**Введение** 2

**Глава 1. Основные принципы формирования бюджета Европейского Союза и процедура принятия единого бюджета** 6

§ 1. Основные принципы формирования бюджета ЕС. 6

§ 2. Подготовка предварительного проекта бюджета и основные этапы бюджетной процедуры. 10

**Глава 2. Источники поступлений бюджетных средств и объективные причины эволюции единого бюджета Европейского Союза** 18

§ 1. Источники поступлений в единый бюджет и формирование системы собственных ресурсов Сообщества в 1970 г. 18

§ 2. Бюджетная реформа 1988 г.: предпосылки проведения и роль в формировании и распределении средств единого бюджета. 29

§ 3. Бюджетная реформа 1992 г.: ее роль в формировании и распределении средств и влияние на углубление интеграции. 36

**Глава 3. Расходование средств и роль единого бюджета в развитии и углублении европейской интеграции** 45

§ 1. Основные направления расходования средств из единого бюджета: структура и эволюция расходов. 45

§ 2. Проблема бюджетного дисбаланса при распределении средств из единого бюджета 72

**Глава 4. Исполнение бюджета, бюджетный контроль и оценка действующей системы собственных ресурсов Сообщества.** 78

§ 1. Исполнение бюджета ЕС, эффективность и проблема бюджетного контроля 78

§ 2. Злоупотребления в сфере бюджетных доходов и расходов и меры по их предотвращению. 81

§ 3. Оценка действующей системы собственных ресурсов и возможные новые источники бюджетных поступлений. 85

**Заключение** 93

**Список использованной литературы** 97

**Приложения**……………………………………………………………… …...99

#  Введение

Европейский Союз – наиболее динамично развивающееся интеграционное объединение в мире. На сегодняшний день Единая Европа, объединяющая пятнадцать стран, по своему экономическому потенциалу сравнима с США и совокупный объем ВВП стран Европейского Союза в 2001 г. составил 8,9 трлн. евро. Сегодня группировка является своего рода федерацией европейских стран, в которой существуют такие же институциональные структуры, что и в обычном государстве: у ЕС есть свой Парламент, Центральный Банк, Палата аудиторов, Суд, Совет Министров, являющиеся наднациональными структурами. Европейский Союз имеет собственный бюджет, который формируется по определенным принципам и позволяет финансировать мероприятия по развитию интеграции. Есть у Европейского Союза и собственная валюта евро, заменившая с 1 января 2002 г. национальные валюты двенадцати стран, входящих в экономический и валютный союз. В отличие от экю (расчетной единицы, использовавшейся только в безналичных расчетах между центральными и коммерческими банками), евро стал официальным и единственным средством платежа в этих странах. С 1 января 1999 г. евро использовалось юридическими и физическими лицами в безналичных расчетах, а с 1 января 2002 г. в обращение были введены банкноты и монеты, которые заменили национальные валюты двенадцати стран. Процесс централизации финансовых средств, объединения финансовых инструментов и совершенствования финансовых институтов ЕС продолжается, как продолжаются и интеграционные процессы в Европе. Главнейшей задачей ЕС в ближайшем будущем является принятие финансовых мер по предстоящему включению в ЕС стран Центральной и Восточной Европы.

Анализ принципов системы финансирования интеграции за счет собственных ресурсов, а также работы финансовых учреждений ЕС и проводимой ими политики аккумулирования и расходования средств приобретает особую актуальность для России и Белоруссии, создавших Союзное государство и активно участвующих в интеграционных процессах в рамках СНГ. Положительный европейский опыт может быть использован этими странами при формировании общего бюджета и разработке принципов бюджетного устройства.

Основной статьей расходов единого бюджета ЕС, как и полвека назад, остается единая сельскохозяйственная политика. В бюджете 2002 г. на ее осуществление выделено более 44 млрд. евро, что составляет около 45 % бюджета группировки. Но, несмотря на количественное увеличение расходов по этому направлению, их доля в бюджете снижается. Евросоюз наращивает расходы по структурным операциям, особое внимание уделяется научному и техническому сотрудничеству между государствами. Главное внимание в области научно-технической политики сконцентрировано на проблемах формирования Европейского научно-исследовательского пространства, а также на подготовке к введению в действие Шестой рамочной программы научных исследований и разработок на 2002-2006 гг. Важнейшим приоритетом остается социальная политика. Лиссабонский саммит (март 2000 г.) поставил задачу искоренения бедности во всех ее проявлениях к 2010 г. В настоящее время 65 млн. человек, или 18 % населения ЕС, не могут переступить порог бедности, а таковыми признаются граждане, имеющие доход менее 60 % от национального уровня. Совет совместно с Парламентом и Европейской Комиссией одобрил пятилетнюю программу действий (2002-2006 гг.), направленную на укрепление сотрудничества государств-членов против социального отторжения. По итогам 2001 г. можно судить об успешной реализации Европейской стратегии занятости благодаря совместным усилиям национальных правительств, бизнеса и профсоюзов. Уровень безработицы в 2001 г. снизился до 8,2 %; год назад он составлял 9,1 %; было создано более чем 1,6 млн. новых рабочих мест. Усиливается сотрудничество в области общей внешней политики и политики безопасности, которое приобрело особое значение после террористических актов, осуществленных 11 сентября 2001 г. против США.

В данной работе был сделан анализ основных принципов действия системы сбора и расходования средств из единого бюджета ЕС, который является основным финансовым инструментом интеграции. К сожалению, при освещении вопросов европейской интеграции тема единого бюджета затрагивается незначительно, хотя именно этот фонд коллективных ресурсов и позволяет группировке успешно проводить общую политику в разных сферах деятельности. Наличие фонда собственных средств и финансовая автономия от отчислений из национальных казначейств выделили европейское объединение из числа других региональных объединений и поставили группировку на качественно новый уровень. Решение проблемы финансирования интеграционных мероприятий упрощалось благодаря тому, что совместный рынок стран-участниц был организован не как зона свободной торговли, а как таможенный союз, с установленными едиными таможенными барьерами по всей границе, что позволяло проводить единую таможенную политику в отношении третьих стран. Таким образом, была создана правовая и экономическая основа для организации системы собственных ресурсов Сообщества.

Работа состоит из четырех глав:

1. Основные принципы формирования бюджета Европейского Союза и процедура принятия единого бюджета. Рассматриваются наиболее важные понятия бюджетной системы и принципы ее функционирования. Раскрываются последовательные стадии обсуждения и принятия бюджета, временные рамки обсуждения, а также полномочия институтов ЕС. Это позволяет понять механизм формирования расходной части бюджета и полномочия органов ЕС по внесению изменений в нее.
2. Источники поступлений бюджетных средств и эволюция единого бюджета Европейского Союза. Анализируется структура формирования средств, предпосылки проведения бюджетных реформ и их влияние на изменение объемов и структуры поступлений в единый бюджет.
3. Расходование средств и роль единого бюджета в развитии и углублении европейской интеграции. Рассматривается классификация бюджетных расходов и структура распределения средств. Подробно анализируются основные статьи расходов единого бюджета и их влияние на результаты интеграционного процесса.
4. Исполнение бюджета, бюджетный контроль и оценка действующей системы собственных ресурсов Сообщества. Рассматривается деятельность институтов, ответственных за контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств, а также меры по борьбе со злоупотреблениями и мошенничеством в области бюджета. Уделено внимание оценке существующей системы финансирования деятельности ЕС и возможным изменениям в ней.

В приложении приведены сводные статистические данные, показывающие динамику поступлений и расходования средств за период существования европейской интеграционной группировки.

В связи с тем, что в течение 1958–2001 гг. единицей исчисления бюджета и других международных экономических показателей ЕС были американский доллар, расчетная единица, экю, а в последнее время – евро, то автор в целях избежания непонимания читателем проведенного анализа везде использует находящуюся ныне в обращении валюту евро.

При написании работы использовались публикации Института Европы РАН в рамках серии «Европейский Союз: Прошлое, настоящее, будущее», вышедшая в 2001 г. книга «Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития», а также материалы лекций профессора МГИМО Устинова И.Н. Как было сказано выше, отечественная периодика уделяет недостаточно внимания единому европейскому бюджету, но нехватка российских материалов была компенсирована официальными публикациями и отчетами различных институтов ЕС. Хотелось бы отметить, что Европейский Союз серьезно подходит к задаче информирования граждан об интеграционных процессах и благодаря этой политике большое количество материалов для данной работы было получено в электронном виде с официального сервера ЕС www.europa.eu.int . В этом случае был сделан перевод с английского языка.

# Глава 1. Основные принципы формирования бюджета Европейского Союза и процедура принятия единого бюджета

## § 1. Основные принципы формирования бюджета Европейского Союза.

Наличие независимого фонда финансовых ресурсов в форме единого бюджета ЕС, управление которым осуществляется наднациональными органами, является отличительной чертой европейской интеграции. Единый бюджет – это основной финансовый документ ЕС, утверждаемый совместно Советом и Парламентом. С помощью единого бюджета происходит перераспределение части национального дохода ЕС, что позволяет управлять денежными ресурсами и влиять на темпы и уровень экономического развития. За счет этого происходит реализация единой экономической и финансовой политики в рамках ЕС. Сегодня основным методом регулирования экономической ситуации в Сообществе является не дотирование и субсидирование отраслей (исключение составляет единая сельскохозяйственная политика), а осуществление инвестиционной политики и финансирование программ, направленных на структурное выравнивание регионов. Бюджетная система ЕС выполняет функции, схожие с задачами национальных бюджетов – выравнивание доходов и экономическое регулирование. Совместный бюджет это финансовый инструмент организованного регулирования интеграционных процессов и здесь возможны только коллективные методы управления. На распределение средств не влияет вклад страны в единый бюджет, принимаются только те решения, которые имеют значение для дальнейшего социального и экономического сплочения группировки. С другой стороны не следует рассматривать единый бюджет как средство дотирования слабых регионов. «Богатые» страны ЕС готовы расходовать средства на реализацию средне- и долгосрочных целей, направленных на улучшение ситуации в менее успешных странах и регионах, но только в том случае, если это улучшит инвестиционный климат и принесет социальную и экономическую стабильность для всей группировки в целом.

Как и национальные бюджеты, единый бюджет ЕС формируется согласно определенным принципам, установленным в финансовом регламенте Сообщества[[1]](#footnote-1). Разработка финансовых регламентов, которые включают определение процедур составления и выполнения бюджета, а также правила предоставления и проверки отчетности, возложены на Совет. Предложенный Комиссией регламент должен быть утвержден Советом единогласно, после консультаций с Парламентом и получения заключения Палаты аудиторов. Действующий ныне регламент был принят в декабре 1977 г. и на протяжении четверти века в него вносились многочисленные дополнения и изменения. Последнее изменение было сделано Советом 9 апреля 2001 г.[[2]](#footnote-2) и оно касается внутреннего контроля за исполнением бюджета ЕС. Принципы формирования единого бюджета следующие.

*Принцип единства*: согласно этому принципу все расходы и доходы ЕС должны быть объединены в единый бюджетный документ. В первые годы интеграции институты европейских сообществ были независимыми и каждое имело собственный отдельный бюджет. Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), учрежденное Парижском договором 1951 г., обладало административным и операционным бюджетом; Римский договор 1957 г. устанавливал единый бюджет для Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС), а договор об образовании Евратома – административный бюджет этой организации и бюджет на проведение НИОКР и инвестиционных программ. Наличие трех, а в некоторые годы и до пяти отдельных бюджетов различных институтов европейских сообществ создавало трудности для осуществления эффективного контроля за использованием финансовых ресурсов. Процесс объединения бюджетных инструментов начался в 1965 г. с подписанием Договора о слиянии, по которому была создана единая Комиссия (вместо высших руководящих органов трех сообществ) и единый Совет. По этому договору в единый бюджет ЕЭС были включены административные бюджеты ЕОУС и Евратома. К 1970 г. процесс объединения бюджетных инструментов был завершен. Согласно Люксембургскому договору, подписанному 22 апреля 1970 г., в единый бюджет ЕЭС были включены расходы Евратома на НИОКР и инвестиционные программы. Таким образом, на сегодняшний момент существуют два бюджетных инструмента – единый бюджет ЕС и операционный бюджет ЕОУС, из которого финансируется проведение мероприятий в угольной и металлургической отраслях. Поскольку договор о создании ЕОУС истекает 23 июля 2002 г., было принято решение о том, что оставшиеся активы ЕОУС перейдут в распоряжение оставшихся сообществ, которые будет представлять Комиссия. При этом весь чистый доход, полученный от управления оставшимися средствами, будет направляться через единый бюджет ЕС на финансирование исследований и разработок в угольной и сталелитейной отраслях. Не включаются в единый бюджет расходы по проведению отдельных мероприятий в области общей внешней политики и политики безопасности, внутренних дел и правосудия, кредитные и заемные операции сообщества, которые производятся в рамках договоров о ЕОУС, ЕЭС и Евратоме. Собственные бюджеты имеют Европейский фонд развития и различные Европейские агентства.

*Принцип универсальности*: этот принцип заключается в том, что доходы, поступающие в единый бюджет, не должны направляться на финансирование конкретных бюджетных мероприятий. Бюджетные доходы образуют общий фонд ЕС, из которого затем финансируются все мероприятия. Все доходы и расходы должны быть указаны в едином бюджете в полном объеме.

*Принцип ежегодности*: для того чтобы обеспечить необходимый контроль за поступлением и использованием финансовых ресурсов, бюджет разрабатывается на один финансовый год, который совпадает с календарным годом. С другой стороны, в рамках единого бюджета осуществляется финансирование долговременных программ, рассчитанных на несколько лет, и в этом случае применяется понятие дифференцированных ассигнований, которые распадаются на обязательственные ассигнования (общие затраты в текущем финансовом году по обязательствам, вытекающих из программ, рассчитанных более чем на один финансовый год) и платежные ассигнования (расходы на проведение многолетних программ, вытекающие из обязательств текущего и/или предыдущих финансовых лет). В отличие от дифференцированных ассигнований недифференцированные ассигнования составляют объем средств, направляемых на проведение операций, которые должны быть полностью завершены в текущем финансовом году. С 1991 г. было принято решение о том, что все ассигнования, за исключением сельскохозяйственных и административных, являются дифференцированными. Разница между обязательственными ассигнованиями и платежными ассигнованиями называется невыполненными обязательствами Сообщества, представляющими собой отставание между принятием обязательств и осуществлением платежей по этим обязательствам. Исключения из этого принципа могут быть сделаны посредством применения системы переноса средств. В случае с дифференцированными ассигнованиями, если по каким-то обязательствам средства не были выделены и использованы в течение финансового года, то эти обязательства обычно отменяются. Перенос этих обязательств на следующий год возможен только в исключительной ситуации. Что касается недифференцированных ассигнований, то платежи, так и не выполненные по обязательствам, принятым в течение финансового года, могут быть автоматически перенесены на следующий финансовый год. Понятие «ассигнования по обязательствам» означает сумму обязательственных ассигнований и недифференцированных ассигнований, а «ассигнования по платежам» состоят изплатежных ассигнований и недифференцированных ассигнований.

*Принцип равновесия:* при составлении бюджета планируемые доходы и расходы каждого бюджетного года должны быть сбалансированы. Финансовый регламент запрещает осуществлять заимствования для покрытия бюджетного дефицита. Если в конце финансового года фиксируется превышение доходов над расходами, то положительное сальдо переносится на следующий год. Если наблюдается дефицит бюджета, то его величина переносится на счет расходов ЕС в будущем году. На сегодняшний день нормальной является ситуация, когда доходы бюджета больше, чем его расходы.

*Принцип спецификации*: согласно этому принципу все расходы сообщества распределяются по конкретным разделам. Принцип спецификации определяет горизонтальную структуру построения бюджета (распределение расходов по шести разделам, по числу институтов Сообщества) и вертикальную структуру бюджета. Бюджетная номенклатура позволяет группировать расходы по разделам, подразделам, статьям.

*Принцип единой валюты*: до введения евро в безналичный оборот, бюджет составлялся в ЭКЮ (европейской расчетной единице), а с 1 января 1999 г. бюджет ЕС рассчитывается в евро. До того, как единая валюта была введена в наличный оборот в 2002 г., значительный объем расходов производился в национальных валютах. Для пересчета использовались фиксированные и безотзывные валютные курсы национальных валют.

## § 2. Подготовка предварительного проекта бюджета и основные этапы бюджетной процедуры.

Полномочия по принятию бюджета разделены между двумя ветвями бюджетной власти – Советом и Парламентом. Разработка и принятие бюджета проходит в несколько этапов, последовательность которых, как и сроки рассмотрения проекта бюджета в Совете и Парламенте, подробно описаны в статьях 268-280 Амстердамского договора 1997 г. Статья 272 договора предусматривает, что до 1 июля каждый из институтов Сообщества должен разработать и представить Комиссии смету своих расходов на будущий год. Комиссия должна объединить все сметы, включая и свои расходы, в предварительный проект бюджета и передать его на рассмотрение Совета не позднее 1 сентября года, предшествующего году исполнения бюджета. Совет должен принять предварительный проект бюджета и передать его на рассмотрение Европейскому Парламенту не позднее 5 октября.

Однако произошедшее увеличение объема бюджета и усложнение его структуры потребовали расширить временные рамки составления и рассмотрения бюджета. По договоренности между институтами Сообщества с 1977 г. применяется более удобная схема, обеспечивающая как детальное обсуждение бюджета в Совете и Парламенте, так и своевременное его принятие. Комиссия должна представить Совету предварительный проект бюджета, переведенный на все 11 языков ЕС, не позднее 15 июня, т.е. на полтора месяца раньше, чем это указано в договоре. Предварительный проект бюджета готовится Комиссией в начале мая с учетом расходных смет всех институтов Сообщества, а также политических и финансовых приоритетов на будущий год. Обычно в сентябре Комиссия составляет корректирующие письма к предварительному проекту бюджета, содержащие уточнения ряда статей расходов (как правило, это относится к расходам на проведение единой сельскохозяйственной политики и политики в области рыболовства).

Совет проводит первое чтение предварительного проекта бюджета и может вносить поправки и изменения в предварительный проект, консультируясь с Комиссией и другими заинтересованными институтами ЕС. Принятие предварительного проекта бюджета Советом происходит квалифицированным большинством голосов.

В октябре Совет передает проект бюджета на рассмотрение Парламенту. Если в течение 45 дней после получения проекта бюджета Европейский Парламент одобряет его, то бюджет считается окончательно принятым. Если в течение этого периода Парламент не изменяет проект бюджета и не предлагает поправок, то бюджет считается окончательно принятым. Однако на практике этого не происходит и с момента представления проекта бюджета в Парламент начинаются конфликты между двумя ветвями бюджетной власти. Парламент обладает правом вносить изменения в проект бюджета, но его полномочия зависят от того, в отношении какой категории расходов предлагаются поправки. Деление бюджетных расходов на две категории – «обязательные» и «необязательные» – имеет важное финансовое и политическое значение, хотя оно не было предусмотрено Римским договором и носит условный характер. Комиссия, предложившая такое деление, исходила из того, что расходы на финансирование совместных интеграционных мероприятий, предусмотренных договорами о Европейских Сообществах (например, расходы на финансирование единой сельскохозяйственной политики) и расходы, обусловленные международными соглашениями (например, помощь третьим странам), считаются «обязательными». Все остальные расходы относятся к категории «необязательных».

Деление расходов на две категории также определяет и разделение полномочий между Парламентом и Советом в отношении бюджета. В соответствии с бюджетной процедурой Совету принадлежит решающее слово при утверждении «обязательных» расходов, а Парламенту – «необязательных». Парламент обладает правом вносить в проект бюджета изменения, касающиеся «необязательных» расходов, если за это проголосует большинство его членов. По Амстердамскому договору увеличение этих расходов происходит с использованием т.н. максимальной ставки «необязательных» расходов. Эта ставка предусматривает максимально возможный рост всего объема «необязательных» расходов по сравнению с предшествующим финансовым годом. Она ежегодно устанавливается Комиссией после консультаций с Комитетом по экономической политике с учетом динамики ВНП в Сообществе, среднегодового изменения бюджетов государств-членов и изменений стоимости жизни в течение предшествующего финансового года. Максимально допустимая ставка роста расходов бюджета должна быть своевременно сообщена всем институтам ЕС, чтобы они могли учесть ее при подготовке своих смет. В пределах ставки Парламент может увеличить сумму «необязательных» расходов, предусмотренную проектом бюджета. Если темп роста «необязательных» расходов, намеченный в проекте бюджета, меньше половины установленной максимальной ставки, то Парламент имеет право увеличить всю сумму «необязательных» расходов до уровня, соответствующего максимальной ставке роста. В том случае, если предусмотренный проектом бюджета темп роста «необязательных» расходов составляет более половины максимальной ставки, то Парламент может предложить дальнейшее увеличение расходов на сумму, не превышающую половины максимальной ставки. Например, если максимальная ставка составляет 10 %, а в предварительном проекте бюджета темп роста «необязательных» расходов составил 6 % по сравнению с прошлым годом, то Парламенту дано право увеличить «необязательные» расходы еще на 5 %. Таким образом, общее увеличение данной группы расходов составит 11 %, превысив тем самым максимальную ставку. Однако более высокий уровень максимальной ставки по сравнению с лимитом, установленным Комиссией, должен быть зафиксирован и утвержден в специальном соглашении между Советом и Парламентом. Совет принимает соглашение квалифицированным большинством голосов, а Парламент – если в голосовании приняло участие большинство депутатов и 3/5 участвовавших в голосовании одобрили это соглашение.

Такое правило приводило к тому, что в ходе бюджетной процедуры возникали осложнения. Так, при рассмотрении бюджета на 1979 г., Совет одобрил предложенное Парламентом увеличение «необязательных» расходов сверх суммы, предусмотренной максимальной ставкой роста. Однако Совет не смог получить квалифицированное большинство, требуемое для утверждения новой, увеличенной максимальной ставки роста. В результате представители ряда стран выразили сомнение в законности проведенной ранее процедуры одобрения проекта бюджета. В связи с этим на заседании Совета в марте 1979 г. министры финансов стран-членов договорились избегать подобной ситуации: если первом варианте проекта бюджета, одобренном Советом, темп роста расходов превышает установленный Комиссией максимум, то новая максимальная ставка должна быть утверждена Советом еще до передачи проекта бюджета на рассмотрение Парламента.

В отношении «обязательных» расходов Парламент вправе обратиться к Совету с предложением о внесении изменений в эти бюджетные статьи, если за это выскажется абсолютное большинство депутатов.

Проект бюджета с поправками и предложениями Парламента возвращается в Совет в середине ноября, когда происходит второе чтение бюджета в Совете. Если в течение 15 дней Совет не изменил ни одной поправки к «необязательным» расходам и одобрил предложения Парламента по «обязательным» расходам, то бюджет считается принятым. Однако, по Амстердамскому договору Совет имеет право изменить любую из поправок Парламента к «необязательным» расходам, действуя квалифицированным большинством голосов. Если Совет не вносит никаких изменений в поправки Парламента, то эти суммы автоматически включаются в бюджет.

Что касается предложений Парламента по изменению «обязательных» расходов, то в их отношении действуют следующие правила. Если предложенные изменения не увеличивают общей суммы расходов того или иного института или увеличение расходов одной из смет компенсируется сокращением расходов по другим сметам и Совет не отвергает их большинством голосов, то они вносятся в проект бюджета. В том случае, если предлагаемые Парламентом изменения увеличивают общую сумму расходов бюджета, Совет может одобрить предложенное изменение, действуя квалифицированным большинством голосов. В отсутствие такого решения изменения, предложенные Парламентом, считаются отвергнутыми.

Совет имеет право во всех случаях, когда он не принимает поправок Парламента в отношении «необязательных» расходов, либо сохранить первоначальную сумму ассигнований, предусмотренную в проекте бюджета, либо изменить ее. На стадии вторичного рассмотрения проекта бюджета Советом вновь возникает проблема применения максимальной ставки роста «необязательных» расходов. По договоренности, которая была достигнута между странами в марте 1979 г., Парламент может потребовать увеличения максимальной ставки сверх того уровня, который был утвержден Советом ранее (при первом одобрении проекта бюджета). Тогда Совет должен попытаться убедить Парламент не превышать «потолка» расходов, установленного вновь утвержденной Советом максимальной ставкой. Если эти переговоры не приведут к достижению согласия, то суммы поправок Парламента должны быть пропорционально снижены, так, чтобы общая сумма увеличения «необязательных» расходов соответствовала максимальной ставке роста.

