

УДК 339.924

Наталья КОНДРАТЬЕВА

ПЕРСПЕКТИВЫ БЮДЖЕТА ЕВРОСОЮЗА ПОСЛЕ 2020 ГОДА

Аннотация: В статье представлено официальное видение реформы общего бюджета ЕС, запланированной на 2020 г. Дан обзор результатов в областях приложения ассигнований. Автор исследует цели бюджетного перераспределения и выявляет намечающиеся трансформации в доходах и расходах ЕС.

Ключевые слова: общий бюджет ЕС, бюджетная реформа, перераспределение, бюджетные фонды, государства-получатели, сплочение, финансовая обусловленность.

Европейский союз готовит очередную реформу общего бюджета. В рамках этапа публичных дебатов 24 мая 2018 г. генеральный директорат Европейской комиссии (ЕК) по региональной и городской политике проводит заключительное мероприятие – конференцию «Надлежащее управление политикой сплочения». Далее на основе совокупности полученных оценок Еврокомиссия займётся проектированием предстоящей реформы.

Выход крупного донора – Великобритании – из состава Евросоюза, долговые проблемы стран-середняков, иждивенчество стран пятой волны расширения – эти и другие вопросы непременно придадут остроту слушаниям, которые пройдут на уровне институтов ЕС перед принятием бюджетных решений. Еврокомиссия не заинтересована в накале страстей. Свою начальную позицию она изложила в июне 2017 г. в документе «Reflection paper on the future of EU finances», в котором показала с максимально эффективной стороны достижения бюджетной политики. ЕК рассчитывает перенести в новый бюджет зарекомендовавшие себя принципы и подходы¹, при этом усилить стабилизационную функцию так называемых собственных ресурсов Евросоюза.

Результаты расходной деятельности

В основе бюджетной политики ЕС – долгосрочное планирование расходов. Так называемые многолетние финансовые рамки (MFF) обеспечивают стабильную основу для его деятельности на протяжении 5-7-летних периодов. Текущий финансовый план охватывает

© **Кондратьева Наталья Борисовна** – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, учёный секретарь ИЕ РАН. **Адрес:** РФ, 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. Доцент НИУ «Высшая школа экономики». **Адрес:** 101000 Россия, Москва, Мясницкая ул., 20. Доцент, зав. кафедрой европейских и интеграционных исследований Института мировых цивилизаций. **Адрес:** 107078 Россия, Москва, 1-й Басманный переулок, д. 3, стр. 1. **E-mail:** nkondratieva@inbox.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran2201817>

¹ Подробнее: Буторина О.В., Кондратьева Н.Б. Финансовые ресурсы и учреждения. Европейская интеграция: учебник для вузов. М., Аспект Пресс. 2016. С. 160-179.

период 2014–2020 гг. и позволяет Европейскому союзу инвестировать ни много ни мало около 1 трлн евро.

Общий бюджет на указанные годы распределён следующим образом:

420 млрд – помощь сельскому, рыбному, лесному хозяйству, развитию сельских территорий, ландшафтов, охране окружающей среды,

370 млрд – подтягивание догоняющих регионов и проведение социальной политики,

140 млрд – поддержка науки, инноваций, низкоуглеродной и зелёной экономики, трансъевропейских магистралей в сфере транспорта, энергетики и связи, малого и среднего бизнеса,

85 млрд – финансовая подпитка расширения Евросоюза, политики соседства, миграционной политики, а также гуманитарная помощь, расходы на внутренние дела и юстицию,

70 млрд – содержание институтов и зарплата еврочиновникам.

Как видно, главный финансовый приоритет ЕС – проведение политики социально-экономического сплочения его территорий.

По материалам официальных отчётов, за указанный период ЕС рассчитывает на следующие результаты:

– поддержка более 1 млн предприятий ЕС,

– улучшение доступа к услугам здравоохранения для 42 млн его граждан,

– компенсация 25 млн граждан потерь от наводнений и пожаров,

– создание более 420 тыс. новых рабочих мест,

– дополнительное обучение для 5 млн европейцев,

– доступ к новым, современным школам для 6,6 млн детей,

– реализация исследовательских и инновационных проектов в рамках программы «Горизонт 2020» на сумму более 74 млрд евро (уже сделаны открытия, отмеченные Нобелевскими и другими премиями, например, вакцина от лихорадки Эбола, новаторские способы борьбы с раком и болезнью Альцгеймера, изобретение самолётов с более низким содержанием выбросов CO₂ и шума),

– поддержка трансъевропейских сетей в области транспорта и энергетики на сумму более 30 млрд евро,

– поддержка 7 млн фермеров, предусматривающая модернизацию 380 тыс. ферм, почти 400 млрд евро прямых субсидий и 8,7 млрд евро инвестиций в развитие сельских районов и биоразнообразия,

– финансирование навигационной системы «Галилео» (запущено 15 спутников), а также программы наблюдения за Землёй «Коперник»,

– содействие решению проблем беженцев, как внутри, так и за пределами ЕС, на сумму более 17 млрд евро (в период 2015–2017 гг.).

