

УДК 339.923:336.14:061.1ЄС

„БРИТАНСЬКИЙ ЧЕК” У БЮДЖЕТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДАНИНА СПРАВЕДЛИВОСТІ ЧИ ПЕРЕЖИТОК МИНУЛОГО?

А. О. Бояр¹

Розглядаються передумови та сучасний стан функціонування у бюджеті ЄС механізму компенсацій Великобританії її надмірного негативного нетто-балансу у комунітарному бюджеті. Розкривається методика розрахунку „британського чека”, що використовується у Спільноті станом на 2010 р. Обґрунтовуються наслідки 25-річного існування у бюджеті ЄС цього механізму та висловлюється думка автора щодо подальшого його розвитку.

Ключові слова: бюджет ЄС, „британський чек” (поправка для Великобританії), власні ресурси.

A. Boyar. “British Cheque” in the European Union Budget: Tribute to Justice or Remnant of the Past.

Preconditions and current status of compensatory mechanism for British excessive negative net-balance in the EU budget are considered. The formula of “British cheque” calculations used in the Community as for the year 2010 is presented. Some consequences of 25 years of application of this mechanism upon the EU budgetary system are revealed as well as possible future scenarios of the compensatory mechanism are forecasted.

Key words: the EU budget, “British cheque” (UK correction), own resources.

* * *

З набуттям чинності Лісабонської угоди Європейський Союз вступає у нову фазу свого розвитку. Передбачені угодою політичні й інституційні реформи відкривають перед нашою державою нові можливості співпраці з ЄС і дають змогу поставити питання вступу України до ЄС у площину практичної реалізації. Однак на сьогоднішній день цілий ряд теоретичних і практичних питань європейської інтеграції залишаються не дослідженими вітчизняною науковою школою. Серед них особливо помітним є питання організації та механізмів функціонування бюджетної системи ЄС, що, без сумніву, вимагає коректив.

Не дивлячись на те, що європейські вчені досить давно і плідно працюють над дослідженням різних аспектів цієї проблематики, у вітчизняному науковому доробку і дискусіях відповідна проблематика не знаходить суттєвого резонансу. Серед праць іноземців помітними є дослідження, у яких розкриваються загальні принципи, механізми та структурні особливості функціонування бюджетної системи ЄС (Й. Феррер (Бельгія), М. Буті, М. Нава (Італія), Я. Петрась (Польща), Х. Шімовіч (Хорватія), В. Рант (Словенія), Т. Шемлер (Угорщина) та ін.); проблеми та перспективи бюджетної політики ЄС (Ф. Фігуейра, С. Едервін, Ф. Ніколайдес (Нідерланди), Ф. Хайнеман, Д. Шварцер (Німеччина), І. Бег, Дж. Піт (Великобританія), Т. Данел, А. Остхол (Швеція) та ін.); бюджетно-фінансові наслідки розширення ЄС (О. Шнайдер (Німеччина), М. Маттіла, Х. Кауппі (Фінляндія), Р. Болдвін (Швейцарія) та ін.) тощо. Серед українських авторів, які частково працюють у зазначеній площині, можна виділити праці В. Посельського та О. Приходько. Загальні питання щодо бюджету ЄС присутні також у посібниках, присвячених правовим та інституційним основам європейської інтеграції.

Виходячи із зазначених міркувань, метою нашого дослідження є детальний системний і критичний аналіз механізму відшкодування негативного нетто-балансу Великобританії у бюджеті ЄС („британського чека”). Досягненню мети сприятиме вирішення таких завдань: 1) здійснити короткий огляд причин виникнення і сучасного

¹ Кафедра міжнародних економічних відносин, факультет міжнародних відносин, Волинський національний університет імені Лесі Українки, кандидат географічних наук, магістр економіки (США), Бояр Андрій Олексійович.

стану механізму відшкодування негативного нетто-балансу Великобританії у бюджеті ЄС; 2) розкрити діючу методику розрахунку „британського чека” (на прикладі 2010 р.); 3) виявити наслідки 25-річного функціонування у системі бюджетних доходів ЄС поправки на користь Сполученого Королівства; 4) висвітлити можливі напрями подальших реформ механізму коригування дисбалансів у бюджеті ЄС; 5) виділити напрями подальших досліджень бюджетної системи ЄС.