Решение Совета после второго чтения проекта бюджета считается окончательным в отношении группы «обязательных» расходов. Одобренный вторично Советом бюджет поступает в Парламент 22 ноября для окончательного принятия. Парламент может в течение 15 дней изменить или отвергнуть внесенные Советом изменения, касающиеся «необязательных» расходов, и принять в соответствии с этим бюджет. Для этого в голосовании должно участвовать большинство членов Парламента и 3/5 от проголосовавших должны высказаться за принятие или отказ от изменений, предложенных Советом. Если в течение этого периода Парламент не принял никакого решения, касающегося внесенных Советом изменений, то бюджет также считается окончательно принятым. После завершения этих процедур Председатель Европейского Парламента объявляет бюджет окончательно принятым.

 Однако при втором чтении бюджета Парламент может отвергнуть проект бюджета и предложить представить новый проект. Для этого в голосовании должно участвовать большинство членов Парламента и 2/3 проголосовавших должно высказаться за то, чтобы был разработан новый проект бюджета. Впервые это право было использовано Парламентом в 1979 г., когда он потребовал от Комиссии представить новый проект бюджета на 1980 г. При этом Парламент сослался на следующие причины: неприемлемо высокий уровень расходов на проведение единой сельскохозяйственной политики и отказ Совета увеличить максимальную ставку «необязательных» расходов. Окончательно бюджет на 1980 г. был принят только 9 июля 1980 г. В 1984 г. Комиссия представила проект бюджета только на 9 месяцев 1985 г., сославшись на то, что Сообщество располагало финансовыми средствами для покрытия расходов только в течение этого срока. Тем самым Комиссия хотела привлечь внимание органов Сообщества к проблеме нехватки бюджетных средств. Парламент отказался утвердить проект бюджета в сумме 26,1 млрд. экю ввиду того, что он являлся лишь частичным и потому не имел законной силы. Бюджет на 1987 г. был одобрен Парламентом лишь в сентябре 1987 г. из-за разногласий о способах преодоления его дефицита.

Постоянно возникавшие конфликты между Советом и Парламентом и вследствие этого затягивание процедуры принятия бюджета, стали одним из факторов проведения бюджетной реформы 1988 г., направленной в том числе и на ужесточение бюджетной процедуры. В результате реформы было введено понятие «финансовой перспективы» – среднесрочной финансовой программы. Заключив Межинституциональное соглашение на период действия финансовой перспективы, Парламент, Совет и Комиссия заранее определяют основные бюджетные приоритеты на будущий период (4-6 лет) и принимают на себя обязательства не превышать уровни расходов, указанные в финансовой перспективе. Таким образом, правило максимальной ставки роста «необязательных расходов», из-за которой происходили конфликты между Советом и Парламентом, значительно трансформировалось. Теперь две ветви бюджетной власти применяют ту ставку увеличения «необязательных» расходов, которая не нарушает максимальных объемов расходов Сообщества, предусмотренных финансовой перспективой.

Во всех случаях, когда к началу нового финансового года бюджет ЕС еще не принят, в силу вступает ст.273 Амстердамского договора, в соответствии с которой начинает действовать т.н. «режим двенадцатой доли». Для функционирования ЕС Комиссия имеет право производить финансирование расходов ежемесячно в пределах 1/12 доли соответствующих статей бюджета истекшего финансового года.

Когда бюджет окончательно принят, Комиссия не имеет права превышать установленные суммы расходов по отдельным статьям. Исключения из этого правила допускаются лишь в следующих случаях:

* Передвижение с разрешения Совета или Парламента (в зависимости от вида ассигнований) отдельных сумм из одного раздела в другие в случае экономии по отдельным статьям или в случае возникновения непредвиденных расходов.
* В результате переноса неизрасходованных по каким-либо причинам ассигнований в прошедшем финансовом году на текущий год. Однако они считаются частью того бюджета, в составе которого были утверждены. Некоторые из таких ассигнований, вытекающие из обязательств, возникших в течение финансового года, переносятся на следующий год автоматически.
* В случае принятия дополнительных или корректировочных бюджетов, если утвержденные по бюджету ассигнования недостаточны для покрытия вновь возникающих дополнительных расходов. Тогда дополнительный бюджет принимается при увеличении общей суммы бюджетных расходов.

В соответствии с финансовым регламентом институты ЕС (Совет, Парламент, Суд, Палата аудиторов, Экономический и социальный комитет, Комитет регионов) осуществляют расходы в соответствии с утвержденными сметами, куда главным образом входят административно-управленческие расходы. Смета Комиссии включает фактически все расходы на проведение интеграционных мероприятий и на осуществление общих политик ЕС. Комиссия также обладает средствами на административные расходы.

# Глава 2. Источники поступлений бюджетных средств и объективные причины эволюции единого бюджета Европейского Союза

## § 1. Источники поступлений в единый бюджет и формирование системы собственных ресурсов Сообщества в 1970 г.

Парижский договор от 18 апреля 1951 г., учредивший Европейское объединение угля и стали, и Римский договор от 25 марта 1957 г., согласно которому были образованы Европейское Экономическое Сообщество и Евратом, установили принципы действия бюджетных механизмов, которые практически без изменений просуществовали до 1970 г. Первоначально у каждого из европейских сообществ был отдельный бюджет, из которого финансировались административные и операционные расходы. Появление единого бюджета Сообщества связано с подписанием в 1965 г. Договора о слиянии, по которому была создана единая Комиссия (вместо высших руководящих органов трех сообществ) и единый Совет. По этому договору в единый бюджет ЕЭС были включены административные бюджеты ЕОУС и Евратома. К 1970 г. процесс объединения бюджетных инструментов был завершен. Согласно Люксембургскому договору, подписанному 22 апреля 1970 г., в единый бюджет ЕЭС были включены расходы Евратома на НИОКР и инвестиционные программы. Таким образом, на сегодняшний день существуют два бюджетных инструмента: единый бюджет ЕС и бюджет ЕОУС. Договор о создании ЕОУС истекает 23 июля 2002 г., поэтому было принято решение о том, что оставшиеся активы ЕОУС перейдут к Европейскому Союзу, интересы которого будет представлять Комиссия. При этом ежегодно весь чистый доход, полученный от управления оставшимися средствами ЕОУС, через единый бюджет ЕС будет направляться для финансирования исследований и разработок в угольной и металлургической отраслях.

В 1958 г. единый бюджет ЕЭС составлял всего 5,9 млн. евро, при этом объем бюджетных средств ЕОУС был почти в семь раз больше – 44 млн. евро. Среди бюджетов трех Европейских Сообществ, бюджет ЕЭС находился на последнем месте по объему поступлений – его доля в общем объеме ресурсов Сообществ была равна 10,2 %. По мере развития интеграционных процессов в Европе росли и объемы бюджетных средств группировки. Уже в 1959 г. бюджет ЕЭС увеличился почти в 4 раза за счет роста отчислений от ВНП, производимых странами-участницами пропорционально удельному весу каждой страны в совокупном ВНП Сообщества. В 1965 г., когда в бюджет ЕЭС были включены административные бюджеты ЕОУС и Евратома, общий объем бюджетных поступлений достиг 201 млн. евро (54,9 % суммарного бюджета трех Сообществ). С 1965 г. единый бюджет ЕЭС стал основным финансовым инструментом европейского объединения и объем бюджетных поступлений рос быстрыми темпами. Например, в 1967 г. поступления составили 675 млн. евро, а в следующем году они увеличились почти в четыре раза, достигнув 2,4 млрд. евро. В 1970 г. единый бюджет ЕЭС составлял почти 5,5 млрд. евро. Динамика поступлений в единый бюджет в 1958–1970 гг. отражена в таблице 1.

Таблица 1

Динамика поступлений в бюджеты Европейских Сообществ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего | в т.ч. |
| ЕЭС |  ЕОУС | Евратом |
| прочие поступления | отчисления от ВНП | всего  |
| млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1958 | 57,8 | 100,0 | 0,02 | 0,0 | 5,9 | 10,2 | 5,9 | 10,2 | 44,0 | 76,1 | 7,9 | 13,7 |
| 1959 | 113,9 | 100,0 | 0,1 | 0,1 | 25,1 | 22,0 | 25,2 | 22,1 | 49,6 | 43,5 | 39,1 | 34,3 |
| 1960 | 101,6 | 100,0 | 0,2 | 0,2 | 28,1 | 27,7 | 28,3 | 27,9 | 53,3 | 52,5 | 20,0 | 19,7 |
| 1961 | 159,6 | 100,0 | 2,8 | 1,8 | 31,2 | 19,5 | 34,0 | 21,3 | 53,1 | 33,3 | 72,5 | 45,4 |
| 1962 | 226,2 | 100,0 | 2,1 | 0,9 | 90,2 | 39,9 | 92,3 | 40,8 | 45,3 | 20,0 | 88,6 | 39,2 |
| 1963 | 237,6 | 100,0 | 6,7 | 2,8 | 77,4 | 32,6 | 84,1 | 35,4 | 47,1 | 19,8 | 106,4 | 44,8 |
| 1964 | 278,7 | 100,0 | 2,9 | 1,0 | 90,1 | 32,3 | 93,1 | 33,4 | 61,3 | 22,0 | 124,4 | 44,6 |
| 1965 | 366,0 | 100,0 | 3,5 | 1,0 | 197,6 | 54,0 | 201,1 | 54,9 | 66,1 | 18,1 | 98,8 | 27,0 |
| 1966 | 589,9 | 100,0 | 3,9 | 0,7 | 398,3 | 67,5 | 402,2 | 68,2 | 71,2 | 12,1 | 116,5 | 19,7 |
| 1967 | 873,9 | 100,0 | 4,2 | 0,5 | 670,9 | 76,8 | 675,1 | 77,3 | 40,3 | 4,6 | 158,5 | 18,1 |
| 1968 | 2 576,0 | 100,0 | - | - | - | - | 2 408,6 | 93,5 | 85,4 | 3,3 | 82,0 | 3,2 |
| 1969 | 4 220,7 | 100,0 | 78,6 | 1,9 | 3 972,6 | 94,1 | 4 051,2 | 96,0 | 106,8 | 2,5 | 62,7 | 1,5 |
| 1970 | 5 616,1 | 100,0 | 121,1 | 2,2 | 5 327,3 | 94,9 | 5 448,4 | 97,0 | 100,0 | 1,8 | 67,7 | 1,2 |
| Итого | 15 418,0 | 100,0 | 226,1 | 1,5 | 10 914,7 | 70,8 | 13 549,5 | 87,9 | 823,5 | 5,3 | 1 045,1 | 6,8 |

*Источник*: The European Economy. # 71. Luxembourg 2000. C.412

Деятельность ЕЭС и его институтов до 1970 г. финансировалась исключительно за счет взносов, которые государства-участники производили из своих национальных бюджетов. Размер взноса был пропорционален удельному весу страны в общем объеме ВНП Сообщества. Так доля Бельгии составляла 7,9 %, Германии, Франции и Италии – 28 %, Люксембурга – 0,2 %, Нидерландов – 7,9 %[[3]](#footnote-3). При этом квоты периодически пересматривались в зависимости от уровня ВНП страны в общем ВНП Сообщества. Пересмотр долей сопровождался серьезными спорами, что значительно осложняло бюджетный процесс. С самого начала организаторы группировки признавали, что система финансирования деятельности Сообщества только за счет взносов государств-членов, является неудобной и неэффективной. Деятельность ЕЭС должна была финансироваться за счет отчислений государств-членов лишь в течение переходного периода, за который должна была быть сформирована система собственных ресурсов. В статье 201 Римского договора указано, что бюджет должен полностью финансироваться за счет собственных ресурсов, но без ущерба для других доходов. Планировалось, что образование такой системы будет завершено к 1966 г., а собственные ресурсы должны были стать основным источником финансирования бюджета Сообщества. Комиссия должна была изучить условия, при которых взносы могут быть заменены собственными ресурсами Сообщества и рассмотреть их возможные источники.

В 1965 г. Комиссия представила Совету свои предложения по формированию системы собственных ресурсов. Сложность состояла в том, чтобы найти такие источники пополнения бюджета, которые бы могли покрывать постоянно растущие расходы, и при этом расходы и доходы оставались бы сбалансированными. Поскольку к 1965 г. уже началось проведение единой сельскохозяйственной политики, а к 1968 г. планировалось ввести в действие единый таможенный тариф, Комиссия внесла предложение, по которому импортные таможенные пошлины и компенсационные сборы от импорта сельскохозяйственных товаров должны были стать источниками собственных ресурсов. По мнению Комиссии, это позволило бы значительно увеличить бюджет ЕЭС. При этом роль центральных органов ЕЭС, как и их фискальные возможности, должны были быть максимально приближены к той роли, которую играют национальные правительства, собирая налоги и расходуя их затем на государственные нужды. Комиссия предложила увеличить полномочия Парламента в вопросах, касающихся бюджета Сообщества. В тот период Совет доминировал в принятии решений по бюджетным вопросам, а Парламент мог вносить поправки, но согласно Римскому договору окончательное утверждение бюджета происходило в Совете.

Предложения Комиссии натолкнулись на серьезное противодействие Франции. Французские представители считали, что европейское объединение должно быть межгосударственным, а не наднациональным. В знак протеста против инициативы Комиссии они покинули все заседания в рамках трех европейских сообществ (ЕЭС, ЕОУС и Евратома). Но без Франции интеграция была бы невозможна, и в 1966 г. был заключен Люксембургский компромисс, по которому национальные правительства стран-членов получили право вето в отношении решений, формально принимаемых большинством голосов в институтах ЕЭС, если такие решения расцениваются государством как угроза национальным интересам. Однако переговоры по формированию системы собственных ресурсов и увеличению бюджетных полномочий Парламента продолжались. Потребовалось 4 года, чтобы достигнуть согласия по этим вопросам. Значительное увеличение полномочий Парламента было зафиксировано в Люксембургском договоре от 22 апреля 1970 г. Парламент получил право изменять структуру расходов Сообщества, не меняя при этом их общую сумму, а Совет мог отвергнуть эти поправки большинством голосов. С 1975 г. права Парламента значительно изменились: полномочия Парламента по внесению поправок в проект бюджета возросли и теперь зависят от того, являются ли расходы «обязательными» или «необязательными». Кроме того, право объявить о том, что бюджет окончательно принят, перешло к председателю Парламента.

21 апреля 1970 г. было принято важнейшее решение о создании системы собственных ресурсов, которое выделило ЕЭС из ряда остальных международных организаций, деятельность которых зависит от отчислений стран-членов. Основой для независимой системы финансирования деятельности Сообщества стали традиционные собственные ресурсы (сельскохозяйственные сборы и таможенные пошлины) и отчисления от НДС, собираемого в странах-членах. К собственным ресурсам относятся доходы, которые поступают в бюджет в результате собственной деятельности органов Сообщества, связанной с регулированием экономических процессов. Взимание общих таможенных тарифов при импорте в зону ЕЭС промышленных товаров из третьих стран стало возможно благодаря общей таможенной политике и введению единого таможенного тарифа, а взимание компенсационных сборов и пошлин при импорте сельскохозяйственных товаров – с началом проведения единой сельскохозяйственной политики в 1962 г.

Система доходов единого бюджета в период 1970-1988 гг. состояла из следующих элементов:

1. Компенсационные сборы и пошлины, взимаемые с импорта в ЕС сельскохозяйственных товаров в рамках действия единой сельскохозяйственной политики; а также сборы и пошлины, которые взимаются с европейских производителей сахара и глюкозы в рамках соглашений об организации внутреннего европейского рынка этих товаров. Эти доходы поступают в единый бюджет полностью и автоматически.
2. Пошлины, взимаемые по единому таможенному тарифу с импорта промышленных товаров из третьих стран. Эти доходы также поступают в единый бюджет полностью и автоматически.
3. Отчисления в единый бюджет от НДС, собранного на территории каждой страны группировки. Конкретная ставка отчислений согласуется на каждый бюджетный год, но она не должна была превышать «потолка» отчислений, устанавливаемого Советом (решением 1970 г. «потолок» был установлен на уровне 1% от совокупного НДС). В начале 80-х гг. эта квота колебалась в пределах 0,78 – 0,98 %.
4. Прочие доходы: взносы стран-членов на осуществление специальных программ Евратома; часть сборов, предусмотренных для финансирования предприятий угольной и металлургической промышленности в рамках ЕОУС; сумма превышения доходов над расходами в прошедшем финансовом году (если таковая возникает). Раздел также формируется за счет налоговых и социальных вычетов из заработной платы сотрудников, работающих в многочисленных учреждениях ЕС; а также процентов и штрафов, взимаемых со стран-членов группировки, если они перевели собранные средства (таможенные пошлины, компенсационные сборы т.д.) с опозданием.

Импортные пошлины и сборы с промышленной и сельскохозяйственной продукции стали поступать в единый бюджет в 1971 г. Сложнее было организовать сбор отчислений от НДС, поскольку в странах ЕЭС еще не существовало единой системы взимания этого налога. В Римском договоре была зафиксирована необходимость постепенной гармонизации налоговых систем в странах ЕЭС в интересах создания общего рынка, а в 1967 г. Совет утвердил директивы, в соответствии с которыми все страны Сообщества должны были заменить действующие у них каскадные системы налога с оборота на налог на добавленную стоимость. Кроме того, введение НДС стало обязательным условием принятия в Сообщество любого нового государства. Страны-участницы группировки ввели НДС к 1973 г., но основные элементы налога (объекты обложения, налоговая база, ставки, льготы) не были унифицированы и сильно различались по странам. Чтобы унифицировать взимание налогов в странах ЕЭС Комиссия в 1973 г. внесла свои предложения по гармонизации налогообложения. Однако, из-за существовавших разногласий между странами-участницами по вопросам налоговой гармонизации, потребовалось почти 4 года, прежде чем Совет принял в 1977 г. Шестую директиву о НДС, которая устанавливала единую налоговую базу для исчисления налога. Отсутствие единой налоговой базы препятствовало перечислению части собранного НДС в единый бюджет, несмотря на то, что это было предусмотрено решением об образовании системы собственных ресурсов Сообщества. Отчисления от НДС начали поступать в единый бюджет Сообщества лишь в 1979 г.

Переход на независимую систему финансирования позволил значительно увеличить объем поступлений. Если в период с 1958 г. по 1970 г. суммарный объем поступлений в бюджет ЕЭС составил немногим более 13,5 млрд. евро, то за первые четыре года после введения в действие механизма собственных ресурсов было собрано более 15 млрд. евро. За период 1971–1987 гг. бюджет Сообщества вырос в пятнадцать раз с 2,3 млрд. до 35,8 млрд. евро. Статистика показывает, что основным источником поступлений в единый бюджет в 1971 г. были «прочие поступления» – их объем составил более 1 млрд. евро, а их доля в бюджетных поступлениях составляла 44,4 %. На втором месте по объемам поступлений были компенсационные сельскохозяйственные сборы – 713 млн. евро или 30,6 % поступлений. На третьем – поступления от таможенных пошлин (около 582 млн. евро или 25 %). В 1972 г. структура поступлений в единый бюджет изменилась: второе место по объемам поступлений заняли таможенные пошлины. Этому способствовало то, что значительно изменились как объемы внешней торговли Сообщества, так и ее структура. В период с 1970 г. по 1980 г. объемы импорта возросли более чем в 6 раз. Увеличению доли таможенных пошлин в общем объеме бюджетных доходов также способствовало вступление в ЕЭС в 1973 г. Великобритании. Эта страна традиционно связана с рынками стран Британского содружества и поэтому она вносит в единый бюджет гораздо большую долю таможенных пошлин и компенсационных сборов, чем другие страны Сообщества. Через 3 года пошлины принесли в бюджет более 2,7 млрд. евро, а их доля в бюджетных поступлениях достигла своего максимального значения – в 1974 г. она составила более 53 %. Политика общего снижения таможенных тарифов привела к тому, что рост поступлений от таможенных пошлин в единый бюджет ЕЭС замедлился, а их доля начала уменьшаться. В декабре 1979 г. на переговорах в рамках ГАТТ было принято решение о снижении тарифных ставок в среднем на 25-30 % к 1 января 1987 г. При этом средний уровень единого таможенного тарифа ЕЭС должен был сократиться с 9,8 % до 7,5 %. Также в 70-е годы Сообщество предоставило преференции развивающимся странам; были заключены соглашения о беспошлинной торговле с четырьмя странами ЕАСТ. В количественном отношении поступления от таможенных пошлин росли медленно, а их доля в общем объеме поступлений продолжала снижаться. К 1978 г., т.е. до того как в единый бюджет стали поступать отчисления от НДС, доля таможенных пошлин сократилась до 35,3 %. Кроме того, в связи с проведением единой сельскохозяйственной политики, потребность Сообщества в импорте аграрной продукции стала снижаться. Это отразилось на темпах роста поступлений от компенсационных сборов в единый бюджет. В период 1971–1975 гг. было отмечено снижение поступлений с 713 млн. до 510 млн. евро, а доля компенсационных сборов сократилась с 30, 6 % до 9,2 %. Затем поступления от компенсационных сборов начали расти, с 1,2 млрд. в 1976 г. до 2,3 млрд. евро в 1986 г., однако их удельный вес в бюджетных поступлениях снизился с 14,2 % до 6,8 % за аналогичный период. В 1987 г. был зафиксирован максимальный объем поступлений от компенсационных сборов: они принесли в бюджет около 3,1 млрд. евро (6,2 % поступлений). В среднем, в период 1970-1988 гг. поступления от компенсационных сборов в единый бюджет составляли около 2,2–2,4 млрд. евро.

Традиционные собственные ресурсы (таможенные пошлины и компенсационные сборы) не могли обеспечить того объема поступлений, который был необходим для финансирования расходов Сообщества. До 1979 г. почти половина поступлений в бюджет обеспечивалась за счет прочих доходов, в 1978 г. их объем достиг 5,8 млрд. евро. Отчисления от НДС, которые начали поступать в единый бюджет с 1979 г., позволили значительно увеличить доходы и стали основным источником бюджетных поступлений. В 1979 г. поступления от НДС составили более 4,7 млрд. евро, а их доля в доходах бюджета равнялась 31, 8 %. В следующем году объем поступлений вырос в полтора раза, составив около 7,2 млрд. евро, а их доля в доходах бюджета достигла 44,2 %. В 1982 г. доля поступлений от НДС превысила 50 % в объеме общих поступлений в бюджет и в дальнейшие годы она продолжала увеличиваться. Рост поступлений от НДС объяснялся, с одной стороны, увеличением числа участников Сообщества[[4]](#footnote-4), с другой стороны – ростом налоговой базы НДС и более широким охватом товаров и услуг.

Динамика поступлений в бюджет в период 1971-1987 гг. отражена в таблице 2.

