

Елена СИДОРОВА

ЕВРОСОЮЗ: ОБЩИЙ БЮДЖЕТ ПОСЛЕ ЛИССАБОНА

Общий бюджет ЕС является не только экономическим, но и политическим индикатором. Он отражает различие интересов стран-членов, обеспокоенных размерами своих взносов в бюджет и направленностью выплат из него. Подписанный в 2007 и вступивший в силу в 2009 году Лиссабонский договор, или Договор о реформе (ДР), призван повысить эффективность ЕС. Трансформации подверглись практически все аспекты европейской интеграции, включая Общий бюджет. Начало действия ДР совпало с мировой рецессией, которая вновь вывела бюджетную политику на первые роли в преодолении спада.

Потребность в бюджетной реформе

Лиссабонский договор ввёл новую процедуру согласования многолетних финансовых программ¹, на основе которых строится бюджет ЕС. В ДР подтверждена необходимость среднесрочного планирования, а также принцип финансирования бюджета из собственных ресурсов (*Own resources*) Союза. Ст. 311

¹ Многолетние финансовые программы – документы, принимаемые в ЕС, в которых определяются основные направления формирования Общего бюджета и потолки средств в расходной части на среднесрочную перспективу. Фактический уровень расходов отражает ежегодный Общий бюджет.

© *Сидорова Елена Александровна* – научный сотрудник ИМЭМО РАН, преподаватель МГИМО (У) МИД России.

E-mail: yelena.sidorova@yahoo.com

Ключевые слова: Договор о реформе (ДР), Общий бюджет ЕС, принцип *juste retour*, налоги, “Европа 2020”.

Статья является продолжением опубликованной ранее: *Е. Сидорова*. “Крупнейшие страны ЕС: проблемы бюджетной политики”. Современная Европа. 2008. №4.

ДФЕС¹ в составе ДР гласит: "... бюджет должен финансироваться целиком из собственных ресурсов" (*the budget shall be financed wholly from own resources*)². При этом, правда, нигде в ДР не уточняется, что конкретно следует понимать под "собственными ресурсами".

ДР закрепил неравенство Европейского парламента (ЕП) и Европейского Совета (Евросвета) в вопросах бюджетной политики (что не ведёт к повышению её эффективности). ЕП полномочен не только корректировать отдельные статьи Общего бюджета, но и отклонить его, отправить в Совет на доработку³. Это продолжает служить источником постоянных межинституциональных споров, которые приходится улаживать Европейской комиссии (ЕК), причём не всегда достаточно эффективно. Конфликты между основными наднациональными структурами ЕС всегда деструктивны по сути, но в особенности ясно это проявляется именно в экономических вопросах⁴.

Общий бюджет как составная часть ДР представляет собой финансовое отражение политик, программ, законов и задач ЕС, принятых на наднациональном уровне. Основная часть дискуссий, ведущихся с начала кризиса, касается отдельных характеристик.

Вопросы бюджета решаются зачастую без должного учёта наднациональных целей ЕС. В принципе любые бюджетные переговоры проходят на эмоционально обострённом фоне, поскольку интересы доноров и реципиентов средств бюджета естественно различаются.

После расширения ЕС до 27 стран соотношение доноры – реципиенты ухудшилось и структурно выглядит следующим образом: "вечно проигрывающими" (*eternal losers*) могут быть названы восемь стран, которые платят больше, чем получают назад. "Вечно выигрывают" 13 стран, и только шесть занимают промежуточное положение⁵. При этом состав "Большой пятёрки" доноров

¹ Лиссабонский договор не замещает собой учредительные акты, но "изменяет, дополняет и трансформирует" ДЕС (Договор о Европейском Союзе) и ДФЕС (Договор о функционировании Европейского Союза), имеющие одинаковую юридическую силу. См. Энтин Л.М. Право Европейского Союза: новый этап эволюции: 2009–2013 годы. М.: Изд-во "Аксиом", 2009. С. 15, 18.

² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2008. Art. 311. С 115/182.

³ Швейцер В.Я. Барометр партийно-политической жизни ЕС (Европарламент через год после выборов) // Современная Европа. 2010. № 2. С. 3.

⁴ Goebel R.J. Economic governance in the European Union: should fiscal stability outweigh economic growth in the Stability and Growth Pact? Fordham International Law Journal. 2007. Vol. 31. Iss. 5. Art. 9. P. 1357-1358.

⁵ Richter S. Facing the monster "Juste Retour". On the net financial position of Member States vis-à-vis the EU budget and a proposal for reform. EU–Consent EU–Budget Working Paper № 7. 2008. Aug. P. 2.

не изменился даже в кризис: Германия (с большим отрывом), Франция, Нидерланды, Италия, Великобритания¹.