Виникнення та загальні риси механізму

Спеціальний механізм відшкодування надмірного негативного нетто-балансу Великобританії у бюджеті ЄС діє з 1985 р. Сполучене Королівство, яке є членом Спільноти з 1973 р., домоглося цього на самміті Європейської Ради у Фонтенбло у 1984 р. завдяки дипломатичним здібностям Прем'єр-Міністра М. Тетчер і її команди. Глави держав і урядів, що були присутні на самміті, прийняли аргументацію Великобританії, яка зводилась до того, що ця країна має значно більший негативний нетто-баланс у бюджеті ЄС, ніж інші держави-члени, і доручили інституціям ЄС розробити та прийняти механізм, який би дозволяв певною мірою відшкодовувати Великобританії цей дисбаланс. Цей механізм був впроваджений Рішенням Ради щодо системи власних ресурсів Спільнот у 1985 р. [4] (надалі – РВР з вказівкою року прийняття через дефіс) і отримав офіційну назву „*поправка для Великобританії*” (англ. – UK correction) або, у побуті, – „британський чек”.

Основними діями з розрахунку поправки для Великобританії є визначення обсягу негативного бюджетного нетто-балансу цієї країни, який підлягає відшкодуванню, і його розподіл між державами-членами для відшкодування. Механізм працює таким чином, що держави-члени не сплачують відшкодування Великобританії напряду, а роблять це через бюджет Спільноти. Тобто обсяг бюджетних внесків Великобританії зменшується, а одержану нестачу коштів покривають інші держави-члени шляхом збільшення їхніх ВНД-платежів (платежів до бюджету ЄС за статтею „Відсоткові відрахування від Валового національного доходу (ВНД)”). „Формула”, за якою розраховується „британський чек”, неодноразово змінювалась зі змінами інших параметрів бюджетної системи ЄС.

Оскільки розмір „британського чека” напряду пов'язаний з такою величиною як гармонізована база податку на додану вартість (ПДВ), він розраховується Комісією у комплексі з розрахунками ПДВ-ресурсу (платежів держав-членів до бюджету ЄС за статтею „Відсоткові відрахування від гармонізованої бази ПДВ”) при розробці попереднього проекту річного бюджету ЄС. Причому поправка („чек”) за певний рік закладається у бюджет наступного фінансового року. Тобто відшкодування за негативний нетто-баланс у 2009 р. Великобританія отримає протягом 2010 р. Закономірно, що при його розрахунку Комісія має змогу оперувати як фактичними даними (наприклад, щодо видатків), так і попередніми та прогнозними даними (щодо бази ПДВ, ВНД, традиційних власних ресурсів), що наявні на момент складання попереднього проекту бюджету (кінець фінансового року).

Методика розрахунку

Первинно поправка для Великобританії розраховувалась як різниця між часткою Сполученого Королівства у сукупній необмеженій базі ПДВ ЄС і часткою цієї країни у сукупних розподілених видатках Спільноти², що здійснюються у державах-членах, помножена на сукупні видатки ЄС у державах-членах. Поступово шляхом політичних компромісів частка бюджетного дисбалансу, яка відшкодовується, була зменшена до 66 %. Розраховану таким чином поправку прийнято називати *первинною поправкою для Великобританії* (англ. – original UK correction). Сьогодні вона слугує проміжним значенням кінцевої поправки.

Зі встановленням обмеження на базу ПДВ і впровадженням ресурсу ВНД у 1988 р. (РВР-1988) до формули розрахунку „британського чека” були внесені зміни. Зокрема було введено поправку на так звану „*вигоду Великобританії*” (англ. – UK advantage),

² До „сукупних розподілених видатків” (англ. – total allocated expenditure) відносяться ті бюджетні видатки ЄС, які розподіляються між державами-членами. Вони розраховуються шляхом віднімання від сукупних бюджетних видатків адміністративних витрат, витрат на зовнішню політику та деяких інших витрат.

яка була покликана нейтралізувати (відняти) додаткову вигоду, що отримувало б Королівство в рамках механізму поправки на його користь у результаті цих двох нововведень. З пізнішими змінами обмеження бази ПДВ (з 55 % до 50 % ВНД) „вигода” коригувалась, однак вона і на сьогоднішній день використовується при розрахунку поправки для Великобританії. Підкориговану з урахуванням „вигоди” поправку прийнято називати *базовою поправкою для Великобританії* (англ. – *core UK correction*).

