.

Завоюваните позиции от Парламента показват, че оттук насетне апетитът на депутатите ще се увеличи. Резултатът вероятно ще е, че много решения, които преди държавите членки успяваха да блокират – например промяната ►

в системата на собствените ресурси (т.е. източниците на приходи за европейския бюджет), вече ще бъдат изложени на тежката дума на депутатите. Друга интересна последица от това развитие е, че се отварят нови начини за европейските граждани да налагат политики на европейско и национално ниво, използвайки каналите на Европейския парламент.

За какво се спореше

Всъщност преговорите са повече политически, отколкото финансови. Дори и сумата, която институциите на ЕС приемат, да не се променя, насочването на паричните потоци в една или друга посока променя характера на обединението на 28-те. От финансовата рамка, приета на 19 ноември 2013 г. с окончателното одобрение на Европейския парламент, е видно, че най-голямото намаление на средства - и като процент, и като абсолютни стойности, е в преките плащания по Общата селскостопанска политика. Следващите най-орязани политики са регионалните и кохезионните фондове, които подпомагат по-бедните региони да наваксат изоставането. За сметка на това най-голям ръст отбелязват политиките за стимулиране на растежа. Това не означава, че солидарността между страните членки си отива, но вниманието все повече се насочва към стимулиране на конкурентоспособността вместо към подпомагане. И това е промяна, за която България трябва да се подготви.

Освен с пренасочването на средствата новата финансова рамка е забележителна и с това, че за пръв път в историята на ЕС тя предвижда по-малко пари, отколкото предишната. Всичко започна с твърдата позиция на Великобритания, която поиска замразяване на европейския бюджет на нивото му от 2011 г. Зад Лондон застанаха и други страни членки, които не толкова гласовито подкрепяха същата позиция.

ПРЕГОВОРИ ЗА МНОГОГОДИШНАТА ФИНАНСОВА РАМКА

ПРЕГОВОРИТЕ ПРОТИЧАТ ПО ДВЕ ПАРАЛЕЛНИ ЛИНИИ:

ПОЛИТИЧЕСКА

След предложението на Европейската комисия преговорите протичат на базата на т.нар. преговорна кутия, изготвена от председателството. С напредването на работата преговорите преминават от експертите към посланиците към ЕС, министрите и накрая държавните и правителствените ръководители.

Когато Европейският съвет постигне споразумения върху основните политически въпроси, те стават основата на законодателната работа.

ЗАКОНОДАТЕЛНА

27-те страни членки дискутират в съответните органи на Съвета техническите елементи на законодателните предложения на ЕК. Целта е да се сближат позициите на страните членки максимално близко.

Със съгласието в Съвета започва същинската част на законодателния процес по приемане на регламента за МФР и правилата за собствените ресурси.

- Частта на споразумението, което касае регламента за МФР и правилата за собствените ресурси (методите, по които се финансира ЕС), се приема от Съвета след съгласието или мнението на Парламента, в зависимост от конкретния законодателен акт.

- Частта на споразумението, което касае финансовите аспекти на специфичните секторни политики, се приема съвместно от Съвета и Парламента (при тази процедура парламентаристите могат да предлагат промени).

Преговорите протичаха между 2011 г. и 2013 г. и включват три институции: Европейската комисия предлага МФР, Съветът (28-те страни членки) постига споразумение и Европейският парламент го одобрява.

ФАЗАТА НА РАЗЯСНЯВАНЕТО

1

Цел: Да даде по-добра представа за предложенията на Европейската комисия (първият проект беше представен на 27 юни 2011 г.) и да помогне за разработването на позициите на страните членки.

Предложенията на ЕК се състоят от три основни части:

- Регламент за МФР

- Пет законодателни акта за собствени ресурси

- Около 70 специфични секторни предложения (изследвания, образование, кохезионна политика и земеделие до международна помощ и политика по добросъседство и т.н.), които се финансират по МФР.

Тази фаза приключи през март 2012 г.

ПРЕГОВОРНА ФАЗА

2

Цел: Да намали различията между страните членки по основни въпроси (тази фаза започна през март 2012 г.).

Разговорите се водят по т.нар. преговорна кутия, която съдържа възможните параметри на МФР и чието съдържание се развива,

докато текат преговорите. Броят на опциите постепенно намалява, докато се стигне до окончателното решение. Основният принцип е, че нищо не е договорено, ако всичко не е договорено (т.е. може да се отворят отново и вече решени въпроси)

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА ФАЗА

3

Цел: Да постигне политическо споразумение по МФР в Европейския съвет към началото на 2013 г.

Споразумението се постига чрез единодушие от Европейския съвет на базата на „преговорната кутия“.

Споразумението включва:

- Максималните годишни тавани за разходите на ЕС като цяло и по отделните политики

- Основните моменти по правилата за собствени ресурси

- Основните елементи на политиките на ЕС, които имат важни финансови отражения.

ФИНАЛИЗИРАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА РАБОТА

4

Цел: Да приеме законодателните актове (около 75) в пакета на МФР

- Регламентът за МФР се приема от Съвета, след като е получено одобрение от Парламента (т.е. парламентаристите могат да го приемат или отхвърлят само като цяло, без да правят промени). Парламентът гласува „за“ на 19 ноември 2013 г.

- Петте законодателни акта на Съвета за собствените ресурси се приемат по различни процедури. Самото решение за собствени ресурси се приема с единодушие от Съвета след консултации с Парламента (той

не може да го отхвърли) и след това се гласува от националните парламенти. Но правилата за прилагане се приемат с квалифицирано мнозинство от Съвета, а Парламентът може да ги приеме или не.

- Специфичното законодателство (например регламентът за кохезионните фондове) се приема с обичайната законодателна процедура (Съветът и Парламентът съвместно взимат решенията подобно на законодателните органи в страните членки, които имат горна и долна камара).

КОЙ КОЛКО ДАВА И КОЛКО ВЗИМА (БЮДЖЕТ 2011)

МЛН. ЕВРО

Как се събира

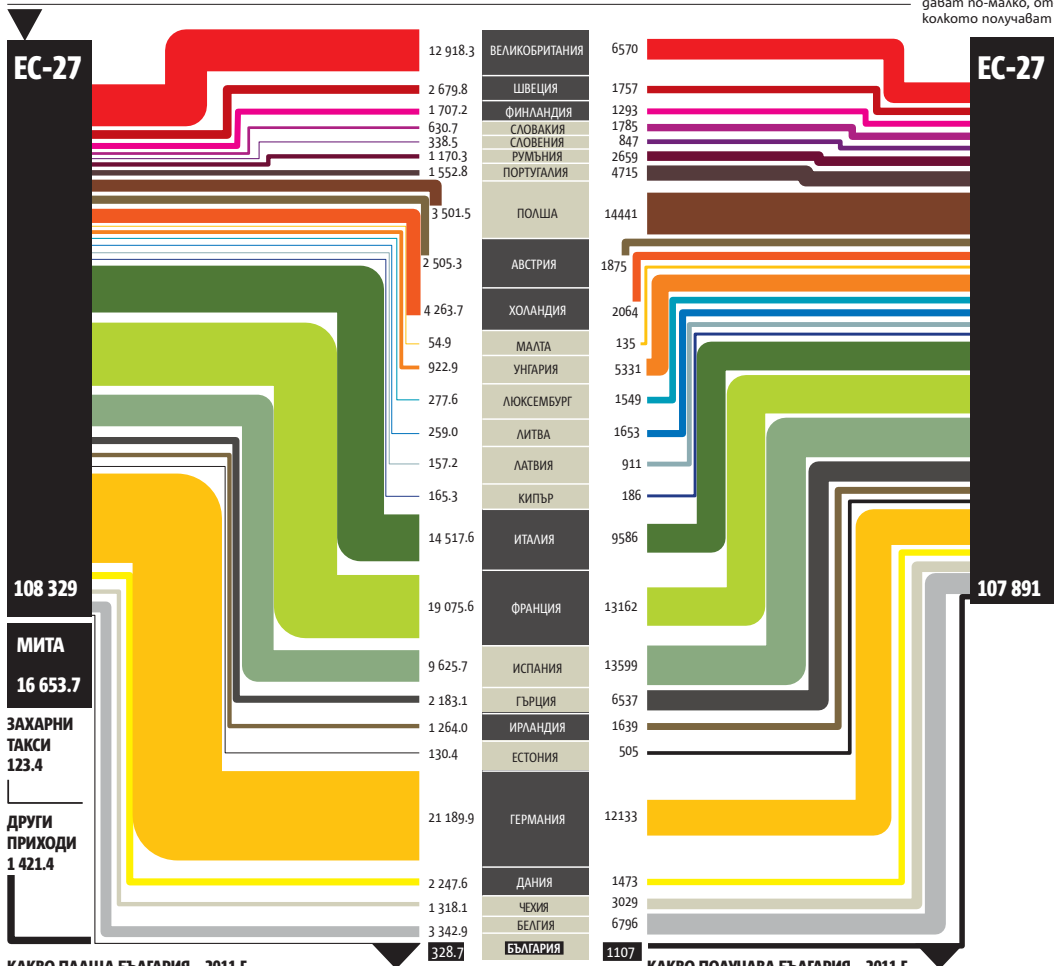
Парите идват от директни плащания, базирани на brutния национален доход, процент от събрания ДДС (изчислено върху хармонизирана основа, не повече от 50% от БНД), мита върху вноса на селскостопански продукти извън ЕС и такса върху производителите на захар. Бюджетът не може да надхвърли 1.23% от БНД на ЕС

Как се харчи

ЛЕГЕНДА

■ страни, които дават повече, отколкото взимат

■ страни, които дават по-малко, отколкото получават



КАКВО ПЛАЩА БЪЛГАРИЯ – 2011 Г.

ОБЩО	328.7
Вноса от ДДС	50.0
Вноса като процент от БНД	262.4
За британска отстъпка	14.0
За отстъпка на Холандия и Швеция	2.3

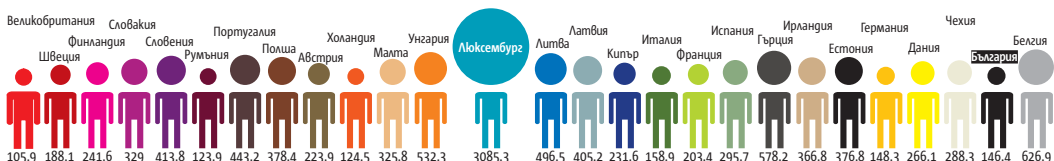
КАКВО ПОЛУЧАВА БЪЛГАРИЯ – 2011 Г.

ОБЩО	1107
Конкурентоспособност *	68.1
Политика по сближаване (кохезия)	539.4
Региони и селско стопанство (от които за директни плащания)	443.7
Граждански и правни въпроси, вътрешна политика**	300.3
Външна политика	11.6
Администрация	31.3
	13.1

* Вкл. заетване на „Колодуги“

** (предприемателни фондове)

КОЙ КОЛКО ПОЛУЧАВА НА ГЛАВА ОТ НАСЕЛЕНИЕТО (В ЕВРО)



Това беше и основната битка, като в крайна сметка планираните плащания за 2014 - 2020 г. спаднаха с 3.7% на фона на идеите на Европейския парламент за увеличаване с 5% на разходите. Част от този спад ще бъде компенсиран с новите механизми за използване на европейските средства, но посоката е определено надолу.

Голяма част от радикалните предложения за реформи умряха още в зародиш. Например Европейската комисия и Европейският парламент предлагаха нова система за финансиране на ЕС, която да бъде много по-ясна и изчистена. Имаше идея и за въвеждане на европейски облигации, който да финансират паневропейски инвестиционни проекти.

Други идеи обаче минаха. Например бяха въведени много по-строги критерии за наблюдение на макроикономическите показатели на страните членки. Бяха приети и повече условия за отпускане на средствата по европейските програми към страните членки. Какъв ще е ефектът от тях обаче тепърва ще се наблюдава, тъй като наказателните мерки в ЕС обикновено звучат строго, но се прилагат меко.

България в преговорите

България като цяло постигна целите си. Отчасти това се дължи на положително стечение на обстоятелствата — като ролята на Франция, ко-

ято ненадейно се оказа голям български съюзник. Париж целеше да запази непокътнати субсидиите за собствените си фермери и затова помогна политиката на сближаването да не бъде орязана много. Друга част бяха наследство - нарастване на средствата по Общата селскостопанска политика за страната така или иначе беше предвидено още в договора за присъединяване. Трета част беше успехът на София бързо да се преориентира към балансиране между нетните платци (страните, които дават повече средства в ЕС, отколкото получават) и нетните бенефициенти (тези, които получават повече, отколкото дават). В опита за този баланс се стигна и до някои крайности. Например постоянното натякване колко дисциплинирана и стабилна е страната, което от гледна точка на това, че България има най-нисък доход на глава от населението, не е много фундаментално постижение. В случая по-важното е, че София се опита да маневрира, което само по себе си е постижение.

Това първо участие на България в преговорите обаче е добър тест какво трябва да се направи оттук нататък. Важното е не просто страната да бъде технически по-подготвена, а в преговорния процес да се включат повече заинтересовани играчи. Защото какъвто и да е изходът от преговорите, невинаги само администрацията е отговорна за техния резултат.

Завоюваните позиции от Парламента показват, че оттук насетне апетитът на депутатите за влияние ще се увеличи.



ВИЗИТКА

Ивайло Калфин беше вицепремиер и министър на външните работи в правителството на Сергей Станишев (2005 - 2009 г.). По негово време България беше приета в ЕС. Г-н Калфин е бил депутат в 37-ото, 38-ото и 40-ото Народно събрание, секретар по икономическите въпроси на президента Георги Първанов. През октомври 2011 г. се яви на президентските избори като кандидат, излъчен от БСП.

Извън политиката г-н Калфин е бил преподавател в Интернешънъл юнивърсити - София, а в началото и края на 90-те години на миналия век е бил управител и старши съдружник в консултантски фирми.

Направихме ограничения бюджет по-ефективен

ИВАЙЛО КАЛФИН,
депутат от групата на
Прогресивния алианс на
социалистите и демократите
в Европейския парламент

Ивайло Калфин пое в последните две години водеща роля в преговорите по Многогодишната финансова рамка (МФР) на ЕС. Той беше избран за съдокладчик в бюджетната комисия по МФР, което му осигури и позицията на преговарящ от името на Парламента със Съвета на министрите. Важността на този пост произтича от това, че за пръв път Европейският парламент има решаваща роля в приемането на МФР, а следователно и определянето на всички политики на Съюза.

Калфин е първият източноевропейец, който заема тази позиция, макар че по неговите думи това никога не е играло някаква роля при избора му. Докладчикът се определя по сложна система, която цели да разпредели задачите равномерно между политическите групи, като зачете разпределението на гласовете в Европейския парламент. Г-н Калфин получава поста най-вече поради опита му като министър на външните работи, когато е заемал позицията на страните членки при изготвянето на предишната МФР през 2005-2006 г. Въпреки че тогава България нямаше право на глас, познаването на вътрешните механизми за взимане на решения естествено помага.

Преди да поеме МФР, той беше докладчик по външния мандат на Европейската инвестиционна банка (т.е. финансиране на страни извън ЕС), както и по други важни и законодателни актове като Директивата за повторното използване на обществена информация или по стратегията по киберсигурността. По неговите думи благодарение на този му опит в групата на социалистите се е създало мнение, че може добре да формулира позиции и след това да ги защитава.

Преговорите по Многогодишната финансова рамка на ЕС (2014 - 2020 г.) започнаха, когато икономиката още не беше излязла от рецесия, политиците все още се чудеха какво да правят с Гърция, а антиевропейските настроения се усилиха. Как този натиск повлия върху преговорите?

- Всички бяхме със съзнание, че в период на трудности не може да се иска особено увеличение на бюджета. В същото време идеята ни беше, както на Европейската комисия, така и на страните-членки, и на Европейския парламент, че тъй като бюджетът ще бъде ограничен, трябва да го направим по-ефективен.

Освен кризата обаче имаше и други фактори, които оказаха влияние. Например регионалната политика на ЕС в последните години е под голям натиск. Създадена след присъединяването на южните страни - членки на ЕС, сега се твърди, че тя не е била достатъчно ефективна. Аргументът, който се чува, включително и в Европейския парламент, е че разликите в икономическото и социалното развитие на тези страни – Испания, Португалия и Гърция, са по-големи, отколкото са били преди началото на регионалната политика. Има и друга логика, разбира се – че ако ги нямаше тези пари, разликата щеше да е много по-голяма. Но тази тенденция е устойчива и тя се

вижда. Мисля, че при следващата финансова рамка регионалната политика ще бъде изцяло подменена – по-малко сближаване, повече политика за подпомагане на икономическия растеж и конкурентоспособност.

