Сидорова Елена Александровна —
старший научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН, кандидат экономических наук, доцент МГИМО МИД России.

Elena A. Sidorova —
Primakov Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences.

Общий бюджет Европейского союза:
чего ожидать в 2020-е годы

Укрепление фискальной интеграции в ЕС стало одним из важных последствий спада 2008–2009 гг. и последовавшего кризиса суверенных долгов еврозоны. Фискальная интеграция имеет три опоры: Общий бюджет, фискальная координация, гармонизация ряда налогов. Составляющие этого аспекта интеграции подверглись трансформации. Две последние опоры помимо наднационального имеют и национальный компонент. Только старейшая опора — Общий бюджет — является подлинно *наднациональной* по своей сути.

В рамках ЕС существует один Общий бюджет ЕС, все аспекты которого критиковались странами-членами. Не случайно после кризиса 2008–2009 гг. зазвучала идея создать бюджет еврозоны под управлением Европейской комиссии (ЕК) для обеспечения устойчивости Экономического и валютного союза (ЭВС). Бюджет еврозоны должен составить 2% ВВП ее стран, что выше показателя Общего бюджета ЕС [1, p. 8]. Идея была поддержана президентом Франции Эммануэлем Макроном [2, p. 21].

Расширение наднациональных финансов связано с федералистским крылом в европейском строительстве. Еще в 1977 г. подчеркивалась потребность расширить Общий бюджет до 2–2,5% ВВП ЕЭС, а по мере углубления интеграции — создать федеральный бюджет в 7,5–10% ВВП стран-членов [3, p. 70; 4, p. 47]. В конце 1980-х годов Жак Делор поддержал идею федерального бюджета размером примерно в 2,5% ВВП.

Подобные проекты утопичны, поскольку любое расширение *наднациональных* финансов означает сокращение *национального* суверенитета. Вот почему Общий бюджет ЕС законодательно ограничен гораздо меньшей цифрой, изменение которой требует единогласного одобрения стран — членов ЕС.

Ответственными для Общего бюджета станут 2018–2019 гг., когда проходят дискуссии о новой Многолетней финансовой программе (МФП). В мае 2018 г. ЕК представила свой план по модернизации МФП — реформа доходов и расходов, предложения по изменению сроков ее действия. Европейские законодатели оптимистично надеются договориться до выборов в Европарламент (ЕП) в 2019 г., хотя точка в дискуссиях будет поставлена лишь с председательством ФРГ в ЕС во второй половине 2020 г.

У новой МФП в добавление к уже существующим выявился ряд проблем, связанных с выходом Великобритании из ЕС (брексит).

Брексит и Общий бюджет ЕС. Речь идет не только о потере минимум 10 млрд евро из около

УДК 334

В статье рассмотрен важнейший аспект европейской фискальной интеграции — Общий бюджет Европейского союза (ЕС). Выделены варианты преодоления последствий выхода Великобритании из состава ЕС для Общего бюджета. Проанализированы пути реформирования многолетних финансовых программ в среднесрочной перспективе.

Ключевые слова
Европейский союз, фискальная интеграция, Общий бюджет, брексит, многолетние финансовые программы, наднациональность.

150 млрд евро в год Общего бюджета, но и об изменении взносов отдельных стран из-за отмены «британской скидки». Брексит породил еще одну проблему Общего бюджета — отмену так называемой скидки на «британскую скидку», что вызовет перераспределение расходов среди стран ЕС[1].

В числе новых трудностей — последствия миграционного кризиса 2015 г., обострившего социально-политические противоречия, требование ЕК нарастить расходы по статье «Безопасность, оборона и миграция». Пожалуй, самая радикальная новация (предложена ФРГ) — увязка получения средств с выполнением правил ЕС.

Возможно, предстоит увеличить взносы в Общий бюджет не только для компенсации брексита, но и для финансирования растущих расходов. Предложение ЕК об увеличении взносов в Общий бюджет с 1 до 1,2% ВНД (ВВП плюс сальдо инвестиций) вызовет сопротивление членов ЕС, особенно «новых». По ним брексит ударит больнее, поскольку богатые страны не хотят нести основные расходы.

