

УДК 323

Ольга ПОТЕМКИНА**БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА ЕС: НОВЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ КОМИССИИ**

Аннотация. Статья посвящена изменению правил выплат государствам – членам ЕС из европейских структурных фондов, предложенному Комиссией ЕС на период нового финансового цикла 2021–2027 гг. В результате изменения критериев выплат (к традиционному критерию ВВП на душу населения прибавляются новые – в том числе готовность страны принять и интегрировать мигрантов) урезаны субсидии странам Вишеградской группы и увеличены государствам юга. Намерение Комиссии обусловить размер выплат государствам-членам соблюдения ими верховенства закона вызывает неоднозначную реакцию как государств-членов, так и институтов Евросоюза. Поэтому выплаты в рамках политики сплочения, по существу, замаскированы под макроэкономическую, а не политическую обусловленность. Но даже и в таком варианте успех предложения Комиссии неясен.

Ключевые слова: Комиссия ЕС, Европейский парламент, бюджет, политика сплочения, структурный фонд, Вишеградская группа, политическая обусловленность, макроэкономическая обусловленность.

2 мая 2018 г. Комиссия ЕС представила «долгосрочный финансовый план» на следующий бюджетный цикл – 2021–2027 гг. или период «пост-брекзита», когда Евросоюз лишится суммы в 15% своего ВВП¹ с уходом одного из самых крупных доноров бюджета. В центре политических дискуссий оказалось предложение Комиссии поставить получение субсидий из европейских фондов в зависимость от приверженности государства-члена верховенству закона. Комиссия вынуждена была прибегнуть к такому средству после долгого безрезультатного политического диалога с правительством Польши о нарушении правительством страны демократических принципов. Предложение Комиссии об обусловленности получения финансирования из фондов получило активную поддержку Франции, Германии и Нидерландов.

Особый интерес вызвала планируемая реформа выплат из структурных фондов регионам ЕС и государствам-членам в рамках политики сплочения.

**Комиссия предлагает увеличить субсидии для Италии
и сократить для Вишеградской четвёрки**

Свое предложение о региональном развитии и фондах сплочения Комиссия обнародовала 29 мая 2018 г.² Кроме Италии, финансирование предложено было повысить и для дру-

© Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: Россия, 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. Профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова. E-mail: olga_potemkina@mail.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran420183540>

¹ European Commission. Press release. EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends. Brussels, 2 May 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm.

² European Commission. Press release. EU budget: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020. Strasbourg, 29 May 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm.

гих южных стран Евросоюза, охваченных миграционным и экономическим кризисами, сократив соответственно дотации вишеградцам. Заметим, что предложения по бюджету ЕС на 2021–2027 гг., детали которого стали известны в начале мая, появилось через месяц после оглашения результатов парламентских выборов в Италии, продемонстрировавших упрочение позиций партий евроскептиков.

Бюджет ЕС после предполагаемого выхода Великобритании должен увеличиться до 1 279 млрд евро (1 078 млрд в нынешний бюджетный период). Треть расходов будет направлена на поддержку политики сплочения для того, чтобы провести структурные реформы и осуществить долгосрочные планы интеграции мигрантов. Комиссия предложила новую методику распределения средств из европейских фондов, с учётом не только размера ВВП на душу населения, как это было до сих пор, но и уровня безработицы в государствах-членах, особенно среди молодёжи, изменения климата, а также готовности к приёму мигрантов. Таким образом, в соответствии с новыми критериями распределения финансирования, больше средств получают регионы, которые представят программы сокращения безработицы среди молодёжи, повышения качества образования, приёма и интеграции мигрантов.

