

ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ – АЛТЕРНАТИВА ЗА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРЕЗ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2021 - 2027

Д-р Роксана Трифонова,
*хоноруван преподавател в катедра „Европеистика“
Софийски университет „Св. Климент Охридски“*

Резюме

Този доклад има за цел да разгледа ролята на финансовите инструменти за разпределение на бюджета на ЕС и до каква степен те могат да се превърнат в алтернатива на безвъзмездното финансиране. Поради тази причина изследването е разделено на три части. В първата е направен кратък преглед на основните характеристики на политиката на сближаване и предоставянето на безвъзмездна финансова помощ. Във втората част са представени финансовите инструменти и техния механизъм на функциониране. В третата част са анализирани предимствата на финансовите инструменти пред грантовото финансиране.

Ключови думи: финансови инструменти, безвъзмездно финансиране, регионална политика.

FINANCIAL INSTRUMENTS – ALTERNATIVE FOR EU'S BUDGET ALLOCATION FOR 2021-2027 PROGRAMMING PERIOD

Roxana Trifonova, PhD,
*European Studies Department, Faculty of Philosophy,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“*

Abstract

This report aims to examine the financial instruments' role in the EU's budget allocation and to what extent they would become an alternative to grants. For

this reason, the study is divided into three parts. The first one gives a brief overview of the main features of the Regional policy and the provision of grants. The second part presents the financial instruments and their mechanism of functioning. The third part analyzes the financial instruments' advantages over grant funding.

Key words: Financial instruments, Grant funding, Regional Policy.

Увод

Финансовите инструменти започват да се използват като механизъм за разпределение на средства още през програмен период 1994-1999 г., като тяхната стойност се равнява приблизително на 0,6 милиарда евро. Относителното им значение постепенно нараства, като през следващите програмни период 2000-2006 г. и 2007-2013 г. тя достига съответно 1,3 милиарда евро и 5,5 милиарда евро. През настоящия програмен период (2014-2020 г.), който все още е в процес на изпълнение, са направени вноски за реализирането им за над 22 милиарда евро.

Поради тяхната гъвкавост и възможност за мобилизиране на голям револвиращ ресурс финансовите инструменти придобиват все по-важна роля в политиката на сближаване. Това е функция, която може да се окаже водеща при разпределението на финансовите средства през предстоящия програмен период (2021-2027 г.), тъй като ЕС ще бъде изправен пред редица сериозни предизвикателства, например дълбочаващата се икономическа криза (породена от световната пандемия от COVID 19), в резултат на които основна цел на европейските институции ще бъде постигането на максимална ефективност и ефикасност на бюджета на Съюза.

Политика на сближаване

Европейският съюз като едно цяло представлява просперираща икономическа общност, но независимо от този факт, са налице сериозни различия в състоянието и растежа на икономиките на отделните държави членки. Разнообразието на природни условия, историческите събития и културните традиции в отделните части на Европа са довели до обособяването на региони и цели държави с неравномерно и специфично развитие.

На практика Съюзът се състои от страни с различни нива на социално-икономическо развитие, което може да бъде проследено чрез показатели като брутният вътрешен продукт, производителността на труда, равнището на заетост, степента на „иновативност“ на ико-

номиката и други. Тази разнородност възпрепятства постигането на по-ускорен икономически растеж в общото европейско пространство, тъй като не позволява използването в пълна степен на наличните ресурси, човешкия потенциал и предимствата на общия пазар.

За преодоляването на тези различия е формулирана и се прилага т.нар. политика на сближаване. Тя се изпълнява посредством три основни фонда: Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ) и Кохезионният фонд (КФ).¹ Дейността им в държавите членки се осъществява основно чрез оперативни програми (ОП), посредством които се предоставя основно безвъзмездната финансова помощ под формата на възстановяване на допустими разходи, реално направени от бенефициентите; единични разходи; еднократни суми; финансиране с единни ставки или комбинация от четирите. В тези програмни документи са идентифицирани основните проблеми в социално-икономическата сфера и чрез тях се подпомага правителствената политика за разрешаването им.

Механизмът на функциониране на политиката на сближаване се изразява в трансфер на ресурси между държавите чрез бюджета на Европейския съюз с цел подкрепа на икономическия растеж и устойчивото развитие посредством инвестиции в хората, икономиката, инфраструктурата, заетостта и иновациите. Тази концепция по своята същност не се състои в преразпределяне на доходи, а може да бъде характеризирана като динамичен процес, насочен към създаването на ресурси, чрез стимулиране на конкурентоспособността. По този начин се създава необходимата инвестиционна рамка за изпълнението на политиките на Съюза. Поради тази причина политиката на сближаване е използвана и като катализатор за набирането на допълнително публично и частно финансиране. До голяма степен този процес е възможен и посредством функционирането на т.нар. финансови инструменти.

