

Съюз на икономистите в България
Българска асоциация по международно право
Институт за държавата и правото при БАН

СТАНОВИЩЕ

**по сближаването като централен приоритет на българското
председателство:**

**предложение за въвеждане на прогресивност във
финансирането на политиките на ЕС**

1. Съединението прави силата

От девиза, избран за българското председателство на Европейския съюз, следва, че икономическото, социалното и териториално сближаване е от централно значение за председателството. За да може Съюзът да се справи с настоящите и бъдещите предизвикателства, той трябва да е силен, а за да бъде силен, той трябва да намали и преодолее икономическите, социалните и териториалните неравенства. Проблемът с *неравенствата в ЕС* е в основата и на други основни проблеми на ЕС и без неговото ефективно решаване не би било възможно ефективното справяне с тези проблеми. Ето защо преодоляването на неравенствата, т.е. съединението чрез сближаване е от *общ интерес* за целия Съюз.

Макар проблемът с неравенствата да се признава в някои от документите за размисъл¹ на Европейската комисия, съдържащите се в Бялата книга² сценарии и последващите предложения³ не предлагат конкретни решения на този проблем. Напротив, идеята за Европа „на различни скорости“ според някои от сценариите на Бялата книга би била отказ от залегналия в чл.1 от Договора за ЕС „процес на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа“, отказ от такива основни ценности като „равенството“ и „солидарността“ (чл.2 ДЕС) и такава основна цел като „икономическото, социалното и териториалното сближаване“ (чл.3 ДЕС).

Европейският парламент от своя страна заяви, че „решително се противопоставя на всеки сценарий за ЕС-27 до 2025 г., включен в Бялата книга за

¹ Например в Документа за размисъл на ЕК относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз се казва: „Кризата от 2007—2008 г. беляза края на тенденцията на сближаване и началото на тенденция, свързана с появата на различия“ (стр.13).

² Бяла книга за бъдещето на Европа, Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г., ЕК 2017.

³ Напр. Ж.-К.Юнкер, Състояние на Съюза 2017 г.

бъдещето на Европа, за намаляване на усилията в областта на политиката на сближаване; напротив, приканва Комисията да представи цялостно законодателно предложение за силна и ефективна политика на сближаване за периода след 2020 г.“⁴

Председателството на Съвета на Европейския съюз е шанс за България да даде принос за формулирането на такава „силна и ефективна политика на сближаване“.

2. Цялостна реформа на финансирането на политиките на ЕС

Силна и ефективна политика на сближаване не е възможна без да се реформира нейното финансиране. Наред с това истински ефективно сближаване и реална конвергенция няма да са възможни без **цялостна реформа** на финансирането на **всички** политики и действия на ЕС.

Такава цялостна реформа на всички политики и действия на ЕС е необходима доколкото те всички имат различни преразпределителни последици и оказват различно въздействие върху сближаването. Затова е необходимо привеждането на всички политики в съответствие с такива основни ценности на ЕС като равенството и солидарността (по чл.2 ДЕС), като се вземе предвид, че по чл.3 ДЕС и чл.175 ДФЕС сближаването е цел не само и не просто на кохезионната политика, но и на ЕС като цяло и на всички останали политики и действия на ЕС.

За това доколко ЕС и неговите държави-членки действително държат заедно да се справят с предизвикателствата на съвременния свят чрез изграждане на един „все по-тесен съюз между народите на Европа“, както са заявили в чл.1 на Договора за Европейския съюз, и доколко те действително преследват провъзгласените ценности и цели на ЕС може да се съди по това каква част от своя БВП са готови да заделят за сближаване и за европейска интеграция. Понастоящем държавите-членки, които подлагат на преразпределение чрез собствените си бюджети средно около 40-50 % от своя брутен вътрешен продукт, заделят за европейска интеграция само около 1 % от него. За сравнение, по линия на други международни организации те са поели ангажименти да заделят по 2 % от своя БВП за отбрана и 0.7% за развиващите се страни.