Примечательно, что основными получателями средств из бюджета являются новые члены. “Если бы они не были нетто-получателями, их общественность совсем по-другому рассматривала бы европейскую интеграцию”² (то есть негативно. – **Прим. Авт.**).

С момента согласования (2006) решения о реформировании доходов и расходов ЕС экономический климат под влиянием мирового кризиса существенно ухудшился. Это поставило вопросы реформирования Общего бюджета ЕС на первый план в дискуссиях не только на уровне Брюсселя, но и отдельных стран-членов ЕС. Наступила эпоха принятия непростых решений, поскольку вопрос об уровне европейских расходов чрезмерно политизирован, и его решение происходит под давлением противоборствующих национальных группировок³.

В то же время Общий бюджет призван сыграть важную роль в посткризисном восстановлении европейской экономики. Совокупные антикризисные бюджетно-налоговые меры в ЕС (согласованные в конце 2008 г. на 2009–2010 гг.) в 400 млрд евро предотвратили худший сценарий развития событий. Эти меры более чем вдвое превысили размер ежегодного Общего бюджета, размер которого законодательно ограничен.

Ещё в декабре 2005 года, параллельно с принятием решения о четвёртой многолетней финансовой программе на 2007–2013 годы, главы стран ЕС договорились на заседании Евросовета пересмотреть политику ЕС и затраты на неё с тем, чтобы выработать рекомендации для реформы Общего бюджета. Принятое решение предполагает дискуссию не только о доходах и расходах бюджета, но и о содержании отдельных направлений общесоюзной политики. В ней увеличена доля взноса с валового национального дохода (ВНД)⁴ в доходах Общего бюджета за счёт увеличения нормы отчислений от ВНД, а в части расходов выросли отчисления на реализацию Лиссабонской стратегии.

Дебаты о бюджетной политике ЕС практически не прекращаются, обостряясь в процессе принятия очередного ежегодного бюджета, причём сама процедура критикуется за сложность и затянутость. Ежегодный бюджет, как извест-

¹ European Union Finances 2010: statement on the 2010 EU Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement. L.: The Stationery Office. 2010, Dec. P. 22.

² Pietras J. The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union / Centre for European Strategy. Warsaw. 2008. P. 59.

³ Как известно, величина Общего бюджета законодательно ограничена – 1,27% ВНД, согласно пакету Делора-II. Этот показатель не был изменён даже с началом кризиса. В настоящее время его увеличения требуют как минимум три вызова: расширение ЕС, Лиссабонская стратегия, а также опасность нового глобального экономического кризиса. Breuss F. The Management of the EU Budget. Meeting of the Bureau and Standing Committee on Institutional Affairs. Assembly of European Regions (AER). Oct. 2010. P. 48.

⁴ ВНД равен ВВП плюс сальдо доходов от иностранных инвестиций.

но, устанавливает текущий уровень расходов, который обязан соответствовать основным положениям Многолетней финансовой программы¹.

Необходимость бюджетной реформы признана большинством экспертов. Вследствие увеличения числа членов ЕС, ключевой и нерешённой остаётся давно назревшая проблема доноров – реципиентов. Есть конфликты и внутри Старой Европы, ЕС-15, особенно по поводу общей сельскохозяйственной политики (ОСП), “британской скидки”² и особенно совокупного размера бюджета. В июне 2005 года новые члены ЕС неожиданно для ЕС-15 предложили отказаться от части предназначенных им средств ради достижения бюджетного компромисса³.

Дискуссии по данному поводу идут в ЕС по ряду направлений, но особый интерес представляют два. Во-первых, связь бюджетных проблем и дальнейшего развития европейской интеграции. Каждый раз, когда делаются громкие заявления о “Европе на перепутье”, обязательно заходит речь о реформировании Общего бюджета. Во-вторых, споры о европейских финансах сконцентрированы в основном на его доходах и расходах, но не распределении средств между странами. Бюджет покрывает лишь небольшую часть издержек на общественные блага (*public goods*) для населения ЕС. Подавляющая часть *acquis communautaire* финансируется, в основном, из бюджетов национальных.

Члены ЕС рассматривают взносы в Общий бюджет не как потенциально увеличивающие эффективность их государственных финансов, но как расходы, сокращение которых сразу облегчает финансовое положение страны. Выгоды от европейской интеграции проявляются не сразу⁴. В период кризиса Общий бюджет и национальные бюджеты должны не конкурировать друг с другом, но преследовать общую цель выхода из кризиса и повышения эффективности экономики.

Кроме того, существует принцип “справедливого возврата”, или *juste retour* (*what you put in, you get back*). Имеется в виду, что страна, вносящая определённую сумму в бюджет ЕС, вправе ожидать назад равнозначную сумму. Этот принцип получил у европейских исследователей нелестную характеристику.