Таблица 2

Динамика поступлений в единый бюджет ЕС

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего | в т.ч. собственные ресурсы |
| компенсационные сборы | таможенные пошлины | отчисления от НДС  | прочие поступления |
| млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1971 | 2 329,3 | 100,0 | 713,8 | 30,6 | 582,3 | 25,0 | - | - | 1 033,2 | 44,4 |
| 1972 | 3 117,5 | 100,0 | 799,5 | 25,6 | 957,3 | 30,7 | - | - | 1 360,7 | 43,6 |
| 1973 | 4 914,3 | 100,0 | 510,3 | 10,4 | 1 986,3 | 40,4 | - | - | 2 417,7 | 49,2 |
| 1974 | 5 143,4 | 100,0 | 330,1 | 6,4 | 2 737,6 | 53,2 | - | - | 2 075,7 | 40,4 |
| 1975 | 6 385,1 | 100,0 | 590,1 | 9,2 | 3 151,0 | 49,3 | - | - | 2 644,0 | 41,4 |
| 1976 | 8 184,7 | 100,0 | 1 163,7 | 14,2 | 4 064,5 | 49,7 | - | - | 2 956,5 | 36,1 |
| 1977 | 8 675,1 | 100,0 | 1 778,5 | 20,5 | 3 927,2 | 45,3 | - | - | 2 996,4 | 34,2 |
| 1978 | 12 452,8 | 100,0 | 2 278,9 | 18,3 | 4 390,9 | 35,3 | - | - | 5 783,0 | 46,4 |
| 1979 | 14 891,5 | 100,0 | 2 143,3 | 14,4 | 5 189,1 | 34,8 | 4 737,7 | 31,8 | 2 821,2 | 18,9 |
| 1980 | 16 432,3 | 100,0 | 2 002,3 | 12,2 | 5 905,7 | 35,9 | 7 258,5 | 44,2 | 1 265,8 | 7,7 |
| 1981 | 18 918,0 | 100,0 | 1 747,4 | 9,2 | 6 392,4 | 33,8 | 9 187,8 | 48,6 | 1 590,4 | 8,4 |
| 1982 | 22 082,1 | 100,0 | 2 227,8 | 10,1 | 6 815,3 | 30,9 | 12 000,5 | 54,3 | 1 038,5 | 4,7 |
| 1983 | 25 729,2 | 100,0 | 2 433,9 | 9,5 | 7 234,6 | 28,1 | 13 691,0 | 53,2 | 2 369,7 | 9,2 |
| 1984 | 26 082,4 | 100,0 | 2 950,0 | 11,3 | 7 623,5 | 29,2 | 14 565,9 | 55,8 | 943,0 | 3,6 |
| 1985 | 28 085,1 | 100,0 | 2 179,1 | 7,8 | 8 310,1 | 29,6 | 15 218,9 | 54,2 | 2 377,0 | 8,4 |
| 1986 | 33 667,2 | 100,0 | 2 287,0 | 6,8 | 8 173,0 | 24,3 | 22 223,4 | 66,0 | 983,8 | 2,9 |
| 1987 | 35 783,3 | 100,0 | 3 097,8 | 8,7 | 8 936,5 | 25,0 | 23 463,5 | 65,6 | 285,5 | 0,7 |
| Итого | 272 873,3 | 100,0 | 29 233,7 | 10,7 | 86 377,3 | 31,7 | 122 347,2 | 44,8 | 34 942,1 | 12,8 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.42

Развитие интеграции требовало все больших финансовых средств, однако доходы бюджета были ограничены «потолком» отчислений от НДС, а поступления от таможенных пошлин и компенсационных сборов росли слишком медленно и зависели от многих неустойчивых факторов (колебания цен на мировом рынке, масштабов и структуры импорта из третьих стран и т.д.). Ситуация осложнилась, когда в 1986 г. в Сообщество вступили Испания и Португалия – две относительно бедные европейские страны. По подсчетам Комиссии, для обеспечения интеграции этих стран в европейскую экономику в первые годы требовалось примерно 7-8 % средств единого бюджета Сообщества.

Вопрос о нехватке средств для финансирования интеграционных процессов впервые возник в 1982 г., при составлении проекта бюджета на 1983 г. Расходы Сообщества практически совпали с суммой доходов, которая была рассчитана по максимальной ставке отчислений от НДС (1 %). Перед Комиссией была поставлена задача изыскать дополнительные финансовые ресурсы для обеспечения дальнейшего развития Сообщества. В 1984 г. впервые возникла проблема бюджетного дефицита – по предварительным прогнозам он должен был составить 2,3 млрд. евро. Причиной дефицита стали возросшие расходы на проведение единой сельскохозяйственной политики и недополучение прогнозировавшегося объема пошлин, взимаемых с импорта сельскохозяйственной продукции. Поскольку возможность увеличить поступления от собственных ресурсов отсутствовала из-за жесткого ограничения отчислений от НДС, Комиссия предложила ликвидировать дефицит бюджета путем внесения странами-участницами дополнительных сумм из национальных бюджетов или с помощью отсрочки возврата странам административных расходов, связанных со сбором и перечислением пошлин и компенсационных сборов в единый бюджет. Другой вариант погашения бюджетного дефицита заключался в получении Сообществом займов на срок до 4 лет от национальных банков европейских государств. Комиссия считала, что этот вариант являлся наиболее приемлемым, поскольку он не требовал длительной процедуры одобрения национальными парламентами, а возврат займов предполагалось начать в 1986 г., когда, по мнению Комиссии, проблема нехватки средств будет решена. Однако позиции стран ЕЭС по этому вопросу оказались противоположными. Великобритания вообще отказывалась компенсировать дефицит и требовала сократить расходы, главным образом, на единую сельскохозяйственную политику, и перенести оставшиеся непокрытыми расходы на будущий год. Германия выступала против перенесения дефицита на новый финансовый год, поскольку в этом случае доля Великобритании в покрытии дефицита автоматически сокращалась[[5]](#footnote-5). Франция требовала строгой экономии бюджетных средств Сообщества, однако не за счет единой сельскохозяйственной политики, которая приносит ей значительные выгоды. Другие страны также не согласились нести дополнительные расходы на покрытие бюджетного дефицита. Решение проблемы осложнялось также тем, что в Римском договоре вероятность возникновения дефицита не была предусмотрена и поэтому не существовало правовой основы для его урегулирования. Большинство стран сомневалось в правомерности требований Комиссии о выплате дополнительных средств из национальных бюджетов для покрытия дефицита единого бюджета Сообщества. Споры по вопросу бюджетного дефицита продолжались до ноября 1984 г. Было принято решение о внесении государствами ЕЭС дополнительных взносов в бюджет в размере 1,3 млрд. евро и об увеличении «потолка» отчислений от НДС с 1 % до 1,4 %. Благодаря этим мерам, а также тому, что существовала возможность отложить ряд выплат и несколько сократить расходы по отдельным бюджетным статьям, бюджетного дефицита удалось избежать. Однако проблема нехватки средств для финансирования дальнейшего расширения деятельности Сообщества осталась. Перед Комиссией была поставлена задача изыскать новые источники поступлений в бюджет и разработать более жесткие меры поддержания финансовой дисциплины.

## § 2. Бюджетная реформа 1988 г.: предпосылки проведения и роль в формировании и распределении средств единого бюджета.

К концу 1980-х гг. стало очевидно, что ресурсы, которыми располагало Сообщество в тот период, были значительно меньше, чем необходимые расходы. Кроме того, политическое и институциональное равновесие в финансовой сфере постепенно нарушалось, что значительно затрудняло ежегодную процедуру принятия бюджета и привело к нескольким бюджетным кризисам. Присоединение Испании и Португалии в 1986 г., а также подписание Единого европейского акта, вступившего в силу с 1 июля 1987 г., открыли перспективу для проведения полной и основательной реформы финансовой системы Сообщества. Главная задача реформы заключалась в том, чтобы обеспечить Сообщество достаточным количеством финансовых ресурсов для осуществления программы «социального и экономического сплочения» на общеевропейском уровне и одновременно не допустить того, чтобы новые дополнительные средства полностью были направлены на финансирование единой сельскохозяйственной политики.

В феврале 1987 г. Комиссия представила на рассмотрение Совета свои предложения по реформированию финансовой системы Сообщества, которые получили название «Пакет Делора-I», по имени Жака Делора, возглавлявшего Комиссию в тот период. Задачей реформы было изыскать средства, необходимые для реализации положений Единого европейского акта. Через год на сессии Европейского Совета в Брюсселе было принято соглашение об изменении системы финансирования Сообщества. Реформа проводилась по трем основным направлениям.

Во-первых, для того, чтобы обеспечить Сообщество необходимым количеством средств для нормального функционирования, в отношении собственных ресурсов было решено отойти от схемы, когда общий объем собственных ресурсов был привязан к одному из источников дохода (НДС). Теперь общий «потолок» собственных ресурсов каждый год закрепляется на определенном уровне от общего ВНП Сообщества (1,15 % в 1988 г. с постоянным увеличением до 1,2 % в 1992 г.) и рассчитывается исходя из оценки объемов ресурсов необходимых для деятельности Сообщества, которые содержатся в среднесрочной экономической программе – финансовой перспективе. Для того чтобы компенсировать сокращение поступлений в бюджет от традиционных собственных ресурсов, бюджетная реформа 1988 г. предусматривала введение еще одного источника доходов, т.н. «четвертого ресурса» – отчислений стран-членов, которые устанавливались в соответствии с величиной их ВНП. Конкретная ставка отчисляемой доли определяется на каждый бюджетный год и зависит от разницы между планируемыми расходами бюджета и доходами от других источников. Отчисления от ВНП стран-участниц взимаются только в том случае, если невозможно покрыть расходы за счет других поступлений в бюджет. В 1988 г. они принесли в бюджет 4,4 млрд. евро (10,6 % поступлений). К 1992 г. доля этого источника в доходах бюджета выросла до 13,9 %. Реформа также изменила схему отчислений НДС – теперь ставка в 1,4 % применяется к налоговой базе и из полученной величины вычитается сумма компенсационных отчислений, выплачиваемых Великобритании согласно действующему корректирующему механизму. При этом налоговая база, с которой производятся отчисления в единый бюджет, не может превышать 55 % от ВНП каждой из стран-участниц. Такое решение было принято в связи с тем, что существуют серьезные различия между экономическим устройством стран Сообщества и доля потребления в ВНП отличается по странам, а также для снижения объемов бюджетного дисбаланса в отношении Великобритании и уменьшения выплачиваемых этой стране компенсаций.

За период 1988-1992 гг. объем единого бюджета вырос с 41,8 млрд. до 59,7 млрд. евро. Основным источником финансирования все еще оставались отчисления от НДС: их доля составляла 57-59 % от общего объема поступлений, в среднем принося в бюджет по 28 млрд. евро ежегодно. Вследствие общемировой практики снижения таможенных тарифов, а также повышения самообеспеченности ЕС сельскохозяйственными товарами снизились объемы поступлений в бюджет от традиционных собственных ресурсов. Если в 1987 г. объем поступлений от компенсационных сборов составил около 3 млрд. евро (8,7 % бюджетных доходов), то в 1988 г. они принесли в бюджет 2,6 млрд. евро (6,2 % поступлений), а к 1992 г. их объем сократился до 2 млрд. евро (3,3 % бюджетных поступлений). Объем поступлений от таможенных пошлин продолжал увеличиваться в этот период (с 9,3 млрд. в 1988 г. до 11,3 млрд. евро в 1992 г., что составляло 22,3 % и 18,9 % соответственно), однако их рост не был достаточным для финансирования всех интеграционных программ. В абсолютном выражении суммарный объем поступлений от таможенных пошлин и компенсационных сборов составлял 12-14 млрд. евро в год, а их доля снизилась с 28,8 % в 1988 г. до 22,2 % в 1992 г. В таблице 3 представлена динамика поступлений в единый бюджет ЕС в период 1988-1992 г.

Таблица 3

Динамика поступлений в единый бюджет ЕС

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего | в т.ч. собственные ресурсы |
| компенсационные сборы | таможенные пошлины | отчисления от НДС  | отчисления от ВНП | прочие поступления |
| млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1988 | 41 843,4 | 100,0 | 2 605,8 | 6,2 | 9 310,2 | 22,3 | 23 927,6 | 57,2 | 4 445,8 | 10,6 | 1 554,0 | 3,7 |
| 1989 | 45 899,8 | 100,0 | 2 397,7 | 5,2 | 10 312,9 | 22,5 | 26 293,4 | 57,3 | 4 519,0 | 9,8 | 2 376,8 | 5,2 |
| 1990 | 46 469,1 | 100,0 | 1 875,7 | 4,0 | 10 285,1 | 22,1 | 27 440,1 | 59,1 | 94,9 | 0,2 | 6 773,3 | 14,6 |
| 1991 | 56 249,4 | 100,0 | 2 486,6 | 4,4 | 11 475,4 | 20,4 | 31 406,2 | 55,8 | 7 468,3 | 13,3 | 3 412,9 | 6,1 |
| 1992 | 59 711,8 | 100,0 | 1 987,8 | 3,3 | 11 292,4 | 18,9 | 34 659,3 | 58,0 | 8 322,2 | 13,9 | 3 450,1 | 5,8 |
| Итого | 250 173,5 | 100,0 | 11 353,6 | 4,5 | 52 676,0 | 21,1 | 143 726,6 | 57,5 | 24 850,2 | 9,9 | 17 567,1 | 7,0 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.42-43

Во-вторых, было принято решение ужесточить бюджетную дисциплину, чтобы обеспечить контроль над ростом бюджетных расходов. Согласно Межинституциональному соглашению по вопросам бюджетной дисциплины и улучшению бюджетной процедуры, которое вступило в силу 1 июля 1988 г., ответственность за соблюдением бюджетной дисциплины была разделена между Парламентом, Советом и Комиссией. Неотъемлемой частью этого соглашения стало решение о разработке финансовой перспективы, ставшей основой для новых соглашений по вопросам бюджетной дисциплины. Согласно этому положению Парламент, Совет и Комиссия заранее определяют основные бюджетные приоритеты на будущий период (4-6 лет) и устанавливают рамки расходов Сообщества. Таким образом, в финансовой перспективе отражается максимальный объем будущих расходов и их предполагаемый состав. Первое Межинституциональное соглашение было заключено на 1988-1992 гг., т.е. в период действия «Пакета Делора-I». При составлении финансовой перспективы максимальный размер («потолок») планируемых бюджетных расходов указывается как в млн. евро, так и в процентном отношении к общему ВНП Сообщества (прогнозируемым значениям), что позволяет сравнивать планируемые расходы с планируемыми поступлениями, поскольку максимальный объем собственных ресурсов, за счет которых проводится финансирование деятельности ЕС, также фиксируется как определенный процент от совокупного ВНП. При этом учитывается и возможность возникновения непредвиденных расходов в деятельности группировки. Резерв для их покрытия создается за счет разницы между прогнозируемыми объемами поступлений от собственных ресурсов в бюджет и планируемыми расходами и также выражается в процентном отношении к ВНП Сообщества. Этот резерв имеет двойное значение: с одной стороны, он является своего рода «запасом прочности» для бюджета в случае, если поступления в бюджет окажутся меньше, чем прогнозировалось; с другой, он позволяет финансировать непредвиденные расходы. В период 1988-1992 гг. резерв был установлен на уровне 0,03 % от ВНП Сообщества. Все расчеты делаются в текущих ценах (первая финансовая перспектива была рассчитана в ценах 1988 г.) и каждый год Комиссия пересчитывает данные в ценах текущего года, учитывая рост цен и увеличение ВНП Сообщества. Помимо этих изменений, финансовая перспектива может быть пересмотрена с тем, чтобы увеличить или уменьшить уровень расходов по одной или нескольким категориям, если возникнут расходы, которые не были предусмотрены на момент заключения Межинституционального соглашения о финансовой перспективе. В течение 1988-1992 гг. финансовая перспектива пересматривалась семь раз и причиной этого были масштабные изменения в мире, которые значительно повлияли на региональную политику Сообщества (объединение Германии) или на программы международной помощи, осуществляемые группировкой (предоставление гуманитарной помощи во время войны в Персидском заливе, войны между бывшими республиками Югославии, оказание помощи курдским беженцам и борьба с голодом в Африке).

Классификация расходов, по которой они распределены в финансовой перспективе, отражает основные политические приоритеты периода, на который принимается документ. Однако финансовую перспективу не следует рассматривать как многолетний бюджет, поскольку в процессе ежегодной бюджетной процедуры устанавливаются конкретные уровни расходов и распределение средств по различным направлениям. Целью бюджетной дисциплины является достижение гармоничного и контролируемого развития бюджетных расходов, в частности ограничение сельскохозяйственных расходов путем установления предела, по которому расходы по этому направлению не могут возрастать ежегодно более чем на 74 % от годовых темпов роста ВНП группировки. Кроме того, был создан валютный резерв для того, чтобы компенсировать возможные потери от колебаний курса экю по отношению к доллару при финансировании расходов секции гарантий ФЕОГА.

В финансовой перспективе 1988-1992 гг. основные расходы Сообщества были разделены по следующим категориям и для каждой из них был установлен ежегодный объем финансирования:

1. «Секция гарантий ФЕОГА»: расходы на поддержание гарантированных цен на сельскохозяйственную продукцию, а также половина расходов на проведение программы выведения земель из оборота.
2. «Структурные операции»: расходы структурных фондов (ЕФРР, ЕСФ, секции ориентации ФЕОГА); расходы, связанные с оказанием поддержки рыболовецкой отрасли и структурными программами поддержки определенных географических областей (например, специальная программа развития промышленности Португалии – PEDIP); другая половина расходов на проведение программы выведения земель из оборота; расходы на оказание финансовой помощи фермерам.
3. «Проведение долгосрочных политик Сообщества»: расходы на НИОКР и интегрированные программы для Средиземноморья.
4. «Прочие политики Сообщества»: расходы в области транспорта, окружающей среды, внутреннего рынка, а также внешней деятельности Сообщества.
5. «Выплаты и административные расходы»: финансирование административных расходов на содержание институтов Сообщества, а также некоторые выплаты государствам-членам (например, Испании и Португалии в первые годы их членства в ЕС)
6. «Валютные резервы»

Третьим направлением бюджетной реформы 1988 г. стало реформирование деятельности Структурных фондов Сообщества. Согласно Единому европейскому акту, три структурных фонда, финансируемых из единого бюджета (ФЕОГА, ЕСФ и ЕФРР), должны были проводить согласованную политику, направленную на достижение целей, записанных в договоре. Для достижения намеченных задач было решено увеличить ассигнования, выделяемые фондам, и к 1993 г. они должны были в два раза превысить показатели 1987 г. Чтобы обеспечить эффективное выполнение целей финансовой перспективой для фондов были установлены пять направлений деятельности: №1 – «развитие и структурное выравнивание регионов, отстающих в экономическом развитии»; №2 – «структурная перестройка в регионах, переживающих промышленный спад»; №3 – «борьба с долговременной безработицей»; №4 – «профессиональная интеграция молодежи»; №5 (а, б) – «перестройка аграрного сектора и развитие сельских регионов».

Бюджетную реформу 1988 г. безусловно можно назвать успешной, поскольку три основные цели – контролируемый и упорядоченный рост расходов; улучшение бюджетной процедуры и управления бюджетом; достижение необходимого объема поступлений от собственных ресурсов – были достигнуты. Однако необходимо отметить тот факт, что успеху бюджетной реформы немало способствовала благоприятная экономическая ситуация. С другой стороны, Сообществу пришлось столкнуться с событиями, которые невозможно было предвидеть при составлении финансовой перспективы на 1988-1992 гг. и в результате которых оно выделило дополнительные средства на оказание помощи странам Центральной и Восточной Европы, а также бывшим республикам СССР. Также значительно улучшилась ситуация в сфере бюджетной процедуры и управления бюджетом – после реформы бюджеты последующих годов принимались в установленные сроки и без какого-либо сильного противостояния между Парламентом и Советом.

Однако структура собственных ресурсов осталась неизменной. Доля традиционных собственных ресурсов продолжала снижаться – суммарная доля таможенных пошлин и компенсационных сборов в едином бюджете сократилась с 28,5 % в 1988 г. до 22,2 % в 1992 г. Доля поступлений от ВНП в 1988 г. составляла 10,6 %, в 1992 г. она возросла только до 13,9 %. Несмотря на то, что разработчики реформы надеялись, что в период действия первой финансовой перспективы 1988–1992 гг. отчисления от ВНП станут основным источником поступлений в единый бюджет, этот источник доходов был довольно скромным и занимал лишь третье место после отчислений от НДС и традиционных собственных ресурсов. Поступления от НДС продолжали оставаться основным источником бюджетных доходов и их доля на протяжении 1988-1992 гг. была неизменно высока. Отчисления от НДС обеспечивали 57-58 % доходов единого бюджета.

Реформа 1988 г. также положила конец проблеме нехватки финансовых средств. Несмотря на то, что максимальные уровни расходов по различным категориям, установленным в финансовой перспективе 1988–1992 гг., были в несколько раз увеличены, суммарный объем расходов, зафиксированный в финансовой перспективе, не превышал общего «потолка» собственных ресурсов. Этому во многом способствовали два благоприятных экономических фактора – более быстрые темпы экономического роста по сравнению с прогнозировавшимися значениями и умеренный рост расходов на единую сельскохозяйственную политику. В 1988 г. «потолок» собственных ресурсов был установлен на уровне 1,15 % от общего ВНП Сообщества, а в финансовой перспективе доля всех бюджетных расходов была определена на уровне 1,08 % от совокупного ВНП. В течение 1988–1992 гг. «потолок» собственных ресурсов был повышен до 1,20 % от ВНП Сообщества, что позволило обеспечить группировку необходимым количеством финансовых средств. Однако к 1992 г. доля бюджетных расходов возросла до 1,19 % от совокупного ВНП Сообщества, и было решено увеличить максимальный объем собственных ресурсов на период действия следующей финансовой перспективы.

## § 3. Бюджетная реформа 1992 г.: ее роль в формировании и распределении средств и влияние на углубление интеграции.

Финансовый режим, одобренный в 1988 г. истекал к концу 1992 г., а Сообщество нуждалось в дополнительных средствах для выполнения новых задач, поставленных в договоре о Европейском союзе. Договор официально провозгласил цель создать в рамках Сообщества Экономический и валютный союз, который предполагал проведение государствами-членами общей экономической и валютной политики и введение единой валюты. В начале 1992 г. Комиссия предложила новый проект среднесрочной финансовой программы на 1993-1999 гг., который получил название «Пакет Делора-II». Новая финансовая перспектива была нацелена на выполнение целей договора о создании Европейского Союза. В декабре 1992 г. на сессии в Эдинбурге Совет принял предложения Комиссии. Приоритет был отдан расходам на структурные операции Евросоюза в наиболее отстающих регионах. Согласно Эдинбургскому соглашению, необходимо было увеличить объем финансовых ресурсов, направляемых на финансирование внутренних политик Сообщества, расширить финансирование Структурных фондов, а также принять ряд мер, направленных на повышение конкурентоспособности европейской промышленности.

Чтобы изыскать финансовые ресурсы, необходимые для завершения прежних и выполнения новых задач, стоящих перед ЕС, было принято решение о повышении максимального объема собственных ресурсов с 1,20 % от совокупного ВНП Сообщества в 1992 г. до 1,27 % к 1999 г. За этот период объем единого бюджета увеличился с 65,7 млрд. до 86,9 млрд. евро. Бюджет 2002 г. приблизился к отметке в 100 млрд. евро – согласно утвержденному бюджету, в текущем году объем поступлений составит около 96 млрд. евро[[6]](#footnote-6).

Динамика и структура поступлений в бюджет ЕС в период с 1993 г. по 2001 г. показана в таблице 4.