Тази тенденция се вижда и когато се погледне развитието на МФР през годините. Това е петата финансова рамка; приемането им стартира през 1988 г., когато председател на Комисията е Жак Делор. В пет от десетте години преди това страните членки не се разбират за бюджета и са започвали следващата година с 1/12 от предходния бюджет. Тази практика накрая излиза поскъпо и обърква всички политики. Затова в ЕС започват да съставят седемгодишни бюджетни рамки. Първата е направена именно за да има стабилност в политиката на сближаването. Идеята е била новите страни членки да получат увереност, че тези пари ще дойдат, вместо всяка година да градят нови планове. Следващата рамка е свързана с Договора от Маастрихт, а третата е свързана с разширяването. Сега, в петата финансова рамка, фокусът вече се мести от регионално сближаване към конкурентоспособност. Занапред ще се подпомагат не толкова тези, които се нуждаят от субсидии, а тези, които могат да усвояват и да генерират икономически растеж.

Тоест задава се тектонична промяна, за която по-слабо

Лично съм водил много битки бюджетът на ЕС да не се намалява.

ЗА КАКВО СЕ СПОРЕШЕ

2007 - 2013 Политики

МАРД.
ЕВРО*

91.432	Европа 2020**
354.545	Регионални и кохезионни фондове
336.424	ОСП - преки плащания
83.935	ОСП - други
12.357	Правосъдие и вътрешни работи
56.773	Външна политика
56.456	Администрация
918	Компенсации
40.000	Разходи под линия***
1032.840	Общо

2014 - 2020

ПРЕДЛОЖЕНИЕ
НА ЕК (2012 г.)

ПРЕДЛОЖЕНИЕ
НА СЪВЕТА

ОКОНЧАТЕЛЕН
МФР

ПРОМЯНА
СПРЯМО
ПРЕДХОДНАТА
МФР

		164.068	152.652	125.614	37.39%
		338.994	309.495	325.149	-8.29%
		389.972	364.472	277.851	-17.41%
		283.051	269.852	95.328	13.57%
		18.809	18.309	15.686	26.94%
		72.450	65.650	58.704	3.40%
		63.465	62.629	61.629	9.16%
		27	27	27	-97.06%
				36.794	-8.02%
				996.782	-3.49%

*Предвидените средства не са реално сумите, които ще бъдат похарчени. Това са нещо като кредитни лимити, които не могат да бъдат надскочани. Предвидените реални плащания са обикновено с около 5% по-ниски

**Европа 2020 включва политиките в подкрепа на растежа и справянето с климатичните промени. В това на-
правление е включена и „Свързана Европа“

***Разходите по Фонда за солидарност, Европейския фонд за развитие, Европейския фонд за справяне с последици-
те от глобализацията и Инструмента за гъвкавост не са включени в МФР, тъй като разходите по тях не могат
точно да бъдат определени.

развитите страни членки трябва да бъдат подготвени?

- Това беше един от големите спорове между Европейския парламент и Европейския съвет. Например страните членки ни казаха, че понеже парите са малко, ще финансираме само центровете с високи научни постижения (centers of excellence), ще даваме пари за световна наука и иновации, а няма да ги разпиляваме. Това означава парите да отидат в страшно малко държави и научни центрове, което ужасно много би отворило ножицата между науката в страни като България, Гърция, Чехия и т.н. със страните с по-високи научни постижения. Това се спря донякъде, но тенденцията е в тази посока. Даваме пари, но най-вече за това да е конкурентна Европа. За да се случи това, парите се получават от тези, които са добри, за да станат още по-добри. Ако има шанс някои да се развива нагоре, ще му помогнем, ако не, да се оправя сам. Това ще е и бъдещето на регионална-

та политика, която има много критики и финансирането ѝ вече намалява.

На пръв поглед не изглежда да има особени промени в МФР спрямо предходния седемгодишен период.

- Има, макар и да не изглеждат толкова съществени. Но в европейския бюджет революционни промени се правят много трудно.

За пръв път обаче от основаването на ЕС бюджетът му намалява. За пръв път също така той пада под един процент от общия БВП на страните членки. И досега изпълнението беше под един процент, но вече изначално планираме по-малко.

Намалява се делът и на парите за земеделието, които дразнят доста страни членки като Великобритания и Холандия, за които с по-голям приоритет са науката и конкурентоспособността. Земеделските фондове бяха 42% от бюджета на ЕС, сега спадат на 37%. ►

ГРУПАТА ЗА ПРЕГОВОРИ

За да формира позицията на Парламента и да я отстоява пред Съвета на министрите, Европейският парламент сформира преговорен екип, в който са представени основните парламентарни групи. За да не се получава „пресищане“ от преговарящи, петимата представители в екипа имат различни роли.

Той формално се оглавява от председателя на бюджетната комисия Ален Ламасур (на снимката), който е от Европейската народна партия. Двамата докладчици - Раймер Бюге от ЕНП (групата има най-много депутати в Европейския парламент) и Ивайло Калфин от Групата на социалистите и демократите, обаче имат основна роля в изготвянето на позицията. След оставката на Бюге през 2013 г. неговото място беше заето от Жан-Люк Деан.

Либералите са включени в преговорите по собствените ресурси (източниците на финансиране на ЕС), в която има още един представител на ЕНП. Преговорният екип има задължението да информира останалите групи, които могат да предлагат идеи и позиции по време на преговорите.



В абсолютни суми говорим за свиване от 420 на 373 млрд. евро за седем години.

Парите за регионално развитие и сближаване също са сериозно орязани. Да, въвежда се нов инструмент за свързаност (за трансгранични инфраструктурни проекти – бел. ред.), към който се насочват част от парите, макар че е трудно да се правят сравнения, тъй като в него се вливат и други средства.

Минимално се увеличават парите за наука, но в края на

бюджетния период. В началото тези средства дори падат и чак през 2017 г. достигат нивото от 2013 г., а след това вече го надскачат.

Къде беше сблъсъкът отвъд числата?

- В началото на преговорите, през юни 2011 г., Европейската комисия даде предложение, което не беше лошо. То в общи линии предвиждаше замразяване на средствата на нивото им от 2013 г. След това Съве-

тът внесе своето предложение, което беше по-малко амбициозно и всъщност изискваше бюджетът да падне с 5%. Ние пък предложихме предвидените в МФР пари да се увеличат с минималните 5% спрямо предложението на Комисията.

Това жонглиране с процентите обаче само скрива по-сериозни проблеми. В хода на преговорите Съветът промени много неща, за които Европейският парламент настояваше, а Европейската комисия, общо взето, ни подкрепяше. Едното от тях са собствените ресурси. В момента 75% от бюджета на ЕС (към 2011 г. - бел. ред.) се финансират директно от националните бюджети. Това го обрича на непрестанен недостиг и битки. Ние искахме да се сменят системата, като се обърнем към това, което пише в договорите. А то е, че ЕС се финансира от собствени приходи. Европейската комисия внесе предложение в този смисъл. Премахваха се например всички тези отстъпки в плащаният към евробюджета, които някои страни членки ползват и които сега са абсолютно необясними. Комисията предлагаше да ги сменят с конкретни суми, които постепенно да изчезнат до края на периода. Това би означавало голямо опростяване на бюджета, но не се случи.

Европейската комисия предлагаше освен това до 2020 г. 40% от евробюджета да се финансират от собствени приходи. Те предложиха две неща, които и ние в Парламента споделяме: данъкът върху финансовите трансакции и опростяването на ДДС механизма с цел повишаване на събираемостта. Допълнително Комисията прокарваше идеята да се намали процентът от приходите от мита, които остават в държавите за административните разходи - сега остават до 25%, а ЕК искаше процентът да падне до 15-20%. Европейският парламент също така предложи ЕС да се финансира с облигации, но идеята беше напълно отхвърлена от Съвета.

Третият проблем е свързан с необходимостта парите от бюджета да се ползват

пълноценно. В момента това, което е записано в бюджета, няма нищо общо с това, което реално се използва и плаща. В МФР се договаря едно, в годишните планове се залага второ и накрая се изпълнява нещо трето. Ефектът е, че парите се свиват. По-ниското изпълнение по принцип е заложено, за да се гарантира, че няма да има дефицит в европейския бюджет и той ще харчи това, което събере. Но тези правила отиват твърде далеч и са причина да се харчи много по-малко. Това, което Европейският парламент се опитваше да постигне, е да доближи изпълнението към това, което е планирано.

Искахме различно разпределение на парите, като доста повече средства да отиват за кохезионна политика, но не както сега - да се дават на регионите, а да отиват за развиването на конкретен икономически капацитет. Искахме да дадем доста повече пари за научни изследвания, иновации и технологии. Съветът даде съвсем различни числа, с което ние също бяхме безкрайно несъгласни.

Това бяха основните разлики. Парламентът твърдеше, че в период на криза ние трябва да гледаме дългосрочно, със седемгодишна перспектива. Да насочваме парите главно към конкурентоспособност и сближаване на регионите. Съветът подходи съвсем краткосрочно; членовете му се интересуваха само колко излиза от националните бюджети.

Имаше и още една тема, която обаче е малко по-особена. Искахме да се направи преглед на бюджета в средата на периода. Ние искахме той да е задължителен, но се оказа, че чисто юридически не можем да наложим на страните членки какво те да правят. Така те поеха ангажимент в декларация, което не е законодателен акт, но пък задължихме ЕК да даде проект. Освен това се съгласихме на обща работна група по собствените ресурси - нещо, което досега винаги е било отхвърляно с аргумента, че това си е работа на страните членки. ►



Тази група ще започне да работи в края на 2013 г.

В крайна сметка страните членки направиха компромис спрямо Европейския парламент, който беше много по съществен в сравнение с отстъпките в предишни години. Това се дължеше колкото на единството на Парламента, толкова и на самите предложения по МФР, които все пак бяха доста разумни.

Каква е основната причина ЕП да работи добре?

- Трябва да се има предвид, че при преговорите по МФР имаме всички възможни законодателни техники за взимане на решения в ЕС. Самата рамка се одобрява от Парламента - той може да каже да или не. На практика обаче не се преговаря по същината на бюджета. В същото време междуинституционалното споразумение, което описва как се харчат парите, се приема със съвместно вземане на решение, т.е. ние можем да променяме по-ефективно отделните текстове. Директивата по собствените ресурси се приема с консултация с Парламента - той може да каже каквото си иска, но Съветът може да я приеме така, както иска. Така че процесът е доста сложен.

Най-важното беше, че започнахме по наша инициатива подготовката рано. Две години преди да започнат същинските преговори, Европейският парламент състави специална Комисия за политически-

те предизвикателства, която представи през 2011 г. инициативен доклад, в който очертаваше нашата позиция. Аз бях докладчик в Комисията за групата на социалистите, така че работата ми по МФР по-късно беше естествено продължение. Защо го направихме? Защото Парламентът си извади поуки от предишните преговори по МФР. Това, което направихме, е да разгледим рамката на съставните ѝ части и започваме да гледаме как промяна в една политика влияе на другите политики на ЕС. Около година и половина работихме по този симулационен модел на финансовата рамка. Това ни помогна страшно много след това. Депутатите направиха компромисите в хода на нашата собствена работа, а не по време на преговорите със Съвета и, общо взето, успяхме да изкараме важните позиции предварително. Европейският парламент беше наясно с детайлите и в резултат на това действаше единно.

Къде имаше повече преговори, в Парламента или между него и Съвета? На национално или на партийно ниво?

- Преговорите бяха на партийно ниво основно, когато изготвяхме нашата позиция. Когато стигнем до теми като британския рабат например, техните депутати просто блокираха всякакви разговори по преговорите за собствените ресурси. Но когато става въпрос за парламентарна позиция, те

Парламентът твърдеше, че в период на криза ние трябва да гледаме дългосрочно. Страните членки се интересуваха само колко излиза от националните бюджети.

са малцинство и освен това са пръснати из различни парламентарни групи и тяхното мнение просто не може да натежи. В моята група например няколко национални делегации заявиха, че няма да подкрепят бюджета по различни причини. Испанците казаха, че ще са против още при приключването на преговорите, тъй като не бяха съгласни със свиването на бюджета. Сега не са съгласни и заради макроикономическите условия.

За да подкрепим бюджета, ни трябва квалифицирано мнозинство, т.е. половината от членовете на Европейския парламент плюс един глас. Това означава, че няколко групи трябва да подкрепят предложението. Докато то се изготвя, могат да се видят нагласите и да се направи максимално обединяващ текст. Въпросът е да няма много несъгласни по различни теми, защото това ще разглови цялото съгласие. По принцип в Парламента изграждането на коалиции е малко по-сложно, макар че в конкретния случай с мандата за преговори по МФР се получи сравнително лесно.

Тоест де факто най-голямото разделение е по партийна, а не по национална линия?

- Когато правихме мандата за преговори на Парламента – да. Групата на социалистите натискаше страшно много за промяна в системата за собствените ресурси, включително данъка върху финансовите трансакции. Ние и зелените настоявахме за зелен данък върху въглеродните емисии. За него нямаше много ентузиазъм, например сред нас, българите, тъй като ние с нашата индустрия сме първите, които биха пострадали. Настоявахме и за запазване на европейския социален фонд (ЕСФ), който да е 25% от парите за кохезионна политика. В крайна сметка те се намалиха на 23.1% (Съветът предложи 16%). Тук между леви и десни има съществени разлики. Десните не искат ЕСФ да

има важна роля. Много е интересно, че нови страни членки, като Полша например, бяха много за свиването на ЕСФ. Те гласуваха въздържали се на резолюцията на ЕП след постигнатия през юни 2013 г. компромис със Съвета. Защото това не са повече пари, просто се казва, че примерно една трета от кохезионния фонд ще се харчи за целите на ЕСФ. Поляците не искаха да имат тези ограничения.

Това, което ние искахме – левицата, и което не мина, е да вкараме доста повече суми за младежката гаранция (т.е. за система за намиране на работа - бел. ред.). Това, което беше договорено, е доста по-малко от нашето искане. Шест милиарда се дават за две години, от които 3 млрд. са нови средства, а 3 млрд. се преразпределят от ЕСФ. Имаме всякакви национални проблеми. Но както не можеш всички да ги вкараш в общото решение, така и не можеш всички да ги игнорираш. Така че размяна има, макар че процесът не е формализиран. Не изглежда като пазар, но преговарящите знаят какво е важно за големите държави и национални делегации. Имаше например няколко делегации, които държаха на данъка за финансовите трансакции - те получиха подкрепа, за да могат те пък да подкрепят всички останало. Непрекъснато е така, без да е формално. Всеки трябва да е повече щастлив, отколкото нещастен. Националните делегации естествено си поддържат позициите, но ако не могат да намерят подкрепа, мнозинството гласува. Ето сега се опитваме да съставим работна група по общите ресурси, но англичаните всячески ни слагат пречки, стараяйки се тази група да се превърне в нещо формално.

Къде имаше такива размени между левите и десните в ЕП?

- Най-голямото отстъпление, което левите направиха, беше с размера на бюджета. Лично съм водил много битки в моята група, защото без нас



Има устойчива тенденция регионалната политика да се преориентира към подпомагане на конкурентно-способността.

бюджетът няма как да бъде приет. Дори да се работи на 1/12 след това (в години, когато няма приет бюджет на ЕС, се отпускат суми, равни на разпределеното за съответния месец през предходната година – бел. ред.), това нямаше да бъде чак такава трагедия, а сред доста от страните членки имаше такава нагласа. Имаше много аргументи за увеличаването на европейския бюджет, тъй като той прави неща, които националните бюджети не могат.

Вторият компромис, който направихме и който мина с големи скърцания, бяха макроикономическите условия (сега наричани стабилно фискално управление). Много хора казват, че този механизъм едва ли ще се задейства, но по-важно то в него е, че той е прецедент. На теория тези изисквания могат да имат някакъв превантивен ефект, но в политиката това рядко е от значение. Няма много правителства, които биха се загрижили за това какво ще прави следващото. И как точно решаваш проблемите на страна, която има макроикономически проблеми, като й спреш парите? И на трето място, ти наказваш и регионите – какво са виновни местните власти, че министърът на финансите похарчил повече и е минал дефицита? Какво стана с Гърция – натискаме я да прави реформи и за три години икономиката ѝ падна с 25%. Чак сега отбелязва някакъв растеж.

Докладът за макроикономическите дисбаланси на ЕК, който

излезе в края на 2013 г., най-накрая вкара и социално-икономически параметри в макроикономическите условия. Защото да гледаш три макроикономически параметъра и да правиш политика, е най-малкото неефикасно.

Какво тогава да правим, така че страните членки да спазват елементарни фискални правила?

- Но защо да натискаме само Гърция, какво правим с Германия? Защото Германия не я интересуват особено много регионалните помощи (които всъщност могат да бъдат прекъсвани), които за тях са някакви незначително суми. И това беше и нашата, българската позиция, която според мен не беше много добра. Нашето правителство се съгласи не само тези мерки да се прилагат по кохезионните фондове (чийто регламент изтича и те всъщност могат да отпадат), но и предложи да се разшири обхватът и за всички други политики. Идеята явно е била, че когато Германия разбере ефекта – примерно да не може да си плати на земеделците, ще се откаже. Всъщност Германия няма с какво да я накажеш, но България има с какво. Заради това в групата на социалистите сме много против, но аргументът ми да убеждавам колегите си в Парламента да приемат беше, че все пак трябва да изпиеш едно горчиво хапче.