Общий бюджет всегда оставался небольшой частью совокупных расходов стран-членов (около 2%) и малой частью доходов ЕС (менее 1%). На 2016 г. Общий бюджет составлял 155 млрд, совокупные госрасходы ЕС-28 — 6,906 трлн, ВНД стран-членов — 14,791 трлн евро [6, p. 2].

Несмотря на малые размеры Общего бюджета, есть области, где его значение важно, в частности инвестиции для новых членов ЕС. В 2015–2017 гг. доля структурных и инвестиционных фондов ЕС в общем объеме госинвестиций составила почти 80% в Хорватии, более 70% в Португалии, почти 70% в Латвии и Литве и превысила 50% в Польше [6, p. 2].

В МФП 2014–2020 гг. ежегодные доходы Общего бюджета превышают в среднем 140 млрд евро, а расходы — 150 млрд евро. На 2018 г. — соответственно 140,7 и 156,1 млрд евро [7, p. 398]. За семь лет доходная и расходная части Общего бюджета составляют порядка 1 трлн евро каждая.

В действующей МФП обязательства по расходным статьям в 1087 млрд евро эквивалентны 1,03% ВНД ЕС-28, а поступления в Общий бюджет — 1026 млрд евро (0,98 ВНД ЕС-28).

В переходный период по брекситу (до конца 2020 г.) Великобритания будет исполнять свои обязательства в полном объеме. Закрыть создаваемую брекситом брешь в новой МФП (примерно 10 млрд евро в год) можно за счет дополнительного финансирования оставшимися 27 странами, сокращения бюджета или сочетания обоих способов.

Отвечающий за Общий бюджет еврокомиссар представил свой план покрытия выпадающих с брекситом доходов Общего бюджета (по его оценке, примерно 13 млрд евро). Половину из них предложено покрыть за счет сокращения расходных статей, за исключением определяющих будущее ЕС. В числе несокращаемых — программы по повышению качества человеческого капитала — наука («Горизонт-2020»), образование («Эразмус»). Оставшаяся половина должна быть покрыта новыми поступлениями (*fresh money*). Можно предположить, что брексит за-

The Common Budget of the European Union: What to Expect in the 2020s

The article deals with the major aspect of the European Fiscal integration — Common Budget of the European Union. Different consequences of Brexit for the Common Budget are considered. Possible ways of reforming of the Multiannual Financial Frameworks in the mid-term perspective are analyzed.

Keywords:
European Union, Fiscal integration, Common Budget, Brexit, Multiannual Financial Frameworks, supranationality.

Елена Сидорова

кроет вопрос о радикальном сокращении ОСХП, который в период своего членства в ЕС постоянно поднимала Великобритания. Председатель ЕК исключил резкое падение расходов по этой статье, и еврокомиссар указал на скромное их урезание (5–10%) [8, p. 7].

Возможны *следующие варианты* последствий брексита для Общего бюджета ЕС.

Самый очевидный — 1) *сокращение расходов без дополнительного финансирования* выпадающих доходов Общего бюджета. В новой МФП совокупные расходы после брексита сократятся на 8% (за семь лет почти на 130 млрд евро). При этом размер Общего бюджета по сравнению с ВНД ЕС-27 превысит 1% (сейчас — 0,98%). Прирост связан с тем, что доля Великобритании в ВНД ЕС (17%) [9, p. 4] выше, чем в Общем бюджете. Это идет вразрез с призывами ЕК.

По поводу расширения Общего бюджета налицо старые противоречия: страны вне еврозоны не хотят финансировать нужды стран с единой валютой.

Как этот сценарий коснется отдельных стран ЕС, зависит от распределения сокращения расходов по отдельным статьям Общего бюджета. 8-процентное сокращение означает сокращение расходов для всех. Для многих чистых получателей средств (не только для стран ЦВЕ) сокращение может стать болезненным. Сокращение ассигнований на ОСХП в 5 млрд евро затронет Францию, Испанию, Италию, ФРГ, Ирландию, Грецию. По отношению к ВНД наиболее негативное воздействие почувствуют Болгария и Венгрия (0,4%), наименьшее — ФРГ (0,03%) и Франция (0,05%).