¹ Подробнее о целях долгосрочных финансовых программ см. Европейская интеграция. Под ред. О.В. Буториной. М.: Изд. Дом “Деловая литература”, 2011. С. 193.

² Ежегодная компенсация Великобритании (введена с 1984 г., в период правления М. Тэтчер) за то, что страна не получает из Общего бюджета субсидии для своих фермеров; представляет собой “скидку” от доли НДС, вносимой в Общий бюджет.

³ В том же году со стороны Великобритании последовало предложение, как обычно, не нашедшее понимания у прочих коллег по ЕС-15: изменить в структурных фондах распределение расходов с тем, чтобы новички (*poorer new members*) получили больше средств, чем Старая Европа (*prosperous members*). Liddle R. The new case for Europe: the crisis in British pro-Europeanism – and how to overcome it. L., 2005. P. 37.

⁴ Так, в Латвии большинство населения считает, что от вступления в ЕС они проиграли не меньше, чем выиграли. Недовольство связано с сугубо внутренними, не относящимися к членству в ЕС факторами. <http://www.regnum.ru/news/fd-abroad/latvia/1389977.html>

Все страны-доноры, особенно ФРГ и Великобритания, настаивая на его реализации, тем самым отнюдь не способствуют сплочению ЕС. Этот принцип мог работать с большей или меньшей эффективностью в ЕС-15, где экономики стран-членов были сопоставимы по уровню развития. С учётом трудностей расширения ЕС нельзя рассчитывать на пропорциональную отдачу в ближайшей перспективе.

В основе одного из вариантов реформы бюджетной политики – установление обратной зависимости размеров поступлений от показателя валового национального дохода (ВНД) на душу населения. Каждая страна вносит в Общий бюджет 1% *своего* ВНД. Затем распределение средств должно происходить следующим образом: 1) рассчитывается *средний ВНД на душу населения по ЕС*; 2) каждая страна будет получать из бюджета сумму, эквивалентную *среднему по ЕС ВНД на душу населения*, помноженному на количество её жителей. Страна, в которой ВНД на душу населения ниже, чем средний по ЕС, будет нетто-получателем средств, а там, где ВНД на душу населения выше, чем средний по ЕС, окажется нетто-плательщиком¹. Проблема донор – реципиент не исчезнет, но подобная схема, по крайней мере, достаточно прозрачна и проста, поскольку отражает объективную разницу в уровне благосостояния стран группировки.

Плюсы от европейской интеграции, как представляется, стоят дороже, чем внесённые в бюджет ЕС суммы. Кроме того, в ходе обострившихся в последнее время дискуссий внимание уделяется эффективности, прозрачности, стабильности бюджетного финансирования. В конечном счёте, вопрос о бюджете – это вопрос о европейском строительстве.

Тем не менее в процессе принятия решений, в ходе сопоставления доходов и расходов поощряется снижение взносов. Такой вывод можно сделать на основании того, что традиционные собственные ресурсы (*traditional own resources, TOR*)² играют всё меньшую роль в доходной части Общего бюджета по сравнению с взносами из бюджетов национальных. При планировании бюджетных расходов страны предусматривают издержки членства в ЕС как один из компонентов бюджета. Эта статья обычно равна 2–2,5% всех государственных расходов, но в некоторых странах цифра доходит до 10%. Состав трат Общего бюджета в настоящее время не отражает общеевропейские экономические приоритеты, с чем связано нежелание доноров спонсировать неприоритетные бюджетные расходы³.

¹ http://www.eu-consent.net/library/papers/EU-Budget_wp7.pdf

² Включают 1) компенсационные сборы и пошлины с импорта сельскохозяйственных товаров в рамках ОСП; сборы и пошлины с европейских производителей сахара и глюкозы в рамках соглашений об организации внутреннего европейского рынка; 2) пошлины, взимаемые по Единому таможенному тарифу с импорта промышленных товаров из третьих стран.

³ Iozzo A., Stefano M., Salvemini M.T. A new budget for the European Union? // CEPS Policy Brief. 2008. No. 159. May. P. 4.

Осенью 2008 года, когда кризис обострился и принимался первый антикризисный пакет на 200 млрд евро, в Брюсселе прошла конференция “Реформирование бюджета, изменение Европы”. Тогда еврокомиссар по финансовому планированию и бюджету Д. Грибаускайте представила его ключевые проблемы (табл. 1).