Финансови инструменти

По своята същност финансовите инструменти (ФИ) представляват ресурсоефективно средство, специфичен механизъм за отпускане на финансова помощ от бюджета на ЕС. Чрез тях се предоставя инвестиционна подкрепа под формата на заеми, гаранции, акции и други

¹ Тези три фонда заедно с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) съставляват т.нар. Европейски структурни и инвестиционни фондове. Необходимо е да се отбележи, че под понятието „структурни фондове“ в отделните програмни периоди се включват различни фондове. През програмен период 1994-1999 г. към това понятие се включват КФ и ЕФДМР. Впоследствие ЕФДМР и ЕЗФРСР са изведени от кохезионната политика.

механизми, понякога комбинирани с техническа подкрепа, лихвени субсидии или субсидии за гаранционни такси. Тези специализирани финансиращи схеми могат да бъдат съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), оперативните програми на национално ниво и допълнително привлечени средства от частния и публичния сектор. В тази връзка могат да бъдат идентифицирани три основни групи финансови инструменти:

- Създадени на ниво Европейски съюз – управляват се пряко или непряко от Европейската комисия в съответствие с Финансовия регламент.² Средствата са комбинирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове с други източници от бюджета на Съюза, включително ресурси на Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд.
- Създадени на национално, регионално, транснационално или трансгранично ниво – ръководят се от управляващите органи в държавите членки. Средствата се предоставят от оперативните програми.
- Финансови инструменти, които се прилагат директно – заеми и гаранции, средствата за които се възстановяват на управляващите органи въз основа на размера на действително предоставените заеми или поетите като задължение гаранции за нови заеми.³

В периода 2015-2018 г. европейското и националното финансиране, отпуснати за финансови инструменти, нараства със значителни темпове (виж графика „Европейско и национално финансиране, отпуснати за финансови инструменти в ЕС (в млрд. евро)“, като за период от четири години общата сума на вноските се увеличава четири пъти.

До голяма степен този процес се дължи на промяната в правната рамка по отношение на финансовите инструменти през програмен период 2014-2020 г. и преодоляването на „редица съществени проблеми“⁴, които ограничават тяхната ефективност като механизъм за

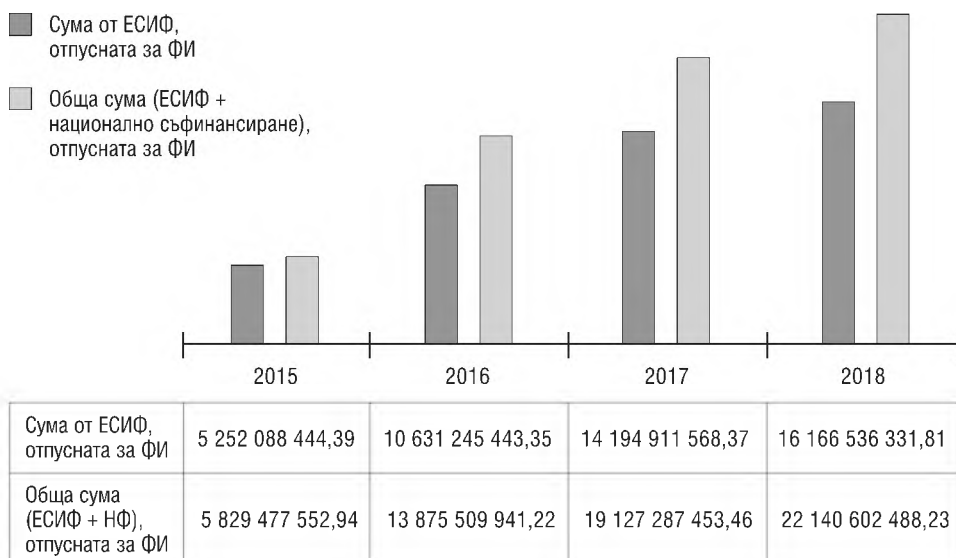
² Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета. Отменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

³ За повече информация виж: Европейска комисия. Финансови инструменти в политиката на сближаване за периода 2014-2020 г. Брюксел, март 2014 г.

⁴ За повече информация виж: Европейска сметната палата. Специален доклад № 19: Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти - поуки от програмния период 2007-2013 г. Люксембург: Служба за публикуване на ЕС, 2016 г.

изпълнение на бюджета на ЕС през предходния програмен период 2007-2013 г., сред които:

- закъснение при изпълнението, което се дължи на ограничения опит за структуриране и управление на подобен вид финансови механизми, наличието на комплексни процедури за реализирането им и неправилна оценка на пазарните потребности;
- високи нива на капиталово обезпечаване на финансовите инструменти (породени от стремежа на държавите членки да заобикалят изискването за освобождаване на бюджетни кредити), което е довело до ниски нива на усвояване;
- Ниски нива на привлечени частни инвестиции поради неясни процедури за „преференциално третиране на инвеститорите“ и административна тежест.



Графика: Европейско и национално финансиране, отпуснати за финансови инструменти в ЕС (в млрд. евро)⁵

Все по-интензивното използване на финансови инструменти (видно от графиката) е израз и на политическата воля и гледна точка на европейските лидери за механизмите на разпределение на бюджета. В Регламент № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общо приложими разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР и

⁵ Източник: European Commission. European structural and investment funds. ESIF 2014-2020: Financial Instruments - EU and total amount (with filter by country / fund / year), последно обновена информация на 14.01.2020 г. Достъпна онлайн на <https://cohesiondata.ec.europa.eu> (последно посетен на 20.04.2020 г.)