Таблица 4

Динамика поступлений в единый бюджет

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего | в т.ч. собственные ресурсы |
| компенсационные сборы | таможенные пошлины | отчисления от НДС  | отчисления от ВНП | прочие поступления |
| млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1993 | 65 672,7 | 100,0 | 1 929,9 | 2,9 | 11 055,6 | 16,8 | 34 489,9 | 52,5 | 16 517,9 | 25,2 | 1 679,5 | 2,6 |
| 1994 | 66 002,1 | 100,0 | 2 074,1 | 3,1 | 11 178,0 | 16,9 | 33 254,5 | 50,4 | 17 682,2 | 26,8 | 1 813,3 | 2,7 |
| 1995 | 75 077,1 | 100,0 | 1 944,6 | 2,6 | 12 508,6 | 16,7 | 39 183,2 | 52,2 | 14 191,2 | 18,9 | 7 249,5 | 9,7 |
| 1996 | 81 275,1 | 100,0 | 1 821,5 | 2,2 | 11 762,2 | 14,5 | 33 962,9 | 41,8 | 23 549,1 | 29,0 | 10 179,4 | 12,5 |
| 1997 | 80 547,7 | 100,0 | 1 925,3 | 2,4 | 12 247,0 | 15,2 | 34 222,5 | 42,5 | 26 898,2 | 33,4 | 5 254,7 | 6,5 |
| 1998 | 84 527,7 | 100,0 | 1 955,1 | 2,3 | 12 155,6 | 14,4 | 33 118,0 | 39,2 | 35 020,5 | 41,4 | 2 280,5 | 2,7 |
| 1999 | 86 903,5 | 100,0 | 2 151,7 | 2,5 | 11 705,9 | 13,5 | 31 163,4 | 35,9 | 37 509,8 | 43,2 | 4 372,7 | 5,0 |
| 2000 | 89 440,6 | 100,0 | 2 038,4  | 2,3 | 11 665,3 | 13,0 | 34 048,6 | 38,1 | 37 805,1 | 42,3 | 3 883,2 | 4,3 |
| 2001 | 93 780,0 | 100,0 | 1 967,7 | 2,1 | 13 632,8 | 14,5 | 30 691,4 | 32,7 | 35 177,9 | 37,5 | 12 310,2 | 13,1 |
| Итого | 723 226,5 | 100,0 | 17 808,3 | 2,5 | 107 911,0 | 14,9 | 304 134,4 | 42,1 | 244 351,9 | 33,8 | 49 023,0 | 6,8 |

*Источники*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.43; General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures. Luxembourg 2002. C.23

Вследствие дальнейшей либерализации мировой торговли и снижения таможенных тарифов доля традиционных собственных ресурсов в доходах бюджета ЕС продолжала снижаться. Объем поступлений от таможенных пошлин и компенсационных сборов в количественном изменении практически не изменился в рассматриваемый период, и каждый год эти источники приносили в единый бюджет в среднем 13-14 млрд. евро. Поступления от таможенных пошлин выросли с 11 млрд. до 13, 6 млрд. евро за 1993-2001 гг., а их доля сократилась с 16,8 % до 14,5 %. Объем поступлений от компенсационных сборов остался на прежнем уровне в 1,9–2 млрд. евро в год, а их доля уменьшилась с 2,9 % до 2,1 % за аналогичный период. Также снижалась и доля поступлений от НДС: если в 1993 г. 52,5 % бюджетных доходов обеспечивались за счет этого источника (34,5 млрд. евро бюджетных поступлений), то к 1999 г. доля НДС в доходах единого бюджета составила 35,9 % (31,2 млрд. евро), а к 2001 г. она снизилась до 32,7 % (30,7 млрд. евро). Снижение доли НДС объясняется решением Совета[[7]](#footnote-7), по которому уменьшался как максимальный уровень отчислений от НДС (с 1,32 % от совокупного объема НДС в 1995 г. до 1,0% в 1999 г.), так и снижением максимального объема налоговой базы по отношению к ВНП каждой страны. Если в 1993 г. ставка отчислений от НДС применялась к налоговой базе, которая не могла превышать 55 % от ВНП страны-участницы, то к 1999 г. максимальный объем налоговой базы должен был постепенно сократиться до 50 %. При этом было сделано исключение для стран, у которых душевой ВНП не превышал 90 % от среднего по Сообществу, для Греции, Ирландии, Испании и Португалии максимальный объем налоговой базы с 1995 г. был установлен на уровне 50 % от ВНП. Таким образом, рост доходов бюджета происходил главным образом за счет «четвертого ресурса» – отчислений от ВНП стран-участниц. Если в 1993 г. на долю отчислений от ВНП приходилось всего 25 % доходов, то в 1999 г. они обеспечили 43,2 % бюджетных поступлений, а в абсолютном выражении поступления от ВНП возросли с 16,5 млрд. евро до 37,5 млрд. евро за аналогичный период.

Распределение расходов по категориям несколько изменилось по сравнению с финансовой перспективой 1988-1992 гг. Основные изменения затронули категорию №4 «Прочие политики Сообщества», которая была разделена на две части: «Внутренняя политика» и «Внешние действия ЕС». Финансирование расходов в области НИОКР и развития трансъевропейских сетей было перенесено из категории «Долгосрочные политики Сообщества» в категорию расходов на проведение внутренней политики. В категорию «Резервы» были также включены резервы на проведение внешних действий группировки (оказание чрезвычайной помощи третьим странам). Такое решение было принято, опираясь на опыт прошлого периода, когда вследствие непредвиденных событий приходилось несколько раз пересматривать финансовую перспективу с тем, чтобы выделить средства, необходимые для оказания внешней помощи третьим странам. Установление резервов по этой категории расходов позволило бы избежать многочисленных пересмотров финансовой перспективы, а также сделало бы выделение средств более оперативным.

Новое разделение расходов позволяет более точно отразить распределение средств на конкретные мероприятия и обеспечить должный контроль за их расходованием. Таким образом, средства бюджета ЕС распределяются по следующим категориям:

1. Расходы на проведение единой сельскохозяйственной политики (включая все сопутствующие мероприятия, расходы на программу выведения земель из оборота, финансовую помощь фермерам, а также расходы на обеспечение гарантированных цен на продукты рыболовства).
2. Расходы на проведение мероприятий по достижению социального и экономического сплочения (деятельность Структурных фондов, секции ориентации Финансового инструмента содействия рыболовству, а также Фонда Сплочения, который был учрежден по договору о Европейском Союзе).
3. Расходы на проведение внутренней политики ЕС (включая расходы на НИОКР и развитие трансъевропейских сетей).
4. Расходы на внешние действия (операции ЕС в специфических географических районах, расходы на оказание гуманитарной помощи, а также внешние аспекты политики в области рыболовства и охраны окружающей среды).
5. Административные расходы всех институтов ЕС
6. Резервы

В отношении расходов были достигнуты следующие соглашения. Несмотря на то, что в 1992 г. началось проведение радикальной реформы ЕСХП, которая была направлена на сокращение непроизводительных расходов и изменение правил оказания помощи аграрному сектору, было решено оставить без изменения принцип 1988 г., действовавший в отношении роста расходов на ЕСХП. Согласно этому принципу годовой рост максимального объема расходов на проведение ЕСХП не может превышать 74 % от годовых темпов роста ВНП ЕС. Было принято решение о дальнейшем увеличении финансирования деятельности Структурных фондов и об усилении финансовой помощи наиболее отстающим регионам, где уровень ВНП на душу населения не превышает 75 % среднего по ЕС. Страны, у которых подушевой ВНП не превышает 90 % среднего по ЕС (т.е. Греция, Испания, Португалия и Ирландия), будут получать помощь из специально созданного Фонда Сплочения, который поддерживает проекты в области экологии и инфраструктуры. Суммарный объем помощи, выделенной для четырех стран через Фонд Сплочения и по первому направлению деятельности других Структурных фондов, к 1999 г. должен был в два раза превысить объем средств, который эти страны получили в 1992 г.

Согласно решению Совета, расходы на проведение внутренней политики ЕС должны были увеличиться на 30 % в течение 1993-1999 гг. Особое внимание было уделено проведению НИОКР и программе развития трансъевропейских сетей. Представляя свой проект финансовой перспективы, Комиссия считала, что приоритет в расходах должен был быть отдан научно-технической политике и средства выделяемые на эти цели должны увеличиваться быстрее, чем по остальным направлениям внутренней политики ЕС. Однако Совет принял решение, по которому расходы в этой области должны были расти пропорционально общим расходам на проведение внутренней политики ЕС, но все же расходы на НИОКР должны были остаться наиболее важной статьей расходов по этому направлению. На них выделялось от половины до двух третей всех средств, расходуемых по категории 3 («расходы на проведение внутренней политики»). Среди расходов на внутреннюю политику ЕС наибольшими темпами должны были возрасти расходы на финансирование развития трансъевропейских сетей. Европейский Союз выделяет средства на развитие сетей в области транспорта, телекоммуникаций, энергетики с целью развития межграничных связей между национальными сетями. Хотя средства, вкладываемые ЕС в эти программы, значительно меньше, чем необходимые инвестиции, но своим участием в проектах, которые имеют исключительную важность для всей группировки, ЕС обеспечивает приток финансовых средств из других источников.

Средства, выделяемые на внешние действия ЕС, в период финансовой перспективы 1993-1999 гг. должны были возрасти более чем на 40 %, и этому во многом способствовало создание двух новых резервов – резерва на оказание чрезвычайной помощи третьим странам и резерв для гарантий по займам. При проведении внешней политики было решено обратить особое внимание на мероприятия в отношении стран, которые являются ближайшими соседями ЕС, т.е. странам Центральной и Восточной Европы и Средиземноморья.

Решения, принятые на заседании Совета в Эдинбурге, не могли быть реализованы без согласия Парламента соблюдать максимальные уровни расходов, зафиксированные в финансовой перспективе. Переговоры между Парламентом, Советом и Комиссией по этому вопросу привели к заключению второго Межинституционального соглашения, подписанного 23 октября 1993 г. Новое соглашение во многом повторяло соглашение от 1988 г., однако были внесены изменения, направленные на улучшение взаимодействия между институтами Сообщества и укрепление финансовой процедуры. По соглашению 1993 г. была установлена новая схема сотрудничества между Парламентом, Советом и Комиссией в период обсуждения проекта бюджета. Согласно этой схеме, перед тем, как Комиссия представит проект бюджета Совету, должно проводиться трехстороннее совещание между бюджетными институтами, на котором будут обсуждаться приоритетные направления расходов предстоящего года. Для достижения согласия между Парламентом и Советом в отношении «обязательных» расходов была разработана специальная процедура с тем, чтобы избежать противоречий между двумя ветвями бюджетной власти. По этой процедуре согласительное заседание по «обязательным» расходам должно состояться самое позднее в день, когда Совет принимает предварительный проект бюджета. Таким образом, Парламент получил возможность информировать Совет о своей позиции в отношении «обязательных» расходов еще до того, как Совет утвердит проект бюджета в первый раз и направит его в Парламент на рассмотрение. Такая схема помогает избежать ситуаций, когда возникали серьезные разногласия между Парламентом и Советом в отношении бюджетных расходов, что значительно замедляло процесс принятия бюджета в прошлом.

На трехстороннем заседании 9 ноября 1994 г. Парламент, Совет и Комиссия достигли согласия по изменению финансовой перспективы 1993-1999 гг., которые были сделаны в связи со вступлением Австрии, Финляндии и Швеции в ЕС. Новые финансовые рамки Сообщества были одобрены Советом 5 декабря 1994 г., а Парламентом – 13 декабря 1994 г. Это позволило не только сохранить Межинституциональное соглашение, но и вовремя принять бюджет на 1995 г., который действовал в отношении всех 15 членов Союза. Для того, чтобы успешно противостоять вызовам расширения, было принято решение об увеличении максимального объема расходов двум категориям. Так были увеличены расходы на проведение ЕСХП (категория №1) и структурные операции (категория №5). Для Структурных фондов было создано новое направление деятельности – «регионы с плотностью населения менее 8 человек на 1 кв. км», которые включают север Финляндии и Швеции. Кроме того, в финансовую перспективу была внесена новая категория расходов, из которой Австрия, Финляндия и Швеция должны были получать компенсации в период 1995-1998 гг. по линии сельскохозяйственной помощи. Компенсации выплачивались, поскольку эти страны не получили в 1995 г. из бюджета прямой помощи по программе ЕСХП и были вынуждены из своих национальных бюджетов оказывать поддержку аграрному сектору с тем, чтобы цены на сельскохозяйственные товары на национальных рынках были приведены в соответствие с ценами в ЕС.

Также в финансовой перспективе были увеличены расходы по статьям, которые не имели прямого отношения к расширению ЕС. На проведение программы по достижению мира в Северной Ирландии бюджет Структурных фондов был увеличен на 200 млн. евро в течение 1995-1997 гг. Для модернизации текстильной промышленности Португалии в 1994 г. было принято решение об увеличении на 400 млн. евро расходов по категории «Внутренняя политика».

В июле 1997 г. Комиссия опубликовала документ «Программа 2000: движение к более сильному и широкому Союзу», в которой содержались предложения по реформированию ЕСХП, новой политике экономического и социального сплочения, организации программ помощи странам, которые в недалеком будущем присоединятся к ЕС. Также рассматривались последствия дальнейшего расширения ЕС и система финансирования деятельности группировки. В марте 1998 г. Комиссия представила на рассмотрение Совета и Парламента финансовую перспективу на 2000-2006 гг. и проект нового Межинституционального соглашения. Основные компоненты Программы-2000 были одобрены на заседании Европейского Совета в Берлине 24-25 марта 1999 г., а 6 мая 1999 г. Парламент одобрил новое Межинституциональное соглашение, которое включало в себя финансовую перспективу на 2000-2006 гг. В новой финансовой перспективе были сохранены принципы предыдущих программ. 29 сентября 2000г. Совет одобрил новое решение по системе собственных ресурсов ЕС, согласно которому был увеличен объем средств, остающихся в распоряжении государств-членов после взимания таможенных пошлин и компенсационных сборов. С 2001 г. страны оставляют себе 25 % доходов от пошлин и сборов для покрытия расходов по их взиманию. Была снижена максимальная ставка отчислений с НДС – в 2000 г. она составляла 1% , в 2002-2003 гг. она будет снижена до 0,75 %, а с 2004 г. ставка будет составлять 0,5 %. Кроме того, с 2000 г. в отношении всех стран ЕС действует правило, по которому налоговая база НДС, с которой взимаются отчисления в единый бюджет, не может превышать 50 % от ВНП страны. Ранее это правило действовало лишь в отношении стран, чей ВНП в 1991 г. составлял менее 90 % среднего ВНП по Сообществу. Максимальный объем собственных ресурсов был установлен на уровне 1,27 % от ВНП Сообщества.

# Глава 3. Расходование средств и роль единого бюджета в развитии и углублении европейской интеграции

## § 1. Основные направления расходования средств из единого бюджета: структура и эволюция расходов.

По мере развития интеграционных процессов требовалось все больше средств для финансирования совместных мероприятий. Объем бюджетных расходов вырос с 7,3 млн. евро в 1958 г. до 95,6 млрд. евро в 2002 г. На сегодняшний день расходная часть бюджета разделена на шесть разделов по числу институтов Сообщества: Парламент (раздел I), Совет (раздел II), Комиссия (раздел III), Суд (раздел IV), Палата аудиторов (раздел V), Экономический и Социальный Комитет и Комитет Регионов (раздел VI). Средства, внесенные в разделы I, II, IV, V и VI предназначены исключительно для покрытия административных расходов институтов Сообщества, а расходы раздела III (Комиссия) разделены на две части – А и В. Средства, внесенные в часть А, предназначены для финансирования административных расходов Комиссии (расходы на оплату персонала, на содержание зданий и оборудования, на публикацию официальных изданий Сообщества, субсидии отдельным учреждениям, финансирование делегаций Сообщества). В 2001 г. расходы части А составили 3,2 млрд. евро. Раздел В предназначен для финансирования операционной деятельности Сообщества, и в нем выделены восемь подразделов.

Подраздел В1содержит расходы секции «гарантий» Европейского фонда ориентации и гарантии сельского хозяйства (ФЕОГА). Сельскохозяйственная политика с самого начала была одним из основных направлений интеграции и сегодня относится к числу наиболее разработанных единых политик группировки. В Римском договоре ей был посвящен специальный раздел «Сельское хозяйство» (ст. 38-47). Договор определил основные цели единой сельскохозяйственной политики (ЕСХП), к числу которых были отнесены, в частности, увеличение производства продовольствия, сокращение разрыва в доходах сельского и городского населения, достижение стабильности внутренних рынков сельскохозяйственных товаров, обеспечение населения продовольствием по разумным ценам. Осуществление ЕСХП началось в 1962 г., когда были установлены единые цены на многие виды продукции сельского хозяйства. Основными принципами регулирования стали устранение торговых барьеров во взаимной торговле, высокая степень защиты от конкуренции извне, централизованные операции по закупке продукции у фермеров по гарантированным ценам, обеспечение занятым в аграрном секторе уровня жизни, сравнимого с уровнем жизни занятых в других секторах экономики.

Финансирование мероприятий осуществляется через специально созданный в 1962 г. Европейский фонд ориентации и гарантии сельского хозяйства (ФЕОГА). Фонд состоит из двух секций – секции «гарантий» и секции «ориентации». Средства секции «гарантии» расходуются на финансирование системы регулирования и поддержания единых цен, а также поддержку уровня доходов фермеров и оплату экспорта излишков в третьи страны. Секция «ориентации»[[8]](#footnote-8) сельского хозяйства предназначается для реализации структурной политики в этом секторе. По этому разделу ЕС возмещает национальным правительствам до 25% расходов на помощь фермерам, производящим модернизацию своих хозяйств, выплату пенсий пожилым фермерам, профессиональную подготовку лиц, занятых в сельском хозяйстве.

В первые годы большинство мероприятий ЕСХП было направлено на создание общего аграрного рынка, поэтому финансирование шло через секцию «гарантий». В 1965 г. расходы фонда составили 28,7 млн. евро или 37,5 % от общего бюджета группировки. В 1967 г. они выросли уже до 340 млн. евро (71,4%). Рост расходов фонда, как абсолютно, так и относительно, продолжался до 1970 г., когда они составили 3 166,5 млн. евро или 93,5 % от бюджета группировки. При этом более 90 % расходов ФЕОГА шло по линии секции «гарантии», которая является обязательной статьей расхода бюджета группировки и не подлежит сокращению. Были достигнуты значительные успехи в проведении ЕСХП – степень самообеспеченности продовольствием неуклонно возрастала и Сообщество стало одним из крупнейших производителей и экспортеров аграрной продукции; за 1968-1973 гг. производительность труда в аграрном секторе росла в среднем на 7,6 % ежегодно[[9]](#footnote-9); а европейские фермеры находились в выгодных условиях, сильно отличавшихся от условий мирового хозяйства. Кроме того, ЕСХП внесла существенный вклад в смягчение региональных диспропорций на территории Сообщества. Например, в силу модернизации сельского хозяйства произошло некоторое улучшение положения на юге Италии. Важной тенденцией стало сокращение числа занятых в аграрном секторе: с 19 млн. в 1950 г. до 11,6 млн. человек в 1966 г.[[10]](#footnote-10)

Однако финансовым результатом ЕСХП стал постоянный рост расходов на ее осуществление. Постоянная поддержка цен внутри Сообщества привела к перепроизводству некоторых видов продукции, что требовало дополнительных расходов на их складирование. Система наднационального регулирования сельского хозяйства поглощала огромные финансовые ресурсы, причем более 90% расходов направлялось на поддержание гарантированных цен, а не на структурные преобразования в аграрном секторе. В период с 1973 г. по 1983 г. расходы возросли более чем в 4,5 раза – с 3,6 млрд. евро до 16,3 млрд. евро. Это значительно превышало доходы, поступавшие в единый бюджет в связи с проведением ЕСХП (компенсационные сборы и сборы с производства сахара и глюкозы).

Стремительно растущие расходы на ЕСХП приводили к серьезным разногласиям между государствами. Великобритания и Германия требовали проведения реформы ЕСХП, поскольку при существовавшем тогда порядке эти страны получали гораздо меньше средств по линии ФЕОГА, чем перечисляли в бюджет. Необходимость реформы также была обусловлена тем, что в ходе многосторонних переговоров в рамках ГАТТ США и другие страны-экспортеры сельскохозяйственной продукции резко критиковали проводимую в Европе политику аграрного протекционизма. Дополнительным фактором послужило присоединение к ЕЭС Греции (1981 г.), Испании и Португалии (1986 г.). С новым расширением численность занятых в сельском хозяйстве значительно возросла, а эти страны в силу своей сельскохозяйственной специализации являлись конкурентами Франции и Италии – основных экспортеров аграрной продукции внутри Сообщества. Требовалось проведение серьезных структурных перестроек в аграрном секторе Сообщества, что неизбежно влекло необходимость мощных финансовых вливаний.

Чтобы снизить непроизводительные расходы в бюджете, были проведены несколько реформ единой сельскохозяйственной политики сообщества. Первая реформа была проведена в 1972 г., что позволило снизить долю ФЕОГА в едином бюджете ЕС до 72,5 % в 1974 г. План реформы 1983 г. предусматривал установление фиксированного предела перепроизводства, по достижении которого фермер терял право на получение гарантированной цены за свою продукцию (под действие этой нормы подпадало около трети аграрной продукции); переход к новой ценовой политике, учитывавшей реальное состояние мирового рынка сельскохозяйственной продукции и направленной на сдерживание перепроизводства; сокращение импорта продукции сельского хозяйства из третьих стран. Было предусмотрено, что расходы на ЕСХП должны возрастать более медленным темпами, чем поступление средств в бюджет Сообщества. Сообщество постепенно отходило от прежней политики, направленной на поддержание гарантированных цен аграрного протекционизма. Теперь усилия должны быть направлены на достижение целей структурной и технологической перестройки сельского хозяйства. Доля секции «ориентации» в едином бюджете возросла с 2,0 % в 1980 г. до 2,5 % в 1985 г.

Единая сельскохозяйственная политика долгое время оставалась основным приоритетом Сообщества. За первые шесть лет деятельности ФЕОГА расходы фонда поглотили в общей сложности около 90 % бюджетных средств, собранных в 1965-1970 гг. В последующие 14 лет (1971-1984) – до того, как началось выполнение программы создания единого внутреннего рынка – на фонд выделялось более 70 % средств бюджета. Динамика расходов ФЕОГА в 1965-1987 гг. отражена в таблице 5.

Таблица 5

Динамика расходов Европейского фонда ориентации и гарантии сельского хозяйства

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего расходов  | в т.ч. ФЕОГА |
| всего | в т.ч. секции |
| «гарантий» | «ориентации» |
| млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1965 | 76,6  | 100,0  | 28,7  | 37,5 | 28,7  | 37,5  | - | - |
| 1966 | 125,2  | 100,0  | 50,7  | 40,5 | 50,7  | 40,5  | - | - |
| 1967 | 476,1  | 100,0  | 340,0  | 71,4 | 340,0  | 71,4  | - | - |
| 1968 | 1 487,9  | 100,0  | 1 293,7  | 86,9 | 1 259,7  | 84,7  | 34,0  | 2,3  |
| 1969 | 1 904,8  | 100,0  | 1 719,9  | 90,3 | 1 668,6  | 87,6  | 51,3  | 2,7  |
| 1970 | 3 385,2  | 100,0  | 3 166,5  | 93,5 | 3 108,1  | 91,8  | 58,4  | 1,7  |
| 1971 | 2 207,1  | 100,0  | 1 817,1  | 82,3 | 1 755,6  | 79,5  | 61,5  | 2,8  |
| 1972 | 3 122,3  | 100,0  | 2 538,8  | 81,3 | 2 485,6  | 79,6  | 53,2  | 1,7  |
| 1973 | 4 505,2  | 100,0  | 3 625,2  | 80,5 | 3 614,4  | 80,2  | 10,8  | 0,2  |
| 1974 | 4 826,4  | 100,0  | 3 497,6  | 72,5 | 3 459,8  | 71,7  | 37,8  | 0,8  |
| 1975 | 5 816,9  | 100,0  | 4 404,4  | 75,7 | 4 327,7  | 74,4  | 76,7  | 1,3  |
| 1976 | 7 562,8  | 100,0  | 5 748,8  | 76,0 | 5 636,7  | 74,5  | 112,1  | 1,5  |
| 1977 | 8 735,9  | 100,0  | 6 700,1  | 76,7 | 6 587,1  | 75,4  | 113,0  | 1,3  |
| 1978 | 12 041,8  | 100,0  | 9 004,9  | 74,8 | 8 679,3  | 72,1  | 325,6  | 2,7  |
| 1979 | 14 220,7  | 100,0  | 10 673,6  | 75,1 | 10 387,1  | 73,0  | 286,5  | 2,0  |
| 1980 | 15 857,3  | 100,0  | 11 606,5  | 73,2 | 11 291,9  | 71,2  | 314,6  | 2,0  |
| 1981 | 17 726,0  | 100,0  | 11 603,6  | 65,5 | 11 063,7  | 62,4  | 539,9  | 3,0  |
| 1982 | 20 469,6  | 100,0  | 12 910,6  | 63,1 | 12 259,8  | 59,9  | 650,8  | 3,2  |
| 1983 | 24 506,0  | 100,0  | 16 361,1  | 66,8 | 15 785,8  | 64,4  | 575,3  | 2,3  |
| 1984 | 27 081,4  | 100,0  | 18 926,0  | 69,9 | 18 330,4  | 67,7  | 595,6  | 2,2  |
| 1985 | 27 867,3  | 100,0  | 20 413,3  | 73,3 | 19 727,8  | 70,8  | 685,5  | 2,5  |
| 1986 | 34 675,4  | 100,0  | 22 889,3  | 66,0 | 22 118,1  | 63,8  | 771,2  | 2,2  |
| 1987 | 35 088,0  | 100,0  | 23 739,6  | 67,7 | 22 950,1  | 65,4  | 789,5  | 2,3  |
| Итого | 273 765,9 | 100,0 | 193 060,0 | 70,5 | 186 916,7 | 68,3 | 6 143,3 | 2,2 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.28-31

С 1988 г. в результате реформы Структурных фондов расходы через ФЕОГА координируются с расходами ЕФРР и ЕСФ. Так, аграрные регионы получают помощь по направлению №1 (регионы, отстающие в развитии), направлению №5а (адаптация производственных и перерабатывающих структур в сельском хозяйстве и лесной промышленности), направлению №5б (развитие сельских территорий). Было намечено, что расходы на проведение ЕСХП к 1992 г. не должны превышать 55 % бюджета ЕС. На большинство продуктов были введены «потолки» по их производству, так называемые «стабилизаторы». Начала применяться схема, по которой фермеры, выводящие земли из сельскохозяйственного оборота и реализующие на этих землях программы по высадке леса или превращающие их в пастбища, получали специальные субсидии.