Таблица 1

Основные направления реформирования Общего бюджета

| Расходы | Доходы |
|--|---|
| – Меры по повышению конкурентоспособности (увеличить расходы на ИиР* и поддержку промышленных инноваций) | – Увеличить TOR*** |
| – Повышение расходов на охрану окружающей среды (в том числе ИиР на экологические цели) | – Увеличить взнос с ВНД |
| – Энергетика (повышение расходов на безопасность, эффективность, развитие возобновляемых источников энергии) | – Уменьшить взнос от НДС |
| – ОСП** (снизить расходы, особенно прямые субсидии) | – Увеличить альтернативные собственные ресурсы ¹ |

Примечания: * – Исследования и разработки; ** – Общая сельскохозяйственная политика; *** – Traditional Own Resources (Традиционные собственные ресурсы)

Составлено по: Grybauskaitė D. *Reforming the Budget, Changing Europe. Results of the public consultation. 12 Nov. 2008. P. 5, 7.*

В целом как доходная, так и расходная части Общего бюджета ЕС нуждаются в повышении прозрачности, упрощении и ясности.

Общий бюджет: “juste retour” или эффективность?

Общий бюджет стал первым наднациональным механизмом регулирования диспропорций в социально-экономическом развитии стран-членов. Он немного превышает 1% ВНД каждой из них. Эта норма не изменилась, несмотря на большой скачок европейской интеграции (в Союз вошли страны с гораздо меньшими доходами, чем у членов ЕС-15). На самом деле, в условиях кризиса и глобализации для решения общеевропейских проблем требуется значительно больше ресурсов.

Вплоть до настоящего времени все страны ЕС сопротивляются ущемлению своего фискального суверенитета в пользу Общего бюджета. Принятие решения о реформе невозможно, пока сохраняется принцип единогласия при одобрении бюджета в Евросовете. Кроме того, ДР исключил разделение расходов на обяза-

¹ Например, ввести евроналог (*Eurotax*), что признано “смелой, но проблематичной идеей”. *Leen A.R. Eurotax and the fiscal sovereignty of the member states // The Columbia journal of European law online. 2010. Vol. 17. P. 18.*

тельные и факультативные, что ещё более осложнило процедуру изменения структуры бюджета. Она остаётся почти неизменной, несмотря на проблемы расширения ЕС и мирового экономического кризиса. Расходная часть бюджета-2010 составила 141,5 млрд евро, или 1,2% ВВП. По сравнению с 2009 годом увеличились практически все статьи расходов (табл. 2).

Таблица 2

Структура расходов Общего бюджета на 2010–2011 гг.

| | 2010 | | 2011 (проект) | |
|--|--------|------|---------------|------|
| | Млрд € | % | Млрд € | % |
| Устойчивый рост | 64,25 | 45,4 | 64,5 | 45,5 |
| Природные ресурсы | 59,5 | 42,0 | 58,7 | 41,3 |
| Свобода, безопасность, правосудие, гражданство | 1,0 | 1,0 | 1,8 | 1,3 |
| ЕС как глобальный игрок | 8,14 | 5,7 | 8,8 | 6,2 |
| Административные расходы | 7,9 | 5,5 | 8,2 | 5,7 |
| Итого | 141,5 | 100 | 141,9 | 100 |
| % от ВВП | 1,2 | | 1,13 | |

Источник: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/

Самая крупная статья – 45% (порядка 64,3 млрд евро) – стимулирование экономического роста и занятости для поддержания конкурентоспособности (прирост на 3,3% по сравнению с 2009 г.). Из них 49,4 млрд евро или 77% идут “новичкам”. Кстати, последним впервые выделяется свыше половины (52%) Общего бюджета ЕС¹.

Несмотря на острые дискуссии, по-прежнему стабильны – на уровне 42% – расходы по статье “Природные ресурсы”. Ещё до кризиса (в 2005 г.) Великобритания критиковала эту статью, поскольку её основу составляют субсидии сельскому хозяйству (в нём занято менее 5% населения ЕС-27) за чрезмерные расходы в ущерб статьям, которые решают проблемы занятости в наукоёмких отраслях. Почти пятая часть (11 из 59,5 млрд евро) также идёт новичкам, благодаря чему средний доход фермеров в этих странах стал на 47% выше, чем до вступления в ЕС.

Ещё одна статья – административные расходы – стабильно составляет около 6%, что, на наш взгляд, необоснованно много, особенно в условиях кризиса².

¹The current year: 2010 – investing to restore jobs and growth, http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm

² 15-й год подряд Европейская Счётная палата (*European Court of Auditors, ECA*), проверяя Общий бюджет на соответствие принципам законности и добросовестности, не может выдать положительное заключение по всем статьям расходов. Безусловно-положительное заключение (*unqualified opinion*) в 2008 г. было сделано по 47% расходов (в 2006 и 2007 гг. – 40%). Наибольшие вопросы аудиторов вызвали статьи

Несмотря на мировой финансово-экономический кризис, в конце 2010 года численность еврочиновников достигла 50 тыс. человек. Если в 1970 году в ЕС их насчитывалось 9235, то в 2007 году уже 40 тыс. человек¹. Соответственно возросло количество европенсионеров, и расходы на пенсии бывшим сотрудникам институтов Евросоюза достигли примерно 830 млн евро в год. К 2046 году они могут почти удвоиться, составив ежегодно свыше 1,32 млрд евро. И численность европенсионеров – в настоящее время 17 тыс. – к 2046 году более чем удвоится, до 39 тыс. человек².