А какво спечели ЕП при

преговорите със Съвета?

- Спечелихме няколко неща. Първо, установихме механизъм, с който се съгласиха и десните, и така успяхме да постигнем компромис. Според него това, което не се похарчи към края на годината, може да се използва и по-нататък. Сега парите, които не се използват през годината, се връщат обратно на страните членки и така евробюджетът винаги беше изпълняван с по-малко от заложеното. Ние казахме: Добре, ще се съгласим на свиването на бюджета, но вие пък ще се съгласите тези средства да остават в него. Германци и холандци се притесняваха да не би да се натрупат такива вземания и през 2018 г. да започнат едни големи плащания. Така че сложихме тавани, които бяха част от последния компромис. След 2018 г., ако има натрупвания над определен процент, те трябва да се връщат обратно. Тук и аз претендирам за някакво авторство.

За макроикономическите условия успяхме да вкараме при споразумението със Съвета един куп социални параметри, които да се наблюдават. Въведе се един изключително сложен механизъм, който ще следи, ако в страната например има по-висок бюджетен дефицит, обаче има безработица над определено ниво, тогава да ѝ се отнемат по-малко пари. Ако безработицата е два пъти по-висока от средната за Европа, тогава не могат да се вземат пари. Така, за да преглътнем решението за отнемане на фондовете, вкарахме социални елементи.

А доколко има взаимодействие с националните власти?

- Когато се подготвя определен доклад, няма как да не се вземат под внимание националните позиции, защото има безброй детайли. Примерно не ми стана ясно дали предложението за таван на регионалните помощи (никоя страна членка не може да

получи повече от 2.35% от БВП-то си - бел. ред.) пречи на България или не. От нашето правителство нищо точно не ми казаха. От Европейската комисия ми казваха, че не ни пречи, тъй като ограничението ще засегне най-вече прибалтийските страни и Унгария, които в миналия период получиха повече средства. Това са технически детайли, които нито един депутат не може да сметне сам. Тези данни могат да излязат само от Министерството на финансите, от прогнозите по регионална, по земеделска политика. Аз се интересувах от основните числа и не мога да се похваля с особено добра връзка с правителството.

Други депутати работят с правителствата си доста добре. Аз съм виждал опозиционни депутати да ходят с едни огромни файлове, изчисления, прогнози и т.н. Например аз така и не разбрах в България колко точно пари ще отидат за кохезионна политика. В МФР ЕК даде критериите как се изчисляват тези неща, но самото изчисление се прави от страните членки. Тогава външният министър Николай Младенов събра всички евродепутати и ни каза, че МВнР е на разположение, ще съдейства за всичко. Той ми каза да поискам тези сметки и ще ми ги дадат. В правителството имаха тези изчисления, но ми ги отказваха, защото те си ги правили за тях. Накрая получих две таблички, което беше несериозно. След това разбрах, два дни преди Съветът да договори МФР, че все пак е свършена повече работа, но аз тези документи само ги видях, без да имам възможност да го обсъдя с когото и да било.

С две думи, аз можех да бъда много полезен за държавата си, ако имах повече информация. Аз си свърших работата от гледна точка на ЕП. Там, където знаех – например за компенсациите за АЕЦ „Козлодуй“, удрях рамо. Борих се до последно да отпадне едно изречение, че до края на 2020 г. ни дават 260 млн. евро и край. Успяхме да махнем това времево ограничение. ►



Каква е възможността на депутатите да правят такива дребни, но съществени промени в бюджета?

- Това, което могат да правят, е първо да знаят принципните проблеми. Например предложеният от ЕК таван по кохезионната политика засяга ли ни или не. Второ, депутатите, когато участват по конкретните регламенти, могат да свършат много полезна работа по текстовете, като за „Козлодуй“. Влиянието не се простира само до числата. Има един огромен обем правила.

Кой беше все пак най-централният момент в тези преговори?

- Накрая – последното споразумение през юни. Съветът прие една странна позиция – вкара в нея числата по МФР, но и неща, които трябва да се договарят с Парламента, и каза: Ето, това е финалното ни предложение, приемайте го. Ние обаче приехме няколко резолюции, едната през февруари, другата през ноември, едната с 80, другата със 78% от депутатите, с които им казахме, че така няма да стане. Досега винаги Съветът е приемал нещо, след това правителствата започват да натискат депутатите си с аргумента „взимайте го, че отидоха парите“. Сега обаче бяхме много единни и нямаше смисъл дори и германците с техните 99 депутати да се мъчат да прокарат нещо. Така и моята работа беше по-лесна,

защото, отивайки в Съвета, им казвам „вижте сега, аз много ви разбирам, но трябва нещо да направим, защото иначе няма бюджет“. Тогава всъщност и страните членки ни възприеха на сериозно. Съветът трябваше да отвори такива области, по които преди това отказваше да преговаря, като например регионално развитие. В земеделието имаше няколко въпроса, които стояха отворени, включително по основните стълбове, тавани, зелени мерки. Започнахме да преговаряме сериозно и за ЕСФ. Държахме МФР отворена, докато не се решат другите проблеми.

Имаше буквално инфарктни моменти (поне за нас, преговарящите). През юни на последния триалог (разговори между трите основни институции в ЕС - бел. ред.) Съветът каза „ние от позицията си не мърдаме“. ЕНП и лично председателят на бюджетната комисия Ален Ламасур бяха готови да се съгласят. Ламасур каза, че повече от това не можем да постигнем, и дори обяви края на преговорите. Аз казах, че ние - социалистите, няма да го подкрепим, тъй като моята група не застава зад тази позиция. Либералите ме последваха. И на следващия ден Раймер Бюрге (който също е от ЕНП) си подаде оставката и обяви, че не може да сложи подписа си под текста.

На базата на тези преговори какво би могло да се подобри при следващите?

Можех да бъда много по-полезен за държавата си, ако имах повече информация. Тя ми бе отказвана от правителството.



По време на преговорите Европейската комисия и Европейският парламент бяха по-често партньори в желанието си да запазят нивото на европейския бюджет по-високо. Комисарят по бюджета Януш Левандовски (вляво) бе чест гост на Парламента

- Сега заедно с Жан-Люк Деан ще напишем доклад за уроците от преговорите. Например е интересно да се помисли дали трябва рамката да е седем- или петгодишна. Защото какво се получава сега? Ние я договаряме, но ще трябва да я изпълняват следващата ЕК и ЕП, т.е. бюджетите не съвпадат с бюджетния цикъл. Ако се мине към петгодишни МФР, когато се ходи на избори, вече ще се говори за бюджет и разговорът ще стане много по-политически. И това е много вероятно да се случи от 2020 г. нататък. Аз примерно се борех срещу това, защото за България като страна - нетен получател на средства от бюджета, това не е тема, върху която бихме искали да се спори много. Но пък трудно можеш да отхвърлиш логиката – всички избори са за бюджет. Предварителната позиция на Парламента също ще трябва да се запази, тъй като тя беше решаващият фактор ЕП да не се разпадне на групи по интереси. Следва-

щото нещо, което може да се направи, е някои от темите, които се обсъждат около рамката, да се изнесат доста порано. Например собствените ресурси, които Съветът не иска да обсъжда особено. Също така принципните въпроси кои са приоритетите, накъде да отиват парите. Всичко това трябва да бъде анализирано. Важен е дебатът дали да има европейски данъци. Тук не става въпрос за нови данъци, а за финансиране през съществуващите, но директно. Сега това пак става така, но парите влизат първо в националния бюджет, а след това отиват към Брюксел. Системата трябва да се измени към повече автоматизъм, както е сега с митата и ДДС. Националните правителства си знаят, че примерно 10% от тези приходи отиват за евробюджета. И няма да има нужда да се чака следващата финансова рамка, за да може да започне работа по бюджета.



Сделка за милиарди

Един нов и уверен играч със свои собствени интереси по бюджета излезе на преговорната арена.

Най-накрая сделка имаше. След 18-часови финални маратонски преговори европейските институции и страните членки на 12 ноември постигнаха разбирателство. Седем дни по-късно Европейският парламент официално одобри бюджета на ЕС за следващите седем години.

Не че някой е очаквал да няма компромис. Или да стане лесно. Най-ожесточените спорове в ЕС винаги са били за пари, но и винаги приключват със споразумение. Този път обаче трилърът

беше особено напрегнат дори по стандартите на Брюксел. И накрая бяха нужни цели девет месеца тежки преговори между Парламента и Съвета, преди да има зелена светлина, като на моменти рискът ЕС да започне 2014 г. без одобрен бюджет изглеждаше съвсем реален.

За това има няколко причини. Най-очевидната е кризата. Мрачната икономическа ситуация, флиртуването с рецесията и продължаващата драма около еврото нямаше как да не се отразят. Навсякъде мотото беше свиване на бюджетите, в някои държави

- с безпрецедентни темпове. Всичко това направи както политическите лидери, така и общественото мнение в много от страните в Европа изключително враждебни към повишаване на разходите на ЕС. Резултатът е първият в историята на съюза по-нисък бюджет в нетно изражение в сравнение с предходния (960 млрд. евро за 2014 - 2020 г., което е с 38.2 млрд. по-малко от 2007 - 2013 г.).

Вторият фактор беше, че Европейската комисия под президентството на Жозе Барозу е по-слаба в сравнение с предшествениците си. По времето на Жак Делор (1885 - 1994 г.) обикновено Комисията бе тази, която играеше ролята на посредник за постигането на нужните компромиси по бюджета. Сега тази задача се падна на президента на Европейския съвет Херман ван Ромпой. И тя беше усложнена от факта, че новите членки от Централна и Източна Европа, които при договарянето на предишната Многогодишна финансова рамка (МФР) бяха основно зрители на водещия тогава сблъсък между Франция и Великобритания, сега бяха активни участници в целия процес.

Третата причина, която направи този кръг от преговори особен и по-различен от всички предишни, беше новата роля на Европейския парламент. Според Лисабонския договор сега единственият пряко избран орган на ЕС има равна позиция с Европейския съвет по бюджетните въпроси. И институционалната игра този път беше доста по-сложна. Един нов и уверен играч със свои собствени интереси по бюджета излезе на преговорната арена.

Изгубени в кризата

„Кризата, разбира се, повлия на преговорите. Във времена, когато много от страните членки прилагат политика на строги ограничения и са фокусирани върху националните си проблеми и интереси, не беше лесно за Парламента да

потвърди добавената стойност на всяко евро от бюджета на ЕС“, казва Констанце Крел, евродепутат и член на Комисията по регионално развитие в ЕП. В тези условия битката на Европейския парламент беше да спре Европейския съвет да ореже разполагаемите средства дори още повече. И тя никак не беше лесна. „Чувах се аргументи, че заради кризата има по-малко пари на разположение за европейски проекти. Имаше много по-малко солидарност между държавите“, връща лентата назад председателят на ЕП Мартин Шулиц. И добавя, че този път страните членки са представлявали 28 различни национални интереса вместо един общ европейски. „Това беше много по-видимо, отколкото при предишни преговори по многогодишния бюджет на ЕС“, смята Шулиц.

След като още в началото стана ясно, че основното условие за постигане на сделка е нетните платци да видят намаляване на общата сума за бюджета, беше очевидно, че рязането е неизбежно, и въпросът беше откъде и с колко. Съкращаването засегна най-вече селскостопанските субсидии (понижаване с 62.5 млрд. евро), малка част от кохезионните фондове и предложенията от комисията нов фонд Connecting Europe, който трябва да финансира трансгранични интернет, енергийни и жп коридори. Общата структура на бюджета почти не се променя и въпреки призивите от всички страни за реформиране както на самата финансова рамка, така и на начина, по който тя се договаря, големите трансформации остават за по-добри времена.

Hue, genymatume

В първата си битка като пълноправен участник в преговорите ЕП влезе с няколко основни цели. Първата, сумата за МФР да не бъде намалена, просто нямаше как да бъде постигната. „Най-трудният въпрос беше за общия размер на бюджета. ►



Всички големи промени, които да направят бюджета по-ориентиран към бъдещето и истински инструмент за растеж, остават за по-нататък.

► Застъпниците за по-малък бюджет искаха да го намалят с над 100 млрд. евро в сравнение с предложението на Европейската комисия“, посочва Мартин Шулц. Неговият колега Ханес Свобода, председател на групата на Прогресивния алианс на социалистите и демократите в ЕП, описва разположението на силите по следния начин: „Съветът не беше готов да приеме бюджета, от който имаме нужда, особено в Източна Европа. А Комисията натискаше за споразумение, но невинаги в наша полза. Така ние бяхме оставени сами в битката си за интересите на новите страни и т. н. Съветът беше против, Комисията беше слаба, Парламентът се бореше

самостоятелно.“ Единственото, което можеха да направят евродепутатите, беше да се борят намалението да е не е толкова драстично, за колкото настояваше Великобритания.

Другият ключов успех на парламента беше въвеждането на „клауза за ревизия“, която изисква Европейската комисия да представи преглед на функционирането на бюджета на ЕС през 2016 г., като вземе под внимание икономическата ситуация към момента. Тогава ще има нов Парламент и нова Комисия. И надеждата е, че ако икономическите облаци са се разсеяли, ще има възможност за промени в разходните планове и подобряване на картина-



та. „Съкращаването на многогодишния бюджет с по-малко от предложеното и въвеждането на клаузата за ревизия са две важни постижения, целящи да намалят ефекта от онези политики, които сякаш съществуват само за да държат Европа в позиция на ограничения, която често носи единствено вреди и никакви ползи“, казва Паоло де Кастро, председател на Комисията по земеделие и развитие на селските региони в ЕП.

Втората голяма битка на Парламента беше за нови източници на финансиране на бюджета на ЕС. „Преговорите бяха добра възможност да придвижим напред усилията ни да осигурим собствени ресурси - независим източник на приходи за ЕС, за да можем да намалим вноските на страните членки със сумата, която получим от него“, казва Мартин Шулц. В момента бюджетът се пълни почти изцяло от национални контрибуции, което

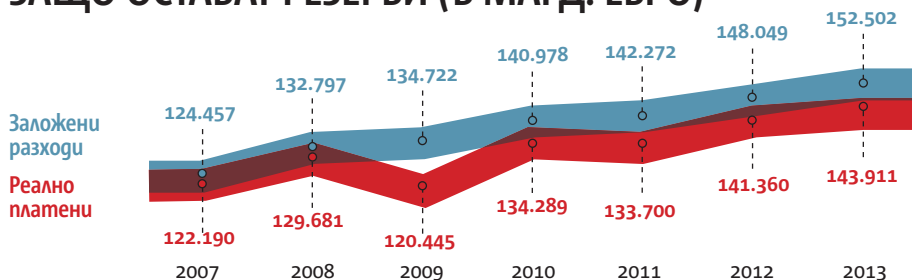
дава на правителствата последната дума за размера и начина на разпределяне на европейското финансиране. Механизъм за набиране на собствени ресурси би дал на ЕС по-голяма бюджетна автономност. Както посочва Ханес Свобода: „Трябва да се осъзнае, че зависимостта до такава степен от местните бюджети е голяма грешка, защото винаги трябва да се биеш с правителствата. Те понякога отказват да плащат, въпреки че дължат пари. Затова адекватната стратегия е да разчиташ повече на собствения си ресурс.“ Идеите откъде да дойде той се въртят най-вече около въвеждането на европейски данък. Парламентът успя да убеди страните членки да бъде създадена работна група на високо ниво, която ще започне работа през следващите месеци и ще предложи как да бъде реформирана приходната част на бюджета.

Третият приоритет на евродепутатите беше т. нар. гъвкавост при използването на неизразходваните фондове. С възможността средствата да се придвижват както от година в година, така и от една категория в друга поне на теория има възможност всяко евро да бъде насочено там, където е най-нужно.

Четвъртата цел на Парламента беше да се пребори срещу т.нар. макроикономически условия при политиката за сближаване. Те обвързват финансирането по кохезионните и структурните фондове със спазването на фискална дисциплина. Замисълът е да се намали непродуктивното изразходване на средства и да се санкционира безотговорното харчене, за да няма нова Гърция. Рискът обаче е точно най-бедните и уязвимите да бъдат ударени.

„Макроикономическите условия бяха един от най-спорните въпроси. Европейският парламент беше срещу тях от самото начало. Според нас регионите не трябва да бъдат наказвани за неразумното фискално поведение на правителствата“, казва Констанце Крел. ►

ЗАЩО ОСТАВАТ РЕЗЕРВИ (В МЛРД. ЕВРО)



След като обаче Съветът взе решение за това, евродепутатите нямаше как да го отменят и можеха да се борят само да го смекчат. „За щастие ние вече приложихме много строги социално-икономически предпазни мерки (свързани

например с рецесията, безработицата и бедността в страните членки), което ще направи практически невъзможно някога да се наложи използването на правилото за макроикономическите условия“, твърди Крел.