Результатом реформы стало снижение расходов на ЕСХП в едином бюджете с 67,1 % в 1988 г. до 62 % в 1991 г. Расходы по секции «гарантии» в относительном выражении сократились с 64,3 % до 58,1 %, а расходы по секции «ориентации» возросли с 2,8 % до 3,9 % за аналогичный период. Тем не менее, несмотря на реформы, расходы на ЕСХП возрастали в количественном выражении: с 27,5 млрд. евро в 1988 г. до 33,2 млрд. евро в 1991 г.

К 1991 г. Комиссия была вынуждена признать, что в целом ЕСХП не справляется со своими задачами. В начале 1991 г. Комиссия предложила план радикальных действий, согласно которому ЕСХП должна была стать основой для общей стратегии развития аграрных регионов ЕС. Мероприятия должны быть направлены на повышение конкурентоспособности фермеров на территории ЕС, привести производство аграрной продукции в соответствие с требованиями рынка, поддержать наиболее нуждающихся фермеров, повысить качество окружающей среды. Центральные элементы реформы – снижение цен на основные продукты, их привязка к мировым ценам, выведение лишних земель из оборота с компенсацией фермерам недополученного дохода, переход от системы поддержания цен к прямой поддержке фермеров. Реформа также делает акцент на развитии более экологических типов сельского хозяйства и реализацию программ облесенения земель. Эти мероприятия также должны сопровождаться осуществлением специальной программы, согласно которой фермеры выходят на пенсию в возрасте 55 лет и старше, что позволяет молодым людям в более раннем возрасте начинать заниматься сельским хозяйством, используя более передовые технологии и безопасные способы ведения сельского хозяйства.

Результатом реформы 1992 г. явилось сокращение удельного веса секции «гарантий» с 55,1% от общего бюджета ЕС в 1994 г. до 47,3% в 1999 г. Согласно подсчетам экспертов, полная реализация реформы позволит сэкономить около до 12 млрд. евро в год. Также была проведена переориентация расходов ФЕОГА: все большая часть направлялась на прямую поддержку фермеров и мероприятия по структурной и технологической перестройке сельского хозяйства. Динамика расходов ФЕОГА в 1988-2001 гг. представлена в таблице 6.

Таблица 6

Динамика расходов Европейского фонда ориентации и гарантии сельского хозяйства

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего расходов  | в т.ч. ФЕОГА |
| всего | в т.ч. секции |
| «гарантий» | «ориентации» |
| млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1988 | 41 021,7  | 100,0  | 27 536,1  | 67,1 | 26 395,2  | 64,3  | 1 140,9  | 2,8  |
| 1989 | 40 757,1  | 100,0  | 25 750,4  | 63,2 | 24 401,4  | 59,9  | 1 349,0  | 3,3  |
| 1990 | 44 062,9  | 100,0  | 27 429,9  | 62,3 | 25 604,6  | 58,1  | 1 825,3  | 4,1  |
| 1991 | 53 510,6  | 100,0  | 33 188,6  | 62,0 | 31 103,2  | 58,1  | 2 085,4  | 3,9  |
| 1992 | 58 490,2  | 100,0  | 34 112,4  | 58,3 | 31 254,5  | 53,4  | 2 857,9  | 4,9  |
| 1993 | 64 783,4  | 100,0  | 37 850,0  | 58,4 | 34 935,8  | 53,9  | 2 914,2  | 4,5  |
| 1994 | 59 783,4  | 100,0  | 35 429,3  | 59,3 | 32 952,8  | 55,1  | 2 476,5  | 4,1  |
| 1995 | 66 547,4  | 100,0  | 37 021,0  | 55,6 | 34 490,4  | 51,8  | 2 530,6  | 3,8  |
| 1996 | 77 032,2  | 100,0  | 42 684,5  | 55,4 | 39 324,2  | 51,0  | 3 360,3  | 4,4  |
| 1997 | 79 819,1  | 100,0  | 44 003,0  | 55,1 | 40 423,0  | 50,6  | 3 580,0  | 4,5  |
| 1998 | 80 878,1  | 100,0  | 42 589,5  | 52,7 | 39 068,0  | 48,3  | 3 521,5  | 4,4  |
| 1999 | 83 491,6  | 100,0  | 43 242,6  | 51,8 | 39 468,6  | 47,3  | 3 774,0  | 4,5  |
| 2000 | 89 440,6  | 100,0  | 45 004,3  | 50,3 | 41 493,9  | 46,4  | 3 510,4  | 3,9  |
| 2001 | 93 780,0  | 100,0  | 47 635,3  | 50,7 | 43 797,7  | 45,5  | 3 035,1  | 5,2  |
| Итого | 933 558,7 | 100,0 | 523 476,9 | 56,1 | 485 515,8 | 52,0 | 37 961,1 | 4,1 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.28-31; General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures. Luxembourg 2002. C.23

В результате реформы доля ФЕОГА в расходах бюджета сократилась с 58,3 % в 1992 г. до 50,7 % в 2001 г. Новая финансовая перспектива 2000-2006 гг. предусматривает дальнейшее снижение доли до 46 % в 2006 г. Однако можно выделить следующие крупные блоки проблем, стоящие перед ЕСХП в настоящее время. Предстоит и далее снижать долю расходов на ЕСХП в едином бюджете ЕС. Ряд секторов сельского хозяйства еще не реформирован окончательно, и не всегда удачно работает схема прямой поддержки фермеров. Согласно существующим правилам, больше всего компенсационных платежей получают те фермеры, которые производят больше продукции, а не те, кто наиболее нуждается в поддержке. Схема выведения земель из оборота вызывает большое недовольство на крупных фермах. Также фермеры недовольны общей сложностью мероприятий ЕСХП и бюрократическими процедурами. Задача состоит в том, чтобы сделать ЕСХП более гибкой, с тем чтобы она была способна постоянно находить компромиссы между интересами стран-импортеров (Германии и Великобритании) и стран-экспортеров (Франции и Греции), между интересами различных групп фермеров, между интересами потребителей и производителей сельскохозяйственной продукции, и наконец, между интересами производителей и требованиями экологии. Согласно реформе ЕСХП, предложенной в Программе-2000, ЕСХП из прежней секторальной политики для фермеров должна стать частью интегрированной политики по отношению к аграрным территориям, направленной на их комплексное развитие. Предполагается, что фермеры займутся не только сельским хозяйством, но и альтернативными видами занятости. На осуществление такого рода программ финансовая перспектива 2000-2006 гг. предусматривает выделение 14 млрд. евро. Огромные трудности предстоят для ЕСХП вследствие дальнейшего расширения ЕС. В странах Центральной и Восточной Европы аграрный сектор является чрезвычайно важным для экономики и в нем занята большая часть населения. Подсчитано, что присоединение 10 новых стран приведет к тому, что численность занятых в аграрном секторе ЕС вырастет более чем вдвое, а общие сельскохозяйственные площади Евросоюза увеличатся на 60 млн. га. Стоимость мероприятий ЕСХП после расширения неоднократно оценивалась, причем некоторые эксперты предсказывают по крайней мере удвоение расходов. Комиссия считает, что для ограничения расходов можно ввести практику, когда фермеры из стран-кандидатов неправомочны получать компенсации в том же объеме, что и производители стран ЕС. Недовольство стран-кандидатов связано не только с недостаточностью компенсаций, но и с протекционизмом правительств стран ЕС, направленным на защиту собственных фермеров.

## Подраздел В2 включает расходы на структурные операции ЕС, осуществляемые через Структурные фонды (Европейский фонд регионального развития – ЕФРР, Европейский Социальный фонд – ЕСФ, секцию «ориентации» ФЕОГА), Финансовый инструмент содействия рыболовству и Фонд сплочения. В 1988 г. вместе с реформированием системы поступлений в единый бюджет Сообщества была проведена радикальная реформа Структурных фондов, опиравшаяся на четыре основных принципа: концентрация средств в наиболее нуждающихся регионах; комплексный программный подход к развитию территорий; сотрудничество между властями всех уровней от местного до наднационального; а также дополнительность, т.е. использование средств ЕС в дополнение к национальным средствам, но не вместо них. Деятельность фондов должна была согласовываться с кредитной политикой Европейского инвестиционного банка и мероприятиями, проводимыми ЕОУС. Было принято решение о двукратном увеличении суммарного объема средств структурных фондов к 1993 г. по сравнению с 1987 г. Благодаря проведению бюджетной реформы и принятию Пакета Делора-I в 1988 г., доходы единого бюджета значительно возросли, что позволило повысить объем средств, выделяемых на проведение интеграционных программ различной направленности. Для предотвращения распыления средств ЕС определил экономические и социальные приоритеты, выделив следующие направления действий:

№ 1. Содействие развитию и структурному выравниванию регионов, где подушевой ВВП составляет менее 75 % среднего по ЕС.

№ 2. Содействие развитию регионов, испытывающих структурный кризис, с общей и промышленной безработицей выше среднего показателя по ЕС.

№ 3. Борьба с застойной безработицей и оказание помощи в поиске работы, особенно молодежи.

№ 4. Борьба с технологической безработицей и помощь рабочим, которым угрожают увольнения из-за свертывания производства вследствие структурных сдвигов в промышленности.

№ 5а. Содействие развитию аграрных структур в рамках ЕСХП.

№ 5б. Содействие развитию и структурному выравниванию сельских районов и районов рыболовства.

№ 6. Содействие развитию и структурному выравниванию районов с низкой плотностью населения (менее 8 человек на 1 кв. км).

Каждый из Структурных фондов действует по двум и более направлениям, при этом более половины средств раздела В1 расходуется по направлению №1. На сегодняшний день диспропорции в уровнях социально-экономического развития между регионами ЕС довольно значительны. Так, в начале 90-х гг. показатели производства ВВП на душу населения между 10 наиболее «богатыми» и 10 наиболее «бедными» регионами ЕС отличались более чем в 4 раза. Поэтому было необходимо проведение региональной и социальной политики, направленной на оптимизацию экономической ситуации в различных регионах группировки. В преамбуле Римского договора говорится о том, что европейская интеграция должна объединить национальные хозяйства и обеспечить их гармоничное развитие при сокращении разрыва в уровнях развития между отдельными территориями. Также Сообщество должно «поощрять гармоничное развитие экономики стран-членов, длительный и сбалансированный рост экономики, рост устойчивости экономики и повышение жизненного уровня». В 60­–70-е годы вопреки ожиданиям, территориальные диспропорции в развитии регионов не уменьшились. Наоборот, по мере углубления интеграционных процессов, разрыв усиливался, поскольку наиболее конкурентоспособные регионы более активно осваивали преимущества интеграции. Отмена таможенных барьеров и свободная миграция в рамках Общего рынка привели к тому, что капитал и рабочая сила устремились в наиболее успешные регионы, где была развита инфраструктура. Так появилась устойчивая группа регионов, отстающих все больше, которые были неспособны развиваться, опираясь лишь на собственные силы. В середине 80-х гг. средний доход на душу населения в десяти наименее развитых регионах ЕС отставал от соответствующего показателя десяти наиболее развитых регионов в 3,5 раза. Одним из первых инструментов, созданных для преодоления неравенства в экономическом и социальном развитии европейских регионов, стал Европейский социальный фонд (1957 г.), финансируемый из единого бюджета. Его задачами является содействие развитию и социальному выравниванию отстающих регионов группировки; борьба с долговременной безработицей и помощь в трудоустройстве молодежи; повышение квалификации и переподготовка рабочих; содействие развитию сельских районов. Ресурсы фонда направляются на осуществление программ, представленных странами-членами и получивших одобрение Комиссии. Страны, представившие программы социального развития своих регионов также обязаны принимать участие в их финансировании из национальных бюджетов: ЕСФ покрывает до 50% расходов по статьям, направленным на борьбу с безработицей, помощь в трудоустройстве и переподготовке. В случае программ, направленных на развитие и социальное выравнивание регионов, Фонд может оплатить до 75% расходов (в исключительных случаях – до 80%). До 1970 г. деятельность фонда финансировалась за счет прямых отчислений государств-членов, а с момента введения в действие механизма собственных ресурсов Сообщества его деятельность стала финансироваться из единого бюджета группировки. В конце 60-х гг. западноевропейская экономика развивалась чрезвычайно высокими темпами – общий ВВП шести стран рос в среднем на 5,5% в год[[11]](#footnote-11), уровень безработицы был низким и опасения по поводу возрастания социальной напряженности не оправдались. Поэтому предусмотренные договорами инструменты социальной политики (ЕСФ и система финансирования переквалификации шахтеров и металлургов в рамках ЕОУС) использовались в скромных масштабах. До проведения первой реформы социальной политики расходы ЕСФ были незначительными: с 1961 г. по 1972 г. общая сумма расходов составила 447,9 млн. евро[[12]](#footnote-12). Несмотря на то, что в абсолютном отношении ресурсы ЕСФ возрастали, доля ЕСФ общем бюджете ЕС оставалась на уровне 1,5-2%. Это связано как с общим увеличением бюджета Сообщества, так и с образованием новых фондов (ФЕОГА) и соответственно увеличением расходов по новым статьям. На рубеже 60-х и 70-х гг. вследствие мирового экономического кризиса высокие темпы экономического роста в Европе прекратились. Начался рост безработицы во всех европейских странах. К концу 1975 г. ее уровень в большинстве стран «девятки» вырос в 2-5 раз. Но и после возобновления экономического роста численность безработных и их удельный вес в занятом населении продолжали расти. В начале 1971 г. Комиссия и Совет включили борьбу с безработицей в число своих приоритетов, активизировав деятельность ЕСФ и в несколько раз увеличив его бюджет. Во-первых, был значительно увеличен объем ресурсов фонда: они возросли с 83,7 млн. в 1972 г. (2,7 % от общего бюджета ЕС) до 248,3 млн. евро в 1973 г. (5,5 %). За два года после реформы на осуществление социальной политики было выделено практически столько же средств, сколько и за предыдущие 12 лет существования фонда. Во-вторых, усложнились задачи и функции фонда. Главной задачей фонда стало заблаговременное финансирование обучения и переквалификации работников, не дожидаясь пока они полностью или частично потеряют работу. Как и прежде фонд предоставляет средства на финансирование переселения, связанного с получением новой работы. Ресурсы фонда используются для решения проблем молодежи и выпускников, ищущих работу; женщин старше 25 лет; инвалидов. В период 1973-1978 гг. расходы ЕСФ возросли с 248,3 млн. до 538,1 млн. евро, составив, соответственно, 5,5% и 4,5% от общего бюджета группировки. Приоритеты в использовании средств фонда периодически пересматривались. Когда в середине 70-х гг. безработица приобрела гигантские масштабы и целые экономические районы оказались в состоянии бедствия, Совет утвердил новый порядок использования финансовых ресурсов фонда с 1978 г. Ресурсы ЕСФ увеличились как абсолютно, с 530,0 млн. в 1979 г. до 2,5 млрд. евро в 1987 г., так и относительно. Если в 1979 г. доля ЕСФ в общем бюджете составляла 3,7 %, то к 1987 г. доля возросла до 7,2 %. Не менее половины ассигнований фонда предназначалось для смягчения безработицы в наименее экономически развитых районах Сообщества. Особое внимание было обращено на помощь безработным женщинам старше 25 лет, была начата программа по сокращению безработицы среди молодежи до 25 лет. Более 2/5 ассигнований выделялось для наиболее пораженных безработицей регионов Греции, Ирландии, Италии. Динамика расходов ЕСФ в период 1968-1987 гг. представлена в таблице 7.

Таблица 7

Динамика расходов Европейского социального фонда

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего расходов | в т.ч. ЕСФ |
| млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1968 | 1 487,9  | 100,0  | 24,5  | 1,6  |
| 1969 | 1 904,8  | 100,0  | 19,5  | 1,0  |
| 1970 | 3 385,2  | 100,0  | 37,0  | 1,1  |
| 1971 | 2 207,1  | 100,0  | 56,5  | 2,6  |
| 1972 | 3 122,3  | 100,0  | 83,7  | 2,7  |
| 1973 | 4 505,2  | 100,0  | 248,3  | 5,5  |
| 1974 | 4 826,4  | 100,0  | 244,0  | 5,1  |
| 1975 | 5 816,9  | 100,0  | 148,6  | 2,6  |
| 1976 | 7 562,8  | 100,0  | 211,7  | 2,8  |
| 1977 | 8 735,9  | 100,0  | 172,5  | 2,0  |
| 1978 | 12 041,8  | 100,0  | 538,1  | 4,5  |
| 1979 | 14 220,7  | 100,0  | 530,0  | 3,7  |
| 1980 | 15 857,3  | 100,0  | 700,5  | 4,4  |
| 1981 | 17 726,0  | 100,0  | 620,4  | 3,5  |
| 1982 | 20 469,6  | 100,0  | 1 013,9  | 5,0  |
| 1983 | 24 506,0  | 100,0  | 1 199,4  | 4,9  |
| 1984 | 27 081,4  | 100,0  | 1 211,9  | 4,5  |
| 1985 | 27 867,3  | 100,0  | 1 407,4  | 5,1  |
| 1986 | 34 675,4  | 100,0  | 2 436,8  | 7,0  |
| 1987 | 35 088,0  | 100,0  | 2 510,0  | 7,2  |
| Итого | 273 088,0 | 100,0 | 13 414,7 | 4,9 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.28-31

После реформы Структурных фондов в 1988 г. направления № 3 и № 4 (борьба с долговременной безработицей и оказание помощи молодежи в поиске работы) были полностью закреплены за ЕСФ. Также совместно с ЕФРР и секцией «ориентации» ФЕОГА Социальный фонд был вовлечен в региональные программы по другим направлениям (развитие экономически отсталых регионов; помощь кризисным промышленным регионам; развитие аграрных территорий). За период 1989-1993 гг. из единого бюджета на цели ЕСФ было выделено около 20 млрд. евро. Более 12 млрд. евро было израсходовано на оказание помощи экономически отсталым регионам; более 6,5 млрд. евро – на борьбу с безработицей. К 1993 г. доля ЕСФ в расходах бюджета превысила 8,3 %. Вторая реформа Структурных фондов последовала за бюджетной реформой 1992 г. Средства Структурных фондов ЕС должны были расходоваться более эффективно для достижения целей, зафиксированных в Маастрихтском договоре (создание экономического и валютного союза и введение единой валюты). На встрече в Эдинбурге в декабре 1992 г. Совет принял решение о значительном увеличении финансирования Структурных фондов. В период 1994-1999 гг. расходы ЕСФ составили около 36 млрд. евро и его доля в расходах единого бюджета ЕС продолжала возрастать (к 2001 г. она достигла 9 %). Из этой суммы более 21 млрд. было выделено на оказание помощи экономически отсталым регионам, а более 14 млрд. евро – на борьбу с безработицей. Приоритет был отдан созданию новых рабочих мест и совершенствованию системы образования и профессиональной подготовки рабочих. Переориентация стратегии занятости неразрывно связана и с решением еще одной стратегической задачи – созданием единого рынка рабочей силы. Социальная программа ЕС предусматривает принятие ряда мер, способствующих повышению мобильности рабочей силы, таких как обеспечение права на проживание, признание профессиональных дипломов, урегулирование пенсионных прав и порядка налогообложения граждан одного государства, работающих в другом государстве-члене ЕС.

Динамика расходов ЕСФ в период 1988-2001 гг. отражена в таблице 8.

Таблица 8

Динамика расходов Европейского социального фонда

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего расходов | в т.ч. ЕСФ |
| млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1988 | 41 021,7  | 100,0  | 2 298,6  | 5,6  |
| 1989 | 40 757,1  | 100,0  | 2 676,1  | 6,6  |
| 1990 | 44 062,9  | 100,0  | 3 112,0  | 7,1  |
| 1991 | 53 510,6  | 100,0  | 4 030,0  | 7,5  |
| 1992 | 58 490,2  | 100,0  | 4 321,1  | 7,4  |
| 1993 | 64 783,4  | 100,0  | 5 382,6  | 8,3  |
| 1994 | 59 783,4  | 100,0  | 4 315,4  | 7,2  |
| 1995 | 66 547,4  | 100,0  | 4 546,9  | 6,8  |
| 1996 | 77 032,2  | 100,0  | 6 031,6  | 7,8  |
| 1997 | 79 819,1  | 100,0  | 6 143,4  | 7,7  |
| 1998 | 80 878,1  | 100,0  | 7 602,8  | 9,4  |
| 1999 | 83 491,6  | 100,0  | 7 245,8  | 8,7  |
| 2000 | 89 440,6  | 100,0  | 7 675,0  | 8,6  |
| 2001 | 93 780,0  | 100,0  | 8 525,7  | 9,1  |
| Итого | 933 558,7 | 100,0 | 73 907,0 | 7,9 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.28-31; General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures. Luxembourg 2002. C.23

Что касается региональной политики, то в Римском договоре она рассматривалась как прерогатива национальных правительств, а для осуществления региональных проектов непосредственно со стороны Сообщества предусматривалась лишь возможность предоставления займов Европейского Инвестиционного Банка для финансирования проектов в наименее развитых районах. Начало проведению масштабной региональной политики Сообщества было положено в 1975 г., когда был создан Европейский Фонд Регионального Развития (ЕФРР), деятельность которого финансируется из единого бюджета. По предложению Комиссии финансовые ресурсы фонда на период 1975-1977 гг. должны были составить 2,25 млрд. евро. Однако Совет утвердил бюджет фонда в размере 850 млн. евро – 150 млн. евро в 1975 г., 300 млн. евро в 1976 г. и 400 млн. евро в 1977 г. Более богатые страны Сообщества выступали против того, чтобы фонд превратился в источник постоянных дотаций для наименее развитых регионов. ЕФРР был задуман как источник субсидирования капиталовложений, направляемых на создание или сохранение рабочих мест в экономике отсталых районов. В соответствии с уставом фонда, он мог оказывать помощь в размере 20% от общего объема инвестиций в проект, однако не более 50 % помощи, оказываемой данному проекту со стороны национального правительства. Для проектов, связанных с развитием инфраструктуры, доля фонда составляла 10-30% от совокупного масштаба инвестиций, в 1979 г. этот показатель был повышен до 40 %. Согласно системе квот, по которым регулировалось распределение финансовых ресурсов, 40 % средств фонда предназначалось Италии, 28% – Великобритании, 15 % – Франции, 6,4 % – Германии, 6 % – Ирландии, 1,7 % – Нидерландам, 1,5% – Бельгии, 1,3 % – Дании, 0,1 % – Люксембургу[[13]](#footnote-13). До 1981 г. эти квоты изменялись, но незначительно. Со вступлением Греции ее квота в ЕФРР была установлена на уровне 13 %, что соответственно снизило квоты других стран.

В целом, в первые годы своей деятельности ЕФРР представлял собой инструмент поддержки национальных региональных политик, а государства, в основном, рассматривали средства фонда как возможность компенсировать свои расходы на региональную политику. Деятельность фонда оказалась неэффектной, к тому же его средства были ограничены. С 1975г. по 1980 г. расходы ЕФРР возросли с 150 млн. до 793,4 млн. евро, составив соответственно 2,6 % и 5,0 % от общего бюджета группировки. За этот период было выделено средств более чем на 2,8 млрд. евро. В основном средства фонда расходовались не на важные для всего Сообщества региональные программы, а перераспределялись на финансирование разовых и местных проектов.