Наступні зміни до методики розрахунку обсягу поправки на користь Великобританії були внесені RBP-2000. Зокрема було обґрунтовано і запроваджено ще два інструменти, які знижували розмір „британського чека”. Перший став наслідком збільшення з 10 % до 25 % частки традиційних власних ресурсів, які держави-члени залишають як кошти на збір цих ресурсів, а другий стосувався надання передвступної допомоги країнам-кандидатам, які вступили до ЄС після 30 квітня 2004 р.

Зокрема було встановлено, що зменшення з 90 % до 75 % частки традиційних власних ресурсів, які держави-члени перераховують до бюджету ЄС, призведе до збільшення частки ВНД-платежів держав-членів, а це, в свою чергу, спричинить перерозподіл сукупних внесків державами-членами власних ресурсів, який, як показали розрахунки, буде на користь Великобританії [5, 244]. Застосована тут логіка співпадає з логікою відрахування від „британського чека” „вигоди”, про яку йшлося вище. Нову „знижку” назвали *„випадкові здобутки від традиційних власних ресурсів”* (англ. – *traditional own resources windfall gains*).

Випадкові здобутки від традиційних власних ресурсів розраховуються як добуток 20 % зібраних Великобританією традиційних власних ресурсів (20 % – це співвідношення між додатковою часткою традиційних власних ресурсів, що залишаються у розпорядженні держав-членів (15 %), і часткою перерахованих до бюджету ЄС традиційних власних ресурсів (75 %)) на різницю між часткою Великобританії у сукупних зібраних традиційних власних ресурсах і часткою цієї країни у необмежених базах ПДВ держав-членів ЄС [5, 243].

Така категорія бюджетних видатків як „Започатковані в останній рік до членства програми надання передвступної допомоги країнам-кандидатам, які вступили до ЄС після 30 квітня 2004 р.”, RBP-2000 була виключена з обсягу сукупних розподілених видатків ЄС – одного з базових показників, що використовується при розрахунку „британського чека” (див. вище). Хоча за визначенням видатки на ці потреби не включаються до сукупних розподілених видатків, введення такого положення було необхідним з огляду на те, що програми передвступної допомоги фінансуються і після вступу відповідних держав до Спільноти.

Слід, однак, зазначити, що RBP-2007 скасовує це нововведення RBP-2000, починаючи з 2014 р. Крім того, RBP-2007 впроваджує у методику розрахунку поправки на користь Великобританії інше нововведення. Зокрема з 2009 р. передбачено виключення з обсягу сукупних розподілених видатків витрат, що здійснюються у державах-членах, які вступили до ЄС після 30 квітня 2004 р., окрім прямих і ринкових сільськогосподарських витрат і витрат на розвиток сільської місцевості Європейського фонду орієнтації та гарантій сільського господарства. Це нововведення запроваджується за прогресивною шкалою, а саме: у 2009 р. не враховується 20 % відповідних видатків; у 2010 р. – 70 %; у 2011 р. і далі – 100 % (ст. 4 (1)(g) [3]). Це коректування „британського чека” спрямоване на повне залучення Сполученого Королівства до фінансування розширення ЄС.

Ст. 4 (2) RBP-2007, однак, встановлює обмеження на обсяг фінансування Великобританією процесів розширення. Протягом періоду 2007-2013 рр. воно не повинно перевищити 10,5 млрд. євро у цінах 2004 р. У разі, якщо нове розширення відбудеться до 2013 р., це обмеження буде переглянуте в бік збільшення [3].

Фінансування поправки для Великобританії лягає на плечі інших держав-членів відповідно до їх частки у ВНД ЄС. Саме Сполучене Королівство виключається з розрахунку поправки на свою користь. З 1985 р. внесок Німеччини у фінансування „британського чека” був обмежений на рівні двох третіх її нормального внеску. З 2002 р. (RBP-2000) обмеження було змінено до однієї четвертої внеску, а до списку

„пільговиків” були віднесені ще й Нідерланди, Австрія і Швеція. Знижки цим країнам були надані з огляду на все ту ж аргументацію – їх великий негативний нетто-баланс у бюджеті Спільноти. РВР-2007 залишає положення РВР-2000 щодо знижок цим державам в силі. Закономірно, недоплата відшкодувань Великобританії одними державами-членами створює додаткові фінансові зобов’язання іншим, включаючи і нових.