⁴ Резолюция от 13 юни 2017 г. относно гравивните елементи на политиката на сближаване на ЕС след 2020 г. (2016/2326)

3. Въвеждане на прогресивност във финансирането на политиките на ЕС

Прогресивността има **централно** значение, защото както казва Гълбрайт: „За доброто общество по-справедливото разпределение на доходите трябва да бъде основен принцип на съвременната обществена политика и за тази цел прогресивното данъчно облагане е **централно**.“⁵

Въпросът е къде и как да се въведе прогресивност на данъчното облагане – в държавите-членки или на равнището на самия Европейски съюз. Може ли да се постигне истинско сближаване и реална конвергенция чрез хармонизация на данъчното законодателство на държавите-членки, чрез номинална конвергенция и въвеждането на единни правни, социални и други стандарти?

По отношение на тезата за хармонизацията на **корпоративното данъчно облагане** в държавите-членки (каквито предложения има, вкл. в Бялата книга), тя би имала ефект, обратен на сближаването, защото икономически изоставащите страни губят инструмент за задържане и привличане на инвестиции. Номиналната конвергенция по корпоративното данъчно облагане, която се предлага в документите за размисъл, би довела до реална дивергенция и по-малко истинско сближаване.

Що се отнася до **физическите лица**, прогресивността на облагането в държавите-членки може да доведе до намаляване на социалните неравенства единствено вътре в държавите-членки, но не и между тях. Докато в ЕС не бъдат установени истински общи и солидарни за целия ЕС социални политики, ЕС няма да има демократичната легитимност да се намесва във вътрешнодържавните демократични процеси на преразпределение.

Що се отнася до **хармонизация в рамките на ЕС на социалните стандарти** в държавите-членки, вкл. на социалните права – въвеждането на високи социални стандарти, които не са съобразени с възможностите на съответната икономика, може да доведе до повишаване на стойността на произвежданите продукти, а оттам и до понижаване на тяхната конкурентноспособност и до цялостно понижаване на конкурентноспособността на икономиката, финансираща съответната социална система. Така изпреварващият темп на повишаване на благосъстоянието и социалните стандарти спрямо икономическия растеж на икономиката имат контрапродуктивен ефект, защото същинската основа на благоденствието и високите социални стандарти е доброто състояние на икономиката и нейният растеж. При либерализацията на търговията със стоки и услуги, в конкурентната борба – при равни други условия – губят онези икономики, които финансират по-скъпоструващи социални системи, с по-високи социални стандарти.

⁵ J.K.Galbraith, The Good Society: The Humane Agenda, NY 1996, p.65.

Ето защо по социалните въпроси **номиналната, формална конвергенция може да доведе до реална дивергенция** и по-малко истинско сближаване. Пример за това е предложението за равно заплащане на командированите работници с това на местните работници. Това предложение, под предлог за ограничаване на „социалния дъмпинг“, води до ограничаване на свободата на движение на работниците – която от десетилетия е една от основните свободи на общия европейски пазар – и до ограничаване на реалните възможности на командированите работници да получат по-високо заплащане отколкото в собствената им страна (поради което не става дума за „дъмпинг“). Истинско социално равенство (по-специално например равно заплащане за равен труд) при отделни икономики с отделни социални системи може да бъде постигнато само тогава, когато вече има и се поддържа приблизително икономическо равенство между участващите държави-членки.⁶ Социално равенство и закрила при наличието на икономическо неравенство между нееднакво развити икономики са възможни само на солидарна основа, с преразпределение и справедлива система на общо финансиране.

Поради това налагането чрез хармонизация от страна на ЕС на прогресивност на данъчното облагане и на необосновано високи социални стандарти в законодателствата на държавите-членки би било, от една страна, нелегитимно, а от друга страна – от гледна точка на сближаването – неефективно и дори контрапродуктивно за изоставащите икономики.

Преодоляването на икономическите, социалните и териториалните неравенства между държавите-членки би довело до намаляване на икономическите и социалните неравенства и в самите държави-членки, а не обратното, т.е. неравенствата между държавите-членки не могат да бъдат намалени чрез намаляване на неравенствата вътре в тях. Затова е важно да се въведе прогресивност на приходите не чрез хармонизация и стандарти на данъчните и социалните законодателства на държавите-членки, а по линия на реформи на системата на собствените ресурси на ЕС и на финансирането на неговите собствени политики.

