

УДК 327

Ольга ПОТЕМКИНА

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: БИТВА ЗА БЮДЖЕТ

Аннотация. Статья посвящена переговорам в ЕС по проекту нового семилетнего бюджетного цикла – многолетних финансовых рамок (МФР) на 2021–2027 гг. Автор анализирует различные варианты, от изначального предложения Комиссии Юнкера (май 2018 г.) до варианта, представленного на саммите в феврале 2020 г. На основе материалов саммита автор демонстрирует разногласия между «чистыми донорами», не желающими увеличивать бюджет ЕС, и «чистыми получателями», ожесточённо выступающими против сокращения ассигнований на общую сельскохозяйственную политику ЕС и политику сплочения. Выявлена аргументация группы «экономных стран», с одной стороны, и «друзей сплочения», с другой. Подчёркивается особая сложность утверждения современного бюджетного плана, так как брекзит заставляет Евросоюз решать, как закрыть образовавшуюся недостачу в бюджете, и, кроме того, как избавиться от системы скидок на национальные взносы для ряда стран, на введении которой в своё время настояла Великобритания. Автор отмечает в заключении, что задача Европейского совета – определять стратегические приоритетные направления политики ЕС; вместо этого он вынужден заниматься подсчётами и нивелировать разногласия государств-членов, тогда как времени на решение остаётся всё меньше, а эпидемия коронавируса может внести свои коррективы в бюджетные планы Евросоюза.

Ключевые слова: многолетние финансовые рамки, бюджет, скидки, переговоры, переходный период, политика сплочения, общая сельскохозяйственная политика, саммит.

Утверждение бюджета ЕС традиционно было чрезвычайно трудным процессом для государств-членов, но сегодня поиск решения осложнился ещё и выходом из Евросоюза Великобритании, крупнейшего донора, в результате чего в бюджете образуется недостача в 60-75 млрд евро, которую надо как-то восполнить: или урезать расходы, или увеличить отчисления государств-членов.

Проект бюджетного плана ЕС на 2021–2027 гг. (многолетние финансовые рамки – МФР), Комиссия ЕС представила ещё в мае 2018 г. После обсуждений и согласований с Советом и Европейским парламентом в начале декабря 2019 г. председательствовавшая в Совете ЕС Финляндия направила государствам – членам ЕС для дальнейших переговоров свой скорректированный вариант бюджета в размере 1,07% от суммарного валового национального дохода (ВНД) 27 стран ЕС. Согласно проекту, максимальная общая сумма расходов за период 2021–2027 гг. должна была исчисляться в 1 087 трлн евро¹.

Центральным и, как и ожидалось, самым спорным пунктом проекта стало предложенное сокращение расходов на политику сплочения (на 12% по сравнению с МФР на 2014–2020 гг.

© **Потемкина Ольга Юрьевна** – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: olga_potemkina@mail.ru.

Статья поступила в редакцию: 20.03.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220202934>.

¹ Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027: Negotiating Box with figures. URL: https://drive.google.com/file/d/1zVHAMPdG-QhDzwa2k_MD5DY5NX9-mrGP/view.

и общую сельскохозяйственную политику – ОСХП (на 13%). Напротив, ассигнования на приоритетные программы ЕС (научные исследования, пограничный контроль, климат) были увеличены в проекте на 37%. Свои предложения о перераспределении статей бюджета Комиссия и Совет мотивировали необходимостью выполнения целей «переходного периода» Евросоюза к углеродно-нейтральной, «зелёной экономике». Кроме того, лидерам государств-членов было предложено отказаться от системы скидок с национальных взносов в общий бюджет, введённой в своё время по настоянию Великобритании.

Важным новшеством бюджетного плана стало давно обещанное Комиссией введение «режима обусловленности» для защиты финансовых интересов ЕС и надлежащего исполнения бюджета. При «широкомасштабных нарушениях» принципа верховенства права правительствами стран ЕС, что может негативно повлиять на исполнение бюджета, Комиссия вправе предпринять «соответствующие и пропорциональные» меры, которые Совет ЕС должен одобрить квалифицированным большинством. Случаи нарушений будут определяться на основе «чётких и точных критериев».