Изменение бюджетных правил приведёт к сокращению выплат восточноевропейским странам. Однако Корина Крету, курирующая в Комиссии региональную политику, объяснила уменьшение ассигнований успехами «новых» государств-членов, продемонстрировавших экономический рост в последние годы и преодолевших глобальный финансовый кризис легче, чем остальные страны Евросоюза. «Естественное следствие повышения благосостояния – это постепенное сокращение поддержки регионов и стран в рамках политики сплочения», – заключила член Комиссии. Надо отметить, что родная страна Крету – Румыния, тем не менее, получит в будущем бюджетном цикле средств больше на 8%, как и Болгария. Эти страны, в отличие от Вишеградской группы, не возражали против обязательных квот на распределение ищущих убежище между государствами ЕС.

Таблица 1

Изменение выплат из структурных фондов ЕС по странам в 2021–2027 гг.

Страна	2021–2027	2014–2020	Изменение выплат (в млрд евро)	Изменение выплат в %
ПОЛЬША	64,4	83,9	-19,5	-23,3
ВЕНГРИЯ	17,9	23,6	-5,7	-24
ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА	17,8	23,5	-5,7	-24
ГЕРМАНИЯ	15,7	19,6	-4,1	-20,7
СЛОВАКИЯ	11,8	15,1	-3,3	-21,8
ЛИТВА	5,6	7,4	-1,8	-24
ПОРТУГАЛИЯ	21,2	22,8	-1,6	-7
ЭСТОНИЯ	2,9	3,8	-0,9	-23,6
ФРАНЦИЯ	16	16,9	-0,9	-5,3
ЛАТВИЯ	4,3	4,9	-0,6	-12
ХОРВАТИЯ	8,8	9,3	-0,5	-5,4
СЛОВЕНИЯ	3,1	3,4	-0,3	-9
МАЛЬТА	0,6	0,8	-0,2	-25
ИРЛАНДИЯ	1,1	1,2	-0,2	-16
ШВЕЦИЯ	2,1	2,1	0	0
НИДЕРЛАНДЫ	1,4	1,4	0	0
АВСТРИЯ	1,3	1,3	0	0

ДАНИЯ	0,6	0,6	0	0
ЛЮКСЕМБУРГ	0,1	0,1	0	0
КИПР	0,98	0,87	0,1	5
БЕЛЬГИЯ	2,75	2,44	0,1	4
ФИНЛЯНДИЯ	1,6	1,5	0,1	6
БОЛГАРИЯ	10	8,9	1,1	12
ГРЕЦИЯ	19,2	17,8	1,4	8
ИСПАНИЯ	34	32,4	1,6	5
РУМЫНИЯ	27,2	25,2	2	8
ИТАЛИЯ	38,6	36,2	2,3	6,4

ИРЛАНДИЯ – выплаты сокращены; ЛЮКСЕМБУРГ – без изменений; ИТАЛИЯ – выплаты увеличены.

Рассчитано по: European Commission. Press release. EU budget: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020. Strasbourg, 29 May 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm.

Выплаты из региональных фондов для Венгрии сократятся с 20,2 млрд до 23 млрд евро. В то же время финансирование беднейших регионов Италии повысится с 35,1 до 43,4 млрд евро. Испанию ожидает увеличение с 31,2 до 38,3 млрд евро, Грецию – с 17,3 до 21,6 млрд евро.

Греция, Италия и Испания демонстрируют двузначные показатели безработицы, тогда как в Польше, Венгрии и Чешской республике они не превышают 5%. Италия и Греция, а теперь уже и Испания, стали странами первого приёма мигрантов и ищущих убежище из стран Ближнего Востока и Африки. Государства же Вишеградской группы во главе с Венгрией и Польшей отказались принимать ищущих убежище в соответствии с планами расселения Комиссии.

Однако в компании стран, которые более всего пострадают от сокращения выплат, оказалась и Германия, которая в следующем бюджетном периоде получит на 20% меньше средств из структурных фондов ЕС, хотя и не отказывается, а, напротив, прилагает максимум усилий для интеграции мигрантов. Отвечая на запрос партии «Союз 90/Зелёные», Федеральное правительство Германии признало, что сокращение будет болезненным. Но в то же время ни один из регионов страны не лишится финансирования полностью, за помощью смогут обращаться все, даже самые благополучные¹. Более того, средняя категория «переходные регионы»², которых в Германии насчитывается 31 из 38, будет расширена, в неё будут включены все регионы Восточной Германии, кроме Лейпцига, и теоретически они могут рассчитывать на повышение уровня субсидий.