Чтобы сделать деятельность фонда более эффективной, в 1979-1985 гг. проводилось несколько реформ. Основной акцент был сделан на разработке долгосрочных комплексных программ регионального развития, которые должны были облегчить проведение единой отраслевой политики ЕС. Были разработаны специфические программы по развитию районов, которые не были охвачены национальными региональными политиками государств-участников. Участие ЕФРР в таких программах могло достигать 70 % от их общей стоимости. Было принято решение об увеличении средств ЕФРР и в 1981 г. они составили 2,4 млрд. евро, что в 3 раза превышало бюджет фонда в предыдущем году. Кроме того, в 1984 г. было решено отойти от фиксированной шкалы распределения средств фонда по странам в пользу «плавающей» шкалы с указанием верхних и нижних пределов. Нижняя граница – это гарантируемый минимум, который страна получала, при своевременном направлении заявок, в которых указывалось, какие проекты регионального характера получают помощь из национального бюджета и одновременно требуют поддержки со стороны бюджета Сообщества. Если закрепленные за страной средства полностью не использовались в текущем году, то их остаток переносился на следующий год. Национальные региональные программы должны были быть тесно связаны с общей региональной программой Сообщества. Суммы, составлявшие разницу между верхней и нижней границей, распределялись по конкурсному принципу в зависимости от решения Генерального директората по региональной политике. Такой механизм распределения средств предоставил Сообществу возможность проводить региональные программы прежде всего в тех регионах, развитие которых наиболее важно для группировки в целом.

Средства, выделяемые фондом на программы регионального развития значительно возросли по сравнению с первыми годами деятельности ЕФРР. За период 1981-1988 гг. в общей сложности из единого бюджета было профинансировано проектов на сумму более 18 млрд. евро, в среднем ежегодные расходы фонда составляли 2,3 млрд. евро. Изменилась и доля расходов на региональную политику в общем бюджете: если в 1975-1980 гг. расходы на ее проведение составляли в среднем около 4 % от общих расходов группировки, то в 1981-1987 гг. они возросли до 7-8 % в среднем. Динамика расходов ЕФРР в период 1975-1987 гг. отражена в таблице 9.

Таблица 9

Динамика расходов Европейского фонда регионального развития

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего расходов | в т.ч. ЕФРР |
| млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1975 | 5 816,9  | 100,0  | 150,0  | 2,6  |
| 1976 | 7 562,8  | 100,0  | 300,0  | 4,0  |
| 1977 | 8 735,9  | 100,0  | 400,0  | 4,6  |
| 1978 | 12 041,8  | 100,0  | 525,0  | 4,4  |
| 1979 | 14 220,7  | 100,0  | 699,0  | 4,9  |
| 1980 | 15 857,3  | 100,0  | 793,4  | 5,0  |
| 1981 | 17 726,0  | 100,0  | 2 406,5  | 13,6  |
| 1982 | 20 469,6  | 100,0  | 2 905,4  | 14,2  |
| 1983 | 24 506,0  | 100,0  | 2 306,6  | 9,4  |
| 1984 | 27 081,4  | 100,0  | 1 412,5  | 5,2  |
| 1985 | 27 867,3  | 100,0  | 1 610,0  | 5,8  |
| 1986 | 34 675,4  | 100,0  | 2 456,7  | 7,1  |
| 1987 | 35 088,0  | 100,0  | 2 560,1  | 7,3  |
| Итого | 251 649,1 | 100,0 | 18 525,2 | 7,4 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.28-31

Однако, для качественного углубления интеграционных процессов требовалось внести коренные изменения в принципы региональной политики Сообщества. Широкомасштабная реформа финансирования региональной политики стала возможной с подписанием Единого европейского акта в 1986 г., где региональной деятельности Сообщества впервые был придан статус официального направления экономической политики. После проведения реформы Структурных фондов в 1988 г. за ЕФРР были закреплены направления № 1 (содействие развитию и структурному выравниванию регионов, где подушевой ВВП составляет менее 75 % среднего по ЕС), № 2 (помощь кризисным промышленным регионам), № 5б (содействие развитию и структурному выравниванию сельских районов) и № 6 (развитие северных районов с низкой плотностью населения). В отношении ЕФРР реформа предусматривала резкое увеличение финансовых средств, выделяемых для проведения мероприятий региональной политики. Если в 1989 г. ЕФРР получил из единого бюджета средств на 3,9 млрд. евро (9,6% от общего бюджета ЕС), то в следующем 1990 г. эта сумма составила 4,5 млрд. (10,3%), а к 1993 г. она достигла 9,5 млрд. евро (14,7 %). При этом более 80 % средств ЕФРР расходуется на первое направление. С ростом средств, выделяемых для ЕФРР из единого бюджета, растет и объем ассигнований, получаемых отстающими регионами, в которых уровень ВНП на душу населения составляет менее 75% от среднего показателя по ЕС. Список таких территорий ежегодно составляется Комиссией. Кроме того, помощь по этой статье получают заморские территории Франции, Азорские острова и Мадейра (Португалия), Канарские острова (Испания), т.е. районы, которые в силу своей географической удаленности не могут на равных участвовать в интеграционных процессах.

Несмотря на то, что Маастрихтский договор (1993 г.) предусмотрел создание нового инструмента региональной политики – Фонда сплочения, ассигнования, выделяемые ЕФРР из бюджета ЕС не только не сократились, но даже возросли как абсолютно, так и относительно. К 1999 г. расходы ЕФРР выросли до 14 млрд. евро, составив 16,8 % от общего бюджета группировки. Динамика расходов ЕФРР в период 1988-2001 гг. представлена в таблице 10.

Таблица 10

Динамика расходов Европейского фонда регионального развития

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего расходов | в т.ч. ЕФРР |
| млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1988 | 41 021,7  | 100,0  | 2 979,8  | 7,3  |
| 1989 | 40 757,1  | 100,0  | 3 920,0  | 9,6  |
| 1990 | 44 062,9  | 100,0  | 4 554,1  | 10,3  |
| 1991 | 53 510,6  | 100,0  | 6 306,8  | 11,8  |
| 1992 | 58 490,2  | 100,0  | 8 564,8  | 14,6  |
| 1993 | 64 783,4  | 100,0  | 9 545,6  | 14,7  |
| 1994 | 59 783,4  | 100,0  | 6 331,2  | 10,6  |
| 1995 | 66 547,4  | 100,0  | 8 373,6  | 12,6  |
| 1996 | 77 032,2  | 100,0  | 10 610,3  | 13,8  |
| 1997 | 79 819,1  | 100,0  | 11 521,4  | 14,4  |
| 1998 | 80 878,1  | 100,0  | 11 779,2  | 14,6  |
| 1999 | 83 491,6  | 100,0  | 14 006,5  | 16,8  |
| 2000 | 89 440,6  | 100,0  | 14 226,4  | 15,9  |
| 2001 | 93 780,0  | 100,0  | 14 671,7  | 15,6  |
| Итого | 933 558,7 | 100,0 | 127 391,4 | 13,6 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.28-31; General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures. Luxembourg 2002. C.23

В 1993 г. был учрежден Фонд сплочения, финансирующий проекты в области защиты окружающей среды и развития трансъевропейских сетей в отстающих государствах-членах, в которых показатель ВНП в расчете на душу населения не достигает 90% от среднего по ЕС. Сплочение имеет три измерения. В территориальном плане оно означает выравнивание доходов населения посредством ускорения темпов роста ВВП и повышение конкурентоспособности отстающих регионов. В социальном плане оно подразумевает сокращение разрывов между различными социальными слоями и группами населения. С политической точки зрения оно символизирует солидарность государств и народов, составляющих ЕС. Политика сплочения была призвана содействовать развитию четырех наиболее бедных стран (Португалии, Испании, Греции и Ирландии) и, в первую очередь, созданию условий для повышения экономической активности на территории этих стран. В 1992 г., когда был подписан Маастрихтский договор, учреждающий Фонд сплочения, уровень ВНП на душу населения в Португалии составлял 44,3 % от среднего по ЕС, Греции – 44,8 %, Ирландии – 69,6 % , Испании – 70,0 %[[14]](#footnote-14). В настоящее время эти страны остаются получателями Фонда. Фонд сплочения финансирует до 80-85 % расходов по проектам в области развития инфраструктуры и защиты окружающей среды, которые представляют интерес для Европейского Союза в целом. Помощь, оказываемая фондом, способствовала экономическому и социальному сближению уровней развития этих стран. Испания, Португалия, Ирландия и Греция добились соответствия критериям конвергенции (основе для допуска стран к участию в европейском валютном союзе) и стали полноправными участниками Европейского валютного союза.

В таблице 11 представлена динамика расходов Фонда сплочения в период с 1993 г. по 2001 г.

Таблица 11

Динамика расходов Фонда сплочения

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего расходов | в т.ч. Фонд сплочения |
| млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1993 | 64 783,4  | 100,0  | 795,0  | 1,2  |
| 1994 | 59 783,4  | 100,0 | 851,6  | 1,4  |
| 1995 | 66 547,4  | 100,0 | 1 699,3  | 2,6  |
| 1996 | 77 032,2  | 100,0 | 1 872,2  | 2,4  |
| 1997 | 79 819,1  | 100,0 | 2 323,0  | 2,9  |
| 1998 | 80 878,1  | 100,0 | 2 336,0  | 2,9  |
| 1999 | 83 491,6  | 100,0 | 2 731,7  | 3,3  |
| 2000 | 89 440,6  | 100,0 | 2 800,0  | 3,1  |
| 2001 | 93 780,0  | 100,0 | 2 860,0 | 3,1 |
| Итого | 695 716,2 | 100,0 | 17 908,8 | 2,6 |

*Источник:* The Community Budget: The Facts in Figures. Luxembourg 2000. С.28-31; General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures. Luxembourg 2002. C.23

За период 1993-1999 гг. Фонд выделил более 12 млрд. евро. и эти средства способствовали тому, что экономическая ситуация в четырех странах значительно улучшилась: к 1999 г. ВВП на душу населения довольно существенно приблизился к среднему по ЕС, составив 77%. Наилучшие результат были отмечены в Ирландии. По прогнозам в 2002 г. этот показатель составит 126,4 %, поэтому квота Ирландии при распределении средств Фонда 2000-2006 гг. была сокращена с 7–10 % до 2–6 %, а средства будут перераспределяться в основном в пользу Испании. Квота этой страны будет равна 61-63,5 % (ныне 52-58 %). Доли Португалии и Греции останутся практически неизменными - по 16-18 %. В течение 2001-2006 гг. бюджет Фонда определен в 16 млрд. евро, которые будут распределены следующим образом: 2001-2003 гг.: по 2,7 млрд. в год; 2004-2005 гг.: по 2,6 млрд. в год; 2006 г.: 2,6 млрд. евро.

Структурную помощь рыболовству, направленную на развитие и модернизацию этой отрасли, Сообщество начало оказывать в 1971 г. Средства выделялись по линии секции «ориентации» фонда ФЕОГА. Как и в области сельского хозяйства, был введен в действие механизм регулирования цен на рыбные продукты и денежных компенсаций производителям из средств ФЕОГА в том случае, если свободная цена на рынке опускается ниже минимальной цены, устанавливаемой Сообществом ежегодно. Импорт рыбной продукции регулируется так же, как и импорт сельскохозяйственной продукции: таможенными пошлинами и компенсационными сборами. В 1970 г. были приняты и введены в действие два регламента, устанавливавшие свободный и равноправный доступ к морской акватории Сообщества для всех рыбаков стран-членов. Однако, после того, как в Сообщество вступили Великобритания, Дания и Ирландия, политику в области рыболовства пришлось согласовывать заново. В 1983 г. Совет утвердил и ввел в действие общую политику в отношении рыболовства. Ее долгосрочные цели состояли в том, чтобы обеспечить достаточный лов и стабильные поставки продукции; проводить мероприятия, направленные на сохранение и возобновление рыбных ресурсов; гарантировать достаточно высокий уровень жизни рабочим, занятым в этой отрасли; стабильный уровень цен на рыбные продукты, а также осуществить структурные преобразования в отрасли, обеспечивающие конкурентоспособность европейского рыболовного флота.

В 1992 г. на сессии Европейского Совета в Эдинбурге для проведения единой политики по рыболовству было решено создать новый финансовый инструмент – Финансовый инструмент содействия рыболовству, включив его в число Структурных фондов ЕС. Целями этого инструмента является проведение единой политики в отрасли и содействие экономическому и социальному сплочению государств-членов. Из средств единого бюджета финансируются структурные изменения в отрасли, создание охраняемых морских и прибрежных зон, развитие портовых зон. В 2000 г. на эти цели было выделено 498 млн. евро.

В таблице 12 представлена динамика расходов Финансового инструмента содействия рыболовству в период с 1994 г. по 2001 г.

Таблица 12

Динамика расходов Финансового инструмента содействия рыболовству

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Всего расходов | в т.ч. Финансовый инструмент содействия рыболовству |
| млн. евро | % | млн. евро | % |
| 1994 | 59 783,4  | 100,0 | 395,0  | 0,7  |
| 1995 | 66 547,4  | 100,0 | 248,1  | 0,4  |
| 1996 | 77 032,2  | 100,0 | 421,6  | 0,5  |
| 1997 | 79 819,1  | 100,0 | 486,9  | 0,6  |
| 1998 | 80 878,1  | 100,0 | 407,7  | 0,5  |
| 1999 | 83 491,6  | 100,0 | 571,9  | 0,7  |
| 2000 | 89 440,6  | 100,0 | 498,0  | 0,6  |
| 2001 | 93 780,0  | 100,0 | 504,8  | 0,5  |
| Итого | 630 932,8 | 100,0 | 3 534,0 | 0,6 |

*Источник*: The Community budget: The facts in figures. Luxembourg 2000. С.28-31; General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures. Luxembourg 2002. C.23

Бюджетные подразделы В3, В4, В5 и В6 предназначены для финансирования внутренних политик ЕС. Средства подраздела В3 расходуются на подготовку и обучение молодежи, политику в области культуры и аудиовизуальных материалов, а также на те структурные мероприятия, которые не могут быть профинансированы через Структурные фонды. На программы подготовки и обучения молодежи в 1999 г. было выделено 486,7 млн. евро, в 2000 г. – 491,3 млн., а в бюджете 2002 г. на эти цели запланировано выделить 523 млн. евро. Средства идут на финансирование среднесрочных программ в области образования и подготовки молодежи, таких как «Сократ» (в период 1995-1999 гг. было выделено 920 млн. евро), «Леонардо да Винчи» (153 млн. евро в 1999 г.), «Молодежь для Европы» (32,4 млн. евро в 1999 г.). Более 131 млн. евро было выделено в 1999 г. на осуществление программ в области культуры: «Рафаэль» (сохранение культурного наследия), «Калейдоскоп» (проведение художественных мероприятий), «Медиа» (развитие аудиовизуальной индустрии). Также из этого подраздела финансируются мероприятия, направленные на углубление социального диалога и улучшение социального положения наиболее незащищенных групп населения, на борьбу с наркотиками и СПИДом, улучшение условий труда. В бюджете 2002 г. общая сумма расходов подраздела В3 зафиксирована на уровне 918 млн. евро (0,9 % средств единого бюджета ЕС).

Из подраздела В4 средства расходуются на программы по обеспечению безопасности ядерной энергетики и защиты окружающей среды. В 2002 г. на эти цели планируется потратить более 246 млн. евро (0,3 % средств единого бюджета ЕС). 14 декабря 1998 г. Совет одобрил рамочную программу мероприятий 1998-2002 гг. в этом секторе, на которую было выделено 170 млн. евро. Рамочная программа включает шесть специализированных программ, направленных на эффективное и экологически более чистое использование угля (Carnot); исследования и прогнозы в области энергетики (ETAP); развитие международного сотрудничества в энергетическом секторе (Synergy); обеспечение безопасности при транспортировке радиоактивных материалов (SURE); поддержку использования возобновляемых энергоресурсов (Altener и Altener II); поощрение эффективного использования энергии (SAVE и SAVE II).

Подраздел В5 предназначен для расходов в области защиты прав потребителей, программ по развитию внутреннего рынка, трансъевропейских сетей, сбора и обработки статистической информации. В 2002 г. на эти цели выделено более 1,1 млрд. евро (1,2 % средств единого бюджета ЕС).

Подраздел В6 предназначен для финансирования научно-технической политики группировки. В целом, государства-члены ЕС полностью самостоятельны в сфере науки и техники и на наднациональном уровне проводятся лишь те проекты, в которых участвуют организации нескольких стран и которые имеют значение для Союза. В середине 80-х гг. Сообщество стало регулярно принимать четырехлетние рамочные программы научно-технического развития, в которых устанавливаются тематические приоритеты, размер и формы финансового участия группировки в проектах. На первую рамочную программу 1984-1987 гг. было выделено более 4 млрд. евро из единого бюджета. Объем средств пятой рамочной программы, принятой 22 декабря 1998 г., составляет около 15 млрд. евро. Основная часть средств (около 72 %) предназначается для финансирования четырех тематических программ («Качество жизни и управление людскими ресурсами», «Информационное общество, приспособленное к запросам пользователей», «Конкурентоспособность и стабильный рост», «Энергетика, окружающая среда и стабильное развитие»). В рамочную программу включены также три горизонтальные программы («Наука и техника ЕС в мире», «Развитие инновационной активности мелких и средних предприятий», «Повышение квалификации научных кадров») общей стоимостью 2,1 млрд. евро. Кроме того, 1,2 млрд. евро выделено на исследования под эгидой Евратома и более 1 млрд. – на научные программы, проводимые Совместным научно-исследовательским центром. Финансирование совместных проектов осуществляется тремя способами. Прямое участие предусматривает полное финансирование из единого бюджета ЕС и почти все подобные проекты проводятся по тематике Евратома. Наиболее распространенная форма участия ЕС – финансирование до 50 % затрат проекта, а оставшуюся часть вносят исполнители. Третий способ предусматривает финансирование полностью на национальном уровне, а Комиссия координирует действия участников. В 2002 г. планируется потратить на НИОКР 4 млрд. евро, что составляет 4,1 % от общего объема единого бюджета.

Подраздел В7 содержит расходы на проведение внешней политики ЕС, оказание различных типов помощи третьим странам через разнообразные финансовые инструменты. В бюджете 2002 г. на проведение внешней политики ЕС выделено 8,1 млрд. евро (8,4 % бюджетных средств), при этом более половины этого объема ресурсов предназначается для оказания помощи странам ЦВЕ и Средиземноморья, которые в ближайшем будущем должны войти в ЕС. Ключевой проблемой расширения ЕС на восток является колоссальный объем средств, который потребуется для финансирования развития новых стран группировки. Сегодня страны-кандидаты получают финансовую помощь по линии трех программ – ФАРЕ, САПАРД и ИСПА, на реализацию которых из единого бюджета выделяется около 3,2 млрд. евро ежегодно. Программа ФАРЕ является основным инструментом помощи и в отношении стран-кандидатов на него расходуется половина средств, предназначенных для финансирования расширения. Задачи программы ФАРЕ состоят в содействии экономическим и институциональным реформам в странах-кандидатах. Поскольку доля сельскохозяйственного производства в экономике ассоциированных стран ЦВЕ значительно выше среднего показателя по ЕС, а для группировки единая политика в этой отрасли является наиболее важной, то была создана программа САПАРД для оказания поддержки аграрному сектору стран-кандидатов. Согласно финансовой перспективе 2000-2006 гг. на нее планируется выделять ежегодно около 550 млн. евро. Структурная помощь странам-кандидатам оказывается по линии инструмента ИСПА, из которого финансируются проекты в области транспорта и защиты окружающей среды. До 2006 г. на эти цели планируется выделять более 1 млрд. евро. В целом финансовая перспектива 2000-2006 гг. предусматривает выделение более 22 млрд. евро из единого бюджета на финансирование помощи странам-кандидатам (эта цифра не включает расходы в странах, которые присоединятся к группировке до 2006 г.). После того как страна присоединится к ЕС, средства, направляемые на проведение в ней сельскохозяйственных программ, структурных операций, внутреннюю политику в рамках группировки будут выделяться из основных бюджетных подразделов В1–В6.

На Берлинском саммите предполагалось, что расширение ЕС начнется в 2002 г. с присоединения шести стран и было решено, что расходы на расширение в этом году составят 6,5 млрд. евро с последующим увеличением до 16,8 млрд. евро в 2006 г. Поскольку объем бюджетных ресурсов ограничен «потолком» в 1,27 % от ВНП Сообщества, то для изыскания этих средств потребуется сокращение расходов по другим направлениям, в частности, по линии единой сельскохозяйственной политики и структурных операций ЕС. Очевидно, что взнос новых членов ЕС в единый бюджет будет значительно меньше, чем средства, которые они получат из него, поэтому по новой финансовой перспективе предполагается снижать общий объем расходов единого бюджета относительно ВНП ЕС с 1,12 % в 2000 г. до 1,09 % 2006 г. Таким образом, увеличивается «запас прочности», т.е. растет объем средств, которые могут быть направлены на финансирование непредвиденных расходов, связанных с расширением группировки. Сегодня очевидно, что расширение ЕС начнется не ранее 2004 г. и может охватить до десяти стран. По оценке Комиссии, все десять стран-кандидатов отвечают политическому критерию членства. Кипр и Мальта названы странами, которые располагают развитыми институтами демократического общества и развитой рыночной экономикой. Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Словакия, Эстония, Латвия и Литва, выполняя политические требования, также демонстрируют прогресс в области построения рыночной экономики, способной справляться с конкурентными силами в Союзе. Болгария была исключена из этого списка: ее экономика признана рыночной, но не готовой к конкуренции внутри ЕС. Румынская экономика, по мнению Комиссии, не отвечает ни одному, ни другому условию. Исключив эти две страны из списка стран, рассчитывающих войти в ЕС в 2004 г., представители Комиссии отметили, что главы делегаций Болгарии и Румынии сами не верили в реальность вступления своих стран в ЕС в упомянутые сроки. Турция, в свою очередь, была исключена из данного списка, ввиду того, что она все еще не справилась с последствиями затяжного кризиса. Следует отметить, что ЕК продолжит придерживаться политики дифференциации на переговорах со странами-кандидатами. При этом сейчас трудно сказать, кто из числа оставшихся 10 кандидатов реально готов будет войти в Союз в 2004 г. Представители Комиссии неоднократно подтверждали, что они готовы придерживаться даты 2002 г. – как времени окончания переговоров, а 2004 г. – как даты первого возможного вступления некоторых стран ЦВЕ в ЕС. 30 января 2002 г. Комиссия внесла свои предложения по изменению объемов финансирования в странах, которые после 2004 г. станут полноправными членами ЕС. Как заявила Михаэла Шрейер, комиссар по бюджету, от 0,09 % до 0,14 % от ВНП Союза после расширения будет направляться для финансирования расходов в новых членах группировки. На поддержку сельского хозяйства в новых государствах-членах предполагается выделить 2 млрд. евро в 2004 г., 3,6 млрд. в 2005 г. и почти 4 млрд. евро в 2006 г. Из этих средств более половины предназначено для проведения программ развития и выравнивания сельских регионов. Комиссия предлагает значительно увеличить объем средств, выделяемых на структурные операции в новых странах, по сравнению с тем, что было предусмотрено Берлинским сценарием расширения. По мнению Комиссии, основная часть расходов должна лечь на Фонд сплочения, с тем, чтобы содействовать развитию инфраструктуры в новых странах. В целом, если присоединение новых стран к ЕС начнется в 2004 г., то на структурные операции Комиссия предлагает выделить около 7 млрд. евро в 2004 г., 8,1 млрд. в 2005 г. и более 10 млрд. евро в 2006 г. Более 1 млрд. евро предполагается выделять ежегодно в течение 2004-2006 гг. на проведение внутренней политики группировки в новых странах. При этом большое внимание планируется уделить безопасности в области ядерной энергетики и закрытию АЭС в Словакии и Литве. Но новые страны будут не только получать средства из единого бюджета. Сразу после вступления в ЕС они обязаны в полном объеме производить отчисления в единый бюджет. По оценкам Комиссии, ежегодно новые страны будут обеспечивать до 5 млрд. евро бюджетных поступлений.

 Подраздел В8 предназначен для финансирования общей внешней политики и политики безопасности. В 2001 г. на эти цели было выделено 35 млн. евро. Аналогичный объем средств предполагается выделить и в 2002 г.