Чтобы восполнить сокращение доходной части бюджета после брекзита Комиссия предложила «скромную корзину новых собственных ресурсов»: «экологический налог» – взносы государств-членов за переработанные пластиковые отходы (80 евроцентов за килограмм); отчисления от доходов торговли квотами на выбросы CO₂; взносы с налога на прибыль предприятий в государствах-членах до 6%. После некоторой корректировки Председатель Евросовета Шарль Мишель представил проект нового бюджетного плана лидерам государств-членов на февральский саммит 2020 г.

Февральский саммит ЕС: марафон без финиша

Внеочередной саммит ЕС, созванный для переговоров о долгосрочном бюджетном планировании, закончился 21 февраля 2020 г. без результата. После 30-часовых дебатов лидеры государств и правительств Евросоюза отвергли представленный Председателем Европейского Совета Шарлем Мишелем переговорный пакет в размере 1,095 млрд евро (1,074% ВВП)¹, но и не смогли предложить новый скорректированный вариант с учётом всех возражений и пожеланий участников.

Разногласия между государствами-членами были настолько значительными, что изначально возможность принять МФР в ходе двухдневного марафона вызывала сомнения: предсказывалась большая вероятность созыва ещё одного саммита для продолжения дискуссий и поиска компромисса. Тем не менее, Шарль Мишель был полон решимости вести переговоры до конца, чтобы прийти к согласию с одной попытки, тем более что для него утверждение бюджета стало первым важным тестом на посту Председателя Евросовета. Перед началом саммита Мишель встретился с президентом Франции Эммануэлем Макроном и канцлером Германии Ангелой Меркель, а затем провёл двусторонние встречи с некоторыми главами государств и правительств с целью подготовки решения, которое устроило бы всех. Но лидеры ЕС продемонстрировали заинтересованность скорее в защите своих приоритетных целей, а не стремление к взаимным уступкам, чтобы найти точки соприкосновения. Самыми трудными вопросами на переговорах оказались: общий размер МФР после 2020 г.; суммы, которые будут выделены на общую сельскохозяйственную политику и политику сплочения; структура доходов бюджета ЕС (новые собственные ресурсы и постепенная отмена скидок на национальные взносы для пяти государств-членов).

¹ Special meeting of the European Council. Draft conclusions. Brussels, 14 February 2020. URL: <https://drive.google.com/file/d/1UJUf04kbV9-olQqsMPSls89lG2jnXV4t/view>.

Когда лидеры государств и правительств прибыли на саммит 20 февраля, большинство из них уже отклонили переговорный пакет Мишеля. В дальнейшем разногласия обострились между государствами-членами с высоким ВВП – «экономной четвёркой» «чистых вкладчиков» в бюджет ЕС в составе Нидерландов, Австрии, Дании и Швеции, настаивающих на ограничении бюджета на уровне 1% совокупного ВВП ЕС, и группой «чистых получателей» из 17 государств-членов, «друзей сплочения», которые хотели бы больше инвестиций в традиционные сферы – сельское хозяйство и политику сплочения.

Канцлер Германии А. Меркель в целом поддержала «экономных», но не решилась открыто выступить против интересов «друзей сплочения», заявив, что нельзя отказываться от дальнейшей помощи «новым государствам ЕС», в том числе, в области сельскохозяйственной политики. Лояльность к позиции «экономной четвёрки» продемонстрировал и президент Франции, хотя обещал также «бороться за общую сельскохозяйственную политику». Кроме того, Макрон активно продвигает идею создания Европейского фонда обороны, рассчитывая получить через него финансирование для крупных военно-промышленных проектов. К «экономной четвёрке» примыкает и Финляндия, хотя и считает своими приоритетами развитие сельских регионов. Однако более всего она недовольна слишком «размытым» механизмом обусловленности между выплатой бюджетных средств и соблюдением верховенства закона, настаивая, что этот механизм следует усилить. Такого же мнения придерживается и Швеция.