ЕФМДР и за определяне на общи разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, КФ и ЕФМДР този политически „ангажимент“ е отразен, като се предвижда разширено използване на финансови инструменти, за да се осигури изпълнение на целите на ЕСИФ. Тази идея е застъпена и доразвита в Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общо приложими разпоредби за ЕФРР, ЕСФ+, КФ, ЕФМДР, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструментта за управление на границите и визите, което поставя основите на правната рамка за предстоящия програмен период 2021-2027 г. В документа се предлага опростяване на правилата с цел налагането на гъвкав подход за съчетаване на финансови инструменти и безвъзмездна финансова помощ с оглед специфичните нужди на целевите региони.

Финансовите инструменти – алтернатива на грантовото финансиране през програмен период 2021-2027 г.

В началото на предстоящия програмен период 2021-2027 г. Съюзът е изправен пред сериозна икономическа и финансова криза (рецесия в еврозоната, нарастване на външния дълг на всяка от държавите членки, безработица, загуба на ликвидност, спад в търговията, намаляване на производствения капацитет и други), породена от пандемията COVID-19 и мерките, предприети за нейното овладяване. Тези събития, както и оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, имигрантската криза, борбата с климатичните промени и други, оказват сериозен ефект върху задълбочаването на редица нерешени проблеми, сред които приемането на Многогодишната финансова рамка и разпределението на средствата от бюджета. На практика икономически по-силните държави членки, т.нар. „донори“, се стремят към преразглеждане на финансовите приоритети, включително намаляване на разходите за политиката за сближаване, от която реално са зависими по-изостаналите страни.

В тази връзка през програмен период 2021-2027 г. финансовите инструменти се явяват сериозна алтернатива на безвъзмездното финансиране за реализиране на европейския бюджет и постигане на целите на регионалната политика, поради следните причини:

- Чрез тях е възможно по-ефективно използване на публичния ресурс и мобилизирането на допълнителни инвестиции, включително частни (т.нар. „достов механизъм“), с цел преодоляване на несъвършенствата на пазара и подпомагането на икономически жизнеспособни проекти.
- По своя характер част от тях представляват револвиращ ресурс, тъй като предоставеното финансиране следва да бъде въз-

становено (за разлика от грантовите схеми), тези средства на практика се възвръщат, рециклират се и се инвестират в нови проекти, като по този начин мултиплицират положителния ефект, който имат върху икономиката.

- Тъй като средствата, предоставени по линия на финансовите инструменти следва да бъдат възстановени от крайните получатели, това подпомага изграждането на финансова дисциплина и по-успешното изпълнение и постигане на заложените цели и резултати по проектите.
- Тъй като се явяват своеобразен катализатор на публични и частни ресурси този процес ще подпомогне държавите членки и регионите да постигнат необходимите нива на стратегически инвестиции.

Тези основни различия показват, че решението да се предостави подкрепа от бюджета на ЕС чрез еднократно безвъзмездно финансиране (по определена оперативна програма например) или чрез финансови инструменти за отпускане на възмездна финансова помощ, е въпрос на стратегическо планиране и предварителна оценка на пазарните несъответствия и потребности на ниво Европейска комисия и държави членки.

Заклучение

Чрез подкрепата си за различни сектори и региони, както и ефективно и пропорционално изпълнение на бюджета на ЕС, чрез програмиране на фондовете, регионалната политика може да бъде един от ключовите инструменти, с който да се смекчи въздействието на кризата, причинена от COVID-19. Малко вероятно е в нейните рамки използването на финансови инструменти да доведе до цялостно отклонение от културата на безвъзмездна помощ или т.нар. грантово финансиране. Вземайки предвид придобитият опит от предишните програмни периоди, както и положените основи на законодателната и политическата рамка за периода 2021-2027 г., е по-вероятно да се следва един устойчив подход на целенасочено смесване на финансови инструменти и безвъзмездните финансови средства, с цел стимулиране сътрудничеството между заинтересованите страни в областта на помощта за развитие.

Библиография

1. Европейска комисия. Финансови инструменти в политиката на сближаване за периода 2014-2020 г. Брюксел, март 2014 г.

2. Европейска сметната палата. Специален доклад № 19: Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти - поуки от програмния период 2007-2013 г. Люксембург: Служба за публикуване на ЕС, 2016 г.
3. Шикова, И. (2011), Политики на Европейския съюз, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
4. Bache, I., Bulmer, S., George, S., Parker, O. (2015), Politics in the European Union, 4th Edition, Oxford: Oxford University Press.
5. European Commission. European structural and investment funds. ESIF 2014-2020: Financial Instruments - EU and total amount (with filter by country / fund / year)
6. European Commission. Tracking progress in ESI Funds financial instruments.
7. European Commission. EU regional and urban development. Regional policy. Funding. Financial Instruments in Cohesion Policy.
8. European Commission. Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities. Ref. Ares(2014)2195942 - 02/07/2014.