2) *Отказ от сокращения расходов и полная компенсация брексита без дополнительных статей расходов* потребует согласия оставшихся 27 стран увеличить свои взносы примерно на 10%. При этом никаких дополнительных собственных ресурсов задействовано не будет, а нужная сумма покроется за счет роста отчислений от ВНД. Как и в первом варианте, размер Общего бюджета по сравнению с ВНД ЕС-27 поднимется выше 1%. Три ведущие экономики будут платить в Общий бюджет больше: ФРГ — на 2,7; Франция — на 1,9; Италия — на 1,5 млрд евро в год.

3) Маловероятный вариант — *плюс дополнительные статьи расходов* (рост Общего бюджета до 1,2% ВНД, или до 150 млрд евро в год) за счет роста отчислений с ВНД, против чего единодушно выступают все страны — доноры Общего бюджета. В этом случае в него придется дополнительно вносить: ФРГ — 5, Франции — 3, Италии — 2 млрд евро ежегодно. Этот вариант выгоден для стран-реципиентов, выплаты которым из Общего бюджета увеличатся.

4) Вариант *отсутствия договоренности* между странами к декабрю 2020 г. крайне маловероятен.

Второй и третий варианты требуют новых источников финансирования Общего бюджета, поскольку существующие ограничены или устарели (*табл. 1*).

Этот вопрос поднимался еще до кризиса 2008–2009 гг. Наднациональные органы и страны-члены понимают, что рост отчислений с ВНД («залезание в карман» странам) как источник пополнения Общего бюджета — мера непопулярная. Поэтому для преодоления конфликта интересов на уровне стран идеи сводятся к изысканию доходов от *наднациональных* проектов. Неслучайно в 2014 г. создана Группа высокого уровня по вопросам собственных ресурсов с задачей поиска новых средств для Общего бюджета.

К 2018 г. перечень новых источников расширился: это реформированные схемы отчислений с НДС[2], отчисления с налога на прибыль корпораций, налог на финансовые трансакции, на электроэнергию, топливо, на выбросы CO_2 и др. Перспективными представляются отчисления с налогов на прибыль корпораций и на CO_2 (они связаны с созданием Энергетического союза и задачей построить «зеленую экономику») [10, p. 8, 41, 49].

Таблица 1

Эволюция источников поступлений в Общий бюджет ЕС, % к итогу

Статьи	1978 г.	1998 г.	2018 г.
Взносы стран-членов	44	0	0
Таможенные сборы от проведения общеевропейских политик	55	17	16
Собственные ресурсы, основанные на НДС	0	39	12
Собственные ресурсы, основанные на ВНД	0	41	71
Прочие	1	3	1

Источник: [6, p. 3]

За рамками брексита существуют общие вопросы, на которые предстоит ответить до 2020 г. Основной касается объема Общего бюджета. Есть *три варианта*: сократить его с учетом брексита; оставить неизменным или расширить (до 1,3% ВНД, как предлагал ЕП).

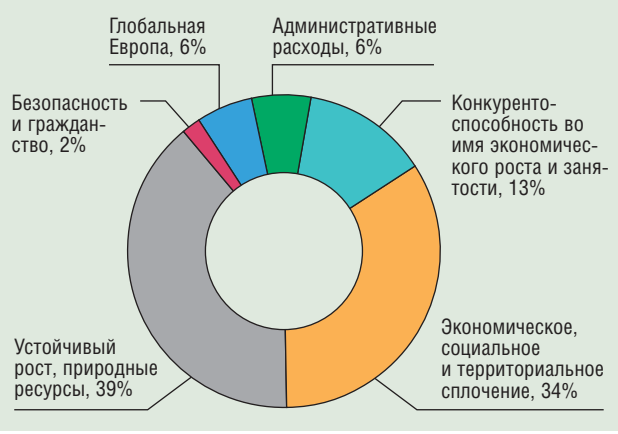
По поводу расширения Общего бюджета налицо старые противоречия: страны вне еврозоны не хотят финансировать нужды стран с единой валютой.