Бенефициарии политики сплочения были сильно разочарованы переговорным пакетом Мишеля, причём каждый по своей причине. Так, премьер-министр Греции выразил сожаление в связи с недостаточным объёмом средств, выделяемых на управление миграцией. «Мы должны предоставить больше ресурсов странам, находящимся на переднем крае, а также агентству Фронтекс», – заявил Мицотакис. Премьер-министр Чехии Андрей Бабиш открыто высказался против акцента в проекте бюджетного плана на новые технологии. Премьер-министр Польши и президенты Литвы и Эстонии так же решительно возражают против сокращения финансирования политики сплочения и ОСХП, требуя сохранения прямых выплат фермерам. Свою позицию лидеры балтийских государств, так же, как изначально и Комиссия, обосновывают приверженностью приоритетным направлениям политики ЕС в области борьбы с изменением климата. Только главным инструментом «честного и справедливого переходного периода» они считают не инновационное развитие ЕС, а финансирование климатических и экологических мероприятий в рамках развития сельских регионов и переходного периода. Поэтому резкое сокращение расходов на политику сплочения балтийские лидеры назвали «глубоко прискорбным и контрпродуктивным»¹.

Однако на вооружении у «экономных» есть ещё один аргумент, хотя они и не высказывают его открыто: по данным *Transparency International*, самыми коррумпированными странами ЕС считаются Болгария, Греция, Венгрия, Румыния, Хорватия, Словакия, Италия, Мальта, Испания, Латвия, Литва, Чехия и Кипр², т.е. почти все «друзья сплочения». Использование ими средств из европейских фондов вызывает много вопросов. Поэтому «экономные» поддерживают предложенный Комиссией принцип – предоставление средств из фондов ЕС в зависимости от соблюдения принципа верховенства права в стране-получателе.

Европарламент раскритиковал предложение председателя Европейского совета. Выступая перед главами государств и правительств, глава Европарламента Давид Сассоли назвал план Шарля Мишеля «неприемлемым» и предупредил о намерении евродепутатов заблокировать любое соглашение по МФР, если оно не будет предусматривать достаточно средств, что-

¹ Special meeting of the European Council. Draft conclusions. 14 February 2020. URL: <https://drive.google.com/file/d/1UJUfO4kbV9-olQqsMPSIs89IG2jnXV4t/view>.

² Corruption perceptions index 2019. Transparency International, 2020. P. 22-23.

бы решить многочисленные проблемы Евросоюза. Особое беспокойство Европарламента вызывают планы сокращения поддержки сельского хозяйства и политики сплочения. Кроме того, депутаты считают, что и на «зелёный курс» ЕС предлагаемого финансирования явно недостаточно. Таким образом, Европарламент традиционно выступает за увеличение расходов и готов к дальнейшим дебатам по поводу переговорного пакета о МФР.

Критика переговорного пакета за стенами саммита

Как и ожидалось, аграрии выразили серьёзную озабоченность по поводу объёма средств, который будет выделен на общую сельскохозяйственную политику в соответствии с планом Шарля Мишеля – 329,3 млрд евро, что намного ниже (–13,9%) расходов на ОСХП в многолетних финансовых рамках 2014–2020 гг. (382,9 млрд евро). Пока лидеры государств и правительств спорили, фермеры со всей Европы отправились в Брюссель, протестуя против предложенных сокращений. Фермеры также потребовали, чтобы ЕС не оставлял их без внимания в связи с «экологическим транзитным периодом», предусмотренным в новой приоритетной политике Комиссии – «зелёном курсе». Европейский совет молодых фермеров (ЕСМФ) заявил о своей поддержке этой демонстрации и выразил обеспокоенность планами резкого сокращения (–25% по сравнению с нынешними МФР) средств второй опоры ОСХП, которые необходимы для поддержки молодёжи, занятой в аграрном секторе. Вместе с бельгийскими организациями «Федерация молодых фермеров» (Валлония) и «Гроен Кринг» (Фландрия) ЕСМФ призвал институты ЕС принять «ответственный» бюджет, чтобы обеспечить обновление поколения в сельском хозяйстве¹.

Фермеры из стран Балтии также продемонстрировали солидарность с заявлениями своих лидеров, выразив несогласие с тем, что они получают лишь 54–60% от среднего показателя выплат европейским фермерам в виде прямых платежей, несмотря на неоднократные призывы положить конец такому несправедливому распределению средств, «которое не отражает реалии сельского хозяйства на местах в странах Балтии»².