Кои бяха основните спорни точки в преговорите

■ **Общият размер на бюджета** - първоначалното предложение на Европейската комисия, оповестено в края на юни 2011 г. предвиждаше Многогодишната финансова рамка за 2014 - 2020 г. да възлиза на 1.033 млрд. евро. Финалната договорена сума, с която ЕС ще разполага през периода 2014 - 2020, е 960 млрд. евро. Това обаче обхваща т.нар. ангажименти на страните членки. Реалните суми за харчене, които винаги са по-малки от ангажиментите, възлизат на 908 млрд. евро. Това отговаря съответно на 3.4% и 3.7% съкращение на бюджета спрямо миналия период. И е първият път в историята на ЕС, когато общият бюджет се намалява.

■ **Собствени източници на финансиране** - предложението на Комисията включваше планове за нови „собствени ресурси“ (приходи, които ЕС да получава пряко от данъци

и такси) вместо договаряни трансфери от националните правителства. Двете идеи на комисията бяха въвеждане на данък върху финансовите трансакции и нов ДДС ресурс, които да са повече под контрола на Брюксел, отколкото на националните столици. Плановите бяха приети хладно от страните членки и след настояванията на Европейския парламент се постигна компромис да бъде създадена на работна група, която да обсъжда въпроса за собственото финансиране и да представи предложения.

■ **Макроикономическите условия** - въвеждането им беше решено на Европейския съвет през февруари 2013 г. Идеята е финансирането по европейската политика на сближаване за дадена страна членка да зависи от това как тя спазва процедурите за икономическо управление, като санкциите

Следващия път - по-добре

Равносметката на Мартин Шулц за преговорите е следната: „По отношение на общия размер на бюджета успехът ни беше доста ограничен, но настояването ни за повече гъвкавост при изразходването на средствата и клауза за ревизия беше изпълнено. Дискусиите за собствени финансови ресурси продължават.“ А за следващия бюджетен кръг председателят на ЕП си пожелава Парламентът да има възможност да участва в преговорите от самото начало и да бъде въвлечен в тях по много по-истински начин. Според Ханес Свобода битката за следващия бюджет трябва да започне още отсега. „Трябва да убедим и правителствата, и обществото. Управляващите искат сделка, която да е дори умерен успех за тях. Но 28 малки успеха не правят голям европейски

успех“, казва Свобода.

И действително е трудно финансовата рамка за 2014 - 2020 г. да бъде определена като успех, който ще тласне Европа напред и ще се превърне в онзи стимул, който ще ѝ помогне да излезе от най-дългата си рецесия. За пореден път споразумението е най-малкото общо кратно на интересите на всички замесени играчи, което не е същото като най-ефективното. И всички големи промени, които да направят бюджета по-ориентиран към бъдещето и истински инструмент за растеж, остават за по-нататък. Но на фона на притесненията, че постигането на сделка може да се проточи още, това все пак е стъпка напред. И макар да остава усещането, че ЕС пропусна да използва кризата като възможност за реформи, остава и надеждата, че следващия път може да се справи по-добре.

станат по-автоматизирани и се налагат и на страни извън еврозоната. Ако държавата не изпълнява препоръките на Комисията за справяне с фискалните и макроикономическите дисбаланси, би могло да се наложи спиране на плащанията по кохезионните и структурните фондове. Дотам би се стигнало чак в края на дълга процедура, която би отнела до пет месеца. Освен това идеята за санкции беше смекчена със съобразяване с неща като безработица, рецесия и други социално-икономически показатели, което прави прилагането им ако не невъзможно, то много трудно.

■ **Клауза за ревизия** - такава всъщност имаше и в предишния многогодишен бюджет. Тогава ожесточената битка между Тони Блър и Жак Ширак бе разрешена с обещанието да има средносрочен преглед.

И действително, макар и със закъснение, през октомври 2010 г. Европейската комисия представи доклад, в който имаше много разумни идеи как ЕС да изразходва средствата по-интелигентно и да засили акцента върху изследванията и иновациите. Те обаче не намериха място в предложения от Комисията бюджет за 2014 - 2020 г., който до голяма степен запазва статуквото. Сега след настояване на евродепутатите беше включена клауза за ревизия, която дава възможност на следващите Парламент и Комисия да променят бюджетните приоритети и начините за разпределяне на средствата в зависимост от икономическата ситуация към 2016 г. Дали това ще се случи и ще има истински реформи, или просто ще бъде произведена поредната панка, която ще потъне из брюкселските коридори, предстои да се види.

По-добре е да имаш 70% от нещо, отколкото 100% от нищо

МАРТИН ШУЛЦ,

председател на Европейския парламент

**Нашата
стратегия
беше да
осигурим
фондове за
инвестиции
в бъдещето,
в растеж
и работни
места.**

С какво
преговорите
за бюджета
2014 - 2020 г. бяха по-
различни от предишни
такива?

- Първо, тези преговори се проведеха по време на без-прецедентен икономически спад в много от държавите в ЕС. Кризата беше използвана от някои от страните членки като претекст да настояват за голямо оряждане на дългосрочния бюджет на ЕС, макар той да е мощен инструмент за инвестиции, помагач за насърчаване на икономическия растеж и създаването на работни места. Държавите, които искаха съкращения, не бяха онези,

които са най-тежко ударени от кризата.

Второ, Европейският парламент взе участие в преговорите по силата на нова процедура. Тя засили влиянието му, както предвижда Договорът от Лисабон, влязъл в сила през 2009 г. Тъй като имаме по-силен глас, успяхме да вкараме някои ценни клаузи и да спрем някои решения на Европейския съвет, които биха имали негативен ефект върху бюджета.

Трето, страните членки, изглежда, представляваха 28 различни национални интереса вместо един общ европейски. Това беше много по-видимо, отколкото при предишни преговори за многогодишния бюджет на ЕС.



ВИЗИТКА

Мартин Шулц е председател на институцията, която е новият силен играч в преговорите за бюджета на ЕС - Европейският парламент. Още преди да заеме поста през 2012 г., той е водещ инициатор на еманципацията на Парламента, като през 2009 г. настоя евродепутатите да не одобряват автоматично кандидатурата на Жозе Мануел Барозу за втори мандат като президент на ЕК. Сега самият Шулц е номинацията на европейската левица за следващ президент на Комисията.

С какво се различаваше контекстът, в който се водеха преговорите?

- Основно с икономическата криза и новата роля на Европейския парламент. Имаше и други елементи, които направиха тези преговори по-различни, например нуждата да се борим с неприемливо високата младежка безработица, а също и спасителните фондове, създадени извън институционалната архитектура на ЕС, като Европейския механизъм за стабилност, които може би намалиха готовността на някои правителства да внасят средства в европейския бюджет.

Каква роля изигра кризата?

- Чувах се аргументи, че заради кризата има по-малко пари на разположение за европейски проекти. ►



Имаше много по-малко солидарност между държавите. Заради кризата страните членки се концентрираха върху политики, които дават възможност еврофондовете да текат обратно директно в техните национални бюджети.

Как повлия на преговорите засилената тежест на Европейския парламент?

Европейската комисия беше ли в обичайната си роля или изглеждаше отслабена?

- От правна гледна точка Многогодишната финансова рамка беше договорена като регламент вместо като междуинституционално споразумение. Това е европейско законодателство, което автоматично става задължително за всички държави членки, след като бъде прието. Междуинституционалното споразумение беше базирано на традициите на сделка между Парламента, Комисията и Европейския съвет, което улесни работата на тези три институции по време на изпълнението на многогодишния бюджет.

Колкото до Комисията, нека просто кажа, че тя не изглеждаше да е в нагласа за водене на битка по време на преговорите.

Каква беше вашата стратегия в тези преговори - какви бяха целите ви и какво ви

попречи или помогна да ги постигнете?

- Нашата стратегия беше да осигурим фондове за инвестиции в бъдещето, в растеж и работни места. Искахме да направим така, че финансовите ангажименти, вече поети от правителствата, да не бъдат игнорирани заради липса на средства. Второ, желание то ни беше да постигнем по-голяма гъвкавост при използването на фондовете, така че например да е възможно да се пренасочват неизползвани пари за битка срещу безработицата или за да може да се намери финансиране за регион, поразен от природно бедствие. Искахме също така да има клауза за ревизия, която да позволи на следващия Парламент и на Европейския съвет да преразгледат разходните планове на ЕС и да предложат промени, ако например икономическата ситуация е по-различна. И накрая, преговорите бяха добра възможност да придвижим напред усилията ни да осигурим нови собствени ресурси - независим източник на приходи за ЕС, за да можем да намалим вноските на страните членки със сумата, която получим от него.

По отношение на общия размер на бюджета успехът ни беше доста ограничен, но настояването ни за повече гъвкавост при изразходването на средствата и за клауза за ревизия беше изпълнено. Дискусиите за собствени финансови ресурси продължават.

Европейският парламент трябва да има възможност да участва в преговорите от самото начало на подготвителната фаза.



Кои бяха най-спорните точки в преговорите?

- Най-трудният въпрос беше за общия размер на бюджета. Застъпниците за по-малък бюджет искаха да го намалят с над 100 млрд. евро в сравнение с предложението на Европейската комисия. Вследствие на това беше много трудно да се реши къде да се направят съкращения, ако бюджетът бъде намален, защото особено т.нар. кохезионни страни се нуждаят от подпомагане чрез еврофондовете, които често са единственият им голям източник на инвестиции.

Лично за вас кой беше най-запомнящият се момент в тези преговори?

- Спомням си онзи ден през юни, когато се срещнах с президента на комисията Жозе Мануел Барозу и ирландския премиер Енда Кени за кръг от преговори по дългосрочния бюджет, който се оказа финален. Можех да се опитам да продължа още преговорите, за да се опитам да

осигуря повече средства за нашите приоритети и повече гъвкавост. От друга страна, много обикновени хора, компании и институции очакваха бърз компромис, защото се притесняваха, че отлагането му може да хвърли в хаос финансовото планиране на ЕС, да забави средства за пътища, професионално обучение и др. Ето защо подписах този компромис. Мислех си, че е по-добре да имаш 70% от нещо, отколкото 100% от нищо.

Какво може да се направи по-добре следващия път?

- Европейският парламент трябва да има възможност да участва в преговорите от самото начало на подготвителната фаза и да бъде въввлечен в тях по много по-истински начин. Подходът ни трябва да бъде от основата към върха вместо отгоре надолу, както е сега. Първо трябва да се запитае какво иска да направи ЕС за гражданите си и след това да разпределяме фондовете, вместо да определяме много твърд таван за средствата и след това да се чудим как да разделяме тези суми.



Определено имаше липса на солидарност

ХАНЕС СВОБОДА, председател на групата на Прогресивния алианс на социалистите и демократите в Европейския парламент

ВИЗИТКА

Ханес Свобода е един от най-опитните и дългогодишни евродепутати. Той е председател на политическата група на Прогресивния алианс на социалистите и демократите в Европейския парламент от януари 2012 г. Завършва право и икономика във Виенския университет, след което работи във Виенската трудова камара. От 1998 г. е общински съветник във Виена, а от 1996 г. - депутат в Европейския парламент. Той познава добре Източна Европа и Балканите и беше докладчик за присъединяването на Хърватия към ЕС. Свобода е активен и по икономическите въпроси и политиката на социално включване.

Какво беше различното този път в процедурата?

- Цялата процедура по взимането на решения е различна, най-вече отговорностите на Европейския парламент и на Европейския съвет. Също така имаше изключителен натиск за рязане и спестяване заради икономическата ситуация. Това е доста по-трудна ситуация за преговори със Съвета. Той не беше готов да приеме бюджета, от който имаме нужда, особено в Източна Европа, а Комисията беше, да кажем, работеща в посока на постигане на споразумение, но невинаги в наша помощ. Съветът беше против, Комисията беше слаба, а ние бяхме оставени сами в битката си за интересите на новите страни членки.

ЕК изглеждаше доста слаба в тази ситуация?

- Да, това е така. Комисията като цяло е много отслабена. ►



Трябва да започнем битката за нов бюджет отсега, защото закъсняхме.



Понякога е извън истинския дебат. Комисарят, който отговаря за бюджета, не е от най-силните, но и цялата комисия не е особено силна. Ние имаме подкрепата на Мартин Шулц, а и Ивайло Калфин също беше в екипа. Те се стараеха да информират парламента и да казват на Съвета, че няма да се съгласим, преди основните ни искания да бъдат изпълнени. Мисля, че ще продължим така. Надявам се на силна Комисия, но в Парламента имаме много силна позиция, защото под ръководството на

Шулц и трите основни групи имаме общи становища.

Кои бяха основните пречки?

- Макроикономическите условия, които са доста неолиберални. Според Съвета заради неизпълнението им могат да се спират пари към страна или регион. Така регионите могат да бъдат наказани, задето правителството им не изпълнява задължения. Това предизвика спорове месеци наред и беше най-големият въпрос.

Вторият бе нежеланието на Съвета да има работна група по собствените ресурси. Наличието на такава група поне би предизвикало дискусия как да се финансира ЕС.

Имаше ли липса на солидарност този път?

- Трудно е да се правят сравнения, но определено имаше липса на солидарност. Ние мислехме, че такъв малък бюджет трябва да има някакъв елемент, който да подпомага икономическото развитие, а германците и други виждаха бюджета не като инструмент, а като нещо, което трябва да се съкрати. Затова регионите на Изток не получават достатъчно подкрепа за борба с младежката безработица и др. Това е липса на солидарност, защото проблемите са много по-големи отпреди. Имаме висока безработица, огромна разлика с богатите региони.

Кои са основните постижения в тези преговори?

- Имаме фонда за младежка безработица, който е по-малък от необходимото, но все пак го има. Сметчихме макроикономическите условия, създадохме работна група за собствените ресурси на ЕС. Увеличихме парите за R&D, като те са много повече, отколкото бяха в предложенията на Съвета. Балансът все още не е правилен, трябва повече да се инвестира за ръст.

Какво ще направите по-добре другия път?

- Трябва да започнем битката за нов бюджет отсега. Трябва да убедим и правителствата, и обществото. Правителствата на страните членки искат сделка, която да е дори умерен успех за тях. Но 28 малки успеха не правят голям европейски успех. Трябва да се осъзнае, че зависимостта от такава степен от националните бюджети е голяма грешка, защото винаги ще трябва да се биеш с правителствата. Те понякога отказват да плащат, въпреки че дължат пари. Затова адекватната стратегия е да разчиташ повече на собствени ресурси.

Но това винаги ще бъде проблемът с правителствата?

- Да, но смятам, че имаме много бедни региони, които се нуждаят от подпомагане. Също така трябва да доизградим общата инфраструктура в Европа, да не говорим за проблема с ромите, който също е огромен. Имаме много пари за интеграция, но не ги използваме ефективно. Или пък нелегалната имиграция. Всички се оплакват от идващите имигранти, които ще залееят пазарите, когато отворим вратите към Румъния и България, но същевременно никой не вади пари, за да помогне достатъчно за икономическото развитие на тези държави. Това е противоречие, което показва шизофренията на политиките на Запад.

**Зависимостта
до такава
степен от
националните
бюджети е
голяма грешка.**



Макроекономическите условия бяха един от най-спорните въпроси

КОНСТАНЦЕ КРЕЛ,

евродепутат от групата на социалистите и демократите и член на Комисията по регионално развитие в Европейския парламент

ВИЗИТКА

Констанце Крел е един от опитните евродепутати - германската социалдемократка е в Европейския парламент от 1994 г. Вече десет години е и член на Комисията по регионално развитие в ЕП и като такъв участва активно в преговорите за бюджета на ЕС.

Бяха ли тези преговори за Многогодишната финансова рамка (МФР) 2014 - 2020 по-различни от предходните и с какво?

- За първи път след влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът имаше реален глас за новия седемгодишен бюджет. Аз бях член на т.нар комисия SURE (Специална комисия за промяна в политиките и бюджетните ресурси за

устойчив Европейски съюз след 2013 г.), където отговарях за позицията на Комисията по регионално развитие. С нашите позиции ние посочихме приоритетите си за секторните политики за следващите 7 години и ясно заявихме, че успешната и силна кохезионна политика изисква адекватно финансиране и че ние смятаме икономическото, социалното и териториалното сближаване за фундаментална предпоставка за постигане на конкурентоспособност, ►



най-вече чрез насърчаване на икономическия растеж и създаването на работни места. Комисията SURE беше стартовата точка за трудните и продължителни преговори по МФР. По кохезионния пакет Парламентът всъщност за първи път упражни и своето право да е един от участниците, които вземат решенията.

Новата финансова рамка ще бъде приложима за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. За първи път Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство са включени в този единен пакет от правила.

Каква беше ролята на кризата, направи ли тя националните позиции по-егоистични, загуби ли се солидарността?

- Кризата, разбира се, повлия на преговорите. Във времена, в които много от страните членки прилагат политика на строги ограничения и са фокусирани върху националните си проблеми и интереси, не беше лесно за парламента да потвърди добавената стойност на всяко евро от бюджета на ЕС. За мен и нашите приятели от Групата на социалистите и демократите в ЕП поддържането на духа на солидарност беше от изключителна важност.

По отношение на кохезионната политика голямо предизвикателство беше да направим така, че и през новия период всички региони от 28-те членки да получават подкрепа от Европейските структурни и инвестиционни фондове и финансирането да бъде достатъчно за постигане на целите, които си поставихме по различните политики.