И всё же сокращение выплат скажется на проектах, финансируемых совместно германским правительством и фондами ЕС. Если раньше в зависимости от уровня развития региона, Комиссия предоставляла региону 50-85% стоимости представленных для со-финансирования проектов, в будущем уровень помощи снизится, в более развитых регионах – до 15%. Понятно, что для мелких проектов муниципального уровня обращение к Комиссии за получением поддержки из структурных фондов становится практически бессмысленным.

¹ Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 3. Juli 2018 übermittelt. Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/033/1903337.pdf>.

² Регионы ЕС делятся на центральные, переходные и периферийные.

Поможет ли применение Евросоюзом принципа обусловленности изменить политику Польши и Венгрии?

За установление зависимости между выплатами из фондов ЕС и солидарностью, проявленной государствами-членами в ходе урегулирования проблемы беженцев, неоднократно выступал вице-председатель Комиссии Юрки Катайнен, отвечающий за занятость, экономический рост, инвестиции и конкурентоспособность. «Смысл политики сплочения – в солидарности между странами, - неоднократно подчёркивал Катайнен. – Мы должны ответить на вопрос: насколько мы дорожим совместными действиями?».

Вопрос Катайнена и других сторонников прямой зависимости выплат из структурных фондов от готовности государств-членов участвовать во всех направлениях политики ЕС стал особенно актуален в связи с подготовкой к началу работы Прокуратуры ЕС, что произойдёт, как ожидается, в 2020 г. Депутаты Европарламента высказали сожаление по поводу того, что не все страны ЕС будут вовлечены в её деятельность. В очередной раз порицанию подверглись Польша и Венгрия¹, которые не хотят участвовать в новой инициативе ЕС, но при этом получают значительную помощь из структурных фондов. В октябре 2017 г. член Комиссии, ответственная за правосудие, Вера Юрова заявила, что предоставление помощи из структурных фондов должно быть обусловлено выполнением государствами-членами своих обязанностей². Позже, в декабре 2017 г. министры юстиции на своей встрече в Брюсселе, принимая регламент о создании Прокуратуры, потребовали объяснения от Юровой относительно её заявления. Однако Юрова сдала назад и заявила, что её неправильно поняли по поводу обусловленности, а на брифинге после заседания Совета представитель Комиссии проинформировал, что в Совете ведётся активная дискуссия по данному вопросу.

Правильно или неправильно поняли Юрову, но радикальная идея о связи между получением финансовой помощи и обязательствами государства-члена участвовать в общеевропейском противодействии мошенничеству с финансами вошла в политическую повестку дня Евросоюза. Вскоре она повторилась в германо-итальянском докладе о Фонде сплочения и приверженности верховенству права – ясный намёк на своенравное поведение Польши и Венгрии³. В соответствии же с докладом ОЛАФ – органа при Комиссии, ведущего административные расследования мошенничества с бюджетом ЕС и с НДС, почти 20% рекомендаций относительно нарушений в структурных фондах ЕС в 2013–2016 гг. были адресованы Польше и Венгрии⁴.

В центре политических дебатов важные вопросы: следует ли предоставлять средства из

¹ Кроме Польши и Венгрии, в работе Прокуратуры решили не участвовать Дания, Финляндия, Швеция, Мальта, Нидерланды и Ирландия.

² European Commission. Joint Statement by Commissioners Oettinger and Jourová on the European Parliament's consent to establishing the European Public Prosecutor's Office. 05.10.2017. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3709_en.htm.

³ Federal Ministry of Finance. 20 February 2018. German-Italian proposal for redesigning the EU budget. URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/Articles/2018-02-20-Redesigning-EU-Budget.html>.