Показательно, что для догоняющих стран Евросоюза деньги европейских структурных и инвестиционных фондов соизмеримы с собственными государственными инвестициями в развитие национальной экономики. Так, ассигнования из европейских бюджетных фондов регионального развития эквивалентны 80% государственных инвестиций в экономику Хорватии, 65-75% Португалии, Латвии и Литвы, 55% Польши, Словакии и Болгарии, 50% Румынии

и Эстонии, 40% Чехии, Венгрии, Греции¹.

Таким образом, Евросоюз сможет сохранять нынешние темпы сближения уровней развития и благосостояния между частями его территории только при условии сохранения финансовых трансфертов в пользу отстающих регионов.

Официальный Брюссель неоднократно заявлял, что для реализации амбициозных задач недостаточно нынешней инвестиционной активности, даже при всей ее грандиозности. Поэтому Комиссия Юнкера задумала², а ныне уже рапортовала о запуске инвестиционного плана помощи догоняющим регионам на сумму не менее 500 млрд евро, предусматривающего синергию собственных ресурсов Евросоюза и инвестиций из государств-членов.

Проблемы бюджетной политики на пороге 2020 г.

Бюджетная реформа продиктована как нерешёнными проблемами Евросоюза, так и новыми заботами. Среди традиционных приоритетов названы задачи сбалансированного развития территории (развитие городов при одновременном развитии сельского хозяйства, подтягивание догоняющих государств-членов до уровня передовых), а также обеспечение лидерских позиций в борьбе с изменением климата, поддержание ведущей роли на мировой арене как крупного донора гуманитарной помощи и помощи в целях развития. За последнее десятилетие Евросоюз столкнулся с необходимостью урегулирования миграционного кризиса; выросли его амбиции во внешней политике и политике безопасности.

Все эти задачи, как полагает ЕК, будут актуальны и в следующем десятилетии. Все они решаемы с помощью общего бюджета; многие до сих пор решались именно в этих рамках.

Зная, что принятие очередного бюджетного плана на период после 2020 г. сопряжено с необходимостью его ратификации в национальных государствах (таково правило), Еврокомиссию не может не беспокоить то, куда заведёт ход обсуждения. Она желает убедить национальные парламенты не менять, по возможности, основы бюджетной политики, сохранить нынешние объёмы финансирования общего бюджета и широкий спектр его задач.

Сегодня главный источник поступлений в бюджет – более 70% – это взносы государств-членов, зависящие от размера валового национального дохода (ВНД). Небольшая доля – 12% – приходит от налоговых доходов государств. Точнее, в европейскую казну удерживается 0,3% собранного в каждом государстве налога на добавленную стоимость (НДС). Наконец, 16% бюджетных доходов дают таможенные пошлины, взимаемые на внешних границах Союза («традиционный» источник давал бюджету в 1978 г. 55% доходов).

Таким образом, бюджет ЕС финансируется именно за счёт национальных взносов, основанных на ВНД и НДС.

Еврокомиссия полагает, что высокая зависимость собственных ресурсов от доходов го-

¹ REFLECTION PAPER ON THE FUTURE OF EU FINANCES COM(2017) 358 of 28 June 2017. P. 8. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf.

² Кондратьева Н.Б. Региональная политика и деятельность Структурных фондов: новый инвестиционный план. Европейский союз: факты и комментарии. Выпуск 83. М., 2016. С. 28-29. URL: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/83.pdf.

сударств (новый доходный источник был учреждён ещё в конце 1980-х гг. Комиссией Делора; с тех пор доля доходов от ВНД в общем бюджете неуклонно росла) привела к неожиданной для неё проблеме. А именно, внимание государств-членов сосредоточилось на том, сколько они платят в бюджет ЕС и так ли много они «возвращают» из него. На самом деле Еврокомиссия сама регулярно предоставляла соответствующую статистику и создавала поле для размышлений. Неудивительно, что теперь ЕК пожинает плоды своих же сопоставлений и предыдущих реформ.

Как Еврокомиссия может заставить государства платить в общий бюджет? Словом. Убеждением. Сегодня она, буквально, называет «узколобым» мышление тех доноров и реципиентов, которые игнорируют добавленную стоимость, приходящую им от объединения ресурсов или принадлежности к крупнейшей экономической и торговой зоне в мире.