Кои според вас бяха най-конфликтните точки при тези преговори?

- За нас беше от първостепенна важност да защитим правата на Парламента в законодателната процедура. Едни от най-важните финансови въпроси по кохезионната политика като процентът на съфинансиране, авансовото финансиране, резервът за изпълнение и макроикономическите условия бяха обсебени от Европейския съвет.

По тези чувствителни теми се постигна съгласие на Европейския съвет през февруари 2013 г. въпреки факта, че те трябваше да бъдат обсъждани и решени съвместно с Парламента.

Решението, взето тогава, остави на съвета и председателството малко място за маневриране в последвалите тристранни срещи с Парламента и Европейската комисия.

Каква е логиката

Не беше лесно за Парламента да потвърди добавената стойност на всяко евро от бюджета на ЕС.

на промените в кохезионната политика? Кои са най- противоречивите въпроси?

- Кохезионната политика е най-големият европейски инвестиционен инструмент за растеж, осигуряващ жизнена финансова подкрепа за инвестиране в регионите, и така помага за създаване на работни места и икономическия растеж.

С новите правила тя ще се превърне в политика, която е повече ориентирана към резултатите. По време на преговорите ние настояхме за по-нататъшно опростяване на общностните правила и тематично фокусиране върху ограничен брой свързани с „Европа 2020“ цели с ясна стратегическа рамка. Фондовете получиха един хармонизиран набор от правила и ново име – Европейски структурни и инвестиционни фондове.

При преговорите със Съвета по кохезионния пакет 2014 - 2020 в рамките на повече от 80 тристранни срещи Европейският парламент извоюва много значителни подобрения, касаещи (новото) Споразумение за партньорство; по-голямото въвлечение на местни власти, НПО и социални партньори в планирането и прилагането на програмите; етичен кодекс за участниците в разпределянето на средствата; процедурен наръчник за бенефициентите; правилото N+3

за финансовите ангажименти; повече гъвкавост за регионите с цел концентриране на повече средства; допустимостта на ДДС като разход; генералните принципи за недискриминация, равенство между половете и устойчиво развитие; по-голямо използване на стандартизирани и фиксирани разходи или на финансови инструменти. Макроикономическите условия бяха едни от най-спорните въпроси. Европейският парламент беше срещу тях от самото начало.

Според нас регионите не трябва да бъдат наказвани за неразумното фискално поведение на правителствата. Аз лично бих предпочел да няма такава връзка. Но както казах по-горе, решението беше взето единодушно в Съвета, след като държавните ръководители гласуваха за това на срещата на върха.

И нито една страна не се противопостави. Но за щастие ние вече приложихме много строги социално-икономически предпазни мерки (свързани например с рецесията, безработицата и бедността), което ще направи практически невъзможно някога да се наложи използването на правилото за макроикономическите условия.

След като беше одобрена, с общ бюджет от 325 млрд. евро регионалната политика на ЕС вече е готова да даде тласък на инвестициите във всичките 273 региона.

**С новите
правила
кохезионната
политика
ще е повече
ориентирана
към
резултатите.**

Имаме по-справедлива и по-зелена селскостопанска политика

ПАОЛО ДЕ КАСТРО, евродепутат от групата на социалистите и демократите и председател на Комисията по земеделие и развитие на селските райони в ЕП

С какво преговорите за следващия седемгодишен бюджет на ЕС бяха по-различни от предишни подобни?

- Трудните икономически обстоятелства, в които се озовахме, неизбежно оказаха ефект върху ревизията на многогодишния бюджет на ЕС. В сравнение с периода 2007 - 2013 г. намаляването на бюджета е с 3.4%, или съкращения за 35 млрд. евро, като така числото за 2014 - 2020 г. е близо 960 млрд. евро. Това всъщност е победа за Европейския парламент, който усилено се бори и успя да спре Европейския съвет да намали разполагаемите ресурси дори още повече. Възможността за преместване на

разпределени средства по еврофондовете и ангажименти за разходи от година в година и между различни разходни категории, както и включването на клауза за средносрочен преглед на бюджета в края на 2016 г. са важни победи, постигнати от Европейския парламент в това отношение. Те показват икономическа политика, която иска да намали ефектите от кризата, като се фокусира върху растежа и развитието.

Какво беше по-различно в контекста, в който се случваха преговорите?

- Без съмнение Европейският парламент имаше значително по-силна роля благодарение на Договора от Лисабон, който

Увеличените правомощия на Европейския парламент му позволиха да стане по-силен играч.



ВИЗИТКА

Като председател на Комисията по земеделие и развитие на селските региони в Европейския парламент Паоло де Кастро имаше важна роля в преговорите по Общата селскостопанска политика, за която отиват 40% от средствата по следващия седемгодишен бюджет на ЕС. Преди да стане евродепутат, Де Кастро е бил италиански сенатор, министър на селското стопанство в няколко правителства в Рим и специален съветник на Романо Проди във времето, когато той беше председател на Европейската комисия.

то му позволява да оказва голямо влияние върху решенията за многогодишния бюджет. Ние като евродепутати имаме задачата да интерпретираме нуждите на гражданите и да ги поставяме в по-широк контекст на конфронтацията между отделните държави. И сме фокусирани върху реалните въпроси, върху практическите нужди, които не би трябвало да остават настрана в полза на правилата за прекомерни икономии.

Как се отрази кризата върху преговорите?

- Не може да се отрече, че кризата изигра голяма роля и доведе до по-отбранителен подход на страните членки, обединили се около линията за икономии. Вероятно би било леко прекалено тези позиции да бъдат определени като егоистични, но е факт, че съюзяването на страната на политиката на съкращения не е най-добрият израз на духа на солидарността, ►



който е основен принцип на ЕС.

Какво беше различното на институционално ниво?

- Увеличените правомощия на Европейския парламент му позволиха да стане по-силен играч и като знание, и като решителност, и да се намеси осезаемо в процеса на вземане на решения. Това беше важен успех на демократичния процес, като ефектът беше допълнително засилен от факта, че имахме преговорен екип от хора със значителен опит и експертиза, като Ивайло Калфин например. Не бих казал, че Комисията имаше коренно различен подход към тези преговори. По-скоро бих описал целия процес като екипно усилие и макар да имаше няколко напрегнати момента, не се отклонихме от пътя на ползотворния дебат в интерес на европейските граждани.

Какви цели си бяхте поставили вие в тези преговори и успяхте ли да ги постигнете?

- Съкращаването на многогодишния бюджет с по-малко от предложеното и въвеждането на клаузата за ревизия през 2016 г. са две важни постижения, целящи да намалят ефекта от онези политики, които сякаш съществуват само за да държат Европа в позиция на ограничения, която често носи само вреди и никакви

ползи. Европейският парламент, както припомни неговият президент Мартин Шулц, определено би предпочел по-амбициозен бюджет, ориентиран към справяне с основните предизвикателства пред ЕС, но ние се надяваме, че благодарение на клаузата за ревизия през 2016 г. все още има възможност за намеса и подобрение на цялостната картина.

Кои бяха най-спорните точки по време на преговорния процес?

- Предвид факта, че се провеждаха повече от 50 тристранни срещи между Парламента, Комисията и Европейския съвет, очевидно имаше точки, по които нямаше единно мнение и позиция. Без съмнение най-спорно беше преразпределението на бюджета между страните членки. Парламентът би предпочел разпределение, което е по-равномерно и с по-голям ефект. Друг въпрос, който предизвика много дискусии и несъгласия, бяха плащанията за екосъобразни практики, т.нар. позеленяване на бюджета. Ние като парламент приоритетизирахме и дадохме възможност на всички фермери да прилагат природосъобразни практики, без да трябва да спазват безполезните бюрократични усложнения, които първоначално предвиждаше Комисията.

Кои са най-важните промени в Общата селскостопанска

**Практическите
нужди не
би трябвало
да остават
настрана
в полза на
правилата за
прекомерни
икономии.**

политика (ОСП) за новия финансов период?

- ОСП получи почти 40% от общия многогодишен бюджет, което я прави една от политиките с най-значимо въздействие. И което разбираемо поражда необходимостта към нея да се подходи крайно отговорно. Сега имаме по-справедлива (благодарение на преразпределението както между страните, така и между фермерите) и по-зелена ОСП. Също така увеличихме средствата за млади фермери, въведохме дегресивния подход при директните плащания към големите компании и очертахме черен списък с области, които да не получават пари по ОСП (например летища и голф игрища досега имаха право да получават и получаваха средства, предназначени за фермерите).

Кой беше моментът в преговорите, който ще запомните?

Както много неща, които се случват в живота, политически или не, началото и краят на едно събитие винаги са моментите, които помним най-ясно. Но в моя случай целият преговорен процес и напрегната и трудна работа, която той изискваше, ще останат едно от най-важните предизвикателства, с които съм се занимавал като председател на Комисията по земеделие и развитие на селските райони в Европейския парламент. Дори бих нарекъл този период ис-

торически както за европейските институции, така и за моята лична и политическа кариера. Ние доказахме, че Европейският парламент в първия си тест като един от законотворците на земеделската политика се справи със своята роля. Парламентът нищо не усложни, всъщност той добави към целия процес така нужната демократичност и умение за синтез. Това беше предизвикателството, което си бях поставил, и неговото постигане с помощта на всички други членове на Комисията по земеделие в Европейския парламент ме прави изключително горд.

На база на опита от МФР 2014 - 2020 какво може да стане по-добре при следващи преговори?

- Необходимо е да разберем, че за да излезем от кризата и да сме готови да посрещем бъдещите предизвикателства на глобалната икономика, трябва да сме по-решителни в своите цели за растеж и развитие и трябва да изоставим строгите ограничения. Това не означава напълно да игнорираме правилата, а по-скоро да променим методите и да дисциплинираме себе си, да се обърнем отново към инвестициите и се опрем на силата на всички 28 страни членки. Страни, безспорно различни, но също така и обединени от общите цели на ЕС, който трябва отново да се превърне в място за възможности за своите граждани.

За да излезем от кризата, трябва да сме по-решителни в своите цели за растеж и развитие.

България в битката за много пари и с малко правила

**България
научи много
неща от тези
преговори,
включително
как може да
печели едни
битки
и да губи други.**

Първите преговори, на които България участва, бяха доста бурни. Икономическата криза, разделението в ЕС между бедни и богати, север - юг, страни с икономически растеж и изпаднали в рецесия държави, новите пълномощия на Европейския парламент, отслабената Европейска комисия - всичко това допринесе за един труден, дълъг и доста буреносен преговорен процес. Две години и половина минаха от началната точка - предложението на Комисията, след което държавите членки трябваше да кажат с какво не са съгласни и след това Парламентът да приеме сделката. През това време първоначалното предложение бе първо намалено драстично, после леко вдигнато като стойност, а накрая допълнено, за да угоди на всички.

В това море България се ориентира сравнително добре предвид крайния резултат - по-висока сума за сближаване и повече пари за земедел-

ски субсидии (макар това да беше включено и в договора й за присъединяване). Но страната научи много неща от тези преговори, включително как може да печели едни битки и да губи други, какво е необходимо като национална стратегия и колко важно е да се работи с всички възможни лостове, включително евродепутатите.

Двете групи

В битката за бюджета има много пари и малко правила, тъй като всяка държава се опитва да осигури максимален дял средства срещу минимални вноски и всяка от тях разполага с вето. Така че за всички членки е препоръчително да влизат в съюзи, които да им помогнат да убедят останалите в правотата (или силата) си. България влезе в тези преговори като част от т.нар. група „Приятелите на кохезията“. Това, казано с други думи, бяха страните, които получават нетно най-много пари от бюджета, т.е. внасят много по-



малко, отколкото получават. В тази група бяха Полша и всички останали нови страни членки, както и Южна Европа. Те защитаваха идеята, че парите за сближаване, т.е. структурните и кохезионните фондове, не бива да бъдат намалявани независимо от желанието на по-богатите държави - нетни донори. Едно такова намаляване, твърдяха София и партньорите ѝ, ще засегне по-бедните икономики точно в момент, когато кризата ги е ударила тежко. В българския случай например това бяха почти всички пари за инвестиции, с които разполагаха общините. За миналата година от 1.7% ръст на БВП 1.5% се дължат именно на тях, 65% от публичните инвестиции се извършват с пари от Брюксел и това няма изгледи да се промени скоро.

Противниците на тази теория обаче, а именно страните, които плащат огромна част от бюджета на ЕС, бяха против увеличаването на средствата в момент, когато повечето национални бюджети се свиват. Това, освен че е трудно за обяснение у дома, е трудно за защитаване предвид историята на кохезионната политика. „Регионалната политика на ЕС в последните години е под голям натиск. Създадена след присъединяването на южните страни - членки на ЕС, сега се твърди, че тя не е била достатъчно ефективна. Аргу-

ментът, който се чува, включително и в Европейския парламент, е, че разликите в икономическото и социалното развитие на тези страни – Испания, Португалия и Гърция, са по-големи, отколкото са били преди началото на регионалната политика“, обяснява евродепутатът социалист Ивайло Калфин, който беше отблизо замесен в преговорите от страната на ЕП. Калфин посочва, че в петата поред финансова рамка фокусът вече се мести от регионално сближаване към конкурентоспособност и ще се подпомагат не толкова тези, които се нуждаят от субсидии, а тези, които могат да усвояват и да генерират икономически растеж.

Как България се премести от едната група в другата

Още от самото начало изглеждаше, че България няма да е нито сред големите губещи, нито сред късметлиите на тези преговори. Надеждите за огромно увеличение на парите се изпариха доста бързо и попаднахме в етапа на откровен пазарлък, при който дори малките отстъпки са празник и всички методи са позволени.

Основните искания на страната бяха три: да не се намаляват парите за политиката за сближаване (кохезионният фонд), да се запази на планираните нива финансирането на фермерите и да се



КАКВО ТРЯБВА ДА СЕ ПРОМЕНИ

Европа 2020 цели	България към момента	България 2020
3% от БВП да се инвестират в научно - изследователска дейност	0.6	1.5
20% от брутното потребление на енергия да е от ВЕИ	13.8	16%
20% увеличение на енергийната ефективност	17.4*	15.8*
75% заетост за населението между 20 и 64 години	63.9	76
Намаляване на ранно отпадащите от училище под 10%	12.8%	11%
Поне 40% от 30-34 години да са завършили висше образование	27.3%	36%
Намаляване на хората в риск от бедност с поне 10 млн. в ЕС	67 000	260 000

* Мегатоннове петролен еквивалент за единица БВП



издействат повече пари като компенсация за затварянето на реакторите на АЕЦ „Козлодуй“. Фактът, че и трите цели бяха постигнати, говори добре за преговорния екип, но въпросът дали това са били трите най-важни цели пред България тепърва ще става ясен.

Преговорният екип беше доста малък - около петима души, без да се смятат политическите лица, които водеха самите преговори. Той беше толкова ограничен, че понякога финансовите разчети просто не можеха да бъдат направени адекватно. Също така, както посочва и Ивайло Калфин, връзката с българските евродепутати е била загубена: той например е доста високопоставен член на Европейския парламент и на бюджетната комисия в него и участваше в преговорите със Съвета. Въпреки това е имал проблем да разбере много от нещата, свързани с българската позиция, така че да помогне. „Примерно така и не ми стана ясно дали предложението за таван на регионалните помощи (никоя страна членка не може

да получи повече от 2.35% от БВП-то си - бел. ред.) пречи на България. От нашето правителство нищо точно не ми казаха“, казва Калфин.

Основният сигнал, който властите в България се стремяха да изпратят при обиколките си, беше, че нещата в страната се движат добре и фондовете се усвояват за смислени неща, които носят икономически ръст. Комбинацията на недоволство към кохезионните фондове със слаба администрация е убийство за преговорната позиция на всяка държава. Тук обаче България се сблъска с проблем - повечето от страните в групата „Приатели на кохезията“ се оказаха в гореспоменатата позиция.

Поради тази причина София от самото начало си даде сметка, че не е добре поставена дори и в групата на приятели на кохезионната политика, която беше създадена от стари страни членки в Южна Европа и всъщност обслужва основно тях. „България беше в уникална ситуация в ЕС - страна, която едновременно е с най-ниско

В настоящите преговори България влезе с много по-лошо изградена позиция, отколкото страни като Полша.

ниво на БВП на глава от населението, но е и сред най-стриктните по отношение на финансовата дисциплина“, казва Румен Александров, директор „Политики и институции на ЕС“ в МВнР, който беше част от преговорния екип.

Тактиката на българските представители включва и нещо, което доскоро беше немислимо - агресивно разграничаване от съседите. По очевидни причини гръцката страна не е особено силна в тези преговори (това не значи, че не опитва, но „когато някой гръцки представител говори, всички се навеждат край масата, за да го гледат с любопитство“, разказва български участник в срещите), а румънците изпаднаха в немилост - голяма част от парите им са спрени, а политическата криза ги направи нежелан съюзник. Ето защо България се опитваше да доказва по полския начин своите постижения. Също така България не се притеснява да играе донякъде „мръсно“ с по-напредналите членки на своята група. Едно от исканията например е прагът, под който да може един регион да се финансира от кохезионните фондове, да падне от 90% на 85% от средния брутен национален доход за ЕС. Ако това се беше приело, региони на Гърция и Словения ще изпаднат от това финансиране.