У бюджеті на 2010 р. поправка для Великобританії розраховується за підкоригованою методикою, прописаною у ст. 4 та 5 РВР-2007. Базові її етапи наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Розрахунок поправки для Великобританії у бюджеті ЄС на 2010 р.³

№ п/п	Розраховані показники та значення	Значення, % або млн. євро
1	Частка Великобританії у сукупній необмеженій базі ПДВ ЄС	13,83%
2	Частка Великобританії у сукупних розподілених видатках ЄС без видатків, пов’язаних з розширенням	7,26%
3	= (1) – (2)	6,57%
4	Сукупні розподілені видатки ЄС	104614,8951
5	Видатки, пов’язані з розширенням	12586,76735
(5a)	Витрати на передвступну допомогу	3023,312156
(5б)	Інші витрати, пов’язані з розширенням (ст. 4 (1)(g) РВР-2007)	9563,455197
6	Сукупні розподілені видатки ЄС без видатків, пов’язаних з розширенням = (4) – (5)	92028,12777
7	Первинний розмір поправки для Великобританії = (3) x (6)	3991,091896
8	Вигода Великобританії	19,42765
9	Базова поправка для Великобританії = (7) – (8)	3971,664246
10	Випадкові здобутки у традиційних власних ресурсах	13,121864

Наслідки

Наслідком впровадження „британського чека” у бюджетну практику Спільноти стало не виправдане, на думку багатьох експертів, ускладнення механізму формування бюджету ЄС, що, у свою чергу, значно зменшило розуміння і сприйняття системи фінансування політик ЄС широкою громадськістю. Саме складність і відірваність від громадськості вважаються одними з найбільших недоліків діючої системи бюджетних доходів ЄС [1; 5, 146].

Впровадження механізму виплати компенсацій Великобританії у 1985 р. дало також поштовх формуванню особливого підходу до трактування справедливого розподілу бюджетних коштів ЄС, який у термінології Спільноти прийнято називати *juste retour* (з фр. дослівно – справедливе повернення), тобто *нетто-балансового підходу*. Цей підхід коротко можна описати відомою фразою (заявою) Прем’єр-Міністра Великобританії Маргарет Тетчер, висловленою на згаданому на початку статті самміті ЄС у Фонтенбло, – „Я хочу повернути свої гроші” (англ. – “I want my

³ Складено за: [7, 188].

money back”). Суть його полягає у прямому розрахунку різниці між коштами, сплаченими до єдиного бюджету, і одержаними з нього коштами кожною державою-членом союзу. Відповідно справедливим (читай – таким, що відповідає національним інтересам держави) вважається розподіл коштів, за якого нетто-баланс країни у бюджеті є позитивним або, принаймні, не є суттєво негативним.

Не дивлячись на значну критику науковців, підхід *juste retour* з часів заяви британського Прем'єр-Міністра і до сьогодні здійснював і продовжує здійснювати великий вплив на формування структури бюджету ЄС. Доказом цього є багаторічне існування механізму виплат компенсацій Великобританії та зниження на 3/4, починаючи з 2001 р., компенсаційних виплат Великобританії з боку найбільших нетто-донорів бюджету ЄС – Німеччини, Австрії, Нідерландів і Швеції.

Найбільшим недоліком такого підходу є те, що він не враховує непрямих здобутків (втрат) держав-членів союзу від інтеграції, а саме: макроекономічний ефект від інтеграції (створення спільного ринку, в першу чергу), екстерналії витрат, що здійснюються на рівні союзу, економія від масштабу тощо. А також робить структуру бюджетних асигнувань жорсткою та нездатною до оперативної ситуативної адаптації.

Перспективи

Складний механізм поправок на користь Великобританії та деяких інших держав-членів ЄС викликає хвилю справедливої критики з боку багатьох вчених, аналітиків, громадських діячів, представників як інституцій ЄС, так і окремих держав-членів Спільноти. Це пояснюється суттєвою складністю для розуміння пересічними громадянами, застарілістю і суб'єктивністю цього механізму. Пропонується його скасувати [2, 10] або замінити єдиним універсальним механізмом, який би застосовувався до усіх держав, негативний нетто-баланс яких у бюджеті ЄС перевищує певний пороговий рівень, і лише щодо політик, які не є політично прийнятними для усіх держав-членів Спільноти [6, 10].