Однако провести через национальные парламенты увеличение взносов государств-членов в общий бюджет оказалось невозможно ни в 2007 г. (по окончании пятой волны расширения Евросоюза), ни в 2014 г. Вряд ли это будет реально в 2020 г. Остаётся поиск альтернативных внебюджетных источников инвестиций и дальнейшая рационализация бюджетных расходов. Как представляется, максимум, что может позволить себе объединённая Европа после 2020 г. – не сокращать общий бюджет.

В официальной позиции вероятность сокращения бюджета на сегодня отсутствует. Кажется, она не рассматривается намеренно. Официальный Брюссель видит только две перспективы в решении бюджетной проблемы: либо более эффективное использование имеющихся финансов, либо увеличение доходов общего бюджета. И для того, и для другого варианта резервы ещё не исчерпаны. А потому, Еврокомиссия ожидает исхода дебатов с долей оптимизма.

Комиссия не разделяет нервозность государств-получателей, в частности, бытующую позицию о том, что предстоящий уход из ЕС Соединённого Королевства – одного из государств-доноров – усложнит решение задач, возложенных на бюджет. ЕК полагает, что с уходом Великобритании уйдут и скидки донорам. Первая такая скидка была получена Великобританией ещё при Маргарет Тэтчер. Эта скидка позволяла стране платить в бюджет меньше, чем положено по показателю валового дохода, соответственно, брать из бюджета относительно больше. В последующие годы подобные скидки были даны ещё ряду государств-членов. Устранение скидок откроет двери для существенного упрощения взимания средств в доходную часть.

Итак, ЕК не желает кардинально менять систему. При этом она видит резон в том, чтобы общий бюджет перестал брать на себя решение проблем, возникающих из-за несовершенства национальных политик, другими словами, подпитывать иждивенческие настроения.

Для совершенствования бюджетного перераспределения ЕК полагает важным сбалансировать интересы доноров и получателей. Но каким образом? Её рецепт достижения баланса интересов и дальнейшей рационализации расходов – максимальная прозрачность бюджета, исключение коррупции, подотчётность, информационное обеспечение и открытость проектов для общественного обсуждения. ЕК не возражает и по поводу перехода от семилетних планов к пятилетним для совмещения с мандатом Европейского парламента и Комиссии (что-

бы институты могли качественнее контролировать исполнение бюджета).

Перспективы реформирования бюджетных расходов

Комиссия полагает, что необходимо усилить резервную составляющую общего бюджета. Недостатком нынешней системы она считает отсутствие широких возможностей для принятия экстренных мер. Интересно отметить, что к случаям, которые требуют экстренных мер, Комиссия относит, например, падение цен на молочные продукты и российский запрет на импорт некоторых сельскохозяйственных продуктов. До сих пор же, напомним, резервы тратились главным образом на устранение последствий природных и техногенных катастроф.

Отметим новые задачи, которые Еврокомиссия считает уместным включить в расходную часть. Сегодня для ЕК вполне очевидны такие расходные статьи как управление нерегулярной миграцией, помощь в устройстве беженцев, обеспечение сильной европейской гражданской службы, контроль внешних границ, кибербезопасность.

ЕС полагает, что понадобятся деньги на общую оборону и военные миссии. Хотя, Союз намерен вложить в Европейский фонд обороны не более 1,5 млрд евро собственных средств в год. Ещё 4 млрд ежегодно он надеется получать за счёт взносов в этот Фонд со стороны государств-членов.

ЕК предлагает учредить бюджетный стабилизационный инструмент для укрепления экономического и валютного союза, обеспечения макроэкономической стабилизации, защиты от «асимметричных» шоков. Это предложение неудивительно, ведь Евросоюз не смог решить проблему греческого долга, а лишь отложил её на будущее. Напомним в связи с этим, что до сих пор задачи макроэкономической политики решались в общем бюджете только косвенно. А именно, действует так называемая финансовая обусловленность выплат по линии политики сплочения: выплаты возможны при условии выполнения странами-получателями требований Европейского семестра.

Конечно, Еврокомиссия желает, наконец, реализовать своё давнее намерение больше ассигновать в решение специфических задач низкоуглеродной экономики и других идей в рамках европейской модели конкурентоспособности.