4. Прогресивност по собствените ресурси на ЕС

От възлово значение е въвеждането на **прогресивност по приходите** в системата на собствените ресурси на ЕС.⁷

⁶ Такова приблизително равенство имаше при старите държави-членки преди последните разширявания на ЕС, при което пакетните решения, приемани с консенсус, осигуряваха баланс на интересите на всички страни.

⁷ В доклада на Групата на високо равнище за собствените ресурси на ЕС, оглавявана от Марио Монти, се споменава, че вноските на държавите-членки в бюджета на ЕС на база брутен национален доход вместо пропорционални биха могли да бъдат прогресивни, или пък регресивни (Future Financing of the EU, Final

Това би могло да стане чрез въвеждането на **коэффициент, по който вноските на държавите в бюджета на ЕС на база БНД прогресивно да нарастват или спадат в зависимост от отклоненията спрямо средната за ЕС стойност на БНД на глава от населението** (евентуално с коефициенти и по други показатели, такива като: отклоненията от средната за ЕС стойност за заетост, търговския баланс на съответната държава-членка). Коэффициентът може да включва еднакъв за всички държави-членки множител, с който да се осигури определена ефективност на сближаването в рамките на определен период и който автоматично да се увеличава ако не бъде постигната тази цел в рамките на този период. Ако този множител е близък до нулата, биха се запазили близки до сегашните размери на вноските на държавите-членки и няма да се осигури достатъчна ефективност на сближаването. С нарастването на множителя до и над 1 би се осигурила нарастваща ефективност на сближаването.

Такъв коэффициент би действал като мощен **автоматичен прогресивен стабилизатор**⁸, с който ще се осигури действителна солидарност и ефективно и бързо сближаване и ще се предотврати всякаква по-нататъшна нужда от постоянни финансови трансфери от едни към други държави-членки.

От голямо значение би било и отстраняването на съществуващите регресивни елементи в системата на собствените ресурси на ЕС: премахване на вноските на държавите-членки на база ДДС, премахване на таваните за вноските на държавите членки (напр. максимумите за вноските на база БНД), недопускане на специални условия за някои държави-членки и т.н.

Би могло да се предложи и въвеждането на съюзен данък като собствен ресурс за бюджета на ЕС, например облагане на всички доходи над определен праг.⁹

5. Прогресивност при финансирането на политиките на ЕС

По сближаването и другите политики и дейности на ЕС с преразпределителни ефекти, вкл. по отношение на инвестициите, следва да бъде предложена цялостна реформа, с която финансирането на политиките и дейностите на ЕС да бъде приведено в съответствие с ценностите на ЕС за

Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, p.39). В Документа за размисъл на ЕК относно бъдещето на финансите на ЕС, обаче, за прогресивност не се говори.

⁸ Вж. Joseph E. Stiglitz, The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe, 2016, p.244.

⁹ Дж.Стиглиц предлага облагане на всички доходи например над 250 000 евро със „скромнен“ европейски данък от около 15 % (J.E.Stiglitz, op.cit. 262). Що се отнася до предложените от Групата на Монти нови собствени ресурси, те не биха довели до справедливо преразпределение и едва ли биха осигурили повече средства за сближаване.

равенство и солидарност (по чл.2 ДЕС) и с целта за икономическо, социално и териториално сближаване (по чл.3 ДЕС).

За да преминат към по-ефективно сближаване чрез една реформа на системата на финансиране на политиките на ЕС, държавите-членки трябва да съумеят да се откажат от стремежа към постигане на „подобаваша възвръщаемост“ („juste retour“) и вместо това да поставят солидарността в основата на тези политики, както това следва от чл.3 на Договора за Европейския съюз. Солидарността следва да стане предмет на **прогресивни автоматични стабилизатори** (а не предмет на пазарлъци „на парче“ по всеки отделен случай) и въпрос на правова държавност (а не на политически условия или на санкции), с финансиране от бюджета на ЕС (а не да се счита за „двупосочен път“, което на практика води до „обратна солидарност“).