Новий узагальнений механізм коригування бюджетних дисбалансів запропонувала до розгляду Ради і сама Європейська комісія [8]. Основними його елементами є: 1) встановлення порогового рівня негативного нетто-балансу (у відсотках від ВНД), перевищення якого надає державі право на його відшкодування; 2) обмеження обсягу відшкодування; 3) спрощення механізму виплати відшкодувань, за якого фінансове навантаження лягатиме на усі держави-члени пропорційно до їх ВНД. Впровадження саме такого механізму коригування міжнаціональних дисбалансів у бюджеті ЄС видається найбільш ймовірним у перспективі.

Висновки

Таким чином, механізм часткового відшкодування Великобританії її негативного нетто-балансу у бюджеті ЄС, що здійснюється під час формування бюджетних доходів, має уже 25-річну історію. Протягом цих років підходи та методика розрахунку „британського чека” суттєво змінились, що було зумовлено, в першу чергу, змінами структури бюджетних доходів і видатків ЄС. Однак ці зміни ще більше ускладнили і без того непросту для розуміння пересічними громадянами систему формування бюджетних доходів Європейської спільноти.

Ще одним негативним наслідком довготривалого існування у бюджеті ЄС поправки на користь Великобританії стало формування у бюджетній практиці Спільноти неформального підходу *juste retour*, за яким ефективність своєї участі у реалізації політик ЄС держава-член оцінює шляхом розрахунку простої різниці між внесеними нею до єдиного бюджету коштами і отриманими з нього асигнуваннями.

Зважаючи на ці та інші недоліки існуючого механізму знижок внесків окремих держав-членів до бюджету ЄС суспільна прийнятність і політична доцільність такого механізму стає все більшим спірним питанням. У таких умовах є усі підстави очікувати його скасування або заміни у найближчому майбутньому. Найбільш ймовірним, на нашу думку, є впровадження нового універсального механізму коригування бюджетних дисбалансів, який міг би застосовуватись до усіх (а не окремих) держав-членів ЄС, уже на період нової фінансової перспективи (2014-2020 рр.). Відповідні проектні напрацювання уже оприлюднені і запропоновані на розгляд Раді ЄС Європейською комісією.

Слід також зауважити, що розкриті у цій статті особливості функціонування механізму компенсаційних виплат Великобританії далеко не вичерпують перелік питань бюджетно-фінансового системотворення у ЄС, що підлягають поглибленому вивченню вітчизняною наукою. На першочергову увагу заслуговують, зокрема, питання формування і структури дохідної та витратної частин бюджету ЄС, його інституційного та правового забезпечення, бюджетної процедури і бюджетного планування у ЄС, перспектив розвитку окремих елементів комунітарної бюджетної системи, впливу процесу розширення на бюджетну систему Спільноти тощо.

Література

1. Begg I. Rethinking the EU's Finances // Speech delivered at London School of Economics European Institute Debate (in association with European Commission and FT Business). – London, 27 November 2008 // <http://www2.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20081127GrybauskaiteBegg.pdf>
2. Consultation Report “Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions” / Working document prepared by the Secretariat-General and DG Budget. SEC(2008) 2739. – Brussels, 3.11.2008. – 22 p. // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf
3. Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources // Official Journal of the European Union. – 2007 (23.06). – L 163. – P. 20 // http://ec.europa.eu/budget/documents/eu_financing_system_en.htm#table-1_1
4. Council Decision 85/257/EEC, Euratom of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources // Official Journal of the European Communities. – 1985 (14.05). – L 128. – P. 15 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985D0257:EN:HTML>
5. European Union Public Finance. Fourth edition / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. – 427 p. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/EU_pub_fin_en.pdf
6. Heinemann F., Mohl Ph., Osterloh S. Reform Options for the EU Own Resources System: Abstract and Executive Summary / Research Project 8/06 Commissioned by the German Federal Ministry of Finance. – Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008. – 13 p. // http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080326_US_14_en.pdf
7. Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2010. – Brussels: European Commission, 2009 (15.06). – 192 p. // http://eur-lex.europa.eu/budget/data/AP2009_VOL0/EN/Vol0.pdf
8. Report on the system of own resources // http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34016_en.htm