Блок вопросов связан со структурой расходов Общего бюджета. Действующая МФП сфокусирована на двух статьях — ОСХП и политике сплочения (в совокупности 73% расходов) (см. *рисунок*).

Расходы тесно связаны с субсидиарностью, а также с эффективностью их структуры. К этому блоку примыкает вопрос об источниках финансирования Общего бюджета. В действующей МФП почти 80% поступлений приходится на отчисления с ВНД и НДС [8, p. 3]. Самый важный пункт предстоящих дискуссий — о структуре и распределении расходов и доходов по странам.

ЕК предложила рассмотреть и изменение сроков МФП. Их можно сократить с семи до пяти лет в соответствии со сроками работы ЕП и ЕК. Есть и предложение продлить МФП до десяти лет с корректировкой ряда показателей в середине срока. Основная цель введения среднесрочного пятилетнего планирования — повысить гибкость и скорость реакции в случае кризисов. Десятилетний срок МФП предложен для повышения стабильности финансового планирования.

Расходы МФП 2014–2020 гг., % к итогу



Источник: составлено по [6]

Особо выделим вопрос о реформе бюджетных процедур — перераспределении полномочий: у одного из двух ответственных за Общий бюджет наднациональных органов (Совет ЕС) они значительно выше, чем у другого (ЕП). Решения по Общему бюджету принимаются Советом ЕС единогласно. Один вариант реформы — голосовать квалифицированным большинством. Другой — расширить полномочия ЕП. Не исключено принятие равновесного решения — сохранить за Советом ЕС установление потолка расходов и наделить ЕП полномочиями распределять средства по статьям.

Новая и потенциально одна из острейших проблем — призыв ввести принцип обусловленности выплат. Крупнейшая экономика — ФРГ и ряд других стран ЕС поддерживают идею увязки выплат из Общего бюджета с проведением в ряде стран структурных реформ и следования рекомендациям ЕК в экономической политике.

Подобные оговорки напоминают стандартные условия выдачи кредитов МВФ. На ожесточенное сопротивление не только стран ЦВЕ, но и Люксембурга и Австрии натолкнулось предложение Ангелы Меркель увязать бюджетные платежи с выполнением требований по приему беженцев. Если это предложение войдет в официальные документы для обсуждения, можно предположить, что оно будет в центре любой дискуссии по Общему бюджету.

Возможные **сценарии реформы Общего бюджета** представлены в *табл. 2*.

В *сценарии 1* нет важных новаций, кроме отмены «британской скидки». *Сценарий 2* — нереалистичен: от статьи «Безопасность, оборона, миграция» не откажутся ни ЕК, ни страны — лидеры ЕС. Остальные сценарии маловероятны (особенно четвертый и пятый), но содержат примечательные предложения.

Сценарий 3 примечателен тем, что в его основе лежит не новый принцип, но он впервые в такой мере определяет Общий бюджет: построение «Общего бюджета разных скоростей», или «изменяемой геометрии». Этот принцип в форме механизма продвинутого сотрудничества появился в Амстердамском договоре, затем был формализован в Лиссабонском договоре.

Предложения увеличить расходы на НИР, инновации, образование, трансъевропейскую инфраструктуру (в действующей МФП — 13%) зву-