За тази цел с **реформата за внасянето на прогресивност във финансирането на политиките на ЕС** следва да бъдат приложени следните три основни принципа:

- I. **Бюджетни средства на ЕС да се насочват само към изоставащите** икономики, които са под средните (или под определени прагове¹⁰ спрямо средните) за ЕС равнища на БНД на глава от населението, като на държавите-членки, които имат БНД на глава от населението над средния (или над определени прагове спрямо средния) за ЕС, се разреши да дават съответната субсидия **от националния си бюджет до равнища, които не застрашават конкурентоспособността на производителите от изоставащите икономики.**
- II. **Размерът** на средствата на ЕС, насочвани към изоставащите икономики, също да бъде определян **в зависимост от отклоненията** на съответната държава-членка **от средните за ЕС равнища** на БНД на глава от населението.
- III. Аналогично, в зависимост от отклоненията спрямо средните за ЕС стойности, да бъде **степенувано и съфинансирането** на тези политики на ЕС (включително на политиките със „засилено сътрудничество“ и такива като структурираното сътрудничество по отбраната, Шенген и бежанците, еврогрупата), по които се предвижда смесено финансиране (както национално, така и от ЕС).

6. Ползи и перспективи за реформите на собствените ресурси и на финансирането на политиките на ЕС

¹⁰ Такъв праг е посочен например в Протокол (№ 28) за икономическото, социалното и териториалното сближаване: „подпомагане чрез финансови средства от Съюза на проекти [...] в държави-членки с БВП на глава от населението по-малък от 90 % от средния за Съюза“.

Преодоляването на неравенствата в едно справедливо общество е от **общ интерес**, но и от полза за всяка отделна икономика в ЕС, защото заделянето на повече средства за изоставашите страни води не само до по-голямо потребление и ускоряване на собствения им икономически растеж, но и до увеличаване на вноса и съответно ускоряване на икономическия растеж и на другите държави-членки. Може даже да се очаква, че от този икономически растеж на вътрешния пазар на ЕС като цяло в най-голяма степен ще се възползват най-развитите страни, тъй като кохезионните проекти се осъществяват с участието на изпълнители от икономически по-напредналите страни и голямата част от средствата отиват към тях.

Непосредствено заинтересовани от въвеждането на прогресивност биха били страните с БНД на глава от населението под средните за ЕС стойности – такива като **новите държави-членки от Централна и Източна Европа и повечето държави-членки от Южна Европа**. Те заедно съставляват повече от половината от членовете на ЕС, което е достатъчно за внасяне на искане до Комисията за проучване и предложения по чл.241ДФЕС.¹¹

Какъв е **собственият интерес** на България? Може ли, например, лансирането на предложението за въвеждане на прогресивност във финансирането на политиките на ЕС да забави присъединяването към Шенгенското пространство и еврозоната и по този начин да доведе до появата на нови, по-тежки условия за присъединяване и България да бъде лишена от ползи и привилегии, които би имала като пълноправен участник на тези или други форми на засилено сътрудничество? Отговорът е отрицателен, защото, първо, присъединяването към Шенгенското пространство и еврозоната е не право, а задължение, а собственият интерес за ускоряването на такова присъединяване точно в дадения момент е, меко казано, икономически и политически проблематичен. Второ, онези, които пречат и биха пречили за присъединяването към Шенгенското пространство и еврозоната, правят това независимо от други инициативи и затова лансирането на идеята за прогресивност във финансирането на политиките и противодействието на намеренията за повече „скорости“ биха могли да съдействат за ускоряване, а не за забавяне, на влизането на България в Шенгенското пространство и еврозоната.

7. Възможностите, които дава председателството на Съвета на ЕС

¹¹ Според чл.241ДФЕС, „Съветът, като действа с обикновено мнозинство, може да поиска от Комисията да предприеме проучвания, които счита за уместни за осъществяването на общите цели и да му представи съответни предложения“.

България има възможност да прояви активност и инициативност в нормотворческия процес на ЕС, а не да бъде пасивен адресат на вече прието без нейно участие европейско законодателство. Българското председателство **не е** пречка да се предложи въвеждане на прогресивност на вноските по БНД и реформа на финансирането на политиките на ЕС, защото тези предложения са от **общ интерес**. Освен това, във връзка с напускането на Съюза от Обединеното кралство така или иначе възниква необходимост от реформа на системата на собствените ресурси на ЕС.

Какво конкретно може да направи България през своето председателство?