Административные расходы выросли по сравнению с 2009 годом на 3,87%, составив 7,9 млрд евро. Для сравнения: на амбициозный проект в сфере высоких информационных технологий (ИТ) *Galileo* выделено почти в девять раз меньше – 900 млн евро.

Пока можно утверждать, что Общий бюджет ЕС оказался достаточно эффективным по некоторым направлениям (правда, это не касается ИиР, что, на наш взгляд, является большим недостатком, особенно в свете реализации целей Лиссабонской стратегии).

При дальнейшем реформировании бюджетной политики ЕС столкнётся с необходимостью исходить из того, что введение Многолетних финансовых программ (с 1988 г.) сыграло двоякую роль. С одной стороны, налицо повышение строгости бюджетной дисциплины, предсказуемости расходов Общего бюджета. С другой стороны – это привело к утрате гибкости в бюджетной политике, столь необходимой в настоящее время. Отметим, что не только бюджетная политика, но и Пакт критикуется экспертами ЕК и ОЭСР за недостаточную эффективность в “обычные, особенно благоприятные времена, и чрезмерную жёсткость в такие по-настоящему трудные времена, как ... кризис”³.

Как показал современный экономический кризис, Общий бюджет не может оперативно реагировать на изменение экономической ситуации. Разработка и реализация масштабной антикризисной программы (совершенно новая роль бюджета) осложнились препятствием в виде законодательного ограничения потолка собственных ресурсов (не меняется с 1992 г. и составляет 1,27% ВНД).

“Сплочение”, “Исследования, энергетика и транспорт”, “Внешняя помощь, развитие и расширение”. Одобрены были статьи “Сельское хозяйство и природные ресурсы” (за исключением развития села), “Образование и гражданство”, а также все (!) административные расходы // *European Union Finances 2010*. P. 27-28.

¹ The EU administration: much smaller than you think.

http://europa.eu/abc/budget/use/administration/index_en.htm

² *Hall A.* Eurocrats demand pay rise as pension costs hit £85 billion // *London Evening Standard*. 21.09.10. <http://www.thisislondon.co.uk/standard/article-23880504-eurocrats-demand-pay-rise-as-pension-costs-hit-pound-85-and-8201billion.do>

³ *Larch M., Noord P. van den, Jonung L.* The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession. European Union, 2010. Nov. 11. P. 5.

Реформированная бюджетная политика ЕС должна, как представляется, основываться на чётком определении ключевых направлений расходов, а также программно-целевом бюджетировании (то есть ориентированном на результат).

Вторая сторона реформы – изменение формирования доходной части бюджета ЕС. Отчисления с ВНД играют всё большую роль в его доходах (достигнув 76% поступлений в 2010 и 2011 гг.). Сложившаяся к настоящему времени система финансирования критикуется специалистами за неэффективность, сложность и несправедливость.

Предложения о реформе Общего бюджета исходят как от правительств, так и наднациональных европейских структур. Так, ЕП в 2007 году опубликовал доклад о существующей системе собственных ресурсов, предложив 14 новых источников пополнения бюджета¹.

К реформе доходной части бюджета существуют три основных подхода, причём сформулированы они были ещё в 1998 году². Основу доходов могут составлять: собственные ресурсы, отчисления с ВНД, альтернативные источники поступлений. Многие члены ЕС выразили готовность обсуждать именно третий вариант – формирование новых источников доходов³.

Собственные ресурсы занимают важное место в реформировании Общего бюджета. Ещё с начала 1970-х годов ЕС собирал собственные ресурсы, появляющиеся в результате проведения общих политик. К сожалению, со временем, в связи с существованием сложной системы взносов, появлением скидок и корректирующих механизмов, связь между собственными ресурсами и проведением общих политик была утрачена. Одним из важнейших пунктов будущей реформы представляется восстановление этих принципов.

Стоит отметить, что пока не совсем ясно, за счёт каких средств можно увеличить роль *TOR* в доходной части бюджета: в 2010 году их доля в общих доходах бюджета снизилась до 12%⁴. Кроме того, решение об изменении *TOR* может быть принято только при следующих условиях: 1) единогласном одобрении Евросовета, 2) согласии ЕП, 3) одобрении стран-членов ЕС в соответствии с их национальным законодательством⁵, что, на наш взгляд, сводит вероятность реформы почти к нулю.