Близки с големите

За щастие въпреки разпадането на групата „Приятелите на кохезията“ тази на нетните платци също не се оказа особено солидна и България може да играе с всяка от големите държави за различни неща. „Интересното е, че в един момент както ние, така и нетните платци в евробюджета видяхме, че в някои отношения намираме допирни точки и с тях, като например необходимостта от концентриране на ресурси към най-слабо развитите държави членки и региони в ЕС. С държавите от групата на приятелите на кохезионната политика всъщност се явявахме освен партньори, но и конкуренти - ако ние искахме повече пари, това

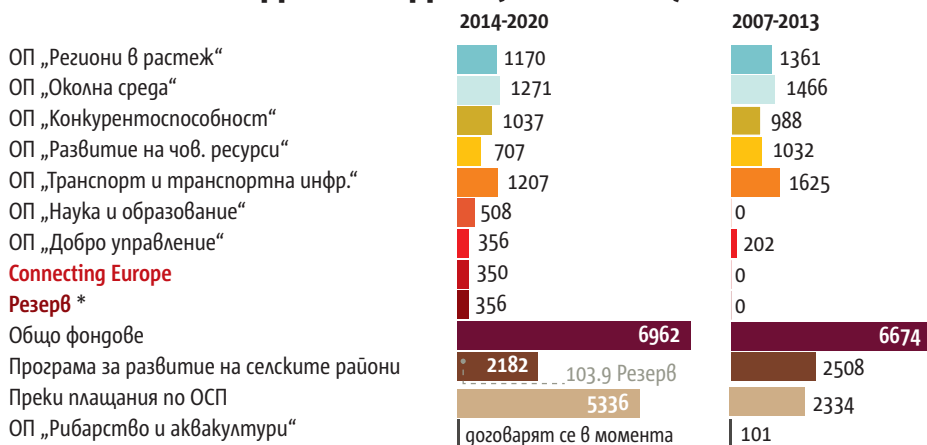
беше за сметка на други страни. Така че в преговорите имавме доста сериозна комуникация и с нетните платци“, споделя Румен Александров.

С повечето от тези платци България има допирни точки и някои разминавания. Германците одобряват подобрението в изразходването на евросредствата в България, а София подкрепя Германия за това, че страните, които не изпълняват ограниченията в Пакта за стабилност и растеж (прословутите бюджетен дефицит от 3%, дълг под 60% от БВП и т.н.), трябва да бъдат санкционирани. Дребната разлика е, че България не е съгласна наказания да има за т.нар. макроикономически дисбаланси (включващи например безработица, цена на труда, търговски дефицити и т.н.), по които вече две години работи Европейската комисия като застраховка да няма нова Гърция.

Франция и България имат близки позиции по Общата селскостопанска политика като важен инструмент за икономическа подкрепа, макар да имат различия по втория стълб - развитие на селските региони. Докато Франция държи на директните плащания, България смята за важно развитието на селските райони и иска парите за тази програма да не бъдат намалявани (нещо, което в крайна сметка се случи). България не може да монетизира съгласието на Париж за вдигането на таваните по кохезионните фондове, но поне спечели от нежеланието на Франция те да бъдат орязани. Двете държави имаха и няколко интересни общи точки - защитата на производителите на гъши пастет, в което са най-големите в ЕС, както и системата от права за засаждане на винени лозя, за което преди време София подкрепи Париж.

Най-интересна беше връзката с Великобритания - големият противник на увеличаването на бюджета и привърженик на най-голямото му смаляване. Лондон е поискал, но не е получил от България категорична подкрепа за позицията ►

СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ ПЕРИОДИТЕ (МЛН. ЕВРО)



* изчислен като 5% върху общия кохезионен пакет от 7.1 млрд. евро

Connecting Europe е общ фонд за ЕС, който трябва да финансира трансгранични интернет, енергийни и жп коридори. Всяка държава има определена квота в него, за която може да кандидатства с проекти. Ако не защити до 2016 г. използването на

парите, България ги губи, като те автоматично могат да бъдат използвани от други държави. В същото време, ако защити проектите си, но други държави не защитят техни, България ще има достъп до повече финансиране.

В новите правила на ЕК всяка държава отделя **резерв** от средствата, който трябва да стои непокътнат до 2019 г. В зависимост от изпълнението на поставените цели този резерв след това може да бъде използван или загубен - това е механизъм за контрол.

► си срещу селскостопанската политика.

Въпреки това британската политика е добра за страните от Централна и Източна Европа, защото призовава кохезионните пари да се насочат предимно към тях вместо към по-богатите държави. Освен това желанието на британците за реформи в разходването на парите е добро за дългосрочния ръст на България. То предвижда да се стимулират по-скоро мерки за растеж вместо основно за инфраструктура и това съответства и на германската позиция.

Резултатите за България

Преговорите се оказаха доста успешни като за първо участие на България. Според Димитър

Цанчев, постоянен представител в Брюксел: „България имаше три основни приоритета в преговорите – осигуряване на адекватен финансов пакет по кохезионната политика, по Общата селскостопанска политика (става дума най-вече за директните плащания и за развитието на селските райони), както и компенсиране на мерките за безопасно извеждане от експлоатация на ядрените мощности в АЕЦ „Козлодуй“. Тези цели бяха постигнати – България е една от четирите страни членки, които получават повече пари по МФР 2014 - 2020, отколкото по предходната МФР 2007 - 2013. Увеличението е минимално - от 6.8 на 7.1 млрд. евро при кохезионните и структурите

фондове, но земеделските субсидии нарастват, както беше планирано, а България получи и увеличение на средствата за „Козлодуй“ - от първоначално планирани 185 млн. евро на 260 млн. евро.

Имаше обаче и доста сериозни удари. Първо и най-важно, България не успя да се пребори с т.нар. capping - таванът върху средствата, които всяка държава получава. Той беше въведен, за да не се пилеят средства в държави, които не могат да ги усвоят, както и отделни страни да не получат прекалено голямо финансиране. Ако не беше въведен таванът от 2.35% от БВП, според останалите критерии за кохезионната политика, парите за България щяха да бъдат към 17 млрд. евро (т.е. над два пъти повече). За българските представители такова ограничение бе неприемливо от самото начало. Страната представи позиции, с които поиска вдигането на този таван за най-бедните две държави - България и Румъния. Българското компромисно предложение е било за 2.7%, но и то е отхвърлено. Балтийските държави получиха изключение, защото са имали средно 1% годишен спад в БВП в последните три години, което важи и за Унгария. Тъй като българската икономика не се сви в нито една от предходните три години, България попадна под удара на тавана с пълната му сила. „За кохезионните държави всички критерии бяха подменени от един-единствен - хоризонталният таван. По този начин колкото си по-беден, толкова по-малко получаваш. Защото 2.35% от БВП на България не е едно и също като 2.35% от БВП на Испания“, казва Румен Александров.

Другият сериозен удар, който българската позиция понесе, беше съкращаването на фондовете за развитие на селските райони. Те бяха намалени с около 300 млн. евро за страната, тъй като България не успя да отстои този втори стълб на ОСП да бъде с увеличено финансиране като по-важен дългосрочно от директните субсидии. Увеличението на субсидиите за фер-

мерите всъщност скри тежкия удар, който понесе фондът за развитие на селските райони. Въпреки това дори и тук имаше постигнати частични успехи. „България постигна своя приоритет за завишаване на обвързаната подкрепа, като договорихме 13% обвързано подпомагане, насочено към чувствителни и важни за нас сектори като животновъдство, овощарство и зеленчукопроизводство. Това ще позволи подобряването на съотношението между плащанията. Чрез този вид директни плащания могат да се подпомогнат сектори със специфични проблеми. В реформата България постигна принципно си приоритет за опростено прилагане на директните плащания. Страната ще има право да прилага схема, базирана на площ, без да въвежда права за плащане до 2020 г.“, обяснява Снежана Благоева, директор на дирекция „Директни плащания и пазарна политика“ в Министерството на земеделието и храните. „В преговорите ни помогна коалирането със страни, които имаха сходни интереси. Такъв е примерът с новите страни членки за запазване възможността на прилагане на схемата за единно плащане на площ.“

В настоящите преговори страната влезе с много по-лошо изградена позиция, отколкото страни като Полша. Влияние оказа подценяването на преговорите, което доведе до създаването на микроскопичен преговорен екип, който невинаги можеше да разчита на техническа експертиза от всички ведомства в България. Имаше и идеологически лутания - дали да подкрепим една или друга политика на ЕС, а и някои прекалени самохвалства за стабилността и добрата финансова политика на София спрямо останалите страни членки също не помогнаха.

Така че постигнатият резултат никак не е лош. Това обаче не трябва да звучи успокоително. Системата на ЕС има вградени инструменти, които помагат никой да не остане много губещ. Но да си много печеливш се изискват много усилия.

Успяхме да запазим финансирането си непроменено

ДИМИТЪР ЦАНЧЕВ,

постоянен представител на България към Европейския съюз

Бяха ли тези преговори за Многогодишната финансова рамка с нещо по-различни от предишни преговори по европейския бюджет?

- За България това бяха първите преговори по Многогодишната финансова рамка (МФР), в които участваме като пълноправен член на ЕС, и в този смисъл е трудно да се направи сравнение с предишни такива преговори.

Преговорите за МФР 2014 - 2020 г. бяха изключително тежки, тъй като се провежда в условията на продължаваща икономическа криза и усилия за бюджетна консолидация в държавите членки. Това предопредели насоката на преговорите да бъде залагането на бюджет, който да гарантира извеждане на Европейския съюз от кризата, да послужи като катализатор за растеж и за създаване на работни места. Размерът и областите на финансирането бяха и сред най-спорните области по време на преговорите.

Съществена разлика в тези преговори имаше по отношение ролята на Европейския парламент. С новите си, увеличени правомощия по Лисабонския договор Ев-

ропейският парламент очевидно придоби и друго самочувствие, което се усещаше много силно в хода на преговорния процес. Особено активна бе ролята на двамата съдокладчици в ЕП – Раймер Бюге (Германия) и Ивайло Калфин (България), които отстояваха позицията, че размерът на бюджета трябва да е адекватен, за да финансира политическите цели, които страните членки са поставили пред ЕС. В хода на преговорите с ЕП някои от ключовите приоритети, свързани с младежката безработица, с конкурентоспособността, с фонда за подпомагане на най-бедните, бяха включени в последния компромис.

Каква беше общата стратегия на страната в тези преговори?

- Не е тайна, че за България средствата от ЕС по линия на МФР са практически най-голямата външна инвестиция в българската икономика, ключов източник за финансиране на приоритетни за страната политики, програми и проекти, определящи развитието както на регионите и общините, така и на цели сектори в икономиката. Общата стратегия отчиташе обстоятелството, че това ще



ВИЗИТКА

Преди да поеме поста постоянен представител на България към ЕС, Димитър Цанчев беше заместник-министър на външните работи.

Цанчев е бил посланик в Израел, постоянен представител на България към ООН в Женева, говорител на МВНР, а преди това е заемал и поста външно-политически съветник на президента Петър Стоянов. Цанчев има магистърски степени по арабистика и право от СУ „Св. Климент Охридски“.

бъде първата в историята на ЕС МФР с намален общ бюджет. Това означаваше неизбежно орязване на средствата, които ще бъдат отпуснати на отделните страни членки. В тази ситуация нашата основна цел бе да не допуснем намаляване на общата сума, която ще бъде определена за България. Тази цел бе постигната – България е една от четирите страни членки, които получават повече пари по МФР 2014 - 2020, отколкото по предходната МФР 2007 - 2013.

Освен това България имаше три основни приоритета – осигуряване на адекватен финансов пакет по Кохезионната политика, по Общата селскостопанска политика (става дума най-вече за директните плащания и за развитието на селските райони), както и компенсиране на мерките за безопасно извеждане от експлоатация на ядрените мощности в АЕЦ „Козлодуй“.

По време на преговорите стра-

ната до голяма степен успя да защити националните си интереси. В крайна сметка България излезе страната с най-добър нетен баланс (съотношение между вноската в бюджета на ЕС и средствата, които получава). Допълнително в специален текст в заключенията на Европейския съвет беше включена финансова помощ за безопасното извеждане от експлоатация на ядрените мощности.

Какви са най-важните промени в европейското финансиране, въведени с новата МФР?

Предложението на ЕК за МФР 2014 - 2020 г. беше съпроводено с близо 70 законодателни предложения по различните програми и инструменти, включени в следващата бюджетна рамка. На първо място, реформираната политика на сближаване. Тя е основен инвестиционен инструмент

**България излезе
страната
с най-добър
баланс между
вноската в
бюджета на ЕС
и средствата,
които
получава.**

на ЕС за постигане на целите на „Европа 2020“: създаване на растеж и работни места, борба с изменението на климата и енергийната зависимост и намаляване на бедността и социалното изключване. Ефективността на фондовете по политиката на сближаване, развитието на селските райони и рибарството ще бъде обвързана и с икономическото управление, за да се насърчи спазването от държавите членки на препоръките на ЕС в рамките на европейския семестър. Тези промени също доведоха много спорове по време на преговорите.

Новост са и мерките за подкрепа на младежката заетост. Това е нова инициатива, свързана с Европейския социален фонд и мобилизираща поне шест милиарда евро. Тя ще подкрепи изпълнението на програмата „Гаранция за младежта“ за 2014-2015 г. Гаранцията е нов подход за борба с младежката безработица, който цели всички млади хора под 25 години - независимо дали са регистрирани в службите по заетостта, да получат качествено конкретно предложение (за работа, стаж, продължаващо обучение и т.н.) в рамките на 4 месеца след като са напуснали формалното образование или са останали без работа. С помощта на новата програма „Еразъм +“ пък повече на брой млади хора ще могат да планират образованието си в чужбина.

Трето, реформираната Обща селскостопанска политика (ОСП) е отговор на големите

предизвикателства като безопасността на храните, изменението на климата, устойчивия растеж и създаването на работни места в селските райони. Преките плащания ще бъдат по-справедливи и по-екологосъобразни. Земеделските производители ще се ползват и с по-силна позиция в рамките на веригата за производство на храни. Като цяло новата ОСП ще бъде по-целенасочена, ефикасна и прозрачна.

На четвърто място ще отбележа опростяването на правилата за финансиране, което ще улесни бенефициентите. Това ще стане с общо около 120 мерки.

Пето и много важно, новата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“ разполага с бюджет от почти 80 млрд. евро, което е с около 30% повече в реално изражение в сравнение с текущата рамка.

Шесто, създаването на специална програма за подпомагане на малките и средните предприятия - COSME. Това е първата програма на ЕС, насочена към малките и средните предприятия, която ще улесни достъпа им до пазарите в ЕС и извън него, като предлага по-лесен достъп до финансиране чрез гаранции по заеми и рисков капитал.

На седмо място искам да отбележа новия инструмент за финансиране на инфраструктурни проекти – Механизмът за свързване на Европа. Той се отнася до стратегически инфраструктурни инвестиции

на европейско равнище и ще спомогне за изграждането на пътища, железопътни линии, електроенергийни мрежи и газопроводи, инфраструктурата и услугите за единния цифров пазар. Механизмът за свързване на Европа ще осигури ключовата финансова подкрепа, необходима за изграждането на липсващите връзки в инфраструктурните мрежи на Стария континент.

Осмо, ограничените публични средства налагат използването на други източници на финансиране и затова ще се насърчи използването на финансови инструменти - заеми, гаранции и др. начини за споделяне на риска. Те ще постигнат ефекта на лост за бюджета на ЕС, тъй като публичното финансиране се очаква да мобилизира и много частни ресурси. Те ще се осъществяват в сътрудничество с Европейската инвестиционна банка, Европейския инвестиционен фонд и националните банки за насърчаване. Девето, насърчаване на инвестиции, свързани с изменение на климата. Бюджетът на ЕС за периода 2014 - 2020 г. бележи значителна крачка напред към превръщането на Европа в чиста и конкурентоспособна нисковъглеродна икономика. Поне 20% от общия бюджет ще бъдат посветени на проекти и политики, свързани с климата.

Кой беше най-запомнящият се момент в преговорния процес?

- Определено най-запомнящите се моменти бяха два. Първо, постигането - след 32-часови интензивни преговори на ниво държавни и правителствени ръководители - на политическо съгласие по време на заседанието на Европейския съвет на 7 и 8 февруари 2013 г. И на второ място, гласуването на Регламента по МФР в пленарната зала в ЕП на 19 ноември 2013 г. Като дипломат, участвал в редица ключови многостранни международни преговори, в т.ч. по линия на ООН, бях изключително впечатлен от преговорната

стратегия и тактика на екипа на президента на Европейския съвет Херман ван Ромпой. Преговорите по предходната МФР 2007 - 2013 г. бяха оставили неприятния спомен, че в определен момент принципният дебат с обосновани аргументи не отстъпва място на откровени пазарлъци и извиване на ръце. Очевидно това беше добре анализирано от екипа на Ромпой, който заложи на умело разпределяне на отделните фази на преговорите и на много внимателно планиране във времето на конфиденциални срещи и разговори с всяка отделна държава членка, като запази при това собствената си водеща роля. Така той успя постепенно да убеди всяка от страните членки, че наложените й неизбежни компромиси са в рамките на приемливото за нея в ситуация, когато всички са губещи в един или друг смисъл. Това се оказа от ключово значение, защото при оразяния бюджет, който даваше безброй основания за недоволство на почти всички страни членки, рискът от блокиране и провал на преговорите беше повече от реален.