Накануне саммита несколько регионов – участников Конференции периферийных морских регионов (КПМР), принадлежащих к «экономным» государствам-членам, также подвергли резкой критике предложения, представленные за столом переговоров. Немецкая земля Бремен, нидерландские провинции Флеволенд, Нурд-Недерланд, Нурд-Холланд и Зюйд-Холланд, а также шведские регионы Готланд, Ямтланд-Хярьедален, Норботтен и Вэстерботтен отправили Европейскому совету обращение из семи пунктов, в котором выразили свои опасения. В частности, они отвергли предложение своих национальных правительств о сокращении бюджета, выделяемого наиболее развитым регионам. По мнению подписавших обращение, регионы не должны пострадать от общих сокращений бюджета, к которым стремятся Нидерланды, Дания, Швеция и Германия³.

Новый переговорный пакет

В отчаянной попытке достигнуть компромисса на саммите Комиссия, по просьбе Шарля Мишеля, представила лидерам ЕС новый «рабочий документ» – скорректированный очередной вариант проекта бюджета с учётом высказанных замечаний.

В рабочем документе предлагалось урезать бюджет по сравнению с проектом Мишеля,

¹ Bulletin Quotidien Europe, № 12430, 21 February 2020.

² Заявление лидеров стран Балтии. URL: <https://drive.google.com/file/d/1tA1R55xo1zfwMjW6GDRbUtD4fGTdUTiW/view>.

³ Bulletin Quotidien Europe, № 12430, 21 February 2020 Commission non-paper. Changes to the Negotiation box. URL: https://drive.google.com/file/d/1WX8PmlwcHZJ2JWYgDq1KpuB_GNf8PY14/view (дата обращения: 27.02.2020).

что составит 1,069% от совокупного ВВП. Сокращения нанесли бы удар по рамочной программе исследований и инноваций «Горизонт Европа», оборонному плану ЕС и космической программе. Лагерю «экономных» – Нидерландам, Австрии, Швеции и Дании, а также Германии, которые отказались увеличить взносы, чтобы закрыть 60-75-миллиардную дыру от брежита, были сохранены скидки на национальные взносы, а Франции обещаны дополнительные субсидии для фермеров. Однако это не остановило «экономных», которые не хотят принимать бюджет, превышающий 1% ВВП ЕС.

В то же время Комиссия заявила, что сможет собрать дополнительно 22 млрд евро посредством налога на корпорации (законодательство по которому ещё не принято), торговли квотами на выбросы CO₂ и «пластикового» налога, при этом условия последнего были смягчены, чтобы для беднейших стран он не стал бы неподъёмным¹.

Таким образом, Комиссия попыталась одним разом снять претензии как стран-доноров, так и бенефициаров бюджета. Но европейские лидеры отвергли и эти изменения. «Предложение не получило поддержки ни одной из сторон», – посетовал премьер-министр председательствующей в Совете в первом полугодии Хорватии Андрей Пленкович. Канцлер Германии посчитала, что новый план Комиссии «не был достаточно проработан» и не предоставил возможности «для сглаживания различий»².

«Друзья сплочения», переименовав себя в «друзей амбициозной Европы», поручили Италии вместе с Португалией и Румынией подготовить контрпредложение, которое отражало бы более амбициозный план финансирования в поддержку их приоритетов в области сельского хозяйства и политики сплочения. Нет сомнений, что новый план ещё больше запутает государства-члены и отодвинет дату достижения компромисса.

* * *

Структура общего бюджета ЕС должна отражать политические приоритеты, установленные после углублённого обсуждения стратегических вызовов, нацеленных в будущее, в конечном счёте, на благо граждан. На самом деле всё происходит наоборот: дебаты полностью сосредоточены на той доле, которую должно заплатить каждое государство – член ЕС с учётом того, что оно получает из общего бюджета.

Лагерь сторонников сокращения финансирования сельскохозяйственной и региональной политики ослаб с уходом Великобритании – именно британцы каждый раз в ходе очередных бюджетных переговоров настаивали на перераспределении бюджета в пользу инноваций и поддержки технического прогресса ЕС.