България може да подготви и внесе предложение в Съвета на ЕС за искане по чл.241 ДФЕС Комисията да направи проучвания и да изготви предложения за въвеждането на прогресивност по приходите в системата на собствените ресурси на ЕС и за цялостна реформа на финансирането на политиките на ЕС.

Що се отнася до въвеждането на прогресивност в системата на собствените ресурси на ЕС, от Комисията може да се поиска вноската на държавите-членки на база БНД да се изчислява на основата на коефициент, отразяващ отклоненията от средните за ЕС стойности на БНД на глава от населението. Като компонент на този коефициент Комисията може да предложи еднакъв за всички държави-членки множител, с който да се осигури определена ефективност на сближаването в рамките на определен период и който автоматично да се увеличава, ако не бъде постигната тази цел в рамките на този период.

Що се отнася до реформата на финансирането на политиките на ЕС, тя следва да се основава на посочените три принципа (финансиране от ЕС само за изоставащите икономики, прогресивност на финансирането от ЕС в зависимост от отклоненията спрямо средния за ЕС БНД на глава от населението, прогресивност при съфинансирането), които да действат като автоматични прогресивни стабилизатори, така че политиките да бъдат съобразени с ценностите за равенство и солидарност (по чл.2 и чл.3 ДЕС) и с целите за преодоляване на икономическите, социалните и териториалните неравенства (заложени в чл.3 ДЕС, чл.174 ДФЕС и чл.175 ДФЕС).

Постигането на консенсус по такова искане от Съвета до Комисията по чл.241 ДФЕС не е необходимо. Достатъчно е обикновено мнозинство, с което да бъдат официално поискани необходимите законодателни инициативи на Комисията и да бъде дадена насока на по-нататъшния дебат. Това само по себе си вече ще е голям успех за председателството.

Наред с предложението по чл.241 ДФЕС, по време на председателството си България следва да се противопоставя (като съответно предлага

прогресивно финансиране) на текущи законодателни и други инициативи, които:

- не отговарят в достатъчна степен на условието на чл. 175 ДФЕС за съответствие на всички политики и действия на ЕС с целите за икономическо, социално и териториално сближаване;
- предвиждат нови форми на засилено сътрудничество за напредък „на различни скорости“, които застрашават сближаването в разрез с чл. 326 ДФЕС, според който засиленото сътрудничество „не може да засяга [...] икономическото, социално и териториално сближаване“;
- съдържат предложения за нови правомощия на еврозоната и на ЕС и др.

Успешното лансиране и приемане на предложението, както и договарянето на прогресивност по реформата на системата на собствените ресурси и на финансирането на отделните политики няма да са възможни без активния ангажимент на всички нива на институциите, включени в дейността по българското председателство: правителствения и държавния ръководители – на ниво Европейски съвет; министъра по председателството, ресорните министри, председателстващи отделните състави на Съвета – на ниво Съвет на ЕС; Народното събрание и неговите парламентарни комисии, партийните групи и политическите сили (особено тези с представители в Европейския парламент и с връзки със сродните на тях партии в други държави-членки, които биха проявили интерес към внасянето на прогресивност в системата на собствените ресурси и в политиките на ЕС) – на ниво Европейски парламент.

8. Последващи действия за въвеждане на прогресивност във финансирането на политиките на ЕС

Стратегическото сътрудничество между непосредствено заинтересованите държави ще е от възлово значение и след приключването на българското председателство за въвеждането на прогресивност при договаряне на реформа на финансирането на политиките на ЕС в Съвета и в Европейския парламент, а също така и във връзка с приемането на следващата многогодишна финансова рамка и с изборите за Европейски парламент през 2019 г.

Това сътрудничество следва да продължи на постоянна основа на всички нива, като се съсредоточи по-специално върху проверки на въздействието върху сближаването, за което от Комисията следва да се искат оценки за

въздействието върху сближаването и реалната конвергенция между държавите-членки на **всички** внасяни от нея законодателни и други предложения. Следва да се обърне внимание на ефекта на всички действия на институциите на ЕС върху сближаването (вкл. инвестиционната политика на ЕК, политиката на Европейската инвестиционна банка, политиката на Европейската централна банка, сключването на международни договори, вкл. търговски споразумения и споразумения при напускане на ЕС, външнополитическа дейност, вкл. налагане на санкции, различни форми на засилено сътрудничество и т.н.).