Таблица 2

Будущее европейских финансов

Сценарии	Ныне действующий	Делать меньше	Ряд стран делают больше	Коренное изменение	Все вместе делают значительно больше
Приоритеты политики	Продолжение текущих реформ	Финансирование статей расходов, нужных для Единого рынка	Как в сценарии 1, но рост расходов в областях, где ряд стран решили их увеличить	Финансирование приоритетов с высокой добавленной стоимостью ЕС	Увеличение ассигнований по всем направлениям
Объем	В основном стабильный	Гораздо ниже	Немного больше	Меньше	Гораздо выше
Конкурентоспособность	Доля (% от итога) немного выше	Как в сценарии 1, но сумма гораздо меньше	Доля (% от итога) немного выше (как в сценарии 1)	Доля выше	Доля выше
Экономическое, социальное и территориальное сплочение	Доля ниже	Сумма меньше	Доля ниже (как в сценарии 1)	Доля ниже	Сумма больше
Сельское хозяйство	Доля ниже	Сумма меньше	Доля ниже (как в сценарии 1)	Доля ниже	Сумма больше
Безопасность, оборона, миграция	Доля выше	Без финансирования	Большая доля, частично покрываемая заинтересованными странами	**Гораздо большая доля**	**Гораздо большая доля**
Внешние действия	Доля выше	Сумма меньше	Большая доля, частично покрываемая заинтересованными странами	**Гораздо большая доля**	**Гораздо большая доля**
ЭВС, фискальные возможности			Макроэкономическая стабилизация только для членов еврозоны		Макроэкономическая стабилизация и Европейский валютный фонд
Доходы	Действующая система без скидок; прочие источники доходов или взносы в Общий бюджет	Действующая система без скидок	Как в сценарии 1, с новыми направлениями политики, финансируемыми заинтересованными в них странами	Упрощенный вариант сценария 1; новые собственные ресурсы	Коренная реформа; новые собственные ресурсы финансируют значительную часть Общего бюджета

* *Курсивом выделены основные статьи расходов Общего бюджета*

Источник: составлено по [11, p. 15–25]

чат давно. Так, в 2003 г. было предложено отменить ОСХП и свести расходы к трем фондам. Самый крупный из них — Фонд роста (0,45% ВВП ЕС) занимался бы как раз конкурентоспособностью. Два других фонда, согласно этой концепции — Фонд конвергенции для помощи отстающим странам и Фонд реструктуризации по поддержке оставшихся без работы в сельском хозяйстве и промышленности ЕС — составили бы 0,35 и 0,2% ВВП ЕС соответственно [12, p. 167–168].

Что касается внешних действий, то по Лиссабонскому договору расходы на совместные военные операции не могут быть профинансированы из Общего бюджета без единогласного одобрения Советом ЕС. Это делает их невозможными на уровне ЕС в целом. Вот почему за рамками Общего бюджета существует механизм АФИНА, по которому средства на военные операции выделяют участвующие в них страны [13, с. 134–142]. Углубление сотрудничества по *сценарию 3* связано с необходимостью пересмотра этого механизма.

Сценарий 4 вряд ли реализуем, так как требует радикального сокращения расходов на ОСХП и политику сплочения, которые создают недостаточно европейской добавленной стоимости[3].

Сценарий 5 также маловероятен, поскольку страны нетто-доноры полагают, что и так вносят в Общий бюджет слишком много.

References

1. Caudal N. et al. A budget for the euro area. *Trésor-Economics*, 2013, no 120.
2. *Le programme d'Emmanuel Macron*. En Marche, 2017, available at: https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme.
3. *The MacDougall Report*. Vol. I. Brussels, 1977, April.
4. Schiek D. et al. *The EU Economic and Social Model in the Global Crisis. Interdisciplinary Perspectives*. Ed. by D. Schiek. NY, Routledge, 2016.
5. Sidorova E.A. *Byudzhetno-finansovaya politika v ES* [Fiscal Policy in the EU]. Moscow: MGIMO-University, 2014, 281 p.
6. *Reflection Paper on the Future of EU Finances*. Brussels, 2018.

Эти сценарии сложны и громоздки, для серьезного обсуждения их, возможно, придется упростить, оставив ключевые положения, касающиеся исключительно экономики. Если в повестку дня Общего бюджета включить и политическое измерение, то достижение согласия о перспективах этой части европейской фискальной интеграции становится проблематичным.

* * *

В ближайшие годы будут вестись дискуссии о перспективах Общего бюджета ЕС. Приходится признать, что давние проблемы не исчезли, но брексит породил новые помимо, казалось бы, простого упразднения вклада Великобритании в Общий бюджет. Утрата доли этой страны не только означает потери для стран-реципиентов, но и ставит вопрос о согласии стран-доноров возместить то, что раньше вносила эта страна.