Что же касается финансирования политики сплочения, то в последние кризисные годы политика сплочения, компенсируя дефицит национальных и региональных инвестиций и помогая предотвратить серьёзные сбои в экономике, одновременно вызвала сокращение инвестиционных усилий на национальном уровне, то есть, по сути, спровоцировала иждивенческие настроения. ЕК рассматривает два варианта. В идеале, она предлагает сохранить бюджетные трансферты. Но в случае отказа большинства доноров от сложившейся за 30 лет традиции поддержки догоняющих экономик, она готова на учреждение нового автономного фонда, открытого для всех членов Союза (и который, как полагает ЕК, всё-таки будет основан на действующем ныне принципе финансовой обусловленности: деньги взамен на выполнение рекомендаций Европейского семестра).

В отношении главной расходной статьи – на проведение общей сельскохозяйственной политики – нынешние прения не выявили необходимость кардинальных реформ. Пока речь

идёт о сохранении традиции комплексного финансирования сельского хозяйства: от обустройства сельской местности, обеспечения качественным продовольствием, до достижения справедливого уровня жизни работников и защиты ландшафтов.

Важным источником гибкости финансов ЕС названы учреждения, дополняющие бюджет ЕС, такие как Европейский Инвестиционный банк, Европейский фонд развития, целевые фонды Европейского союза, Европейский фонд стратегических инвестиций, Панъевропейский фонд венчурного капитала. Финансовые инструменты, такие как гарантии, займы, могут сыграть важную роль в будущем ЕС, дополняя бюджет.

ЕК лишь упоминает возможные варианты дополнительного дохода в бюджет ЕС, не предлагая и не критикуя альтернативные подходы. Похоже, что она готова рассматривать серьёзно только те источники, которые могли бы быть оправданы внутренней политикой Евросоюза. Например, к таким она относит взимание в общий бюджет энергетического или экологического налогов, поскольку они увязаны с борьбой с изменением климата. Налог будет мотивировать экономических акторов переходить на зелёные технологии, что принесёт экономию в перспективе.

Выводы

Европейская комиссия придаёт фундаментальное значение бюджетной политике. Поставлена цель сохранить общий бюджет Евросоюза после 2020 г. как инструмент управления и имиджа. В ближайший год институтам предстоит поиск баланса между интересами стран-доноров и получателей, стабильностью и гибкостью финансирования, бюджетными и внебюджетными фондами.

В спектре будущих задач бюджетной политики – традиционная внутренняя солидарность и обеспечение преемственности достижений. Еврокомиссия предлагает больше внимания уделять безопасности от внешних угроз. В числе функций бюджета, по мнению ЕК, должны быть макроэкономическая стабилизация и принятие экстренных мер.

Стоит особо отметить, что среди приоритетов Европейского союза не упомянуты программы трансграничного сотрудничества с участием северо-западных регионов России. Хотя представляется, что ЕС открыт для предложений, если бы они поступили со стороны РФ.

Список литературы

Буторина О.В., Кондратьева Н.Б. Финансовые ресурсы и учреждения. Европейская интеграция: учебник для вузов. М., Аспект Пресс. 2016. С. 160-179.

Кондратьева Н.Б. Региональная политика и деятельность Структурных фондов: новый инвестиционный план. Европейский союз: факты и комментарии. Выпуск 83. М., 2016. С. 28-29. URL: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/83.pdf.

REFLECTION PAPER ON THE FUTURE OF EU FINANCES COM(2017) 358 of 28 June 2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf.

References

Butorina O.V., Kondratyeva N.B. Finansovye resursy i uchrezhdeniya. Evropejskaya integraciya: uchebnik dlya vuzov. M., Aspekt Press. 2016. P. 160-179.

Kondratyeva N. Regionalnaya politika i deyatelnost' Strukturnyh fondov: novyj investicionnyj plan. Evropejskij soyuz: fakty i kommentarii. Vypusk 83. M. 2016. P. 28-29. URL: http://www.edcaes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/83.pdf.

REFLECTION PAPER ON THE FUTURE OF EU FINANCES COM(2017) 358 of 28 June 2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf.

Prospects for the EU Budget after 2020

Author. Kondratyeva N. – PhD in Economics, associate professor, leading researcher, scientific secretary in the Institute of Europe Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. Associate professor in Higher school of Economics. **Address:** 20, Myasnitskaya str., Moscow, Russia, 101000. Associate professor, head of department of European and integration studies in Institute of world civilizations. **Address:** 3-1, 1st Basmanny lane, Moscow, Russia, 107078. **E-mail:** nkondratieva@inbox.ru.

Abstract. The article presents the official vision of the European Union budget reform planned after 2020, gives an overview of key results of allocations. The author explores the objectives of budget redistribution and identifies the emerging transformation in the budget income and expenditure.

Key words: EU budget, budgetary reform, redistribution, budget funds, donors-recipients, cohesion, financial conditionality.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran2201813>