На базата на опита ви в преговорите по МФР за 2014 - 2020 какви уроци научихте?

- Фактът, че преговорите по МФР продължиха 2 години и половина, показва тяхната сложност и специфичен характер. Те бяха допълнително усложнени от икономическата обстановка, която се надяваме при следващите преговори по МФР да се промени. Като общо послание изключително важна е координацията на всички институции в страната, имащи отношение към процеса, за да може да се осигури най-доброто напасване на технически аргументи с политически цели. Безспорно значение за хода на преговорите има и ефективното и ефикасно използване на европейски средства на национално ниво, както и стабилното фискално управление.

Още отсега трябва да започнем подготовката за следващите преговори

РУМЕН АЛЕКСАНДРОВ, директор на дирекция „Политики и институции на Европейския съюз“ в МВнР

Какви бяха предизвикателствата за България при преговорите по Многогодишната финансова рамка?

-Имахме две основни цели. Да подобрим нетната позиция на страната (т.е. разликата между средствата, които България внася в европейския бюджет, и фондовете, които получава - бел. ред.). На второ място, стремежът ни беше да постигнем справедливо разпределение на средствата между страните, т.е. да няма намаляване на заложените средства за най-слабо развитите държави членки, което би било в противоречие с основните цели на ЕС за насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване. По отношение на първата цел мога да кажа, че до-голяма степен тя беше постигната. Нетната позиция на страната дори е леко подобрена. Но втората ни цел за съжаление не беше постигната по причини, които надхвърлят възможностите на страната ни да повлияе на цялостния изход от преговорите.

В преговорите по МФР се оформиха две групи държави – „Приятелите на кохезионната политика“ и т.нар. „Приятелите на по-доброто разходване на средствата от ЕС“. Първата (включваща 15 държави членки и Хърватия) настояваше за запазване на общия размер на бюджета на

ЕС, предложен от ЕК през юни 2011 г., особено за запазване на ролята и мястото на кохезионната политика, както и на средствата по нея. Втората се оформи от държавите - нетни контрибутори към бюджета на ЕС, и призова за съкращаване на общия размер на бюджета, предложен от ЕК, с поне 100 млрд. евро (или да не надвишава 1% от БНД на ЕС) и за прилагането на стриктни условия при разходването на средствата. Според тези държави членки запазването на размера на бюджета не отговаря на настоящата ситуация на икономическа криза и не е в съзвучие с усилията на държавите членки към фискална консолидация. Оставяйки настрана политическото измерение на въпроса, разликата в позициите на двете групи държави членки (нетни платци/нетни бенефициенти) бе само 0.1% от БНД на ЕС.

Това разделение, разбира се, е условно. Групата „Приятелите на кохезионната политика“ не се противопоставя на по-доброто и ефективно изразходване на средствата от ЕС, но е на мнение, че концепцията за качество на разходите следва да бъде приложима към всички политики на ЕС, а не само спрямо кохезионната. От своя страна групата „Приятелите на по-доброто разходване на средствата от ЕС“ не е срещу кохезионната политика и не отрича ползите от нея, но



ВИЗИТКА

Румен Александров е директор на дирекция „Политики и институции на Европейския съюз“. Преди това е заемал дипломатически постове в постоянната мисия на България към Европейския съюз и посолството в Италия.

едновременно с това настоява за ясни критерии за насочване на средствата към областите, в които би имало най-голяма необходимост и полза от тях (като например иновации, зелен растеж и др.).

За условността на това разделение свидетелства и фактът, че в минали преговори по МФР Франция, макар и нетен контрибутор, също така частично участва в работата на групата „Приятел на кохезионната политика“, водена от своите специфични интереси по Общата селскостопанска политика (ОСП).

Такива специфики, разбира се, има и България, която при тези преговори беше в известен смисъл в уникална ситуация в ЕС - страна, която едновременно е с най-ниско ниво на БВП на глава от население, но е и сред най-стриктните по отношение на финансовата дисциплина. Съчетаването на тези два елемента направи трудно намирането на съюзници сред останалите държави членки по основни въпроси в преговорите.

Изхождайки от необходимостта да бъдат преодоляни съществуващите икономически, социални и териториални различия, България се включи в групата „Приятел на кохезионната политика“. Настоявахме за запазване на общия размер на бюджета на ЕС, предложен от Европейската комисия през юни 2011 г., като по този начин бъдат запазени и възможностите за по-големи заложи средства за най-бедните страни и региони. Приоритети за България бяха и осигуряване на достатъчно ниво на финансиране за кохезионната политика, запазване на ниво на финансиране по ОСП и осигуряване на допълнително финансиране за извеждане от експлоатация на четирите ядрени реактора в АЕЦ „Козлодуй“. Основен проблем за нас в преговорите бе т.нар. хоризонтален таван на средствата от кохезионния и структурните фондове. Целта му е намаляване на разликите в нивата на средния интензитет на помощта

България едновременно е с най-ниско ниво на БВП на глава от населението, но същевременно е сред най-стриктните по отношение на финансовата дисциплина.



(т.е. на глава от населението – бел. ред.), но в действителност води до значително свиване на средствата за държавите, които най-много се нуждаят от тях. В резултат на това разликите в интензитета на помощта между кохезионните държави достига до 2.6 пъти.

Какво се получи? По отношение на кохезионната политика на практика за страни като България множеството критерии за алокация бяха подменени от единствен – хоризонталният таван, изразен като процент от БВП. Максимумът, който една страна може да вземе по кохезионната политика, е 2.35% от своя БВП. Ако него го нямаше, страни като Полша и България трябваше да получат в пъти повече финансиране по кохезионната политика, което очевидно нямаше как да бъде допуснато от държавите, нетни платци. Но 2.35% от БВП на България не е едно и също като 2.35% от БВП на Испания. По този начин колкото си по-беден, толкова по-малко получаваш, което противоречи на основната цел на кохезионната политика, която трябва да подкрепя по-слабо развитите страни членки и региони в ЕС.

Това предложение противоречи и на концепцията за по-ефективно използване на средствата от ЕС посредством тяхното по-добро фокусиране към реалните нужди на държавите членки. За да се преодолее ключовият за страната проблем с въвеждането на хоризонталния таван, ние предложихме различни варианти,

в т.ч. въвеждане на диференциран таван в зависимост от нивото на БВП на глава от населението, въвеждане на изключение от тавана само за най-слабо развитите държави членки, специални алокации за няколко най-слабо развити региона в ЕС и др. Оказа се обаче, че почти никой няма интерес от това. Дори и Румъния, с която ние иначе често се съизмерваме като показатели, беше в по-различна позиция поради по-големия ръст на БВП в предходния период. Като резултат при прилагане на хоризонталния таван при Румъния се получи значително номинално увеличение на алокацията, поради което те бяха засегнати от т.нар. двоен таван, който ограничава нарастването на средствата с до 10% спрямо предходния период. (Другата страна, която беше засегната от тази мярка, макар и в по-малка степен, беше Словакия.) При нас номиналното увеличение бе значително под 10%. Ясно е, че трябва да има таван, но той трябва да бъде диференциран, така че да е нагоден към нуждите на всяка държава.

Каква беше тактиката на тези преговори?

- Нашите очаквания бяха, че в рамките на „Групата на приятелите на кохезионната политика“ ние ще постигнем голяма част от целите, които сме си заложили. Това, което ни обединяваше, беше принципът за запазване на общия размер на финансирането за

кохезионната политика. В хода на преговорите ни стана ясно, че това няма как да се получи. Интересното е, че в един момент както ние, така и нетните платци в евробюджета (страни като Германия, Холандия, Франция и т.н. - бел. ред.) видяхме, че в някои отношения намираме допирни точки и с тях, като например необходимостта от концентриране на ресурси към най-слабо развитите държави членки и региони в ЕС. С държавите от групата на приятелите на кохезионната политика всъщност се явявахме освен партньори, но и конкуренти - ако ние искахме повече пари, това беше за сметка на други страни. Така че в преговорите имахме доста сериозна комуникация и с нетните платци, които пък настояваха тези средства да се насочат основно към най-бедните страни членки. Тактически имаше някои много успешни ходове на „Групата на приятелите на кохезията“. Например, за да бъде извадена голяма държава членка от групата на нетните платци, които настояваха за много драстично намаление на фондовете за сближаване, държави от групата на приятелите на кохезионната политика започнахме да изразяваме позиция за намаляване на средствата за директните плащания по ОСП за държавите членки с ниво на плащанията над средното за ЕС. Това даде ефект. Сделката беше, че тази държава се оттегля от групата, която настояваше за съкращения в бюджета, а ние спряхме да поставяме това изискване. Но като цяло заради нашите особености беше много трудно да намерим партньори, с които да постигнем всичките си цели.

Какви са изводите от тези преговори, какво трябва да направим оттук насетне?

- Най-важното е отрано да се започне да се готви екип за преговорите. Сега пряко ангажираните с преговорите в българ-

ската администрация бяха не повече от десет души. В редица държави - нетни бенефициенти от бюджета на ЕС, в преговорите по МФР са ангажирани десетки и дори стотици представители на администрацията. Още повече че началото на следващите преговори ще съвпадне с нашето председателство на ЕС (2018 г. - бел. ред.). Тоест ние не само че ще трябва да участваме като преговаряща страна, но в началния етап ще трябва и да организираме дискусиите. Това е огромна работа, особено от днешна гледна точка, която ще изисква изграждането на сериозен капацитет. Това обаче освен предизвикателство е и възможност за нас, която би било добре да използваме пълноценно.

Второто много важно нещо е да започнем да работим от много по-рано по проблемите, които сме идентифицирали в настоящите преговори. Например хоризонталният таван по кохезионните фондове. Това трябва да започне още преди средносрочния преглед на настоящата МФР, предвиден за 2016-2017 г. Още на ниво концепция този въпрос трябва да бъде изчистен. Таванът в сегашния му вид беше заложен още в предложението на Комисията през 2011 г. и единствено то нещо, което се променяше, беше конкретният процент.

Друг въпрос е финансирането за извеждането от експлоатация на старите блокове на АЕЦ „Козлодуй“. Преговорите приключиха с възможност въпросът да бъде поставен и за периода след 2020 г.

България ще трябва да се позиционира и в рамките на цялостния дебат в ЕС по бъдещите приоритети и насочването на ресурси към една или друга сфера, като например разпределението на финансиране между кохезионна политика, от една страна, и общата селскостопанска политика, в т.ч. директните плащания. Този въпрос стоеше в някаква степен и сега, но може да се очаква да бъде поставен по много по-категоричен начин при следващите преговори по МФР.

Доброто управление на програмите е стратегически важно за успеха им

ДЕНИЦА НИКОЛОВА, главен директор и ръководител на управляващия орган на оперативна програма „Регионално развитие 2007 - 2013“ от март 2010 г. до юни 2013 г.

Заложихме стратегия, която даваше възможност всяко населено място да има своята възможност за финансиране.

Бяха ли тези преговори за Многогодишната финансова рамка с нещо по-различни от предишни преговори по европейския бюджет?

- Категорично преговорите бяха по-различни. Финансовата и икономическа криза, притеснителните размери на бюджетните дефицити в голяма част от държавите членки, недостатъчната заетост и ниският растеж на икономиките доведоха до неминуеми ограничения на предвидения финансов ресурс за периода 2014 - 2020. Преговорите на

ниво европейски институции бяха изострени, бюджетната рамка беше два пъти разглеждана и връщана от Европейския парламент след представянето ѝ от Европейската комисия. Дебати течаха не само по отношение на общия размер на финансовата рамка, но и по отношение на пропорциите в разпределението на ресурса между Общата селскостопанска политика, кохезионната политика, както и хоризонталните политики на ЕС.

Каква беше стратегията на министерството в тези преговори?



ВИЗИТКА

Деница Николова е с почти 18-годишен професионален опит, от които над осем години - в сферата на управлението на проекти и програми, финансирани от ЕС. От септември 2006 до март 2010 г. е част от екипа на Сертифициращия орган – дирекция „Национален фонд“ в Министерството на финансите, а от март 2010 г. до юни 2013 г. е главен директор и ръководител на управляващия орган на оперативна програма „Регионално развитие 2007 - 2013“.

- Нашата стратегия винаги се е упоравала на защита на националните интереси, приемственост, дългосрочно планиране на водените политики и ефективна подготовка за преговорите. Основните принципи, на които стъпихме в подготвителния етап и които са отражение на политиките на ЕС, са: интегритет на мерките, свързаност, заетост и растеж за регионите. Залагали сме на политика за изграждане на базова и допълваща инфраструктура, която да дава възможност за свързване на регионите, а не да създава по-големи диспропорции между тях. Заложихме на необходимостта от целенасочено, концентрирано влагане на ресурса, без конкуренция между бенефициентите, така че да се постигне по-голям ефект от инвестициите. ►



Ние заложихме и вложихме изключително много усилия в подготовката и осъзнаването на реалната социално-икономическа ситуация на териториално (регионално) ниво. Подкрепихме анализите с прогноза къде очакваме и искаме да бъдем през 2025 г. (Национална концепция за пространствено развитие), поставихме фокус върху центровете на растеж (градовете) в съответствие с Лайпцигската харта и Декларацията от Толедо. Като следващи стъпки оформихме за градовете бъдещите приоритети, мерки и проекти за изпълнение чрез всички възможни източници за финансиране (интегрирани планове за градско възстановяване и развитие), а на финалния етап оформихме една глобална визия, от една страна, за нуждите на регионите, от друга страна, за възможностите за постигане на поставените цели.

Какви цели си бяхте поставили, постигнахте ли ги и какво ви помогна/попречи да ги постигнете?

- Целите винаги са били амбициозни - нашата основна цел за постигане на растеж се уповаваше на това, че за да имаме развитие на регионите, е необходимо да постигнем баланс в развитието на ниво общини/градове/населени места. Затова заложихме стратегия, която даваше възможност всяко населено място на територията на страна-

та да има своята възможност за финансиране, като тук отчетохме допълването между източниците на финансиране – например между обхвата на населените места (бенефициенти) по оперативна програма „Региони в растеж“ и Програмата за развитие на селските райони. Знаехме, че преговорният процес ще бъде предизвикателство, но се бяхме поучили от грешките на заложения настоящ програмнен период част от общините да нямат достъп до финансиране, или т.нар. бели петна, и се постаряхме да въведем подходящия баланс.

Кои бяха най-заплетените и спорни точки, по които трябваше да преговаряте. Как беше взето решение по тях?

- Основните точки на дискусия с партньорите ни от ЕК бяха свързани с обхвата на бенефициентите – броя на градове за финансиране (тема, която и към момента се дискутира), с възможностите за финансиране на рехабилитацията и реконструкцията на 1-3 клас пътна мрежа, сектор здравеопазване, както и на мерките, обвързани с прилагането на политиката за превенция на риска. Хубавата новина е, че към момента остава отворена само темата за обхвата на бенефициентите, и то само по един от приоритетите на оперативна програма „Региони в растеж“. В тази част все

Основните промени са свързани с прилагането на интегриран подход – повече няма да има работа на парче.

още имаме достатъчно възможности да отстояваме националната ни позиция при ясни аргументи, които са налични, но е необходимо да бъдат изтъквани на всички преговорни нива и във всички възможни случаи.

Какви са най-важните промени в европейското финансиране във вашата област, въведени със следващия европейски бюджет?

- Основните промени са свързани с прилагането на интегриран подход в изпълнение на инвестиционните мерки – повече няма да има възможност за работа на парче. Например няма да се допуска изпълнение на проекти за градска среда или рехабилитация на пътна мрежа, без да бъде изградена съответната подземна инфраструктура преди това със средства от оперативна програма „Околна среда“. Няма да се допускат частични мерки само за енергийна ефективност, без да е направен основен ремонт на съответната сграда. Няма да имаме санирани училища, без да бъде доставено и необходимото ново оборудване за класните стаи със средства от оперативна програма „Наука и образование“.

Другата основна промяна е фокусираното инвестиране в определен брой градове, определени като градовете, които ще спомогнат страната да достигне до балансирано регионално развитие през 2025 г. Ще се акцентира изключително много върху създаването на инвестиции чрез публично-частни партньорства, които ще бъдат финансирани от оперативна програма „Региони в растеж“ под формата на дялово участие, предоставянето на банкови гаранции и нисколихвени кредити. Инвестиции в здравеопазване и образование няма да бъдат възможни без съответните реформи в секторите.

За вас лично кой беше най-

запомнящият се момент в преговорния процес?