Учитывая резко негативное отношение ряда стран ЕС к перспективам увеличения взносов в Общий бюджет, не приходится ожидать, что брексит заставит их взять на себя дополнительные расходы. Впервые в экономических дискуссиях об Общем бюджете появится вопрос с отчетливой политической окраской: предлагаемый ФРГ принцип обусловленности может стать новым источником разногласий, как это раньше было с позицией Великобритании относительно размеров и доли ОСХП в Общем бюджете.

В представленных ЕК сценариях МФП предпринята попытка рассмотреть разнообразные варианты развития событий, даже маловероятные. С точки зрения эффективности и прагматичности приемлемым представляется вариант с продвинутым сотрудничеством отдельных стран по отдельным направлениям. Будет ли принят именно он, покажет время.

ПЭС 18103 / 09.06.2018

Примечания

1. Из-за малого аграрного сектора Великобритании удалось с 1975 г. получить льготу за неучастие в Общей сельскохозяйственной политике (ОСХП) в 4,5 млрд евро в год. Расходы на британскую скидку распределялись между всеми странами. После протеста ФРГ в 1981 г. сначала для ФРГ, а затем для ряда других стран ЕЭС была введена «скидка на британскую скидку» [5, с. 14–15].

2. Брексит, вероятно, заставит изменить этот источник пополнения Общего бюджета, так как его усложненная и устаревшая конструкция имеет мало общего с настоящим европейским НДС. Его использовали при расчете «британской скидки» [9, p. 3].

3. Добавленная стоимость, создаваемая на уровне отдельных стран ЕС, дополняется добавленной стоимостью, создаваемой в процессе реализации общеевропейских политик. Наибольшая концентрация последней наблюдается в научном пространстве и высокотехнологичных отраслях [14].

Источники

1. Caudal N. et al. A budget for the euro area // Trésor-Economics. 2013. N 120.
2. Le programme d'Emmanuel Macron [Электронный ресурс] // En Marche! 2017. URL: https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme.
3. The MacDougall Report. Vol. I. Brussels. 1977. April.
4. Schiek D. et al. The EU Economic and Social Model in the Global Crisis. Interdisciplinary Perspectives. Ed. by D. Schiek. NY, Routledge, 2016.
5. Сидорова Е.А. Бюджетно-финансовая политика в ЕС. М.: МГИМО – Университет, 2014.
6. Reflection Paper on the Future of EU Finances. Brussels. 2018.
7. General Budget of the European Union for the Financial Year 2018 // OJEU. 2018. February, 28. Vol. 61.
8. Körner K. Post-Brexit EU budget — the next hot button issue / EU Monitor European Integration. Deutsche Bank. 2018. February, 28.
9. Haas J., Rubio E. The Future of the European Budget. What does the Commission's White Paper mean for EU Finances? // Policy Paper, 2017, June.
10. Monti M. et al. Future Financing of the EU Final Report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. 2016. December.
11. White Paper on the Future of Europe. 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.
12. Sapir A. An Agenda for a Growing Europe. Brussels, 2003.
13. Сидоров А.С. Вооруженные силы ЕС: реальность или химера? // Современная Европа. 2012. № 1. С. 134–142.
14. European Added Value of EU Science, Technology and Innovation actions and EU-Member State Partnership in international cooperation. Luxembourg, EU, 2014. 87 p.

7. *General Budget of the European Union for the Financial Year 2018*. OJEU, 2018, February, 28. Vol. 61.
8. Körner K. *Post-Brexit EU budget — the next hot button issue*. EU Monitor European Integration. Deutsche Bank, 2018, February, 28.
9. Haas J., Rubio E. *The Future of the European Budget. What does the Commission's White Paper mean for EU Finances?* Policy Paper, 2017, June.
10. Monti M. et al. Future Financing of the EU Final Report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. 2016, Dec.
11. *White Paper on the Future of Europe*. 2017, available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.
12. Sapir A. *An Agenda for a Growing Europe*. Brussels, 2003.
13. Sidorov A.S. Vooruzhennye sily ES: real'nost' ili khimera? [EU's Armed Forces: Reality or Chimera?]. *Sovremennaya Evropa*, 2012, no 1, pp. 134–142.
14. *European Added Value of EU Science, Technology and Innovation actions and EU-Member State Partnership in international cooperation*. Luxembourg, 2014.