В ходе консультаций по подготовке очередной Финансовой программы (2007–2013 гг.) стало очевидным, что расширение 2004 года и соответствующее увеличение различий в уровнях экономик приведут к беспрецедентному всплеску конфликтов. Это касается размеров Общего бюджета и соотношения

¹ Lamassoure A. Report on the future of the European Union's own resources. European Parliament, 2007. P. 14.

² Richter S. Op. cit. P. 36.

³ Consultation report. Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. Brussels, 2008. P. 9.

⁴ http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2010_en.pdf

⁵ Heinemann F., Mohl F., Osterloh Ph. Reform Options for the EU Own Resources System. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. 2008. Vol. 40. P. 16.

доходов и расходов по уже упомянутому принципу *juste retour*, который отстаивали ЕС-15. Великобритания заплатила в Общий бюджет в 2010 году более чем на 6 млрд евро больше, чем получает из него, причём особое раздражение британцев вызывает тот факт, что по сравнению с предыдущим годом (4,3 млрд) чистый вклад вырос в 1,5 раза¹. За период действия многолетней финансовой программы на 2007–2013 годы страна заплатит в Общий бюджет 71 млрд евро, что втрое больше всей её финансовой помощи третьим странам².

В Докладе ЕК (2004 г.), посвящённом финансированию бюджетной политики ЕС, были обнародованы радикально отличающиеся варианты реформы:

- сохранение системы в неизменном виде;
- введение финансирования только за счёт взносов от ВНД;
- создание системы, основанной на собственных фискальных ресурсах.

Впрочем, последний вариант маловероятен, поскольку все без исключения страны дорожат своим фискальным суверенитетом.

Интерес, по нашему мнению, представляет изыскание новых источников доходов. Они смогут не только сократить существующие поступления от НДС и ВНД. Этот шаг также будет отражать повышение роли Общего бюджета в проведении экономической политики ЕС.

Таблица 3

Некоторые альтернативные источники доходов Общего бюджета ЕС

| Источники | |
|---|--|
| 1. Налогообложение финансового сектора 2. Поступления от торговли квотами на выброс парниковых газов 3. Налог на воздушный транспорт 4. Европейский НДС 5. Европейский энергетический налог 6. Европейский налог на корпорации | Подобные источники могут со временем заменить национальные взносы, снижая, таким образом, нагрузку на национальные бюджеты |

Источник: составлено по "Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee, the Committee of the regions and the national parliaments". The EU Budget Review. Brussels, 2010. P. 27.

При выборе новых источников доходов следует учитывать, что они должны максимально соответствовать существующим *acquis communautaire*, а также задачам ЕС по повышению эффективности Общего бюджета в достижении названных целей. Они должны быть транснациональными, гармонизированными, их сбор также не должен быть слишком дорогостоящим для ЕС.

ЕС рассматривает альтернативные источники доходов (табл. 3), каждый из которых обладает своими недостатками и преимуществами. Говоря о недостат-

¹ European Union Finances 2010. P. 21.

² <http://www.openeurope.org.uk/research/budget07.pdf>

ках, ещё раз подчеркнём важность национального фискального суверенитета. Например, европейский налог, предложенный ЕС, не является прямым результатом реализации общеевропейских политик. Следовательно, страны–члены ЕС рассматривают его как удар по своему суверенитету. Поэтому ЕС всячески подчёркивает, что фискальный суверенитет останется неприкосновенным¹.

Общий бюджет и Европа-2020

Реформа бюджета ЕС призвана также учитывать реализацию амбициозной Лиссабонской стратегии (Европа-2020). Общий бюджет может и должен играть ведущую роль в её реализации.

Ни одна из ключевых инициатив или программ ЕС не сталкивалась с такими трудностями при реализации, как Лиссабонская стратегия. С самого начала (2000 г.) заявленные в ней цели не раз пересматривались в сторону уменьшения, и всё же страны ЕС не справлялись с ними. Обновление стратегии проходило в 2005 и 2006 годах (сразу после расширения ЕС). После начала кризиса стало очевидным, что и эти варианты нереализуемы. Очередная версия стратегии под названием “Европа-2020” появилась в 2010 году (табл. 4).

Таблица 4

Трансформация Лиссабонской стратегии

| Долгосрочные стратегии | Цели | Дополнительные приоритеты |
|---|---|---|
| Лиссабонская стратегия – 2000 (2000–2010) | Рост, рабочие места, международная конкурентоспособность, социальная сфера | Окружающая среда |
| Лиссабонская стратегия – 2005 | Рост и рабочие места | Окружающая среда, хорошее управление. три измерения: экономика, социальное благосостояние, окружающая среда |
| Лиссабонская стратегия – 2006 | Рост и рабочие места | “Глобальная Европа” |
| Европа-2020 | Устойчивая “социальная рыночная экономика” – умный, устойчивый инклюзивный рост | “Европейское пространство знаний”; успешный выход из кризиса |

Источник: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020. Brussels, 3.3.2010.