- За мен преговорният процес започна още в началото на 2011 г., когато стартирахме подготовката на бъдещата оперативна програма. Най-запомнящият се момент беше този, в който, след като изпратих първия проект на програмата „Региони в растеж“ през декември 2012 г., получих официално съобщение, че не само програмата е допустима и е в пълен обем за разглеждане от вътрешния координационен механизъм в ЕК, но и че това е първата програма от 27 държави членки, която е подадена и която ще бъде разгледана от ЕК. България беше поставена като пример за останалите страни. Мисля, че това признание говори за капацитета, натрупания опит и възможностите да бъдем и сред първите.

На базата на опита ви в преговорите по Многогодишната финансова рамка 2014 - 2020 какви уроци научихте и какво би могло да се случи по-добре следващия път?

- Този въпрос е твърде обхванат, но мога да обобщя, че има няколко основни стратегически елемента, които са задължително условие за постигане на по-успешен програмен период 2014 - 2020: добро управление; капацитет – административен, технически, финансов; пълно електронно управление на програмите; адекватна нормативна уредба и национални правила; идентичност и унифицираност на изискванията по програмите; стабилни, ясни и устойчиви системи за управление и контрол на програмите; опростяване на правилата и прилагане на подходи за намаляване на административното бреме - методи на единичните цени, глобални грантове, непреки разходи.

Постигнахме своя приоритет за по-голяма подкрепа на важни сектори

СНЕЖАНА БЛАГОЕВА, директор на дирекция „Директни плащания и пазарна политика“ в Министерството на земеделието и храните

Бяха ли тези преговори за Многогодишната финансова рамка с нещо по-различни от предишни преговори по европейския бюджет?

- Всички преговори са различни и специфични. Настоящите преговори бяха много съществени, защото ще определят параметрите за седем години, и това се осъзнаваше от всички участници. Освен това бяха проведени в момент, който налага по-пестеливо разпределение на финансовите ресурси и определено общо намаление на средствата за Общата селскостопанска политика (ОСП), което трудно се приема от някои държави

членки.

Каква беше стратегията на министерството в тези преговори?

- Стратегията беше да се дефинират приоритетите за страната ни в преговорите и целите в реформата. След това да се направят анализи, които да обосноват логически нашите искания в преговорите. Нашите експерти да следят всички актуални документи по реформата, позициите на другите държави и да се анализират всички изменения в текстовете, за да се пречупят през българската призма. Търсехме помощта и на българските евродепутати за поддържане на определени български искания в

България постигна принципния си приоритет за опростено прилагане на директните плащания.



ВИЗИТКА

Снежана Благоева има магистърски степени по аграрна икономика, право и право на ЕС. Има следдипломна квалификация по съвременни европейски изследвания в Университета на Бирмингам. Преминала е обучения в Университета на Вагенинген - Нидерландия, по Обща селскостопанска политика (ОСП), както и в Университета на Мисури, САЩ, Американския университет в България, съвместно с Европейския колеж в Брюж - Белгия, Клингендейл институт - Нидерландия. Има публикации в областта на ОСП, директните плащания, пазарните мерки. Притежава дългогодишен опит в прилагането на ОСП, още от преговорите за присъединяване на България към ЕС, междинния презлед на политиката през 2008 г. и преговорите относно ОСП след 2014 г. Започва работа в Министерството на земеделието и храните през 2003 г. Преподава в Нов български университет.

реформата.

Какви цели си бяхте поставили, постигнахте ли ги и какво ви помогна/попречи да ги постигнете?

- Важен приоритет за България в реформата беше обвързаното с производството подпомагане в отделни сектори. България постигна своя приоритет за завишаване на обвързаната подкрепа, като договорихме 13% обвързано подпомагане, насочено към чувствителни и важни за нас сектори като животновъдство, овощарство и зеленчукопроизводство. Това ще позволи подобряването на съотношението между плащанията. Чрез този вид директни плащания могат да се подпомогнат сектори със специфични проблеми. В реформата България постигна принципния си приоритет за опростено прилагане на директните плащания. ►



Страната ще има право да прилага схема, базирана на площ, без да въвежда права за плащане до 2020 г. По този начин се спестява необходимостта земеделските производители да се адаптират към нова, по-сложна система и значително се съкращават административните разходи. В бъдещата обща селскостопанска политика ще бъде въведена проста и специфична схема за дребни селскостопански производители, за да се намалят административните разходи, свързани с управлението и контрола на директното подпомагане. В преговорите ни помогна коалирането със страни, които имаха сходни интереси и цели като нашите. Например с новите държави членки за запазване на възможността за прилагане на Схемата за единно плащане на площ.

Кои бяха най-заплетените и спорни точки, по които трябваше да преговаряте? Как беше взето решение по тях?

- Спорен беше въпросът за обхвата и размера на финансов ресурс за Схемата за обвързано с производството плащане. Европейската комисия предложи обвързаната подкрепа да бъде допустима само за определени сектори, изброени в списък в проекта на регламент. Позицията на България беше за разширяване на този списък и увеличаване на размера на фи-

нансовия ресурс, който може да бъде заделен за обвързано подпомагане. Позицията на Европейската комисия и на няколко други държави - членки на ЕС, беше категорично против разширяване на предложения от ЕК списък за сектори, които могат да бъдат подпомагани с т.нар. обвързани плащания. Комисията счита, че бъдещата обвързана подкрепа не трябва да се разширява до сектори, които никога от създаването на ОСП исторически не са получавали обвързана подкрепа. Има определени държави, които смятат, че дори договорената в момента обвързана с производството подкрепа е много висока. Накрая списъкът не беше разширен, но финансовият размер на обвързаната подкрепа беше увеличен от предложените в началото 10 до 13% обвързана подкрепа за определени сектори и още 2% за протеинови култури.

Какви са най-важните промени в европейското финансиране във вашата област, въведени със следващия европейски бюджет?

- Най-съществените промени в сферата на европейското финансиране на земеделците през следващия период включват въвеждането на многопластова система на директните плащания. Финансовият пакет за директни плащания вече ще бъде разпределен по няколко различни схеми за директна субсидия – Схема

Най-интересният момент беше, че успяхме да привлечем Франция и тя застана зад нашето предложение.

за базово плащане (Схема за единно плащане на площ); Зелени директни плащания; Схема за млади земеделски стопани; Схема за дребни земеделски стопани и други. По национално решение на всяка държава членка ще има възможност по-малките стопанства да получават по-голяма субсидия на декар, ако се приложи Схемата за преразпределително плащане.

За вас лично кой беше най-запомнящият се момент в преговорния процес?

- В един момент от преговорите Европейската комисия беше предвидила възможността Схемата за преразпределително плащане (повисоко плащане за първите хектари) да може да се прилага само съвместно със Схемата за базово плащане. В този случай, ако България продължи да прилага настоящата си Схема за единно плащане на площ (СЕПП), нямаше да може да увеличи плащането за по-малките стопанства. Тогава екипът от МЗХ подготви проект на обща декларация, с която призоваваше да се включи възможност и страните със СЕПП да могат да се възползват от предимствата за увеличаване на плащането за първите хектари. След активни действия от наша страна нашият проект на декларация беше подкрепен от седем държави. Най-интересният момент беше, че успяхме да привлечем Франция за съюз-

ник и тя застана зад нашето предложение. Впоследствие Европейската комисия промени проекта на текст и включи възможност и за страните със СЕПП да увеличават плащането за първите хектари. По тази причина ние не официализирахме проекта на декларация, тъй като вече беше постигната целта и България да може да прилага Схемата за преразпределително плащане. Запомнящ беше моментът, в който България се превърна в инициатор на проект на декларация и защитата на националния интерес, като се даде възможност и страната ни да прилага новата схема за увеличено плащане на първите хектари, ако вземе такова национално решение.

На базата на опита ви в преговорите по Многогодишната финансова рамка 2014 - 2020 какви уроци научихте и какво би могло да се случи по-добре следващия път?

- Научихме, че не трябва да се предаваме от началото, а да следваме и отстояваме нашата позиция, защото, ако можем да дадем рационални доводи и достоверен анализ, доказващ правотата на нашата теза, може да бъдат постигнати поставените национални приоритети. Позицията ни следва да бъде базирана на логически анализи и да бъде консенсусна за всички земеделски отрасли.

Научихме, че не трябва да се предаваме от началото, а да следваме и отстояваме нашата позиция.

Изводи и препоръки

България натрупа много опит в рамките на преговорите по Многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014 - 2020 г. Едната причина за това е, че това беше първото истинско участие на страната в преговорите като пълноправен член на ЕС. Другата беше активното участие на българския евродепутат Ивайло Калфин като съдокладчик по въпроса от страна на Европейския парламент. Този опит не бива да се разпилява, както до известна степен се случи при участието на България в преговорите през 2006 г. (голяма част от екипа тогава просто премина на работа в европейските институции).

Представените тук изводи и препоръки не са изчерпателни, те синтезират казаното от експертите и депутатите, които участваха в изготвянето на този сборник.

За Европейския парламент

НЯМА НУЖДА ДА СЕ ЧАКА ОЩЕ СЕДЕМ ГОДИНИ, ПРЕДИ ДА ЗАПОЧНЕ РАБОТА ПО БЮДЖЕТА.

Някои от големите теми като принципните въпроси накъде да се насочват приоритетно средствата и дали да има собствени ресурси на финансиране, не трябва да се оставят за последния момент. Защото тогава просто потъват сред дребнавите спорове от типа дали европейските чиновници са повече, отколкото тези във Великобритания, и никой няма енергия за важните неща.

ИЗВОД: За да има шанс за промяна, тя трябва да започне отсега. Разговорите за това дали да има европейски данъци, които да влизат директно в бюджета на ЕС, за да бъде той по-автономен, трябва да се занесат по-рано, а не да се чака финалната напрегната фаза на следващото договаряне на МФР.

ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА РЕВИЗИЯ ДА СЕ ИЗПОЛЗВА

НАИСТИНА. Подобна клауза имаше и в предишната финансова рамка по настояване на тогавашния британски премиер Тони Блеър, който искаше бюджетът на ЕС най-после да излезе от миналото и да се обърне към бъдещето. И през 2010 г. Комисията наистина представи доклад, в който имаше разумни идеи как ЕС да изразходва средствата по-интелигентно и да засили акцента върху изследванията и иновациите. Те обаче бяха погребани в чиновнически папки и не намериха място в предложенията от Комисията бюджет за 2014 - 2020 г.

ИЗВОД: Прегледът на бюджета през 2016 г., когато вече ще има нова Комисия и нов Парламент, а ако

всичко върви добре, рецесията и евростагнацията може да са само неприятен спомен, е шанс, който не бива да се пропуска. Ще бъде жалко, ако отново се стигне само до произвеждането на поредния доклад, който после да потъне в нищото. Ако икономическите облаци са се разсеяли, тогава ще е подходящ момент за смислен и спокоен дебат.

ОТНОВО КОМПРОМИС НА ПРИНЦИПА НА НАЙ-МАЛКОТО ОБЩО КРАТНО.

След всеки изтощителен кръг от преговори по бюджета (сегашият беше петият) всички замесени участници казват, че това не е начинът да се решават финансовите приоритети на ЕС. Но накрая инерцията и привързаността към статуквото надделяват. И този път въпреки разтърсващата криза и промените, през които преминава ЕС, структурата на бюджета и начинът на договарянето му останаха до голяма степен същите.

ИЗВОД: За да бъде бюджетът импулс за растеж и да отговаря повече на задълбочаването на интеграцията, към което върви ЕС, той трябва да бъде свързан по някакъв начин с новите инструменти за стабилизиране на еврозоната и разходната му част да се промени. Сега въпреки идеята да са насочени към повече ефективност съкращенията всъщност не промениха с почти нищо структурата на бюджета и макар сумите за конкурентоспособност да бяха увеличени, ЕС продължава да харчи най-много за фермерите и за фондовете за развитие. За да е по-различно следващия път, трябва да има сериозен и широк дебат сега и ясен политически ангажимент за промяна.

УМЕРЕНИ ЦЕЛИ. България влезе в преговорите за Многогодишната финансова рамка с умерени цели, стратегия, която се основаваше на разбирането, че страната така или иначе ще спечели (увеличаването на средствата за земеделие беше заложено още с договора за присъединяване). Това създаде известно спокойствие и отказ от залагане на грандомански цели, които целят единствено да спечелят вътрешнополитически точки.

ИЗВОД: Добре е предварително да има публична яснота какво страната може да получи в рамките на преговорите. Това създава реалистични очаквания и намалява политическото надцакване между управляващи и опозиция, както и натиска от заинтересовани групи (например фермери).

МНОГО ПО-АКТИВНА ДИПЛОМАЦИЯ. Въпреки че това са първите преговори по МФР, в които България участва, т.е. е трудно да се правят сравнения, страната показва осъзната необходимост от изграждане и участие в коалиции с други страни членки, чрез които да постигне своите цели.

ИЗВОД: Изграждането на ad hoc коалиции, както сега се получи при преговорите по МФР, е висшият пилотаж в дипломатията. Би било добре обаче, ако работата и опипването на почвата за възможни взаимодействия започне по-отрано, още повече че част от съюзниците, на които България традиционно разчита (например Великобритания), вече ще имат интереси, които често няма да съвпадат с тези на България.

НЯМАШЕ ОБЩЕСТВЕНА ДИСКУСИЯ. На практика българското общество не знаеше за какво са преговорите. Причината е, че подготовката беше до голяма степен заключена в експертната общност, а политиките по-скоро се интересуваха дали България взима повече или по-малко пари от ЕС. Какъв е ефектът от това страната да получава повече пари за преки плащания за фермерите, вместо средствата да отиват за икономическо и социално сближаване, не беше част от темите, които се дискутират.

ИЗВОД: Това се дължи основно на факта, че от този разговор политиките не печелят електoralни точки. Експертната общност трябва да положи повече усилия да обясни какви са алтернативите и ефектите от едно или друго решение за използването на европейските фондове.

ЛИПСА НА КАПАЦИТЕТ. Капацитет в България няма както на политическо, така и на административно ниво. В хода на преговорите беше неясно какво е целеполагането, като тази дейност на практика

беше прехвърлена на средното административно ниво. Това отчасти доведе до налагането на по-реалистични цели, но от друга страна, и до вътрешноведомствени интереси, които целят по-лесно, а не по-ефективно усвояване на средствата (като липсата на промяна в преките плащания към фермерите). В същото време частта от българската администрация, която се занимаваше с преговорите, е микроскопична на фона на екипите, които други страни бяха изградили. По-големият проблем обаче се оказа липсата на достатъчни институционални механизми, които да включат по-широка част от администрацията в преговорите. Така често преговорният екип остава без жизненоважната му техническа информация, тъй като останалата част от администрацията не се чувства включена. Не се усещаше и използването на външна експертиза.

ИЗВОД: Трябва много отрано да се започне дискусия, която да въвлече политическите сили и различните неправителствени организации около важните въпроси около финансирането от ЕС. Поважно е не колко пари искаме, а за какво искаме да ги използваме. Това ще създаде истинско целеполагане, по което администрацията да работи. Освен това е важно да се създаде действен механизъм за координация в администрацията по изготвянето на позициите на България. Това е особено важно, като се има предвид, че през 2018 г. България като председател на ЕС всъщност ще трябва да стартира дискусията по финансовата рамка на ЕС след 2020 г.

РАННО ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ. Независимо че България като цяло постигна целите си (запазване на нивото на финансиране), опитите за налагане на повече елементи в европейските политики, които биха били изгодни за страната, като цяло претърпяха неуспех. Например таванът върху средствата, които могат да се получават от кохезионните и структурните фондове, който ограничава размера на средствата за страната, беше заложен още през 2011 г. от Европейската комисия.

ИЗВОД: Трябва постоянно да тече анализ на обсъжданията около европейския бюджет, така че на много ранен етап всяка идея, чиято реализация може да засегне България - позитивно или негативно, да бъде подкрепена или отхвърлена. Трябва да се изгради своеобразно вътрешноинституционално разузнаване в Брюксел, което да може да събира и обработва информацията на по-ранен етап. Постоянната мисия на България в Брюксел се занимава с тази дейност и сега, на нея трябва да ѝ бъде придадена по-голяма важност, а анализите да бъдат четени и използвани.



Група на Прогресивния алианс на
социалистите & демократите
в Европейския Парламент



ПО-ДОБРЕ ДА ИМАШ 70% ОТ НЕЩО, ОТКОЛКОТО 100% ОТ НИЩО
Мартин Шулц, *председател на Европейския парламент*

НАПРАВИХМЕ ОГРАНИЧЕНИЯ БЮДЖЕТ ПО-ЕФЕКТИВЕН
Ивайло Калфин, *съдокладчик по дългосрочния бюджет на ЕС*

ОПРЕДЕЛЕНО ИМАШЕ ЛИПСА НА СОЛИДАРНОСТ
Ханес Свобода, *председател на групата на Прогресивния алианс на социалистите и демократите в ЕП*

УСПЯХМЕ ДА ЗАПАЗИМ ФИНАНСИРАНЕТО СИ НЕПРОМЕНЕНО
Димитър Цанчев, *постоянен представител на България към ЕС*