Поскольку Совет ЕС не может принять единогласного решения, независимо от того, какая страна в нём председательствует, этот вопрос передаётся на рассмотрение Европейского Совета, задача которого – придать необходимый импульс развитию Союза и определить его общие направления и политические приоритеты (ст. 15 Договора о Европейском союзе). В действительности же Евросовет ведёт переговоры по всем статьям бюджета с калькулятором в руках, не принимая предложений Комиссии и игнорируя позицию Европарламента.

Сохраняются значительные разногласия, особенно между «чистыми донорами» в бюджет и «чистыми получателями» средств ЕС. Времени не так много: следующий бюджетный цикл начинается в 2021 г. После достижения соглашения между Комиссией, Советом и Европарламентом, чтобы избежать сбоев в программах ЕС, потребуется значительная техническая работа, а также принятие годового бюджета, серьёзные коррективы в который может

¹ Commission non-paper. Changes to the Negotiation box. URL: https://drive.google.com/file/d/1WX8PMlwcHZJ2JWYgDq1KpuB_GNf8PY14/view (дата обращения: 27.02.2020).

² Bulletin Quotidien Europe, № 12431, 22 February 2020.

внести непредвиденная борьба с эпидемией коронавируса.

Список литературы

Европейская интеграция: Учебник для вузов. Под ред. О.В. Буториной (отв. ред.) Н.Ю. Кавешникова. 2-е изд., испр. и доп. М., Изд-во «Аспект-Пресс», 2016. Гл. 10 «Финансовые ресурсы и учреждения».

Кондратьева Н.Б. Перспективы бюджета Евросоюза после 2020 года. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №2. С. 108-114.

Потемкина О.Ю. Польша и Венгрия против Брюсселя: «год великого противостояния»? Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018, №1. С. 80-84.

Herszenhorn D., Bayer L. No budging from leaders means no EU budget (yet). URL: <https://www.politico.eu/article/no-budging-from-leaders-means-no-eu-budget-yet-mff-charles-michel/> (дата обращения: 23.02.2020).

Zalan E. These are the crunch issues at the EU budget summit. URL: <https://euobserver.com/economic/147506> (дата обращения: 21.02.2020).

References

Evropejskaya integraciya: Uchebnik dlya vuzov. Pod red. O.V. Butorinoj (otv. red.) N.Yu. Kaveshnikova. 2-e izd., ispr. i dop. M., Izd-vo «Aspekt-Press», 2016. Gl. 10 «Finansovyе resursy i uchrezhdeniya».

Kondrat'eva N.B. Perspektivy byudzheta Evrosoyuza posle 2020 goda. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN, 2018, №2. S. 108-114.

Potemkina O.Yu. Pol'sha i Vengriya protiv Bryusselya: «god velikogo protivostoyaniya»? Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN. 2018, №1. S. 80-84.

European Union: Fight for the Budget

Author. Olga Potemkina, Doctor of Sciences (Politics), Head of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru.

Abstract. The article describes negotiations in the EU on the draft of a new seven-year budget cycle, a multiannual financial framework for 2021–2027. The author analyses various versions, from the original proposal of the Juncker Commission (May 2018) to the last but not the final one presented at the summit in February 2020. Based on the of the summit materials, the author demonstrates disagreement between «net donors», who do not wish to increase the EU budget and «net recipients», who are fiercely opposed to cuts in the Common agricultural and cohesion policy. The arguments of the «frugal group», on the one hand, and «friends of cohesion», on the other, are revealed. The particular difficulty in approving a modern budget plan is underlined, as Brexit forces the EU to decide how to close the resulting budget gap, and, in addition, how to get rid of the discount system for national contributions for a number of countries, which the UK once insisted on. The author notes in conclusion that the European Council's real mission is to determine the strategic priorities of the EU policy. Instead, it is engaged in calculations and levelling out the differences among member states, while there is less and less time to decide, and the coronavirus epidemic may make its own adjustments to the budget plans of the European Union.

Key words: multiannual financial framework, budget, rebates, negotiations, transition period, cohesion policy, common agricultural policy, summit.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220202934>.

Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2020, №2