## § 2. Проблема бюджетного дисбаланса при распределении средств из единого бюджета

По своей природе единый бюджет ЕС не гарантирует сбалансированность между вкладываемыми отдельными странами и получаемыми ими средствами. Более того, назначение единого бюджета как раз и состоит в том, чтобы обезличивать финансовые средства и перераспределять их между странами в соответствие с задачами интеграции. В основе несбалансированности выгод и потерь отдельных стран лежит несовпадение их расходов на проведение ЕСХП. Через ФЕОГА распределятся основная доля бюджетных средств и когда проблема дисбаланса возникла впервые, доля ФЕОГА в бюджете составляла 80-90 %. Еще до введения в действие системы собственных ресурсов дисбаланс в этой области проявлялся довольно отчетливо. В 1968-1969 гг. доля Франции в формировании ресурсов ФЕОГА не превышала 32 %, а получала она из фонда более 41 % средств. Для Италии эти пропорции составляли соответственно 20,3 % и 16,2 %; Бельгии – 8,1 % и 6,9%; Нидерландов – 8,2 % и 17,6 %. Наибольшее несоответствие между взносами в ФЕОГА и полученными из фонда средствами было характерно для Германии – 31,2 % и 17,6 %[[15]](#footnote-15). После присоединения Великобритании, Дании и Ирландии тяжесть дисбаланса переместилась на Великобританию. Еще в ходе переговоров о присоединении к Сообществу Великобритания заявила о том, что существовавшая система взносов приведет к нарушению равновесия в отношении этой страны и согласилась выплачивать свою долю в бюджет в надежде на скорейшее изменение структуры расходов бюджета в пользу несельскохозяйственных расходов. Возникновение вопроса о бюджетном дисбалансе в отношении Великобритании объясняется двумя факторами. Во-первых, аграрный сектор Великобритании относительно невелик по сравнению с другими странами Сообщества и имеет структурные отличия. Вследствие этого средства, получаемые Великобританией из единого бюджета в рамках проведения единой сельскохозяйственной политики, были гораздо меньше, чем средства, получаемые другими странами. Во-вторых, вклад Великобритании в финансирование единого бюджета был значительно больше вклада других стран, поскольку доля Великобритании в общей налоговой гармонизированной базе НДС больше, чем доля Великобритании в общем ВНП Сообщества.

В 1974 г. на парламентских выборах в Великобритании победили лейбористы, которые потребовали от Сообщества пересмотреть финансовые условия членства страны в ЕЭС и разработать корректирующий механизм, который ликвидировал бы несоответствие между вкладом страны в единый бюджет и средствами, получаемыми из него. Первый механизм, направленный на исправление бюджетного дисбаланса в отношении Великобритании, был одобрен в марте 1975 г. в Дублине. Этот механизм, называемый также методом динамического торможения, должен был препятствовать тому, чтобы доля, отчисляемая Великобританией в общий бюджет Сообщества, слишком росла. Отчисления страны ограничивались при совпадении трех условий: объем ВВП на душу населения ниже, чем 85 % среднего по Сообществу; темпы экономического роста менее чем 120 % средних темпов по Сообществу; доля выплат собственных ресурсов на 10 % превышает долю выплат от ВНП. Однако эти три параметра никогда не совпадали и поэтому механизм динамического торможения так никогда и не применялся в отношении какой-либо страны Сообщества. Проблема бюджетного дисбаланса для Великобритании продолжала оставаться серьезной. К 1980 г. Великобритания и Германия являлись крупнейшими донорами единого бюджета (а следовательно, и фонда ФЕОГА)– на них приходилось 20,7 % и 29,3 % поступлений соответственно. В 1980 г. расхождения между взносами и поступлениями из единого бюджета по аграрному сектору составили: для Бельгии +3,4%, Дании +2,8%, Италии +5,5%, Ирландии +3,6%, Люксембурга +2,1%, Голландии +2,6%, Франции +0,3%. Для Германии -8,1%, Великобритании -12,2%[[16]](#footnote-16). Лишь после угрозы Великобритании выйти из состава Сообщества, которое было сделано М. Тэтчер, страны-участницы подписали временное соглашение о компенсации Великобритании части ее взносов (примерно 2/3) в виде выплат наличными и частично в виде выдачи дополнительных субсидий из единого бюджета на финансирование ряда региональных программ. При этом страны утверждали, что требования Великобритании о компенсации неправомочны, поскольку при системе собственных ресурсов нельзя рассматривать отчисления от таможенных пошлин и компенсационных сборов как взносы из государственного бюджета в единый бюджет Сообщества. Правительство Великобритании считало, что поскольку страна занимает второе место после Германии по взносам в бюджет, как по общему объему отчислений, так и по объему традиционных собственных ресурсов, то стране должны быть прямо возмещены ее затраты, если она не может получить эти средства по линии общих политик Сообщества. За 1980-1982 гг. Великобритании удалось получить около 3 млрд. евро. Пытаясь ускорить введение постоянного механизма компенсации, страна неоднократно прибегала к блокированию ряда решений Сообщества. Так, в июне 1982 г. она отказалась проголосовать за установление новых гарантированных цен на сельскохозяйственную продукцию, что ускорило решение Совета о возврате ей переплаты в 750 млн. евро в 1983 г. После длительных переговоров были, наконец, приняты постоянные принципы компенсации и утверждена финансовая схема выплат. Механизм был одобрен на заседании Совета в Фонтенбло в июне 1984 г. и вступил в действие с 7 мая 1985 г. По этому решению сумма отчислений от НДС, которые Великобритания должна была перечислить в 1985 г., была снижена на 1 млрд. экю. Также были разработаны правила подсчета возврата сумм, которые были «переплачены» страной в единый бюджет. Вклад Великобритании в единый бюджет Сообщества был снижен до суммы, составляющей 66 % от объема бюджетного дисбаланса в отношении этой страны. Объем дисбаланса подсчитывался по следующей формуле: (VATUK – EUK) x E, где VATUK – доля Великобритании в общем объеме поступлений от НДС в единый бюджет, EUK – доля страны в общем объеме бюджетных расходов, Е – объем расходов единого бюджета в отношении стран-членов. Компенсация должна была происходить за счет других государств-членов, которые выплачивали эту сумму пропорционально своим долям в отчислениях от НДС в бюджет. Исключение было сделано для Германии – ее доля в финансировании дисбаланса была снижена на одну треть, поскольку эта страна занимает первое место по взносам в бюджет как по общему объему, так и по отчислениям от НДС. До введения в действие корректирующего механизма в 1985 г. размеры бюджетного дисбаланса в отношении Великобритании в среднем составляли около 0,5 % ВНП страны в год, после введения механизма он сократился до 0,1–0,2 % от ВНП в год[[17]](#footnote-17). На появление диспропорций между выплатами в бюджет Сообщества и средствами, получаемыми из него, влияли различные факторы, однако основными по-прежнему оставались две причины – высокие отчисления Великобритании от НДС и ВНП в бюджет и небольшой объем средств, получаемых из бюджета по линии финансирования ЕСХП.

Бюджетные реформы 1988 г. и 1992 г. значительно изменили систему собственных ресурсов Сообщества, введя новый источник поступлений, который рассчитывался по ВНП и снизил объем поступлений от НДС в единый бюджет за счет введения ограничения, по которому налоговая база НДС, с которой производятся отчисления в единый бюджет, не может превышать 55% ВНП каждой страны. Эти изменения были направлены на снижение причин, создающих бюджетные диспропорции в отношении Великобритании, поэтому потребовались изменения в компенсационном механизме. Были введены дополнительные правила подсчета объемов компенсации:

а) объем возмещения подсчитывается так, как если бы бюджет продолжал полностью финансироваться за счет отчислений от НДС;

б) полученный результат уменьшается на сумму, которую Великобритания «сэкономила» при отчислениях от НДС после введения в 1988 г. ограничений на налоговую базу;

в) финансирование компенсации происходит за счет других стран-членов пропорционально их долям в ВНП группировки. Для Германии продолжает действовать снижение доли на одну треть.

Действие механизма возврата средств Великобритании привело к тому, что после коррекции дисбаланс составляет 0,2 % от ВНП страны. В 1998 г. объем дисбаланса до применения корректирующего механизма составлял 6,9 млрд. евро (0,56 % от ВНП Великобритании) и стране было возвращено 3,7 млрд. евро и таким образом окончательный объем дисбаланса составил 3,2 млрд. евро или 0,26 % от ВНП страны[[18]](#footnote-18).

Сегодня проблема бюджетного дисбаланса приобретает новое значение. Во-первых, значительно изменилось структура расходов единого бюджета ЕС. Доля секции «гарантий» ФЕОГА в едином бюджете значительно снизилась и все большее значение приобретают расходы на проведение структурных операций. Кроме того, принятие нового корректирующего механизма необходимо и в связи с предстоящим расширением ЕС. После присоединения новых стран, те средства, которые сегодня идут по линии внешней помощи и потому не учитываются при подсчете компенсации, будут приниматься во внимание для определения сумм, которые должны быть возращены Великобритании. Во-вторых, дисбаланс существует не только у Великобритании. В 1984 г. когда был утвержден действующий сегодня корректирующий механизм, дисбаланс в отношении Великобритании действительно был самым большим, но в последние годы дисбаланс в отношении четырех других стран (Германии Нидерландов, Австрии и Швеции) достиг значительных размеров. В 1995-1997 гг. дисбаланс при распределении средств из единого бюджета для этих стран в среднем составлял 0,6–0,8 % от ВНП каждой страны[[19]](#footnote-19), и правительства этих стран уже заявили о своем желании получать возмещение в рамках действия корректирующего механизма, одобренного в Фонтенбло.

# Глава 4. Исполнение бюджета, бюджетный контроль и оценка действующей системы собственных ресурсов Сообщества.

## § 1. Исполнение бюджета ЕС, эффективность и проблема бюджетного контроля

Исполнение бюджета возложено на Комиссию, которая несет ответственность за «исполнение бюджета в пределах выделенных ассигнований». Кроме того, в компетенцию Комиссии входит право регулировать денежную наличность в казне Сообщества в течение года и требовать у стран-участниц досрочного внесения причитающихся с них сумм для покрытия временных кассовых разрывов. В то же время Комиссия не имеет права допустить превышения расходов над доходами в целом по итогу финансового года. Она обязана заранее предупредить Совет о возможной нехватке финансовых средств, а Совет обязан в этом случае принять соответствующе решение – либо о сокращении расходов, либо о переложении дополнительных расходов на страны-участницы. Практическое исполнение бюджета возложено на чиновников Комиссии, каждый из которых выполняет различные функции отдельно и независимо от других. Разрешение на выделение средств в рамках, установленных бюджетом и финансовыми регламентами, делается уполномоченным на это чиновником. Осуществление платежей возложено на бухгалтера, который несет как дисциплинарную, так и финансовую ответственность за возможные нарушения при переводе средств. Внутренний контроль и аудит осуществляет финансовый контролер, который проверяет правильность выдачи разрешений на перевод средств, а также полноту поступлений средств в единый бюджет. В случае, если контролер разрешит произвести расходы, которые не соответствуют бюджетным правилам и финансовым регламентам, то он также несет дисциплинарную и финансовую ответственность. В целом, исполнение бюджета проходит в несколько стадий. Прежде чем дать разрешение на выделение финансовых ресурсов из бюджета, чиновник, выдающий разрешение, проверяет заявку на получение средств и сопутствующие документы. Перед тем, как бухгалтер осуществит перевод средств, финансовый контролер проверяет правильность выдачи разрешения. После этого средства переводятся на счет страны, подавшей заявку. В течение финансового года Комиссия уведомляет Парламент, Совет и Палату аудиторов об исполнении бюджета, предоставляя ежемесячно и ежеквартально отчет о доходах и расходах. По истечении финансового года Комиссия должна не позднее чем 1 мая следующего года представить документы о финансовой деятельности, которые включают информацию о доходах бюджета; об обязательствах прошедшего финансового года с разбивкой расходов на «обязательные» и «необязательные»; о средствах, неиспользованных в предыдущие годы. В этот же период Комиссия предоставляет сводный балансовый отчет, содержащий данные обо всех активах и пассивах ЕС, включая заимствования и выдачу кредитов и анализ финансового управления средствами группировки.

Контроль за исполнением бюджета возложен на Палату аудиторов. В 1975 г. было принято решение о создании единой Палаты аудиторов, которая объединила соответствующие учреждения по контролю, имевшиеся в составе ЕЭС, ЕОУС и Евратома. На общую Палату аудиторов была возложена ответственность за ревизию бюджета ЕС и операционного бюджета ЕОУС. Палата осуществляет вневедомственную ревизию бюджетных счетов. Палата аудиторов состоит из 15 членов, которые избираются из числа лиц, работающих или работавших в аудиторских учреждениях своих стран или обладают высокой квалификацией для такой работы, а их независимость должна быть вне всяких сомнений. Члены Палаты назначаются на шестилетний срок Советом после консультаций с Парламентом. Из своего состава они избирают председателя Палаты сроком на три года. Члены Палаты полностью независимы в исполнении своих обязанностей и выполняя их, они не запрашивают и не принимают инструкций ни от национальных правительств, ни от каких-либо иных органов. В соответствие со ст. 201 Римского договора и последующими финансовыми регламентами Палата обязана проводить ревизию всех счетов Сообщества как по доходам, так и по расходам. Ревизия доходов основана на сравнении предполагаемых доходов с фактическими поступлениями финансовых средств в бюджет ЕС. Ревизия исполнения расходной части заключается в сопоставлении финансовых обязательств с фактически проведенными расходами. Ревизия счетов доходов и расходов может иметь место как по окончании финансового года, т.е. после закрытия счетов, так и на протяжении финансового года. Палата имеет право проверять счета не только во всех институтах Сообщества, но и счета ЕС в странах-членах. При этом Палата может привлекать для контроля национальные контролирующие органы и компетентных служащих национальных государственных департаментов. Институты ЕС и проверяемые ведомства обязаны предоставить членам Палаты аудиторов всю информацию, необходимую для ревизии. На основе ревизий Палата по окончании финансового года обязана представить Совету отчет, который публикуется в официальном вестнике Сообщества вместе с объяснительными документами институтов группировки. Отчет Палаты должен быть утвержден Советом, а затем и Парламентом.

Несмотря на наличие многочисленного контролирующего аппарата, контроль за бюджетными средствами порой осуществляется крайне неэффективно. Регулярно публикуются материалы, как официальные, так и мнения независимых экспертов, свидетельствующие об этом. Последним громким скандалом стала публикация в 1999 г. отчета независимых экспертов (объемом более 140 страниц), обвинявших Комиссию, которую возглавлял Жак Сантер, в плохом управлении бюджетными средствами, коррупции и протекционизме, нарушении правил при реализации программ в области оказания гуманитарной помощи, туризма, профессионального обучения и других проектов. После чрезвычайного заседания 16 марта 1999 г. Комиссия ушла в отставку в полном составе накануне Берлинского саммита, создав при этом кризисную ситуацию в ЕС. Хотя эксперты и не нашли случаев, когда бы европейские комиссары были «лично и напрямую» вовлечены в коррупционную деятельность, однако они выявили дела, связанные с коррупцией и плохим управлением, которые входят в сферу компетенции либо отдельных комиссаров, либо всей Комиссии. Одним из главных замечаний независимых экспертов является указание на то, что члены Комиссии ссылались на незнание того, что делается в подведомственных им службах, а это «свидетельствует о потере контроля за расходованием бюджетных средств». «Таким образом, случаи неоспоримых нарушений и коррупции в Комиссии оставались незамеченными самими комиссарами», говорится в отчете. Такая потеря контроля, по мнению независимых экспертов, влечет ответственность как отдельно взятых комиссаров, так и всей Комиссии в целом. Дав свои заключения по каждому пункту обвинений, эксперты подчеркивают, что Европейская комиссия нуждается в реформах, которые приведут к демократической и подконтрольной системе управления исполнительным органом ЕС.

## § 2. Злоупотребления в сфере бюджетных доходов и расходов и меры по их предотвращению.

Абсолютно точно установить уровень злоупотреблений, совершаемых в бюджетной сфере невозможно. Основываясь на заключении Палаты аудиторов о том, что наибольшая часть злоупотреблений и мошенничества совершается в таможенной сфере, был организован Комитет по расследованию, в задачи которого входил анализ транзитного режима Сообщества. После тщательного анализа ситуации были получены данные о том, что ежегодно единый бюджет ЕС недополучает по крайней мере 3,5 млрд. евро от таможенных сборов и акцизов. Отчеты Палаты аудиторов и специального комитета Комиссии по борьбе с мошенничеством в сфере бюджета показывают, что наибольшее число злоупотреблений приходится на традиционные собственные ресурсы. Расследования показали, что наибольший ущерб бюджету ЕС наносят организованные преступные действия, связанные с нарушением таможенного законодательства Сообщества. При этом отсутствие единых органов надзора и контроля, также то, что совместные действия национальных таможенных служб осложняются как языковым барьером, так и различным уровнем полномочий этих структур в странах-членах, приводит к тому, что вероятность обнаружения злоупотреблений невысока.

Несмотря на все трудности, с которыми связано обнаружение случаев мошенничества и их оценка, Комиссия активно занималась этой проблемой. В 1988 г. было организован специальный отдел по предотвращению мошенничества UCLAF, который координировал работу национальных департаментов, проводил семинары и обучение специалистов (налоговых инспекторов, работников таможни, аудиторских компаний, полиции), ответственных за предотвращение мошенничества в отношении единого бюджета ЕС. Случаи мошенничества, обнаруженные UCLAF и национальными службами, достаточно разнообразны. При этом уход от уплаты таможенных пошлин в крупных размерах производится посредством использования сложных транспортных схем и подделки документации. Поскольку мошенничество имеет трансграничный характер, то контролирующие органы сталкиваются с трудностями в правовой в сфере. В 1996 г. наибольшее количество случаев было связано с контрабандой сигарет и алкоголя. В частности, представители ЕС утверждают, что американские табачные компании преднамеренно завозят излишние сигареты в страны Восточной Европы и другие регионы так, чтобы излишек ввозился контрабандой в ЕС, что привело к потере миллиардов долларов от неуплаченных налогов и пошлин. В 2001 г. Комиссия зарегистрировала гражданский судебный процесс в федеральном суде Нью-Йорка, требуя возмещения ущерба. Другие случаи были связаны с неверным начислением НДС на компьютерные комплектующие, неправильным заполнением таможенных деклараций, изъятием части товара из транспортных средств во время транзита, фиктивным экспортом вина. Также были отмечены случаи нарушений при определении страны происхождения товара. Что касается расходной части бюджета, то многочисленные нарушения были замечены при распределении средств по линии всех Структурных фондов.

С 1991 г. борьба со злоупотреблениями в сфере единого бюджета вышла на новый уровень. Если до этого вопросами контроля занимались Комиссия, Палата аудиторов и Комитет по бюджетному контролю Европейского Парламента, то с подписанием Маастрихтского договора этой проблеме стали уделять внимание и на более высоком уровне. Европейский Совет принял решение подготовить Конвенцию по защите финансовых интересов Сообщества, однако она до сих пор не ратифицирована многими национальными парламентами и поэтому так и не вступила в силу. Для того чтобы усилить меры по предотвращению мошенничества, на смену UCLAF пришло Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), начавшее свою работу 1 июня 1999 г. Проблема защиты финансовых интересов Сообщества и, в частности, борьба с мошенничеством приобрела большое политическое значение, и в заключительных положениях, опубликованных после проведения заседания Европейского Совета в Хельсинки в декабре 1999 г., было отмечено, что создание OLAF стало “важным новым шагом в борьбе с мошенничеством” в бюджетной сфере. На сегодняшний день в Бюро работают более 300 сотрудников, имеющих опыт в расследовании случаев мошенничества и работавших в национальных структурах, занимающихся подобными вопросами. Как и члены Палаты аудиторов они полностью независимы в исполнении своих обязанностей на благо Сообщества и не принимают никаких инструкций со стороны правительств, органов власти, организаций и людей, не связанных с OLAF. Генеральный директор OLAF назначается Комиссией на пятилетний срок и его кандидатура обсуждается в Парламенте и Совете. OLAF обязан ежегодно предоставлять отчет о своей деятельности Комиссии, Парламенту, Совету и Палате аудиторов и информировать их об обнаруженных случаях мошенничества. В отчете за 1999 г. говорится, что борьба с мошенничеством включает все формы незаконного ведения дел, которые наносят ущерб единому бюджету. Однако в зависимости от характера нарушений должны приниматься и различные меры. Например, если потери бюджета связаны с непреднамеренными ошибками при заполнении документов, то нужно обратить особое внимание на то, чтобы подобное не повторялось в будущем. Если же нарушения совершаются преднамеренно, то и наказание за их совершение должно быть более серьезным и превентивные меры должны носить более жесткий характер. В своей деятельности OLAF уделяет особое внимание серьезным нарушениям, проводя как собственные расследования, так и сотрудничая со специальными органами стран-членов. Страны должны уведомлять Бюро об обнаружении случаев нарушений и мошенничества, однако OLAF проводит и свои расследования. В 1999 г. было регистрировано почти 142 тысячи случаев нарушений на общую сумму 339 млн. евро, из них удалось вернуть 36 %, т.е. около 120 млн. евро. За этот год число злоупотреблений в сфере традиционных собственных ресурсов возросло на 17 %. Наиболее часто мошенничество и нарушения происходят при импорте сигарет (14 % случаев и 14 % от общей суммы ущерба по линии традиционных собственных ресурсов), молочных продуктов (0,5 % случаев, однако на их долю приходится 12 % от общей суммы ущерба), автомобилей (1,6 % случаев и 6,2 % от общей суммы ущерба). Сбор традиционных собственных ресурсов возложен на национальные органы, которые должны производить правильное начисление пошлин и сборов и которые ответственны за их взыскание. Однако, таможенные органы стран-членов часто сталкиваются с проблемой, когда сложно определить точно сумму, которая была не уплачена (например, при успешной контрабанде и последующей продаже товаров на внутреннем рынке ЕС). Процесс взыскания неуплаченных сумм длителен в силу административных и правовых мероприятий, к тому же страны-члены имеют право списывать суммы в пределах 10 тысяч евро, если их невозможно взыскать, не уведомляя об этом Комиссию. Если сумма превышает 10 тысяч евро, то списание возможно только в том случае, если страна предприняла все меры по взысканию долга, но получить его не удалось. В противном случае, финансовая ответственность лежит на стране и она должна покрыть недостачу вместо первоначального должника. Однако только половина государств запрашивает разрешение Комиссии на списание этих сумм, остальные считают, что достаточно уведомить Комиссию о невозможности взыскания долга, и списывают его со своих счетов. По мнению Комиссии, для того, чтобы заставить государства более четко выполнять свои обязанности по взысканию пошлин и перечислению их в единый бюджет, необходимо ввести пятилетней период, по истечении которого страна сможет окончательно списать долг со своих счетов, причем только Комиссия сможет решать, обязана ли страна возместить ущерб от невзыскания пошлин из своего бюджета или нет.

В расходной части бюджета по линии нарушений и злоупотреблений лидирует ФЕОГА. Наибольшее число случаев отмечено при выдаче экспортных субсидий. Хотя сами расходы по выдаче субсидий составляют только 14 % от общих расходов секции гарантий ФЕОГА, но на долю злоупотреблений в этой сфере приходится 38 % ущерба, нанесенного бюджету при проведении единой сельскохозяйственной политики. В связи с этим Комиссия обратилась к государствам-членам с тем, чтобы они уделили большее внимание взысканию средств, особенно по случаям, зарегистрированным несколько лет назад. Однако суммы, которые должны быть взысканы в бюджет, остаются значительными. Так, по расследованиям, начатым в период 1973-1994 гг., должно быть взыскано около 950 млн. евро, а по делам, открытым в 1995-1999 гг., эта сумма составляет 842 млн. евро. При этом OLAF признает, что нет никакой надежды на то, что 50 млн. евро будут возвращены в бюджет. Что касается структурных операций Сообщества, то наибольшее количество нарушений было зарегистрировано в ЕСФ (59 % случаев). В ЕФРР было зарегистрировано 18 % случаев. В качестве положительного примера OLAF приводит Фонд сплочения, в деятельности которого, несмотря на объем расходов в 3 млрд. евро, было отмечено всего три случая нарушений. Контроль за финансовой деятельностью Структурных фондов осложняется тем, что многие программы рассчитаны на несколько лет и проверить счета можно лишь по их завершению. К 1999 г. общая сумма, которая должна была быть возвращена в бюджет, составляла 234,8 млн. евро, а удалось вернуть только четверть – 87 млн. евро.