¹ *Leen A.R.* Eurotax and the fiscal sovereignty of the member states. Op. cit. P. 19.

Перед европейскими странами стоит серьёзная проблема: на повестке дня выход экономики из кризиса, причём Общий бюджет играет важную роль. Наличие эффективной бюджетной политики особенно необходимо в настоящее время, когда Союз переживает системный кризис. Бюджет ЕС должен рассматриваться как “общий инструмент достижения общих целей”¹, ключевой из которых является Лиссабонская стратегия (Европа-2020).

В апреле 2011 года предшественник Кр. Лагард на посту главы МВФ высказался о бюджетной политике как о важнейшем инструменте посткризисного восстановления экономики: “Вы спросите о бюджетной политике? Согласно старой парадигме, она, определённо, была нелюбимым ребёнком в семье направлений экономической политики. Её роль была сведена лишь к встроенным стабилизаторам – позволяя бюджетным дефицитам колебаться в соответствии с циклическим развитием экономики – и дискреционной политике, к которой относились с большим подозрением. На самом деле бюджетная политика в кризис подобна проснувшейся Спящей красавице. Настал её черёд, когда монетарная политика перестала быть эффективной, а финансовые системы поставлены на колени. Забытый инструмент стал очень востребованным, спасая экономику от свободного падения. Роль бюджетной политики требует глубокого переосмысления”².

Стоит также отметить, что Лиссабонская стратегия изначально, помимо призывов к повышению расходов на ИиР, содержала мощный социальный компонент. Но только в “Европе-2020” впервые звучит термин “социальная рыночная экономика” (*social market economy*), как это прописано в ст. 3 ДР (бывшей ст. 2 ДЕС)³. Так что ФРГ может по праву гордиться: в основополагающем договоре ЕС признана германская социально-экономическая модель.

Основные цели Стратегии – повысить инновационность европейской экономики, создать новые рабочие места, определить новые источники устойчивого экономического роста (основные цели и предполагаемые механизмы их достижения в табл. 5).

Довести уровень расходов на ИиР до 3% ВВП предполагается при стимулировании сотрудничества государственного и частного секторов. Но, на мой взгляд, результатам этих расходов (их эффективности) должного внимания не уделяется. Существует острая необходимость улучшить именно частное финансирование ИиР.

¹ Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee, the Committee of the regions and the national parliaments. The EU Budget Review. Brussels, 2010. P. 28.

² *Strauss-Kahn D.* “Global Challenges, Global Solutions”. Wash., 2011. April 4. <http://www.imf.org/external/np/speeches/2011/040411.htm>

³ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. Brussels, 15 April 2008. P. 21.

Таблица 5

Цели Лиссабонской стратегии

| | | |
|---|---|---|
| <p>1. Повысить степень занятости населения в возрасте от 20 до 64 лет до минимум 75%</p> <p>2. Инвестировать в ИиР 3% ВВП ЕС.</p> <p>3. Сократить выбросы CO₂ и прочих парниковых газов в атмосферу как минимум на 20% по сравнению с уровнем 1990 г.; повысить долю возобновляемых источников энергии в потреблении до 20%, а энергоэффективность – на 20%.</p> <p>4. Повысить долю населения с законченным высшим образованием в возрасте 30–34 года до 40% к 2020 г.</p> <p>5. Сократить количество людей за чертой бедности минимум на 20 млн.</p> | | |
| Разумный рост <i>(smart growth)*</i> | Устойчивый рост <i>(sustainable growth)</i> | Инклюзивный рост <i>(inclusive growth)</i> |
| <u>Инновации</u> Европейская ключевая инициатива “Инновационный союз” для улучшения рамочных условий и доступа к финансированию ИиР, инноваций с целью усиления инновационных цепочек и ускорения инвестирования в ЕС | <u>Климат, энергетика, мобильность</u> Европейская ключевая инициатива “Ресурсоэффективная Европа” – для удвоения темпов экономического роста, повышения энергоэффективности, использования возобновляемых ресурсов, модернизации транспортного сектора | <u>Занятость и квалификация</u> Европейская ключевая инициатива “Повестка дня для новых рабочих мест и квалификации”: модернизация рынков труда путём повышения мобильности трудовых ресурсов и развития навыков, содействующих успешному трудоустройству |
| <u>Образование</u> Европейская ключевая инициатива “Молодёжь в движении” для совершенствования функционирования систем образования и повышения международной привлекательности европейского высшего образования | <u>Конкурентоспособность</u> Европейская ключевая инициатива “Промышленная политика в эру глобализации”: улучшение предпринимательского климата (особенно для МСП***), поддержка развития сильной и устойчивой промышленной базы для конкуренции на мировом рынке | <u>Борьба с бедностью</u> Европейская ключевая инициатива “Европейская платформа по борьбе с бедностью”: социальное и территориальное сплочение с тем, чтобы люди, живущие в бедности**или выключенные из жизни общества, жили достойно и были активными членами общества |

Примечания: * Разумный рост основан на знаниях и инновациях.