⁴ The OLAF report 2016 Seventeenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2016. URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

структурных фондов правительству государства-члена, которое отвергает идею мультикультурной Европы и хочет, чтобы его страна осталась такой же, как и 1100 лет назад? Стоит ли прекратить выплаты, если они расходуются не по назначению и кормят коррупцию? Следует ли прекратить выплаты, если они расходуются не по назначению и кормят коррупцию? Вряд ли можно дать однозначный ответ, и этому есть ряд причин. Прежде всего, законодательную инициативу Комиссии должны будут поддержать Совет и Парламент, при этом Совет традиционно стремится ограничить влияние Комиссии как политического института. Кроме того, намерение Комиссии ограничить выплаты в случае несоблюдения государствами-членами демократических стандартов встречает сопротивление правительств Польши и Венгрии, которых ЕС обвиняет в стремлении ограничить независимость судебной ветви и свободы слова. В то же время официальные представители Комиссии заявляют, что она не ставит выплаты из структурных фондов в зависимость от ситуации с демократией в стране, и подчёркивают, что по-прежнему главным критерием финансирования стран и регионов служат показатели ВВП на душу населения плюс новые критерии, в число которых соблюдение демократических стандартов не входит. Таким образом, Комиссия доказывает, что намерена применить метод макроэкономической, а не политической обусловленности при распределении средств из структурных фондов.

Но и в этом случае своё слово может сказать Европарламент. Ещё в 2013 г. в процессе принятия Регламента, регулирующего деятельность структурных фондов¹, Комиссии удалось включить принцип макроэкономической обусловленности в текст документа после длительных и тяжёлых переговоров, в ходе которых пришлось преодолевать серьёзные возражения Европарламента. И на этот раз социал-демократы готовятся к противостоянию, заявляя, что макроэкономическая обусловленность – это красная черта.

Стремление Комиссии наказать вишеградцев за несоблюдение правил, законодательства и принципов Евросоюза очевидно. Однако опасения увеличить раскол внутри Евросоюза, которые неоднократно высказывал Председатель Комиссии Ж.-К. Юнкер, вынуждают Комиссию замаскировать политическую обусловленность макроэкономической, включив в критерии выделения финансовой помощи из структурных фондов готовность страны принимать и интегрировать мигрантов, а также и другие новые критерии. Побочным эффектом такого решения оказывается сокращение помощи германским регионам.

¹ Regulation (EU) №1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) №1083/2006.

Список литературы

Кондратьева Н.Б. Региональная политика. Европейский Союз: факты и комментарии, выпуск 92, март-май 2018 г. С. 38.

References

European Commission. Press release. EU budget: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020. Strasbourg, 29 May 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_en.htm.

European Commission. Joint Statement by Commissioners Oettinger and Jourová on the European Parliament's consent to establishing the European Public Prosecutor's Office. 05.10.2017 URL: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3709_en.htm.

The OLAF report 2016 Seventeenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2016. URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

The EU budget reform: the Commission's new proposals

Author. Potemkina Olga. PhD (Political Sciences), Head of Department of the European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Professor of the Faculty of the World Politics, Lomonosov Moscow State University. **Address:** 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru.

Abstract. The article describes the changes in the rules of financing from European structural funds, which were proposed by the EU Commission for the period of the new financial cycle 2021–2027. As a result of changes in the criteria of payments (the traditional criterion of GDP per capita plus the new ones, in particular, the willingness of a Member State to accept and integrate migrants) subsidies the Visegrad group were cut and increased to the EU Southern states. The Commission's intention to condition payments to Member States by their commitment to rule of law entails controversial reaction, both from Member States, and the EU institutions. Therefore, payments in the framework of the cohesion policy are actually disguised as rather macroeconomic, but not political conditionality. Even so, the success of the Commission's proposal is unclear.

Key words: European Commission, European Parliament, budget, cohesion policy, structural funds, Vysegrad group, rule of law, political conditionality, macro-economic conditionality

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran420183540>