##

## § 3. Оценка действующей системы собственных ресурсов и возможные новые источники бюджетных поступлений.

В октябре 1998 г. Комиссия представила доклад о системе собственных ресурсов, в котором подробно рассматривается действующая система, возможные новые источники собственных ресурсов Сообщества, проблема бюджетного дисбаланса в отношении отдельных стран и корректирующий механизм, действующий в отношении Великобритании. В докладе рассматривается возможность создания новых источников поступлений в единый бюджет и введения единой ставки отчислений от НДС. Рассматривая результаты бюджетных реформ 1988 г. и 1992 г., Комиссия отмечает, что, как и планировалось. реформы привели к постепенному снижению доли отчислений от НДС в бюджет. Если в 1988 г. отчисления от НДС обеспечивали 57,2 % поступлений, то к 1998 г. их доля снизилась до 39,2 %, а в 2001 г. она составила 32,7 %. Объем поступлений от традиционных собственных ресурсов (таможенных пошлин и сельскохозяйственных сборов) продолжал снижаться в этот период в результате мировой либерализации внешней торговли. В 1988 г. эти источники обеспечили 28,5 % бюджетных доходов, а в 1998 г. – всего 16,7 %. За это десятилетие все большую значимость приобрели отчисления от ВНП, ставка которых меняется каждый год в зависимости от необходимого объема поступлений, т.н. «четвертый» или «резервный» ресурс. Если при введении в действие этого источника поступлений в 1988 г. его доля составляла 10,6 % в общем объеме бюджетных поступлений, то к 1998 г. она возросла до 41,4 %. Комиссия прогнозировала, что в ближайшие годы доля отчислений от ВНП приблизится к 50 %, и ее прогнозы оказались верными – в 2001 г. на долю этого источника уже приходилось 48,5 % доходов бюджета.

Оценка действующей системы собственных ресурсов проводилась по пяти критериям: достаточность, справедливость, финансовая независимость, прозрачность и простота, рентабельность. Комиссия считает, что существующие источники собственных ресурсов можно оценить хорошо по двум первым критериям. Под достаточностью источника ресурсов понимается то, что этот источник обеспечивает значительную долю поступлений в общий бюджет, а все вместе они обеспечивают Сообщество необходимым объемом финансовых средств. Снижение доли отчислений от НДС и традиционных собственных ресурсов, происходившее с 1988 г., было компенсировано возрастанием доли отчислений от ВНП. С введением системы среднесрочного планирования расходов удалось добиться того, что расходы, закладываемые в бюджет и финансовую перспективу, не превышали максимально возможного объема собственных ресурсов Сообщества. Например, в 1988 г. общий «потолок» собственных ресурсов был установлен на уровне 1,15 % от ВНП Сообщества, но максимальный объем средств не потребовался, поскольку расходы бюджета в этом году составили 1,08 % от совокупного ВНП и «запас прочности» таким образом составил 0,7 % от ВНП. Этот показатель в период 1988-1992 гг. колебался в пределах от 0,19 % до 0,7 % от ВНП Сообщества. С 1993 г. общий «потолок» собственных ресурсов был установлен на уровне 1,20 % от ВНП Сообщества, но этот показатель оказался едва достаточным, особенно в период экономического спада 1993 г., и до 1994 г. «запас прочности» был нулевым и на покрытие бюджетных расходов приходилось собирать максимально возможный объем средств. Однако с финансовыми трудностями того периода удалось справиться, а после экономического подъема 1994 г. и присоединения новых стран к ЕС в 1995 г. бюджетные расходы вновь были ниже максимально допустимого уровня. Кроме того, на заседании Совета в Эдинбурге в 1994 г. было принято решение о постепенном увеличении общего «потолка» собственных ресурсов с 1, 21% ВНП в 1995 г. до 1,27 % в 1999 г., и постепенное увеличение этого показателя сопровождалось жесткими ограничениями на принятие решений по вопросам расходования средств, что привело к тому, что «запас прочности» возрос от 0,01 % от совокупного ВНП в 1995 г. до 0,03 % в 1999 г.

Критерий справедливости оценивает насколько равномерно распределено «бремя финансирования ЕС» по странам-участницам. С началом бюджетной реформы 1988 г., когда на смену отчислениям от НДС пришли отчисления от ВНП, доля каждой страны в бюджете ЕС практически совпадает с ее долей в совокупном ВНП Сообщества. Исключение составляют Италия и Великобритания, чья доля в совокупном ВНП выше, чем доля в едином бюджете. Так, в 1997 г. доля Дании в совокупном ВНП составляла 1,9 %, а доля в едином бюджете – 2,0 %. Для остальных стран эти соотношения были соответственно следующими: Германия – 26,0 % и 28,2 %; Греция – 1,5 % и 1,6 %; Испания – 6,6% и 7,1 %; Франция – 17,2 % и 17,5 %; Ирландия – 0,8 % и 0,9 %; Италия – 14,2 % и 11,5 %; Люксембург – 0,2 % и 0,2 %; Нидерланды – 4,5 % и 6,4 %; Австрия – 2,6 % и 2,8 %; Португалия – 1,2 % и 1,4 %; Финляндия – 1,4 % и 1,4 %; Швеция – 2,7 % и 3,1 %; Великобритания – 16,1 % и 11,9 %[[20]](#footnote-20).

Что касается других критериев, то Комиссия признает наличие недостатков у существующих источников бюджетных поступлений. Поскольку основная часть поступлений производится из национальных казначейств (отчисления от ВНП и НДС), то это снижает финансовую независимость группировки, однако обеспечивает достаточность и справедливость поступлений. С другой стороны, традиционные собственные ресурсы (таможенные пошлины и компенсационные сборы) способствуют упрочению финансовой независимости, но справедливость их распределения по странам вызывает споры, а контроль за их сбором чересчур сложен. По критерию финансовой независимости, единственным по-настоящему независимым источником бюджетных поступлений являются традиционные собственные ресурсы. Однако значимость поступлений от таможенных пошлин и компенсационных сборов постоянно снижается, и, кроме того, несмотря на то, что все доходы от таможенных пошлин и прочие доходы, связанные с политикой ЕС в области торговли, формально принадлежат Сообществу, государства-члены, которые занимаются сбором и перечислением этих средств в бюджет, продолжают рассматривать их как взносы из национальных бюджетов. Небольшая доля традиционных собственных ресурсов в поступлениях в единый бюджет привела к тому, что на сегодняшний момент финансовая независимость Сообщества находится на низком уровне, что считается одним из недостатков действующей системы. Высокая доля отчислений от НДС и ВНП привела к тому, что возросла зависимость бюджета ЕС от переводов средств из государств-членов. Результатом стали различные конфликты на этой почве, поскольку, по мнению Комиссии, многие страны заняли ошибочную позицию и каждая требует перераспределения средств из бюджета в свою пользу. В отношении рентабельности существующих ресурсов также есть проблемы – процесс сбора традиционных собственных ресурсов довольно трудоемок, а отношение стран-членов к ним неоднозначное. Существующее таможенное законодательство очень сложное и запутанное, таможенный кодекс Сообщества состоит из более чем 400 статей, кроме того, правила, разъясняющие его применение, состоят из более чем 900 статей, а сам таможенный тариф включает более 11 тысяч позиций. Однако существующие таможенные правила не успевают обновляться как того требует современное развитие внешней торговли, и в таких условиях существует пространство для злоупотреблений и неправильного применения существующих правил. В нынешней системе страны-члены ЕС обязаны собирать традиционные собственные ресурсы и перечислять их в распоряжение Сообщества, а Комиссия обладает полномочиями контролировать этот процесс. С этой целью был создан механизм «многостороннего надзора» за тем, как государства-члены выполняют свои обязанности по сбору таможенных пошлин и компенсационных сборов. Если из-за действий какой-либо страны часть пошлин не была взыскана, то эта сумма должна быть покрыта за счет увеличения отчислений от ВНП, и, в результате, халатность одной страны имеет финансовые последствия для всех стран Сообщества. Результаты контрольных действий Комиссии доводятся до сведения всех стран, и члены группировки принимают участие в решении вопросов, связанных с недополучением таможенных пошлин или списанием сумм, которые невозможно получить. Контроль за сбором традиционных собственных ресурсов требует значительных объемов административной работы, и, как показывают ежегодные отчеты Палаты аудиторов, он всегда является недостаточным для обеспечения финансовых интересов Сообщества. Кроме того, сложности процедуры по взысканию средств, которые были недополучены в результате злоупотреблений или неправильного применения таможенных правил, часто препятствует тому, чтобы национальные органы власти взыскивали долги, и это приводит к тому, что государства предпочитают покрывать «недостачу» традиционных собственных ресурсов через отчисления от ВНП. По критерию прозрачности и простоты система финансирования должна быть понятна не только специалистам, но гражданам ЕС, а существующая система сбора отчислений от НДС, ВНП, а также подсчета компенсаций в отношении Великобритании не обладает таким качеством. В отчете Палаты аудиторов за 1998 г., в котором анализировалась система отчислений от НДС и ВНП, содержалось мнение, что отчисления от НДС, несмотря на то, что НДС формально является налогом на потребление, в действительности приобрели характер финансовых взносов из национальных бюджетов стран-участниц, и определение сумм отчислений зависит от применяемых статистических методов подсчета (особенно при определении средневзвешенной ставки отчислений).

По мнению Комиссии, модифицировать существующую систему собственных ресурсов и улучшить ее по критериям независимости, рентабельности и прозрачности можно за счет упрощения системы отчислений и введения новых источников поступлений вместо существующих или в дополнение к ним. Аргументы в пользу упрощения действующей системы основаны на том, что сегодня существуют недостатки по критериям, описанным выше. Сторонники этого метода считают, что введение новых собственных ресурсов поможет упрочить финансовую независимость Сообщества. Новые источники снизили бы зависимость единого бюджета от отчислений из национальных казначейств. А если бы удалось достичь того, чтобы бюджет полностью финансировался за счет новых собственных ресурсов, то бюджетные органы ЕС могли бы полностью контролировать как доходную, так и расходную части бюджета.

Комиссия предложила следующие три способа упрощения системы собственных ресурсов. Во-первых, поскольку доля поступлений от таможенных пошлин и компенсационных сборов мала и их объем постоянно снижается, а система их сбора остается дорогостоящей, то было предложено передать эти ресурсы полностью в распоряжение стран-членов. Очевидно, что если пошлины и сборы и перестанут быть источником поступлений в единый бюджет, они все равно останутся важным инструментом торговой политики Сообщества. Во-вторых, предлагается упростить систему отчислений от НДС посредством введения фиксированной ставки отчислений. Сегодня ставка меняется ежегодно из-за действующей системы подсчета компенсаций, выплачиваемых Великобритании. В-третьих, поскольку сбор собственных ресурсов и контроль за этим процессом требует значительных затрат, то можно заменить их схемой, когда отчисления делаются исключительно от ВНП страны. Однако если такая схема и сможет обеспечить справедливость взимания средств, прозрачность и будет рентабельной, то Сообщество полностью потеряет финансовую независимость от государств-членов. Кроме того, Комиссия признает, что сегодня государства-члены крайне неохотно используют новейшие методы подсчета ВНП, разработанные в ЕС. Национальные статистические агентства разработали новую единую методологию подсчета этого показателя, в частности, в 1997 г. были выработаны методы оценки финансовых услуг, которые невозможно оценить непосредственно в количественном выражении. Страны ЕС решили не спешить применять эти методы, подсчитывая ВНП для определения взносов в единый бюджет. Таким образом, это привело к существованию двух показателей ВНП одной и той же страны: первый, более точный показатель, был основным, а второй, менее точный, использовался для определения взноса страны в единый бюджет. По мнению Комиссии, если будет принято решение о полной замене всех источников поступлений на один – отчисления от ВНП, то необходимо, чтобы отчисления производились на основе новейших и самых точных статистических показателей.

Для увеличения финансовой независимости Сообщества от национальных казначейств некоторые эксперты предлагают установить новые источники бюджетных поступлений. Поиск новых источников происходил практически с самого момента образования системы собственных ресурсов Сообщества в 1970 г., но после 1992 г. интерес к той проблеме значительно вырос. На рассмотрение европейских экспертов были вынесены 8 налогов, которые предлагалось сделать новым источниками поступлений в единый бюджет: модулированный НДС, энергетический налог и налог на выбросы СО2, акцизные сборы с табака, алкоголя и нефтепродуктов, налог на доход корпораций, налог на коммуникации, налог на личный доход, налог на процентный доход, эмиссионный доход Европейского центрального банка. Каждый новый источник поступлений должен соответствовать определенным критериям. Во-первых, взимание налога должно быть справедливым как в горизонтальном плане (т.е. государства, обладающие равными возможностями, должны вносить в бюджет одинаковые суммы), так и в вертикальном (отчисления в бюджет должны варьироваться в зависимости от финансового положения страны). Во-вторых, для граждан ЕС порядок взимания налога и его предназначение должны быть понятны. В-третьих, взимаемый налог должен иметь связь с едиными политиками Сообщества. В-четвертых, налоговая база должна быть гармонизированной. На сегодняшний момент налогами, удовлетворяющими этому критерию, являются НДС и акцизы. В-пятых, взимание налога должно быть рентабельным, поскольку передача его в распоряжение ЕС может привести к увеличению административных расходов и дублированию функций со стороны наднациональных и национальных органов власти. Ни один из предложенных новых источников поступлений не соответствует полностью всем необходимым критериям.

# Заключение

Вступая в XXI век, Европа подводит итоги полувекового опыта совместного сотрудничества стран. Создан единый внутренний рынок, в рамках которого обеспечено свободное движение товаров, капиталов, услуг и людей. На базе экономического и валютного союза двенадцати государств в 2002 г. была введена единая европейская валюта – евро. Достигнутый уровень интеграции значительно изменил положение Западной Европы в мировой экономике, и сегодня Европа выступает единым блоком в мировой торговой политике и оказывает преобладающее влияние на условия международной торговли. Без сомнения можно сказать, что эти успехи были бы невозможны без системы собственных ресурсов, стабильно обеспечивавшей ЕС средствами, необходимыми для углубления и расширения интеграционных процессов. Система бюджетного устройства ЕС детально проработана – политические и экономические решения принимаются только лишь после возникновения предпосылок для этого, возможные последствия реформ тщательно анализируются и это способствовало тому, что проведенные бюджетные реформы оказались успешными.

На начальном этапе интеграции единый бюджет складывался из отчислений от ВНП государств-членов в соответствии с их долями в совокупном ВНП Сообщества. В 1970 г. эту систему сменили фискальные отчисления (таможенные пошлины и сельскохозяйственные сборы, затем отчисления от НДС). Сегодня система формирования бюджетных средств возвращается к схеме, применявшейся в 50-е и 60-е гг. – все большее значение для доходной части бюджета приобретают отчисления от ВНП. Это позволяет распределить финансовую нагрузку на государства-члены более равномерно, обеспечить «справедливость» перечисления средств в единый бюджет и снизить проблему бюджетных дисбалансов в отношении ряда стран.

Серьезным вызовом является предстоящее расширение ЕС на восток и последствия этого расширения. Политическая значимость присоединения десяти стран Центральной и Восточной Европы к европейской группировке несомненна, а стремление этих стран «вернуться в Европу» чрезвычайно велико. Однако именно расширение может стать источником колоссальных финансовых проблем. Впервые после присоединения к ЕС Португалии и Греции вступление новых членов не увеличит, а наоборот, существенно понизит средний по ЕС показатель производства ВВП на душу населения. Суммарный ВВП десяти стран составляет менее 4 % ВВП ЕС, а средний душевой доход равен лишь 30 % от среднего показателя по Сообществу. Ключевой проблемой является финансирование расширения зоны европейской интеграции. На заседании Европейского Совета в Люксембурге в декабре 1997 г. был названа сумма в 100 млрд. евро, которая должна быть направлена в качестве помощи странам-кандидатам на проведение реформ и подготовку к вступлению в ЕС. Но, даже при выделении колоссального объема средств остается открытым вопрос, как скоро и в какой степени новые страны смогут приблизиться к европейским политическим и экономическим стандартам. Обеспечение ускоренного развития потребует огромных капиталовложений, а как свидетельствует опыт Восточной Германии, быстрой отдачи ожидать не следует. Расширение потребует также и значительной переориентации социальной, региональной и сельскохозяйственной политики, что не может устраивать те страны и регионы, которые сегодня получают средства из единого бюджета в рамках этих программ. Поэтому для присоединившихся стран по многим направлениям единых политик ЕС будут введены переходные периоды, в течение которых правила выделения им средств, будут отличаться от тех правил, по которым ресурсы выделяются для остальных государств.

Комиссия уделяет большое внимание информированию населения о том, как расходуются средства европейских налогоплательщиков. Но большинство европейцев продолжает считать, что бюджет расходуется главным образом на поддержание «бюрократической машины» Европейского Союза, в то время как в действительности административные расходы занимают менее 5 % в едином бюджете. Недоверие к должностным лицам со стороны рядовых европейцев растет и в связи с громкими коррупционными скандалами. Несмотря на усиление борьбы с экономическими преступлениями в бюджетной сфере, масштаб злоупотреблений принимает хроническую форму. Все чаще европейские чиновники обвиняются во взяточничестве и хищении денежных средств. Даже увеличение компетентности контролирующих органов и более тесное их сотрудничество не может предотвратить потери бюджетных средств. Дальнейшее продвижение по пути интеграции невозможно без создания прочной системы по защите финансовых интересов Сообщества. Необходима гармонизация и унификация правового пространства ЕС, в частности, создание единого уголовно-процессуального законодательства.

Сегодняшний бюджет ЕС приблизился к отметке в 100 млрд. евро, и основным направлением расходов продолжает оставаться единая сельскохозяйственная политика, на которую выделяется до 45-50 % бюджетных средств. По мнению ряда авторов, Евросоюз, уделяя основное внимание развитию сельского хозяйства, а не НИОКР, сконцентрировал свои силы на «ложном направлении». С другой стороны, именно концентрация на решении конкретной проблемы определила эффективность европейской интеграции. По мере решения проблем агарного сектора Сообщество постепенно изменяло свои бюджетные приоритеты. Сегодня все большее значение придается структурным операциям: более 30% средств направляется на развитие и структурное выравнивание «отстающих» регионов. Однако, несмотря на экономический рост, перед ЕС остро стоят проблемы безработицы, особенно сконцентрированной в определенных группах населения. Берлинский саммит 1999 г. определил бюджетные приоритеты на 2000-2006 г., согласно которым основной акцент должен быть сделан на региональное и социальное сплочение внутри Сообщества. В середине 2002 г. должны быть предложены новые меры по реформированию единой сельскохозяйственной политики с тем, чтобы снизить расходы на ее проведение, начиная с 2003 г.

Финансовые положения бюджетной реформы 1992 г. были с незначительными изменениями перенесены и на период 2000-2006 гг. Берлинский саммит не увеличил максимально возможный объем ресурсов Сообщества, оставив их на уровне 1,27 % от совокупного ВНП. Но дальнейшее расширение ЕС и углубление интеграции требует все большего объема средств, поэтому необходимо пересмотреть систему собственных ресурсов Сообщества с тем, чтобы изыскать новые источники поступлений в бюджет и контроль за их использованием.

# Список использованной литературы

1. European Union. Selected instruments taken from the Treaties. Luxembourg. 1999
2. Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. М., 1994-1996. Т.1. Договоры, учреждающие Европейские сообщества (ЕОУС, ЕЭС, Евратом. Т.2. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе.
3. Консолидированный текст договора о Европейском Союзе и договора об учреждении Европейского Сообщества. М.: Институт Европейского права. МГИМО. 2000
4. Башкатова Т.А. Западноевропейская интеграция. Финансовый аспект. М.: Финансы и статистика, 1988
5. Европейское Сообщество: регулирование интеграционных процессов, М.: Наука, 1986
6. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. /Под. ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной, М.: Эдиториал УРСС, 2001
7. Европейский Союз. Путеводитель. /Под ред. Буториной О.В., М.: Интердиалект +, 1998
8. Коровкин В.Ю. Европейская интеграция и региональная политика. М.: МЭ и МО. № 4 1999
9. Материалы лекций по МЭО, прочитанные профессором Устиновым И.Н.
10. Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities’ own resources (2000/597/EC, Euratom). Official Journal of the European Communities No. L 253/42.7.10.2000
11. Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities’ own resources (94/728/EC, Euratom)
12. Court of Auditors Annual Report concerning the financial year 1998 (1999/C 349/01). Official Journal of the European Communities. 31.12.1999
13. General Budget of the European Union for the financial year 2001, Luxembourg, 2001
14. General Budget of the European Union for the financial year 2002, Luxembourg, 2002
15. European Union: Financial Report 1999, Luxembourg, 2000
16. European Union: Financial Report 2000, Luxembourg, 2001
17. Financial Perspectives of EC Budget, European Commission, Brussels, 1999
18. Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities.
19. Financing the European Union. Commission Report on the operation of the own resources system. Brussels, 1998
20. How is your money spent. Luxembourg, 2000
21. Protecting the Community’s financial interests. The fight against fraud. Annual report 1999. COM (2000) 718. Brussels, 2000
22. Protecting the Community’s financial interests. The fight against fraud. Annual report 1998. European Commission. Brussels, 1999
23. The Community budget: the facts in figures”, Luxembourg, 2000
24. The European Union Economy: 1999 Review. Brussels, 1999
25. The European Economy. # 71. Brussels, 1999

Документы и доклады, опубликованные учреждениями ЕС, были получены с официального сервера Европейского Союза http://www.europa.eu.int

1. Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal of the European Communities. L 356. Brussels. 31.12.1977. [↑](#footnote-ref-1)
2. Council Regulation (EC, ECSC, Euratom). No. 762/2001 of 9 April 2001. Official Journal of the European Communities. L 111/1. Brussels. 20.04.2001. [↑](#footnote-ref-2)
3. Башкатова Т.А. Западноевропейская интеграция. Финансовый аспект. М., 1988. С. 83 [↑](#footnote-ref-3)
4. К 1988 г. в ЕЭС входило 12 государств (Франция, Германия, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Великобритания, Ирландия, Дания, Греция, Испания и Португалия) [↑](#footnote-ref-4)
5. С 1985 г. в действие вступил корректирующий механизм, компенсирующий переплаты Великобритании в единый бюджет. [↑](#footnote-ref-5)
6. General budget of the European Union for the financial year 2002. The figures. Luxembourg 2002. C.23 [↑](#footnote-ref-6)
7. Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities’ own resources (94/728/EC, Euratom). [↑](#footnote-ref-7)
8. Расходы секции «ориентации» находятся в подразделе В2 единого бюджета ЕС. [↑](#footnote-ref-8)
9. Башкатова Т.А. Западноевропейская интеграция. Финансовый аспект. М., 1988. С. 102 [↑](#footnote-ref-9)
10. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. /Под. ред. Ю.А.Борко и О.В.Буториной. М., 2001. С.140 [↑](#footnote-ref-10)
11. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. /Под ред.Ю.А. Борко и О.В. Буториной. М., 2001. С.110 [↑](#footnote-ref-11)
12. Рассчитано по Eurostat Yearbook 2000 – A Statistical Eye on Europe – Data 1988-98 (100 main indicators) за соответствующие годы [↑](#footnote-ref-12)
13. Коровкин В.Ю. Европейская интеграция и региональная политика. МЭ и МО. №4. 1994 [↑](#footnote-ref-13)
14. The European Economy 1999: Review. Brussels. 1999. С.230-231 [↑](#footnote-ref-14)
15. Европейское Сообщество: регулирование интеграционных процессов. М., 1986. стр. 188 [↑](#footnote-ref-15)
16. Европейское Сообщество: регулирование интеграционных процессов. М., 1986. стр.189 [↑](#footnote-ref-16)
17. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels. 1998. C. 20 [↑](#footnote-ref-17)
18. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels. 1998. Annex 8, С.14 [↑](#footnote-ref-18)
19. Там же. С. 23 [↑](#footnote-ref-19)
20. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels. 1998. С. 25 [↑](#footnote-ref-20)