** у людей, проживающих за чертой бедности, средний располагаемый доход ниже, чем 60% от уровня по странам ЕС;

*** Малые и средние предприятия

Источник: *Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 2010. March. P. 30 (Annex 1).*

Отдельного упоминания заслуживает трактовка инноваций в документах ЕК: подчеркнут их комплексный характер. Инновации в трактовке ЕК включают не только исследовательское и технологическое пространство, но обладают социальным измерением.

Отражением подобного комплексного подхода служит пилотная инициатива ЕС в рамках стратегии Европа-2020, получившая название “Инновационное партнёрство в области активного и здорового старения” (*Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*). Её цель, в свете старения населения и возрастающей нагрузки на пенсионные системы отдельных стран (особенно в ЕС-15), состоит в увеличении к 2020 году средней продолжительности активной жизни на 2 года¹.

Пилотная инновационная инициатива включает три основных пункта. Первый – развитие медицинских технологий и фармацевтики для лечения возрастных хронических заболеваний. Второй – применение инновационных решений при организации продолжительного ухода за людьми преклонного возраста. Наконец, обеспечение независимой активной жизни старшего поколения на основе инновационных продуктов, устройств и услуг.

ЕК подчёркивает важную роль МСП в реализации Стратегии. Проблемами, связанными с этими предприятиями, заняты как минимум две ключевые инициативы – “Инновационный союз” и “Промышленная политика в эру глобализации”. ЕК особо выделяет бюрократические препятствия для МСП на пути инноваций как один из главных факторов проигрыша Соединённым Штатам в сфере ИТ².

Инициатива содержит 34 основных пункта. Они касаются обязательств национальных правительств и ЕК для достижения поставленных целей. Так, к 2014 году планируется окончательно оформить Европейское исследовательское пространство (*European Research Area*).

Инновации, лежащие в основе прогресса, роста, социальной защиты, международной конкурентоспособности и занятости, призваны помочь преодолеть вызовы, стоящие перед ЕС. Необходимым и основополагающим элементом Стратегии “Европа-2020” служит именно концепция инновационного союза. 3% ВВП, потраченные на ИиР, к 2020 году могут создать 3,7 млн новых рабочих мест и увеличить ежегодный ВВП на 800 млрд евро к 2025 году.

Даже в тяжёлые для бюджета времена ЕС и страны-члены должны не только не снижать инвестирование в ИиР, образование, инновации, но продолжать повышать расходы по этим статьям.

¹ http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/docs/ahaip/questionnaires/en.pdf

² Europe 2020 Flagship Initiative – Innovation Union 15 March 2011.
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.15480>

Заявленные в Стратегии цели представляют собой для ЕК *желательные* характеристики, которых следует достичь к 2020 году. Эти показатели не отражают единообразного подхода для всех, когда “*one size fits all*”. Экономика стран ЕС-27 гораздо более разнородна, чем это было в ЕС-15. Но ЕК полагает, что все страны способны достичь показателей Стратегии.

Происходящее в настоящее время в еврозоне (долговой кризис в странах *PIIGS*) порождает обоснованное сомнение в достижимости целей Стратегии. Не исключено, что в 2013–2014 годах её показатели будут пересмотрены, наряду с такими малореализуемыми цифрами, как критерии ПСР.

* * *

В период текущего экономического кризиса постепенно приходит осознание факта, что сложившаяся в ЕС система управления экономикой несколько странна. С одной стороны, есть еврозона, вершина полувекового процесса интеграции, с другой – всё тот же тщательно охраняемый бюджетный, фискальный и макроэкономический суверенитет, что, по мнению бывшего еврокомиссара П. Сазерленда, “интеллектуально и политически шизофренично”¹.

Ситуация в странах ЕС показывает потребность в реформировании бюджетной политики: роль Общего бюджета необходимо повышать. При этом предстоит скорректировать Лиссабонский договор, так как вопросы бюджетной политики являются его составной частью. Стоит отметить, что подобная процедура (изменения и дополнения статей Договора) может занять долгое время, которого у стран ЕС не хватает.

¹ *Sutherland P.* Radical reforms can save the euro. The Financial Times. 2010. June 30. <http://www.ft.com/cms/s/0/d0e7d66a-83dd-11df-ba07-00144feabdc0.html#axzz1IIAGFDa0>